



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D. věci navrhovatele: **Bytové družstvo v Orlové**, se sídlem Masarykova třída 1326, Orlová, zastoupen Mgr. Filipem Jakovidisem, advokátem se sídlem Bohumínská 1553, Rychvald, proti odpůrci: **Město Orlová**, se sídlem Osvobození 796, Orlová, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 7 Územního plánu Orlové ze dne 11. 6. 2020, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 10. 2021, č. j. 76 A 1/2021-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **8228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Filipa Jakovidise, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatel se domáhal zrušení opatření obecné povahy odpůrce - Změny č. 7 Územního plánu Orlové, vydaného na základě usnesení Zastupitelstva města Orlová dne 18. 5. 2020, č. ZM 270/11, jež nabylo účinnosti dne 11. 6. 2020, a to v části, kterou se doplňuje Územní plán Orlové v kapitole I.A.d), oddíle d2), podkapitole b.3) bod č. 7 ve znění: „*Ve stabilizovaných plochách bydlení hromadného - v bytových domech BH, které jsou zásobovány teplem ze soustavy CZT, se nepřipouští výstavba ani zřizování nových nezávislých topných zdrojů. Nezávislým topným zdrojem je myšleno ucelené zařízení (např. kotelna, teplárna, kogenerační zařízení, výměník tepla, tepelné čerpadlo, sluneční kolektor), ve kterém se získává teplo pro topnou soustavu*“ (dále jen „změna územního plánu“). Navrhovatel mimo jiné namítal, že odpůrce vymezuje regulaci způsobu vytápění

v bytových domech v rozporu s § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), neboť změna územního plánu obsahuje podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu, resp. územnímu rozhodnutí.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 10. 2021, č. j. 76 A 1/2021–52 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil Změnu č. 7 Územního plánu Orlové v části, kterou se v Územním plánu Orlové v kapitole I.A.d), oddíle d2), podkapitole b.3) doplňuje bod č. 7 ve shora uvedeném znění. Soud předně shledal navrhovatele aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení změny územního plánu, neboť je vlastníkem pozemku zahrnutého do plochy s funkčním využitím *BH – bydlení bromadné*, jehož součástí je bytový dům, který je napojen na soustavu centrálního zásobování teplem (dále jen „CZT“); navrhovatel je proto v důsledku přijaté regulace přímo omezován ve volbě způsobu vytápění v bytovém domě. Krajský soud považoval za nesporné, že systém CZT je veřejnou infrastrukturou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) bod 2 stavebního zákona. Neztotožnil se ovšem s názorem odpůrce, že změna územního plánu představuje toliko koncepci veřejné infrastruktury. Regulativ, který absolutně nepřipouští výstavbu ani zřizování nových nezávislých teplotěnských zdrojů v bytových domech napojených na CZT (tedy fakticky zakazuje odpojení stávajících uživatelů od CZT), nelze kvůli jeho podrobnosti jazykově ani teleologicky podřadit pod pojem *koncepce veřejné infrastruktury* či *podmínka pro umístování veřejné infrastruktury* ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona a bodu I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Podmínku pro umístování veřejné infrastruktury dle krajského soudu nelze chápat jeho absolutní zákaz. Nadto podotknul, že totožný názor zaujalo i Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) v metodickém sdělení ze dne 12. 7. 2017, č. j. MMR-42286/2020-81. Určení druhu stavby je v souladu s § 1 odst. 2 a § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) nutno systematicky zařadit až do fáze územního řízení, nikoli územního plánování; odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82. Krajský soud naznal, že napadená regulace fakticky představuje negativní určení druhu stavby, neboť nepřipouští výstavbu ani zřízení nových nezávislých teplotěnských zdrojů. Ztotožnil se proto s argumentací navrhovatele, že odpůrce v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona vymezil v rámci změny územního plánu regulaci, která svým obsahem územnímu plánu nenáleží. Pro důvodnost této námitky se již nezabýval zbylým obsahem návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jej navrhl zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Předeslal, že omezení spočívající v napadené regulaci stanovil v zájmu ochrany ovzduší ve smyslu § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“); za rozhodující považuje, zda v daném případě převažuje právo na volbu způsobu vytápění nebo veřejný zájem na ochraně ovzduší. Stěžovatel připomíná, že se nachází na území s dlouhodobě zhoršenou kvalitou ovzduší; zachování systémů CZT předpokládá Územní energetická koncepce Moravskoslezského kraje a také města Orlová. Tvrdí, že změna územního plánu nestanovuje podrobné podmínky pro využití pozemků,

