



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka, soudkyně Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a soudce JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatele: **L. U.**
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Strnadem, Ph.D.
sídlem Dlouhá 730/35, Praha

proti

odpůrci: **město Poděbrady**
sídlem Jiřího náměstí 20/I, Poděbrady
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Šlaufem
sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu města Poděbrady
vydané usnesením Zastupitelstva města Poděbrady č. 30/2018 ze dne 11. 4. 2018,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu města Poděbrady vydaná usnesením Zastupitelstva města Poděbrady č. 30/2018 ze dne 11. 4. 2018 se ruší v textové části v rozsahu kapitoly A6.4 nazvané „PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ A PODMÍNKY PRO JEJICH VYUŽITÍ, ve slovech:

„V kapitole A.6.4 se změnou č. 1 ÚP v plochách 26. PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – lehký průmysl [VL] v bodu Podmínky prostorového uspořádání doplňuje následující odrážka:

- ‘ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby.’“

a to s účinností ke dni 7. 6. 2018.

- II. Odpůrce je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 43 798 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Strnada, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a dosavadní vývoj soudního řízení

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podaným dne 7. 6. 2019 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále jen „změna č. 1 územního plánu“) v těchto částech:
 - a) kapitola A6.1, již byla z téže kapitoly územního plánu města Poděbrady vydaného usnesením Zastupitelstva města Poděbrady č. 150/2016 ze dne 19. 12. 2016 (dále jen „územní plán“) vypuštěna věta „[k]oeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné a zpevněné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy“ a doplněna věta „[k]oeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy“; a
 - b) část kapitoly A6.4, kterou byla v téže kapitole územního plánu do podmínek prostorového uspořádání ploch 26 – Plochy výroby a skladování – lehký průmysl VL (dále jen „plochy VL“) doplněna věta „ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby.“
2. Soud usnesením ze dne 21. 10. 2019, č. j. 55 A 44/2019-90, žalobu původně odmítl, a to z důvodu nesplnění podmínky pro podání návrhu dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Usnesení soudu však zrušil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32, a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.
3. Následně soud rozsudkem ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 44/2019-130 (dále jen „předchozí rozsudek“) návrhu částečně vyhověl a výrokem I zrušil změnu č. 1 územního plánu v textové části v rozsahu kapitoly A6.1 nazvané „Vymezení pojmů“, ve slovech: „V kapitole A.6.1 se změnou č. 1 ÚP v Podmínkách prostorového uspořádání vypouští následující věta: - 'Koeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné a zpevněné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy.' V kapitole A.6.1 se změnou č. 1 ÚP v Podmínkách prostorového uspořádání doplňuje následující věta: - 'Koeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy.'“ Ve zbytku návrh zamítl (výrok II). Dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).
4. Navrhovatel podal proti předchozímu rozsudku kasační stížnost, kterou shledal NSS důvodnou a rozsudkem ze dne 10. 2. 2023, č. j. 5 As 279/2021-30 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“), zrušil výroky II a III předchozího rozsudku a v tomto rozsahu věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Výrok I předchozího rozsudku tedy není tímto rozsudkem dotčen. Soud proto nyní přezkoumává změnu č. 1 územního plánu pouze v části návrhu vymezené v bodě 1 tohoto rozsudku [písm. b)] týkající se výškového regulativu.

Obsah návrhu

5. Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že je spoluvlastníkem pozemků p. č. XA a st. XB v k. ú. X (dále jen „pozemky navrhovatele“; všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí v témže katastrálním území). Součástí druhého z nich je stavba

rodinného domu č. p. X. Pozemky navrhovatele sousedí s areálem skláren, jehož provozovatelem je společnost Crystal BOHEMIA, a.s., IČO: 28486722, a který se nachází na pozemcích st. XC, st. XD, st. XE, st. XF, p. č. XG, p. č. XH, p. č. XI, p. č. XJ, p. č. XK, p. č. XL, p. č. XM a p. č. XN. Změna č. 1 územního plánu umožňuje dostavbu tohoto areálu, konkrétně umístění nových objektů o výškové hladině 12 metrů při samé hranici s pozemky navrhovatele.