pokračování

umístění a prostorové uspořádání staveb ani nevymezuje veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Systém CZT je možné chápat jako civilizační hodnotu; napadená regulace tedy v důsledku chrání hodnoty území a má ambice vytvářet podmínky pro příznivé životní prostředí, což je předmětem územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že změna územního plánu byla vydána v podrobnosti, která náleží regulačnímu plánu. Není mu zřejmá relevantnost soudem odkazované přílohy č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 499/2006 Sb.“) pro posuzovanou věc; z argumentace soudu dle stěžovatele vyplývá nesprávný názor, že pokud se určitou problematikou má zabývat projektant stavby, pak tutéž otázku nemohou na koncepční úrovni řešit orgány územního plánování. Stěžovatel zdůrazňuje, že v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je výslovně uvedeno, že územní plán obsahuje koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování, a vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití. Vytýká krajskému soudu, že dostatečně nevysvětlil svůj závěr o podrobnosti napadené regulace znemožňující její podřazení po pojem *koncepce*; on sám ji chápe jako strukturované vytýčení cíle obsahující základní východiska, směřování a podmínky k jeho dosažení. Dále stěžovatel upozorňuje na to, že metodické sdělení č. j. MMR-42286/2020-81 bylo vydáno až po vydání změny územního plánu a předcházející sdělení MMR nebylo zveřejněno ve věstníku daného ministerstva. K odkazovanému § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb. uvedl, že jeho aplikace není v rámci územního plánování relevantní. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí s tím, že se krajský soud věnoval pouze postupu při přijímání změny územního plánu a s ohledem na zjištěný procesní nedostatek se vůbec nezabýval meritorní stránkou podaného návrhu; posouzení věci (poměření veřejného zájmu na čistotě ovzduší se svobodou podnikání při zřizování jiných zdrojů vytápění) přitom považuje za důležité pro postup dalších subjektů v obdobných případech.

[4] Navrhovatel ve svém vyjádření poukazuje na to, že stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že ji podává z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak nijak blíže nerozvádí, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku; z obsahu jím uplatněných námitek je naopak zřejmé, že sám stěžovatel brojí proti konkrétnímu důvodu (závěru o stanovení regulace, která svým obsahem nenáleží územnímu plánu), který krajský soud vedl ke zrušení napadené změny územního plánu. Kasační stížnost neobsahuje důvod, pro který by jí mohlo být vyhověno, protože se Nejvyšší správní soud s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s. nemůže zabývat vznesenými námitkami, neboť ty se nijak netýkají nepřezkoumatelnosti jakožto stěžovatelem uplatněného důvodu kasační stížnosti. Nadto navrhovatel uvádí, že se ztotožňuje se závěrem soudu, že napadená regulace představuje negativní určení druhu stavby, což však náleží do fáze územního řízení, nikoliv územního plánování. K argumentaci stěžovatele, že daný regulativ chrání hodnoty území a má ambice vytvářet podmínky pro příznivé životní prostředí, namítá, že takto obecným zdůvodněním by mohla být obhájena prakticky jakákoliv, i velmi podrobná regulace, která však svým obsahem zjevně spadá až do fáze územního řízení. Navrhovatel zdůrazňuje, že existuje (soudem odkazovaná) právní úprava, která stanoví, co může být upraveno územním plánem, regulačním plánem a co spadá výhradně do fáze územního řízení. Krajský soud neargumentoval přílohou č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., toliko na ni odkázal. Z odst. [11] - [13] napadeného rozsudku je dle navrhovatele zcela zřejmé, jak a proč dospěl soud k závěru o podrobnosti znemožňující podřadit navrženou regulaci pod

pojem *koncepce*. Naopak odpůrce nijak blíže neobjasnil své tvrzení, že napadený regulativ představuje koncepci systému CZT v podobě strukturovaného vytýčení cíle obsahujícího základní východiska, směřování a podmínky k jeho dosažení; navrhovatel jej navíc považuje za nesmyslný. Dále konstatuje, že pro platnost metodického sdělení není nezbytné jeho zveřejnění ve věstníku ministerstva, přičemž všechny jsou k dispozici na internetových stránkách MMR; stěžovatel ani neuvedl, proč konkrétně považuje krajským soudem odkazované sdělení za nepřiléhavé. Konečně tvrzení stěžovatele, že se krajský soud nezabýval věcnou stránkou návrhu, považuje za zcela nepravdivé, neboť soud zrušil změnu územního plánu pro rozpor s § 43 odst. 3 stavebního zákona, což byla jedna z jeho věcných námitek. Soud se navíc žádným procesním nedostatkem ani nezabýval; je proto nesmyslná námitka stěžovatele, že se napadený rozsudek věnoval pouze procesnímu postupu při přijímání opatření obecné povahy. Nadto navrhovatel uvádí, že souhlasí s postupem soudu, který se již nezabýval jeho dalšími námitkami, pokud se jedna z nich ukázala jako důvodná.

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

[6] Nejvyšší správní soud posuzoval důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel v čl. I své kasační stížnosti uvádí, že napadá rozsudek krajského soudu pro důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jím uplatněná stížní argumentace nicméně s tímto důvodem vůbec nekoresponduje, neboť jeho námitky směřují výhradně do správnosti právního posouzení otázky, zda napadená regulace může být s ohledem na míru její konkrétnosti stanovena v územním plánu; jedná se tedy o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tento nesoulad však není na překážku posouzení důvodnosti vznesených námitek, jak se domnívá navrhovatel, neboť Nejvyšší správní soud sice je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti (ve smyslu uplatněných kasačních námitek), avšak již není vázán stěžovatelem provedeným podřazením jeho argumentace pod konkrétní kasační důvod vymezený v § 103 odst. 1 s. ř. s. Věcnému posouzení kasační stížnosti proto nic nebrání.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Podle § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[9] Podle § 2 odst. 1 písm. k) [nyní ve shodném znění písm. m)] bod 2 stavebního zákona jsou veřejnou infrastrukturou pozemky, stavby, zařízení, a to *technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického*

pokračování

vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování obrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu.

[10] Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.* Nejvyšší správní soud zjistil, že v předmětné změně územního plánu není uvedeno, že by byla pořizována s prvky regulačního plánu.

[11] Podle § 61 odst. 1 věty první a druhé stavebního zákona *regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.*

[12] Podrobnější obsahové náležitosti územního a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Podle čl. I odst. 1 přílohy č. 7 této vyhlášky textová část územního plánu obsahuje *základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot* [písm. b)] a *koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístění, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití* [písm. d)]. Naproti tomu regulační plán podle čl. I odst. 1 písm. c) a d) přílohy č. 11 téže vyhlášky vždy obsahuje *podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území.*

[13] Dle § 92 odst. 1 věty první před středníkem stavebního zákona *územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr, vymezení pozemky pro jeho realizaci, případně stanoví podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby.*

[14] MMR vydalo metodické sdělení k možnosti řešení problematiky odpojování stávajících objektů od centrálního zásobování teplem prostřednictvím územního plánu a ke způsobu promítnutí územní energetické koncepce do územního plánu ze dne 12. 7. 2017, aktualizované dne 30. 7. 2020, č. j. MMR-42286/2020-81, v němž na otázku „Je možné prostřednictvím územního plánu bránit odpojování stávajících uživatelů od centrálního zásobování teplem?“ uvádí následující: „*Systémy centrálního zásobování teplem zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu obecně spadají pod veřejnou infrastrukturu. Nabízí se otázka, zda lze chápat systém centrálního zásobování teplem jako hodnotu území. Soudíme, že obvykle je možné považovat jej za určitou hodnotu území. Další otázkou je, do jaké míry lze tuto hodnotu území územním plánem chránit, případně do jaké míry lze problematiku zásobování teplem řešit v rámci koncepce veřejné infrastruktury v územním plánu. Zejména, zda je možné v územním plánu pro celé území obce či pro vymezenou část území obce zakázat odpojování*