6. Dále navrhovatel vymezil návrhové body. Namítl, že změna č. 1 územního plánu je v rozporu s jejím zadáním. Důvodem změny byla od počátku výlučně potřeba výstavby nové hasičské stanice, což plyne z usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 15. 2. 2017 o pořízení změny územního plánu. Tentýž důvod byl jako jediný uváděn v návrhu zadání změny č. 1 územního plánu. Ani návrh změny č. 1 územního plánu, který byl předmětem společného jednání dne 21. 9. 2017, neobsahoval navrhovatelem napadenou část, tj. změnu definice koeficientu zastavění a zmírnění požadavků na výškovou hladinu budov. Ta byla vložena až do výsledného návrhu změny č. 1 územního plánu, ačkoliv s umístěním hasičské stanice nijak nesouvisí a nemůže jím být odůvodněna. Napadená část přitom umožňuje výstavbu v areálu skláren. Podle § 50 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (viz čl. II bod 3 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“) pořizovatel pořídí zpracování návrhu územního plánu na základě schváleného zadání, k čemuž v tomto případě nedošlo. Napadená část změny č. 1 územního plánu jde nad rámec zadání. Navrhovatel byl veden přesvědčením, že se změna č. 1 územního plánu týká výlučně hasičské stanice a jeho práva jí nemohou být dotčena. Jednalo se o vypuštění toliko jednoho slova a doplnění jediné věty v dokumentu, který má 142 stran. Postupem odpůrce bylo navrhovateli znemožněno uplatnit námitky proti zadání změny a návrhu změny č. 1 územního plánu.
7. Dále navrhovatel namítl nedostatky odůvodnění změny č. 1 územního plánu. Změna definice koeficientu zastavění není vůbec odůvodněna a odůvodnění změny požadavků na výškovou hladinu budov je pouze obecné, neurčité a vztahující se k hypotetickým situacím. Konečně navrhovatel namítl, že obě napadené změny byly do návrhu vtěleny, aniž by existoval doklad o tom, kdo a proč je navrhl. Součástí procesu pořizování nebyla zpráva o uplatňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Z e-mailové komunikace mezi starostou odpůrce a zpracovatelem změny č. 1 územního plánu plyne, že hlavním účelem změn byla realizace stavebního záměru vlastníka areálu skláren. Ten však nebyl účastníkem řízení a v procesu pořizování nepodával žádné podněty, námitky či připomínky. Došlo k nezákonné ingerenci správního orgánu do probíhajícího územního řízení o umístění stavby v rámci areálu skláren. Městský úřad Poděbrady i Krajský úřad Středočeského kraje nyní územní plán vykládají tak, že umožňuje umístění staveb, které svou výškou a rozsahem územnímu plánu odporují.

Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že po společném jednání dospěl orgán územního plánování k závěru, že je nutno upravit regulativy ploch VL, neboť původní znění neodpovídalo skutečnému stavu. Nyní existující stavby v plochách VL (zejména v areálu skláren společnosti Crystal BOHEMIA a v areálu společnosti POLABSKÉ MLÉKÁRNY a. s.) jsou vyšší než 10 metrů, avšak původní regulativ umožňoval jen budovy o výšce do 10 metrů. To by znemožňovalo stavební úpravy a modernizaci stávajících výrobních areálů. Podle nového regulativu bude nutno respektovat současnou výškovou hladinu zástavby, tj. i okolní rodinné domy. I u většiny ostatních ploch je stanoven regulativ, který omezuje

novou výstavbu do výšky té stávající. Dřívější územní plán města Poděbrady umožňoval v areálu skláren výstavbu až do výše čtyř nadzemních podlaží. Dále odpůrce uvedl, že tento regulativ je odůvodněn na str. 10 odůvodnění změny č. 1 územního plánu. Byl po společném jednání odsouhlasen určeným členem zastupitelstva a ke změně bylo vydáno kladné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje. V návrhu zadání bylo uvedeno, že budou prověřeny další odůvodněné požadavky obce, dotčených orgánů a veřejnosti a naopak nikde se neuvádělo, že změna je pořizována výlučně za účelem výstavby hasičské stanice. Dále odpůrce uvedl, že změna č. 1 územního plánu byla včetně úprav provedených po společném jednání řádně projednána na veřejném projednání dne 3. 1. 2018. Navrhovatel mohl do 7 dnů uplatnit námitky.

9. Ve vyjádření ze dne 7. 8. 2019 odpůrce zrekapituloval průběh pořizování změny č. 1 územního plánu a zopakoval, co již uvedl ve vyjádření k návrhu.

Replika navrhovatele

10. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce zopakoval, že návrh změny č. 1 územního plánu byl v průběhu jeho pořizování svévolně a účelově rozšířen o změnu regulativů usnadňující rozšíření areálu skláren, kterou však nelze provést bez podnětu a následného pokynu pořizovatele zhotoviteli. Podnět k úpravě návrhu nebyl podán. Není tedy pravdivé tvrzení odpůrce o tom, že k úpravě návrhu došlo po společném projednání návrhu na základě jeho výsledků a uplatněných požadavků dotčených orgánů. Dotčené orgány se k úpravě návrhu vůbec nevyjadřovaly, neboť zcela zanikla v kontextu úprav týkajících se profesionální hasičské zbrojnice. Dotčené orgány nebyly na úpravu návrhu ani výslovně upozorněny, což vyvolává pochybnosti o účelovosti postupu při pořizování změny č. 1 územního plánu. Dle navrhovatele mohou být úpravy územního plánu činěny pouze na základě schváleného zadání nebo schváleného pokynu (§ 50 odst. 1 stavebního zákona). Nelze je činit na základě pouhé konzultace se zpracovatelem, a navíc je zavedenou praxí, že pokyn musí být písemný. Žádný takový písemný pokyn však nebyl udělen. Předmětná úprava byla předložena Zastupitelstvu města Poděbrady skrytě a utajeně, a proto nemohla být ani řádně projednána. Úprava návrhu změny č. 1 územního plánu nebyla řádně označena a návrh byl posuzován pouze v kontextu celé změny č. 1 územního plánu, který se měl týkat pouze výstavby nové profesionální hasičské zbrojnice. Ani dotčené orgány nebyly řádně seznámeny se soupisem změn návrhu změny č. 1 územního plánu, a neměly tedy možnost se k nim vyjádřit. Uvedený postup pořizovatele nemůže požívat právní ochrany, neboť byl založen na úmyslu uvést v omyl dotčené osoby a orgány a využít tohoto omylu v zájmu komerčních zájmů jedné osoby na úkor zájmů ostatních adresátů.
11. Pokud jde o regulativ upravující maximální výšku staveb v plochách VL, navrhovatel uvedl, že byl takto stanoven územním plánem v původním znění záměrně, aby zde nebyly umísťovány nové stavby, které by zhoršovaly stav v blízkosti centra a rodinné zástavby. Argument odpůrce, že již v současné době jsou zde stavby vyšší než 10 m, je výmluvný, neboť existence stávajících staveb má odůvodnit výstavbu nových objektů. Přitom na modernizaci stávajících staveb neměl regulativ (v původním znění) žádný vliv, protože ji neznemožňoval. Není pravda, že by k zanesení úpravy tohoto regulativu do návrhu změny č. 1 územního plánu došlo na základě požadavku obce, dotčených orgánů či veřejnosti, tento požadavek nevzešel ani ze zprávy o uplatňování územního plánu. Tento požadavek není

zachycen ve spisové dokumentaci, jde ve skutečnosti o soukromý požadavek žadatele o umístění stavby, který však nebyl dán písemně, nebyl projednán s určeným zastupitelem ani předložen zastupitelstvu. Není ani pravdou, že úprava zmírňuje podmínky prostorového uspořádání v daných lokalitách, naopak se tyto podmínky zhoršují, neboť lze umísťovat nové stavby respektující současnou výškovou hladinu zástavby, což se projevilo i při rozhodování stavebního úřadu o umístění stavby v areálu skláren, kdy byla brána v potaz jen nejvyšší stavba nacházející se v „jakémkoliv“ okolí stavby. Dále navrhovatel namítl, že v areálu skláren je navrhováno umístění stavby v bezprostředním sousedství pozemků navrhovatele, a to monolitický objekt skladové budovy značných rozměrů o zastavěné ploše 1 500 m², šířce 75 m a výšce 12 m. Tím dojde k znehodnocení kvality a hodnoty bydlení navrhovatele. K prokázání poklesu hodnoty nemovitostí navrhovatele předložil navrhovatel soudu posudek soudní znalkyně. Dále navrhovatel předložil soudu „pro ilustraci“ fotografie aktuálního stavu pozemků navrhovatele a vizualizaci stavu po provedení navrhované stavby v areálu skláren. O umístění stavby bylo přitom rozhodnuto pouze v důsledku přijetí změny č. 1 územního plánu.