stávajících uživatelů od centrálního zásobování teplem. Ministerstvo pro místní rozvoj je názoru, že takto formulovanou podmínku není možné v územním plánu stanovit, neboť pro to není opora v platných právních předpisech. (...) Formulace čl. I. odst. 1 písm. b) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je velmi obecná a nelze přijmout výklad, že na základě takto obecné formulace lze v územním plánu jako součást základní koncepce ochrany a rozvoje hodnot území uvést podmínku zakazující odpojování uživatelů od centrálního zásobování teplem. V opačném případě by bylo možno vyvozovat absurdní závěry ohledně možností ochrany hodnot území regulací v územním plánu. (...) Stanovování druhu topného média rovněž nepatří mezi cíle a úkoly územního plánování, jak vyplývají z § 18 a 19 stavebního zákona, resp. tato do jisté míry obecná ustanovení neposkytují dostatečnou oporu pro tvrzení, že územní plán by mohl nařídít používání pouze jednoho určitého druhu topného média v území. (...) Na podporu názoru, že určení druhu tepelného zdroje pro zajištění vytápění je předmětem územního řízení a tudíž s ohledem na ustanovení § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona se jedná o přílišnou podrobnost, kterou nelze regulovat v územním plánu, uvádíme, že dle části B.2.10 „Hygienické požadavky na stavby, požadavky na pracovní a komunální prostředí“ přílohy č. 1 k vyhlášce 499/2006 Sb. jsou zásady řešení parametrů stavby, včetně vytápění, obsahem dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení. Shrnujeme, že v územním plánu nelze zakázat odpojování stávajících objektů od centrálního zásobování teplem, neboť zpracování podmínek omezujících odpojování od centrálního zásobování teplem do územního plánu nemá oporu v platných právních předpisech.“

[15] V rozsudku ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009–82, NSS vyslovil, že „podrobné podmínky pro využití pozemků a pro umístění a prostorové uspořádání staveb nestanoví územní plán, nýbrž jiný druh územněplánovací dokumentace, a sice regulační plán (§ 61 odst. 1 stavebního zákona). Pokud nebyl vydán regulační plán, posuzují se podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb až v územním řízení.“

[16] Dle § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší byla právnická a fyzická osoba povinná, je-li to technicky možné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem. Tato povinnost se nevztahuje na rodinné domy a stavby pro rodinnou rekreaci a na případy, kdy energetický posudek prokáže, že využití tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje energie, který není stacionárním zdrojem, není pro povinnou osobu ekonomicky přijatelné.

[17] Stěžovatel argumentuje tím, že omezení stanovené změnou územního plánu učinil v zájmu ochrany ovzduší ve smyslu § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší; zdůraznil také problematiku dlouhodobě zhoršené kvality ovzduší ve svém okolí. Jakkoli může stěžovatel (a případně i soudy) shledávat záměry vedoucí ke zlepšení kvality ovzduší obecně za chvályhodné a veřejně prospěšné, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že těchto cílů nelze dosahovat způsobem nesouladným se zákonem a prostřednictvím institutů územního plánování, které k tomu nejsou určeny. Dále stěžovatel uvádí, že systém CZT chápe jako civilizační hodnotu, pročež napadenou regulací chrání hodnotu území a vytváří podmínky pro příznivé životní prostředí; i kdyby tato premisa byla správná, je třeba akcentovat, že chránit hodnoty území skrze územní plán lze jen v těch mezích, které k tomu zastupitelům stavební zákon (a jej provádějící předpisy) umožňuje. V projednávané věci není, jak se mylně domnívá stěžovatel, rozhodující to, zda by v případném testu proporcionality

pokračování

převážilo právo vlastníka nemovitosti na vlastní volbu způsobu jejího vytápění nebo veřejný zájem na ochraně ovzduší, nýbrž toliko posouzení otázky, jestli vůbec může být zákaz výstavby a zřizování nových nezávislých teplárenských zdrojů stanoven přímo územním plánem, čili zda je tato regulace subsumovatelná pod stěžovatelem odkazované termíny *základní koncepce rozvoje hodnot území* či *koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování* ve smyslu čl. I odst. 1 písm. b) a d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (§ 43 odst. 1 věty první stavebního zákona).