Ústní jednání

12. Během jednání konaných ve dnech 21. 10. 2019 a 12. 8. 2021 účastníci setrvali na svých stanoviscích vyjádřených v písemných podáních. Navrhovatel zdůraznil, že dle zadání mělo dojít ke změně č. 1 územního plánu výlučně za účelem vymezení plochy pro profesionální hasičskou stanici. Tomu odpovídá i časový kontext přípravy a přijímání změny č. 1 územního plánu. Během první poloviny tohoto postupu nebyla žádná zmínka o jiné obsahové změně než o vymezení uvedené plochy, teprve v okamžiku vypracování návrhu pro veřejné projednání došlo k jeho doplnění o napadené části. Tato změna nebyla odůvodněna, přičemž jde o rozsahem drobnou změnu, kterou bylo možné přehlédnout v textu o délce 142 stran. Předmětné změny pak bylo zneužito k umožnění výstavby v areálu skláren. Dále namítl, že plánovaná výstavba v areálu skláren je v rozporu s charakterem lázeňského města a navíc narušuje rezidenční zónu, s níž sousedí. Odpůrce uvedl, že má návrh za nedůvodný a nesouhlasí s tím, že by mu v případě úspěchu ve věci samé neměly být přiznány náklady řízení. Jde totiž o právně složitou věc, přičemž odpůrce nemá odpovídající personální obsazení (právní oddělení) k hájení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy.
13. Soud po zrušení předchozího rozsudku a vrácení věci vyzval účastníky řízení, aby sdělili, zda souhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, přičemž je poučil, že pokud se ve stanovené lhůtě nevyjádří, bude mít soud za to, že s tímto postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s. *per analogiam*). Navrhovatel výslovně souhlasil s uvedeným postupem. Odpůrce se k výzvě ve stanovené lhůtě nevyjádřil, jeho souhlas se tedy předpokládá.

Skutková zjištění

14. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že usnesením č. 12/2017 ze dne 15. 2. 2017 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení změny č. 1 územního plánu za účelem výstavby profesionální hasičské stanice. Zadání změny č. 1 územního plánu bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrce č. 66/2017 ze dne 21. 6. 2017. Z obsahu zadání (str. 5) plyne, že primárním cílem změny č. 1 územního plánu by mělo být především prověření možnosti využití pozemků p. č. XO, p. č. XP a p. č. XQ k výstavbě profesionální hasičské stanice. Mimoto však zadání obsahuje v rámci požadavků na urbanistickou koncepci [část a) bod 1 *in fine*] rovněž bod „další požadavky“, v němž se uvádí, že „[b]udou prověřeny další

odůvodněné požadavky obce, dotčených orgánů a veřejnosti, které budou uplatněny v rámci projednání návrhu Zadání Změny č. 1 Úp Poděbrady.”

15. Dne 21. 9. 2017 byl návrh změny č. 1 územního plánu projednán na společném jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Návrh především vymezil novou zastavitelnou plochu Z65-OV pro účely stanice hasičského záchranného sboru (a současně vypustil zastavitelnou plochu Z25-OV, která do té doby sloužila těmto využitím).
16. V e-mailu ze dne 25. 10. 2017 pracovnice Městského úřadu Poděbrady (který byl v dané věci pořizovatelem) upozornila starostu odpůrce jako určeného zastupitele podle § 47 odst. 1 stavebního zákona, že po společném jednání došlo k úpravám návrhu změny č. 1 územního plánu a požádala jej o jejich odsouhlasení. Uvedla, že upravena byla mj. obecná definice koeficientu zastavění tak, aby odpovídala skutečnosti, a dále byl doplněn regulativ ploch VL, podle kterého bude ve stabilizovaných plochách respektována současná výšková hladina zástavby (mělo jít především o plochu skláren, ve které je výška stávajících budov vyšší než 10 metrů). Starosta odpůrce reagoval e-mailem ze dne 30. 10. 2017, v němž uvedl, že nemá co doplnit.
17. Dne 3. 1. 2018 se konalo veřejné projednání návrhu změny č. 1 územního plánu. Oznámení o konání veřejného projednání bylo od 24. 11. 2017 do 11. 1. 2018 vyvěšeno na úřední desce odpůrce. Verze návrhu, která byla předmětem veřejného projednání, již obsahovala navrhovatelem napadené části změny č. 1 územního plánu, tj. jednak změnu definice koeficientu zastavění spočívající ve vypuštění slov „a zpevněné“ na str. 9 a 10 návrhu (v kapitole A6.1) a jednak doplnění regulativu prostorového uspořádání ploch VL ve znění „ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby“ na str. 10 návrhu (v kapitole A6.4). K návrhu nebyly vzneseny žádné námítky a připomínky. Navrhovatel se veřejného projednání nezúčastnil.
18. Usnesením č. 30/2018 ze dne 11. 4. 2018 zastupitelstvo odpůrce vydalo změnu č. 1 územního plánu. Změna č. 1 územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva odpůrkyň č. 30/2018 ze dne 11. 4. 2018. Změna č. 1 územního plánu včetně úplného znění územního plánu Poděbrady byla v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a § 55c stavebního zákona (ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) doručena veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 23. 5. 2018 a sejmuta dne 7. 6. 2018. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní dobu a územní plán tak nabyl účinnosti dne 7. 6. 2018.
19. Z hlavního výkresu Územního plánu Poděbrady soud ověřil, že se pozemky v areálu sklárny nacházejí v ploše VL, která bezprostředně sousedí s pozemky navrhovatele.

Podmínky řízení

20. Navrhovatel tvrdil, že je spoluvlastníkem pozemků p. č. XA a st. XB v k. ú. X. Vlastnické právo navrhovatele soud ověřil již v řízení před zrušujícím rozsudkem NSS nahlédnutím do katastru nemovitostí, přičemž provedl dokazování výtiskem seznamu nemovitostí na listu vlastnictví. Dále uvedl, že regulace přijatá změnou č. 1 územního plánu umožňuje dostavbu areálu skláren (včetně nových objektů o výšce 12 metrů) na sousedních pozemcích. Soud konstatuje, že navrhovatel předložil relevantní tvrzení o dotčení své právní sféry, a je proto aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení změny č. 1 územního plánu.

21. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel v návrhu jednoznačně vymezil, čeho se domáhá. Návrh obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).
22. Jak již soud konstatoval v bodě 15 předchozího rozsudku, soud se nemůže zabývat návrhovým bodem uplatněným v replice ze dne 15. 10. 2019 (10. a 11. odstavec repliky), v jehož rámci navrhovatel namítá, že umístěním a realizací plánované stavby v areálu skláren v sousedství nemovitostí navrhovatele dojde ke snížení jejich hodnoty, znehodnocení kvality bydlení a zásahu do stávajícího způsobu jejich užívání, což dokládal fotografiemi současného a vizualizacemi budoucího stavu. Zmíněná námitka nebyla (ani v zárodku) uplatněna v podaném návrhu, a proto jde o opožděný návrhový bod (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.), kterým se soud nemůže zabývat. I kdyby ale navrhovatel uvedený návrhový bod uplatnil včas, nemohl by se jím soud ani tak zabývat, a to z toho důvodu, že navrhovatel nepodal námitky proti návrhu změny č. 1 územního plánu, a tedy neuplatnil již v průběhu veřejného projednání návrhu námitku nedostatku proporcionality regulace, k níž tento návrhový bod směřuje. V této souvislosti odkazuje soud na ustálenou judikaturu správních soudů, podle níž může soud zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v opatření obecné povahy pouze v případě, že se k ní již vyjádřil správní orgán vydávající opatření obecné povahy v procesu jeho pořizování na základě podaných námitek či připomínek (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). To samé platí o námitkách uplatněných v průběhu jednání u soudu konaného dne 12. 8. 2021, jimiž navrhovatel namítal narušení lázeňského charakteru města a rezidenční zóny.
23. Soud tedy přistoupil k posouzení návrhu v rozsahu řádně a včas uplatněných návrhových bodů týkajících se výškového regulativu. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ke dni 11. 4. 2018.

Posouzení věci

24. Jak již soud předeslal v bodě 4 tohoto rozsudku, NSS zrušil výroky II a III předchozího rozsudku a v tomto rozsahu věc vrátil soudu k dalšímu řízení. NSS totiž na rozdíl od soudu dospěl k závěru, že změna č. 1 územního plánu nebyla vydána zákonem předvídaným postupem, neboť nevycházela ze schváleného návrhu, k němuž by se dotčené orgány vyjádřily. Změna výškových regulativů je rovněž nedostatečně odůvodněna. Právními závěry vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS je soud nyní vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