[18] Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že pojem *koncepce* chápe jako „*strukturované vytyčení cíle obsahující základní východiska, směřování a podmínky k jeho dosažení*“. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s názorem krajského soudu, že absolutní zákaz výstavby a zřizování nových nezávislých teplárenských zdrojů (výslovně všech kotelen, tepláren, kogeneračních zařízení, výměníků tepla, tepelných čerpadel, slunečních kolektorů – a to nehledě na jejich individuální vlastnosti jako jsou např. rozměry, výkon, emise a s tím související míra znečištění ovzduší) u bytových domů nacházejících se v ploše *bydlení hromadné*, které jsou zásobovány teplem ze soustavy CZT, nelze podřadit toliko pod pouhou koncepci veřejné infrastruktury. Nejedná se totiž jen o nějaký obecný regulativ směřující k budoucímu umožnění, zpřesnění či jednoduššímu dosažení vytyčeného cíle, ale již nyní jde o zcela konkrétní (předmětem i místem jednoznačně určitý) samonosný zákaz, který nepředpokládá, že na něj bude navazovat jakákoli následná úprava (či individuální rozhodnutí) realizující to, co mělo být touto koncepcí toliko vytyčeno. Napadená regulace tedy sice vede k naplnění stanoveného cíle (ochraně ovzduší a životního prostředí vůbec), ale zároveň podstatně přesahuje to, co lze označit za pouhou *koncepci*. Stěžovatel dále tvrdí, že změna územního plánu nestanovuje žádné podrobné podmínky pro využití pozemků a umístění staveb. Nejvyšší správní soud však s tímto nesouhlasí a aprobuje závěr krajského soudu, že napadené opatření obecné povahy tento regulativ fakticky představuje, neboť určuje, které konkrétní stavby v jakém území nemohou být bez dalšího umístěny; absolutní zákaz přitom rozhodně nelze označit za podmínku *nikoliv podrobnou*, pakliže vůbec lze zákaz shledat za podmnožinu stanovení podmínky. Kasační soud tedy nenaznal, že by krajský soud pochybil, pakliže dospěl k závěru, že změna územního plánu byla vydána v rozporu s § 43 odst. 1 věta první stavebního zákona, tedy v podrobnosti, která nenáleží územnímu plánu.

[19] K námitce stěžovatele, že mu není zřejmé, proč krajský soud v řešené věci argumentoval přílohou č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb. Nejvyšší správní soud konstatuje, že soud tento předpis pouze zmínil v odst. [10] napadeného rozsudku v rámci výčtu relevantní právní úpravy, když toliko uvedl, že „*dle přílohy č. 1 k vyhlášce 499/2006 Sb., části B. 2. 10, jsou zásady řešení parametrů stavby, včetně vytápění, obsahem dokumentace pro vydání územního rozhodnutí*“. Krajský soud tedy v napadeném rozsudku nevyslovil stěžovatelem sporovaný úsudek, že pokud se určitou problematikou má zabývat projektant stavby, pak tutéž otázku nemohou na koncepční úrovni řešit též orgány územního plánování; nadto jak shora uvedeno, v projednávaném případě není územním plánem stanovená regulace toliko na koncepční úrovni. Nejvyšší správní soud se proto touto stížní námitkou věcně nezabýval.