25. NSS ve zrušujícím rozsudku uvedl následující:

- [24] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že změna č. 1 územního plánu neodpovídá jejímu zadání. Usnesením č. 12/2017 ze dne 15. 2. 2017 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení změny č. 1 územního plánu za účelem výstavby profesionální hasičské stanice. Důvodem změny je výslovně vymezení nové plochy pro výstavbu PHZ, neboť pro účely splnění podmínek dotace bylo třeba, aby stavba byla umístěna mimo záplavové území řeky Labe. Z připojené důvodové zprávy se podává, že v souvislosti se změnou zátopových poměrů není možno plánovanou hasičskou stanicí (na kterou odpůrce hodlal čerpat dotace) postavit na původních pozemcích (v této souvislosti zastupitelstvem rovněž bylo rozhodnuto o podmíněném darování nezbytných pozemků o rozloze 4000m² pro výstavbu PHZ).
- [25] Zadání změny č. 1 územního plánu bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrce č. 66/2017 ze dne 21. 6. 2017. Z obsahu zadání (str. 5) plyne, že „cílem změny č. 1 územního plánu by mělo být především prověření možnosti využití pozemků p. č. XO, p. č. XP a p. č. XQ k výstavbě profesionální hasičské stanice.“ Pouze k této změně se následně vyjadřovaly i dotčené orgány (viz např. požadavek Ministerstva obrany ČR – respektovat a zpracovat limity a zájmy MO do textové a grafické části; požadavek GasNet s. r. o - respektovat stávající plynárenská zařízení). Pouze k této změně se mimo jiné vyjadřovalo rovněž koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 28. 12. 2017, č. j. 143208/2017/KUSK, na které poukazuje krajský soud; nelze proto souhlasit s jeho závěrem, že se dotčené orgány ke změně č. 1 územního plánu, tak jak byla následně schválena, vyjádřily. [...]
- [26] Jak vyplynulo ze spisu, k doplnění výškového regulativu došlo až při zpracování upravené verze změny územního plánu (25. 10. 2017; tato změna byla poté i předmětem veřejného projednání návrhu změny územního plánu dne 3. 1. 2018). Jakkoli Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje fakt, že stěžovatel jistě mohl v rámci veřejného projednání uplatnit námitky či připomínky k návrhu této změny, nemůže souhlasit se závěrem, který krajský soud dovodil. Procesní pasivita stěžovatele za níže popsanych skutečností a okolností, za kterých ke změně územního plánu došlo, nemůže dle přesvědčení kasačního soudu obstát jako důvod k akceptaci zcela obecného odůvodnění k přijetí doplnění výškového regulativu, k čemuž dospěl krajský soud.
- [27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným postupem (srov. algoritmus přezkumu vymezený rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98). Proces přijímání změny územního plánu byl v rozporu s § 50 odst. 1 stavebního zákona, jakož i judikaturou NSS (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010), v němž se výslovně uvádí: „Stavební zákon neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo.“
- [28] Výsledný návrh změny zcela zjevně neodpovídá schválenému zadání (k němuž se dotčené orgány vyjadřovaly), protože obsahuje nejen část týkající se PHZ, ale také změnu definice pojmu koeficient zastavěnosti (což shledal krajský soud neodůvodněné, protože v této části stěžovateli vyhověl, přičemž konstatoval, že úprava definice, která byla změnou č. 1 územního plánu provedena, tj. vypuštění zpevněných ploch, přitom podstatně mění možnosti stavebního využití dotčených ploch; to v důsledku umožňuje, aby na úkor zpevněných ploch, které se nově do koeficientu nezapočítávají, narostl rozsah zastavěných ploch ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona, zjednodušeně řečeno, umožňuje vyšší podíl zastavění stavbami, které mají svislé či obvodové konstrukce nebo jsou alespoň zastřešeny).

Dále návrh změny stanoví požadavky na výškovou hladinu budov v zastavěném území. Jedná se přitom obdobně o nikoli nepodstatné změny mající vliv na další vývoj v území (v daném případě rovněž se značným dopadem na výstavbu 12 m vysoké stavby průmyslového areálu na pozemku sousedícím s pozemkem stěžovatele). Tato část změny územního plánu zjevně nemůže být odůvodněna umístěním a výstavbou PHZ. Navrhovatel ji odůvodnil mimo jiné tím, že existoval rozpor se stávajícím stavem ve stabilizovaných plochách VL, ve kterých se nacházejí budovy vyšší, než územní plán města připouštěl; resp. byl uveden do souladu stávající stav v plochách VL s tím, že bude respektována současná výšková hladina zástavby. Jednalo se tedy o změnu oproti původnímu územnímu plánu, která však nebyla předmětem zadání a návrhu, k němuž by se dotčené orgány vůbec vyjadřovaly. Co se týče odůvodnění přijetí výškového regulativu zcela obecným konstatováním odkazujícím na hypotetické situace („ustanovení o splnění podmínek v případě stavebních úprav může být natolik svazující, že by mohlo způsobit přehodnocení rozvojových záměrů, což z hlediska zajištění pracovních míst pro obyvatele města může být kontraproduktivní“), je třeba stěžovateli přisvědčit v tom, že postrádá jakýkoliv podklad, a nemůže tedy uspokojit zákonný požadavek na řádné odůvodnění (§ 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu).

- [29] *Důvody změny územního plánu jsou dle § 46 odst. 1 písm. d) stavebního zákona povinnou náležitostí návrhu na pořízení změny územního plánu změny č. 1 – v projednávané věci výlučným a jediným schváleným důvodem územního plánu bylo umístění a stavba PHZ, což vyplývá i z připojené důvodové zprávy. Nejvyšší správní soud se na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že lze hovořit o změně, která by vycházela „z běžného vývoje při pořizování změny ÚP“. [...]*
- [30] *Pokud krajský soud v odůvodnění uvádí, že okruh regulace připravované změny územního plánu nebyl údajně dopředu zcela uzavřený, protože obsahoval vedle primárního cíle výstavby PHZ rovněž bod „další požadavky“, v němž se uvádí, že „budou prověřeny další odůvodněné požadavky obce, dotčených orgánů a veřejnosti, které budou uplatněny v rámci projednání návrhu zadání Změny č. 1 ÚP Poděbrady“, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o obecný a zcela nekonkrétní bod, který je třeba posuzovat v kontextu se schváleným návrhem změny (tedy stavbou PHZ). V žádném případě nelze dovozovat, že by tento bod mohl sloužit jako „záchytný“ či „všeobjímající“ pro případné jakékoli další rozšíření změn územního plánu v procesu jeho přijímání, jak to činí krajský soud. Takový výklad by nesporně vedl k absurdním závěrům, podle kterých by bylo možné do výsledné změny územního plánu začlenit v podstatě libovolné nesouvisející úpravy.*
- [31] *Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud správně dospěl k závěru, že stran změny definice koeficientu zastavění odpůrce nedostal požadavkům zákona, čímž zatížil opatření obecné povahy nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nedostatky odůvodnění, resp. v postupu přijímání změny však Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu shledal i co se týče změny výškových regulativů. Odůvodnění této změny je natolik obecné, že je z hlediska požadavků na přezkoumatelnost nelze aprobovat, tak, jak to učinil bez bližšího odůvodnění krajský soud.*
- [32] *Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným postupem, neboť změna č. 1 územního plánu nevycházela ze schváleného návrhu, k němuž by se dotčené orgány vyjádřily. Výškový regulativ je zcela zásadním zásahem do územního plánu, který má umožnit výstavbu vysokých budov na celém území města (v rámci ploch VL). Taková úprava má zákonitě zásadní vliv na celé*

území dotčené územním plánem ať už z hlediska hodnoty a kvality bydlení, či z hlediska urbanistické hodnoty města. [...] Záměr učinit takto zásadní úpravu územního plánu je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu třeba schválit již ve fázi zadání a řádně projednat rovněž s dotčenými orgány. To se v daném případě nestalo.“

26. Soud nepovažuje za nutné cokoli dodávat k právnímu názoru vyslovenému v citovaném zrušujícím rozsudku NSS, jímž je vázán. Soud toliko konstatuje, že dle NSS nebyla změna č. 1 územního plánu vydána zákonem předvídaným postupem, neboť nově přijatá regulace podstatně mění prostorové uspořádání ploch velkého rozsahu nevycházela ze schváleného návrhu, k němuž by se vyjádřily dotčené orgány. Změna výškového regulativu je rovněž nedostatečně odůvodněna. Výškový regulativ přitom zcela zásadně zasahuje do funkčního využití ploch dle územního plánu. Byť NSS z důvodů nevyjádřených ve zrušujícím rozsudku nevyužil oprávnění rozhodnout přímo o zrušení napadené části změny č. 1 územního plánu dle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., což by odpovídalo zásadě hospodárnosti, je z citovaného odůvodnění zřejmé, že jsou odpůrci vytýkány vady, jež zjevně mají vliv na zákonnost napadené změny č. 1 územního plánu. Proto je namístě ji zrušit i v té části návrhu, kterou soud předchozím rozsudkem zamítl, tedy v rozsahu kapitoly A6.4, kterou byla v téže kapitole územního plánu do podmínek prostorového uspořádání ploch VL doplněna věta „*ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby.*“

Závěr a náklady řízení

27. Soud uzavírá, že návrh shledal důvodným i v té části, kterou se navrhovatel domáhal zrušení části kapitoly A6.4, kterou byla v téže kapitole územního plánu do podmínek prostorového uspořádání ploch VL doplněna věta „*ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby.*“ V tomto rozsahu proto soud změnu č. 1 územního plánu zrušil, neboť nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud opakuje, že právní účinky výroku I předchozího rozsudku nejsou tímto rozsudkem nikterak dotčeny.
28. Soud shodně s výrokem I předchozího rozsudku i nyní vyhověl navrhovatelově požadavku, aby shora uvedená část změny č. 1 územního plánu byla zrušena *ex tunc* ke dni její účinnosti. Byť z rozsudku NSS č. j. 5 As 430/2019-32, jímž bylo zrušeno předchozí usnesení soudu o odmítnutí návrhu, plyne, že v dané věci nelze návrh považovat čistě za incidenční ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., nýbrž spíše za návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, a v takových případech by soudy zpravidla neměly rušit opatření obecné povahy zpětně (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS), dospěl soud k závěru, že v daném případě je takový postup nezbytný k efektivní ochraně práv navrhovatele. Soudu je z vlastní úřední činnosti ve věci sp. zn. 43 A 35/2019 známo, že rozhodnutím Městského úřadu Poděbrady ze dne 5. 11. 2018, č. j. 0065586/VZUP/2018/JZí, byla na pozemcích v areálu skláren bezprostředně sousedících s pozemky navrhovatele umístěna stavba. Navrhovatel podal proti tomuto územnímu rozhodnutí odvolání, přičemž zamítavé rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) bylo rozsudkem zdejšího soudu v uvedené věci zrušeno. Soudu není známo, zda v této bylo po zrušení předchozího rozhodnutí krajského úřadu znovu rozhodnuto a jakým způsobem. Ani po zrušujícím rozsudku NSS soud nebyl informován o novém vývoji ve věci. Soud však dospěl k závěru, že je v daném případě nezbytné zrušit předmětnou část změny č. 1 územního plánu zpětně, neboť pouze tak může být zajištěna efektivní ochrana práv navrhovatele. Pokud totiž již bylo ve věci umístění stavby v areálu skláren řízení pravomocně skončeno, pak by se zrušení

části napadené změny č. 1 územního plánu s účinky *ex nunc* (ke dni právní moci tohoto rozsudku) mohlo stát pro navrhovatele prakticky bezcenným. Nelze vyloučit ani to, že by mohlo dojít k nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o odvolání navrhovatele ve věci umístění stavby přede dnem právní moci tohoto rozsudku. Tedy, i kdyby měl soud najisto ověřeno, že ke dni vyhlášení tohoto rozsudku krajský úřad o odvolání ve věci umístění stavby nerozhodl, nemusel by se navrhovatel v případě pozdějšího nabytí právní moci rozsudku domoci efektivní ochrany svých práv.

29. Pokud jde o důkazní prostředky navržené navrhovatelem, jak již soud uvedl v bodě 42 předchozího rozsudku, během jednání konaného dne 21. 10. 2019 provedl dokazování rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 7. 2017, č. j. 093956/2017/KUSK, výzvou Městského úřadu Poděbrady ze dne 13. 9. 2017, č. j. 0051747/VUP/2017/JZí, rozhodnutím Městského úřadu Poděbrady ze dne 5. 11. 2018, č. j. 0065586/VZUP/2018/JZí, rozhodnutím krajského úřadu ze dne 2. 4. 2019, č. j. 047716/2019/KUSK, a částí soudního spisu sp. zn. 43 A 35/2019. Skutečnosti plynoucí z uvedených listin nejsou pro rozhodnutí soudu ve věci samé relevantní, a proto tyto důkazy pro nadbytečnost již znovu neprováděl. Z důvodu nadbytečnosti neprovedl soud ani navrhovatelem označené listiny, jež jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah nemusí být předmětem dokazování (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Ostatní důkazy (návrh usnesení rady odpůrce ze dne 6. 2. 2017, fotodokumentace a vizualizace nemovitostí navrhovatele, znalecký posudek) byly navrženy k prokázání skutečností, které nejsou pro posouzení věci rozhodné.
30. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nebyl v řízení úspěšný, a proto mu nepřisluší náhrada nákladů řízení. Navrhovatel, který byl ve věci zcela úspěšný, soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 43 798 Kč. Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 15 000 Kč (5 000 Kč za podání návrhu a 10 000 Kč za podání dvou kasačních stížností) a nákladů zastoupení ve výši 28 798 Kč. Náklady zastoupení tvoří odměna za sedm úkonů právní služby ve výši 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky, účast na dvou jednáních před soudem nepřesahujících dvě hodiny a sepsání dvou kasačních stížností podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], sedm paušálních náhrad hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Soud mezi účelně vynaložené náklady nezahrnul úkony spočívající v podání žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“) a náhradu nákladů za poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. ve výši 1 823 Kč, neboť soud z poskytnutých informací nevycházel a neprováděl jejich obsahem dokazování; vycházel pouze ze zápisů o jednání zastupitelstva ze dne 15. 2. 2017 a 21. 6. 2017, které byly obsahem správního spisu. Dále soud mezi účelně vynaložené náklady nezahrnul ani odměnu za úkon spočívající v prostudování spisu po obdržení informací dle zákona č. 106/1999 Sb., neboť ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) advokátního tarifu, na něž navrhovatel v této souvislosti odkazoval, nelze v řízení před soudy ve správním soudnictví vůbec aplikovat. Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21%, tedy ve výši 4 998 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil odpůrci zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce navrhovatele (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 4. dubna 2023

Mgr. Jan Čížek, v.r.
předseda senátu