[20] Skutečnost, že metodické sdělení č. j. MMR-42286/2020-81 bylo vydáno (resp. aktualizováno) dne 30. 7. 2020, tedy až po vydání změny územního plánu dne

18. 5. 2020, na správnosti závěrů vyslovených v napadeném rozsudku ničeho nemění. Krajský soud nenaznal, že by stěžovatel pochybil, když se tímto sdělením neřídil (netvrdí, že by daný akt byl závazný a stěžovatel měl povinnost jej respektovat); soud toliko závěrem rozsudku v odst. [12] podpořil své právní posouzení následujícím argumentem: „*totožný názor zastává i Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, jak vyplývá z metodického sdělení*“. Nejvyšší správní soud taktéž dodává, jak správně poznamenal navrhovatel, že metodické sdělení není právním předpisem, pročez jeho autora nutně netíží povinnost publikace ve věstníku; metodická sdělení jsou přitom dostupná dálkovým přístupem na internetových stránkách MMR¹. Pokud stěžovatel dále namítá, že krajským soudem odkazovaný § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se netýká územního plánování, pak Nejvyšší správní soud tomuto názoru přisvědčuje; krajský soud však v napadeném rozsudku netvrdil opak. Naopak konstatoval, že změna územního plánu dle něj představuje negativní určení druhu stavby, a právě proto uvedl, že „*určení druhu stavby je pak v souladu s § 1 odst. 2 a § 23 této vyhlášky nutno systematicky zařadit do fáze územního řízení, nikoli ve fázi územního plánování*“.

[21] K výhradám stěžovatele, že se krajský soud věnoval pouze postupu při přijímání napadeného opatření obecné povahy a vůbec se nezabýval meritorní stránkou podaného návrhu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto tvrzení zcela neodpovídá skutečnosti, resp. obsahu napadeného rozsudku. Krajský soud se ve věci zabýval (toliko jedinou) námitkou navrhovatele, a to rozporem změny územního plánu s § 43 odst. 3 věty první stavebního zákona; po shledání její důvodnosti napadené opatření obecné povahy zrušil bez toho, aby posuzoval další navrhovatelovu argumentaci, což je akceptovatelný procesní postup, proti němuž ostatně sám navrhovatel ničeho nenamítá. Není tedy pravdou, že by krajský soud přezkoumal jen proces přijímání napadené regulace, neboť touto problematikou se vůbec nezabýval. Důvodná není ani výtká, že soud mezi sebou nepoměřoval ochranu vlastnického práva (vč. práva na volbu způsobu vytápění vlastní nemovitosti) se zájmem na ochraně ovzduší, neboť pro to nebyl, s ohledem na soudem shledanou nezákonnost změny územního plánu, v řešené věci vůbec prostor. Výhrady stěžovatele vůči postupu krajského soudu při posuzování podaného návrhu jsou proto zcela nedůvodné.

[22] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovatelem uplatněné kasační námitky; neshledal přitom ani vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. O věci rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] 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. Jelikož stěžovatel neměl v kasačním řízení úspěch, přiznal soud procesně úspěšnému navrhovateli náhradu nákladů, které spočívají ve výdajích na zastoupení advokátem.

¹ Metodické sdělení č. j. MMR-42286/2020-81 dostupné na: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/vyjadreni-mmr-ke-vztahu-uzemniho-planu-k-odpojovan>

pokračování

[24] Výši této náhrady tvoří částka odpovídající mimosmluvní odměně za dva úkony právní služby, a to písemná podání ve věci – vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 13. 12. 2021 a vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 12. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále jen („vyhláška“)], v hodnotě 3100 Kč za úkon právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky], včetně paušální částky náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 4 vyhlášky], tj. 6800 Kč. Nejvyšší správní soud navrhovateli nepřiznal jím požadovanou náhradu za úkon právní služby spočívající v přípravě a převzetí věci, neboť ten byl týmž advokátem zastoupen i v řízení před krajským soudem a povinnost k náhradě nákladů za tento úkon již byla stěžovateli uložena [srov. odst. [18] písm. b) bod 1 napadeného rozsudku]. Zástupce navrhovatele je plátcem DPH, protože se výše náhrady navyšuje o 21 %. Stěžovatel je tedy povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem částku 8228 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Filipa Jakovidise, advokáta se sídlem Bohumínská 1553, Rychvald.

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

V Brně dne 30. listopadu 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu