



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatelky: a) **P. H.**, narozený X
bytem X

b) **E. S.**, narozená X,
bytem X

oba zastoupeni JUDr. Ing. Petrem Václavíkem, advokátem
se sídlem U nákladového nádraží 1949/2, 130 00 Praha 3

proti

odpůrci:

město Česká Třebová, IČ 278653

sídlem Staré nám. 78, 560 02 Česká Třebová

v řízení o návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy – Územního plánu Česká Třebová, vydaného usnesením Zastupitelstva města Česká Třebová č. 57/2020 ze dne 15. 6. 2020.

takto:

- I. Územní plán Česká Třebová, vydaný usnesením Zastupitelstva města Česká Třebová č. 57/2020 ze dne 15. 6. 2020, který nabyl účinnosti dne 2. 7. 2020, se ruší v části vymezující plochu „zeleň sídelní“ na pozemcích parc. č. A, B, C, D, E, vše v katastrálním území F, ke dni právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli a) náklady řízení ve výši 14 267 Kč a navrhovatelce b) náklady řízení ve výši 14 267 Kč k rukám právního zástupce navrhovatelů ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou, podanou k nadepsanému soudu dne 11. 9. 2023, se navrhovatelé domáhají přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2023, č. j. KrÚ-56648/2023/87/2023/OMSŘI/Fr, kterým rozhodl o odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová, odboru výstavby, jako správního orgánu prvního stupně, ze dne 14. 4. 2023, č. j. MUCT/27533/2021/ VYS/LBA/UZR/1-26. Tímto rozhodnutím byla podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuta žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „novostavba bytového domu, obec F“, na pozemcích parc. č. E, B, C a parc. č. A, D v katastrálním území F.
2. Navrhovatelé se současně domáhali zrušení Územního plánu Česká Třebová tzv. incidenčním návrhem na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).
3. Usnesením ze dne 21. 9. 2023, č. j. 52 A 58/2023-41, vyloučil soud návrh na přezkum opatření obecné povahy k samostatnému projednání.

II. Shrnutí argumentace obsažené v návrhu

4. Navrhovatelé se domáhali zrušení Územního plánu Česká Třebová (dále jen „územní plán“) z důvodu nezákonnosti spočívající v nepřezkoumatelnosti. Byť v petitu navrhovali zrušení celého územního plánu, návrhová argumentace směřovala pouze k části týkající se pozemků parc. č. A, B, C, D, E, vše v katastrálním území F, jichž jsou podílovými spoluvlastníky. Navrhovatelé poukazovali na nesoulad textové a grafické části územního plánu. Ačkoli předchozí územní plán jejich pozemky vymezoval jako zastavitelnou plochu (smíšenou obytnou), nově přijatý územní plán změnil kategorizaci plochy na „zeleň sídelní“. Stalo se tak pouze v grafické části, nikoli v části textové, kde k této změně chybí jakékoli odůvodnění. Navrhovatelé poukázali na zásadu kontinuity územně plánovací dokumentace: jakákoli změna oproti dřívější úpravě musí být odůvodněna, jinak je nepřezkoumatelná. Tvrdili, že se jedná o chybu v psaní.

III. Shrnutí vyjádření odpůrce

5. Odpůrce navrhoval odmítnutí návrhu pro opožděnost s poukazem na § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), eventuálně zamítnutí návrhu. Uvedl, že napadený územní plán splňuje náležitosti stanovené přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Poukázal dále na to, že se jedná o nově zpracováváný územní plán. Navrhovatelé v průběhu jeho pořizování neuplatnili žádné námitky ani připomínky. Při zpracování územního plánu se vycházelo z původní územně plánovací dokumentace a z aktuálního stavu území. Na dotčených pozemcích se nenacházela žádná stavba, nejedná se o rozpor mezi textovou a grafickou

částí ani o chybu v psaní, ale o novou koncepci, která vychází ze skutečného stavu území a návrhu zpracovatele, že je v dané ploše potřebná ochranná a izolační zeleň, oddělující parkoviště od okolní bytové zástavby. Odpůrce dále poukázal na to, že územní plán nabyt účinnosti dnem 2. 7. 2020 a navrhovatelé uzavřeli kupní smlouvu na dotčené pozemky dne 5. 10. 2020. Ještě před uzavřením kupní smlouvy se byl navrhovatel a) informovat na městském úřadě odpůrce o možném způsobu využití pozemků a byl s napadeným územním plánem seznámen, věděl tedy, že kupuje pozemky v ploše sídelní zeleně. Svůj stavební záměr řešil následně navrhovatel a) v rámci změny č. 1 územního plánu, o kterou požádal, která však nebyla schválena.

IV. Jednání

6. Krajský soud věc projednal při jednání, konaném dne 15. 11. 2023. Strany setrvaly na svých procesních stanoviscích a odkázaly na svá předchozí písemná podání ve věci.
7. Navrhovatelé jako základní otázku, jež je třeba v řízení řešit, vymezil to, zda odpůrce mohl vydat nový územní plán bez jakékoli návaznosti na dřívější územní plán. V něm byly pozemky navrhovatelů zařazeny do zastavitelné plochy. Navrhovatelé rekapitulovali skutkové okolnosti týkající se zastavěnosti dotčených pozemků a vývoje jejich katastrální evidence a územně plánovací kategorizace. Strany učinily nesporným, že dotčené pozemky byly v minulosti zastavěny.
8. Pověřený pracovník odpůrce uvedl, že ke změně přistoupili na základě znalosti dotčené lokality. Změna byla předmětem nikoli změny územního plánu, ale nového územního plánu. Soulad zápisu v katastru nemovitostí se skutečností je odpovědností vlastníka. Navrhovatelé v procesu přijímání změny nečinili žádné kroky, z nichž by odpůrce mohl nabýt dojmu, že daná lokalita má být kategorizována jinak, než bylo navrženo. Navrhl svědecký výslech zaměstnankyně městského úřadu Glaserové k prokázání toho, že navrhovatel a) řešil před koupí pozemků možnost jejich zastavitelnosti. Změna plochy byla předmětem navržené změny nového územního plánu, která však z důvodu nesouhlasu vlastníků sousedních pozemků nebyla přijata.
9. Krajský soud neprovedl navrhovateli navržené důkazy rozhodnutím o zrušení čísla popisného, výňatkem z původního územního plánu platného do 2. 7. 2020, snímek z portálu Mapy.cz, situačním výkresem dotčené plochy, návrhem na pořízení změny územního plánu a souvisejícími usneseními rady a zastupitelstva odpůrce, výňatkem ze stavebního povolení na supermarket X, kupní smlouvou, kterou navrhovatelé nabyli předmětné pozemky. Neprovedl ani odpůrcem navrhovaný výslech zaměstnankyně městského úřadu.
10. Navrhovatelé tvrdili, že jejich stavební záměr by byl za účinnosti předchozího územního plánu přípustný. Odpůrce k tomu uvedl, že v předchozím územním plánu byla lokalita zařazena do plochy „občanská vybavenost vyšší“, v dané lokalitě nebylo možné stavět bytový dům, pouze v rámci smíšené bytové výstavby služební byty. Navrhovatel a) uvedl, že vycházel z kritérií pro občanskou vybavenost vyšší a smíšenou městskou zástavbu v novém územním plánu.
11. Další jednání se konalo 28. 11. 2023. Krajský soud považoval za nutné doplnit dokazování ve vztahu ke sporné skutečnosti, zda v podmínkách původního územního plánu by byl stavební záměr navrhovatelů přípustný. Odpůrci soud usnesením uložil povinnost

předložit předchozí územní plán, resp. jeho část týkající se návrhem dotčené plochy, včetně stanovení přípustného a nepřípustného využití této plochy. Při jednání byly provedeny důkazy listinami „Změna č. 2 Územního plánu města Česká Třebová“ a „Územní plán města Česká Třebová – právní stav po změně č. 9“, vyjádření Ing. arch. P. K. (zhotovitele původního územního plánu) ze dne 21. 11. 2023. K posledně uvedenému důkazu odpůrce přednesl stanovisko, založené v písemné podobě na č. l. 70 soudního spisu. Závěrem navrhovatelé navrhli zrušení územního plánu, odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu.

V. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal v mezích návrhu opatření obecné povahy v řízení vedeném podle § 101a a násl. s. ř. s. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.

13. Návrh je přípustný.

Podmínky pro incidenční přezkum jsou splněny, návrh není opožděný

14. Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda se jedná o tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, anebo zda se jedná o přezkum abstraktní. Pokud by se totiž materiálně jednalo o abstraktní, nikoli incidenční přezkum, bylo by nutno návrh odmítnout pro opožděnost, neboť by se uplatnila lhůta stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s.

15. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí: *Návrh 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 je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

16. Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36).

17. Navrhovatelé v projednávané věci formálně postupovali podle věty druhé § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy společně s žalobou proti územnímu rozhodnutí podali návrh na zrušení části územního plánu. Správní orgány ve věci vycházely ze závazného stanoviska Městského úřadu Česká Třebová, odboru rozvoje města a investic, jako orgánu územního plánování (stanovisko ze dne 7. 1. 2022, č. j. MUCT/27165/2021/RMI/JKO/1279). Toto závazné stanovisko bylo potvrzeno Krajským úřadem Pardubického kraje, odboru rozvoje, oddělení územního plánování (rozhodnutí ze dne 16. 8. 2022, č. j. KrÚ 60533/2022). Orgány územního plánování posuzovaly soulad záměru s územně plánovací dokumentací se záporným závěrem. Není tak pochyb o tom, že napadeného územního plánu bylo ve věci územního řízení *užito* ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Krajský soud zastává názor, že pojem „užito“ je třeba vykládat extenzivně, v jeho nejširším významu. V územním řízení je stavební úřad povinen zabývat se otázkou souladu s územně plánovací dokumentací vždy; v některých případech tento soulad posuzuje sám, v některých případech vychází ze závazného stanoviska orgánu územního plánování (§ 90 odst. 2 stavebního zákona). V zásadě tedy platí, že v územním řízení je územně plánovací dokumentace *užito* (ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.) vždy, ať již přímo, nebo nepřímo prostřednictvím závazného stanoviska orgánu územního plánování. Souvislost žalobních argumentů směřující

k nezákonnosti územního rozhodnutí s návrhovými argumenty je zřejmá a je podstatné, že v projednávané věci stěžovatel v žalobě, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, namítá také nezákonnost aplikovaného územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014-45). V projednávané věci tedy byly splněny podmínky pro incidenční přezkum opatření obecné povahy – Územního plánu Česká Třebová.

18. S ohledem na to bylo třeba posoudit návrh jako včasný. Z toho důvodu nebyl dán důvod pro odmítnutí návrhu pro opožděnost, jak navrhoval odpůrce.

Navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni

19. Správní soudnictví je obecně vystavěno na principu poskytování ochrany veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.). Navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části musí tvrdit, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.).
20. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly rozvedeny v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena; nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Aktivní procesní legitimace je pak dána, tvrdí-li navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně možnost dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.
21. Krajský soud se zabýval tím, zda jsou dotčena veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Nemohl totiž přehlédnout, že navrhovatelé se stali vlastníky dotčených pozemků již za účinnosti (nového) územního plánu.
22. Krajský soud v této souvislosti považoval nejprve za nutné učinit si úsudek o tom, zda podle územního plánu, účinného do 2. 7. 2020 (dále „původní územní plán“) by byl stavební záměr navrhovatelů přípustný. Pokud by přípustný nebyl, nebyli by navrhovatelé na svých veřejných subjektivních právech dotčeni, neboť právní postavení navrhovatelů (resp. jejich právních předchůdců) by se v podstatném ohledu (tedy s ohledem na konkrétní stavební záměr, v incidenci s nímž je posuzována zákonnost napadeného opatření obecné povahy) nijak nezhoršilo.
23. Z důkazů listinami „Změna č. 2 Územního plánu města Česká Třebová“ a „Územní plán města Česká Třebová – právní stav po změně č. 9“ krajský soud zjistil, že dotčené pozemky navrhovatelů byly změnou č. 2 zařazeny jako plocha X do plochy „občanské vybavenosti vyšší“. Tyto plochy zahrnují vybavenost městského regionálního, případně nadregionálního významu. Jedná se o plochy a stavby sloužící školství a výchově, kultuře a osvětě, sportu a zdravotnictví a sociální péči, maloobchodu a velkoobchodu, ubytování, veřejnému stravování, službám, veřejné správě a administrativě, církvi a společenským účelům. Přípustným funkčním využitím byly mimo jiné stavby pro ubytování, odstavná stání pro vozidla do 3,5 t a garáže sloužící potřebě funkčního využití, služební byty, hromadné garáže pro vozidla do 3,5 t. Nepřípustným funkčním využitím byly stavby a plochy pro výrobu a služby s negativními vlivy na životní a obytné prostředí, stavby a plochy pro shromažďování a likvidaci odpadů, stavby a plochy pro chov hospodářských zvířat, velkoprostorové sklady, stavby a plochy pro technické a dopravní vybavení

s negativním dopadem na životní a obytné prostředí. V průběhu pořizování změny č. 2 bylo vyhověno námitce směřující k rozšíření plochy X o část pozemku parc. č. G a pozemek parc. č. H v kat. úz. F. Změnou č. 9 byly dotčené pozemky označeny jako plocha změny Y. V čl. 6 odst. X. je lokalita Y určena jako podmíněčně přípustná, pro stavby pro bydlení bude v územním řízení doloženo měření hluku. Z tabulky na str. 14 dokumentu „Územní plán města Česká Třebová – právní stav po změně č. 9“ se podává zařazení plochy Y do ploch smíšeného území. Tyto plochy slouží pro bydlení a občanskou vybavenost a stanoví se pro ně přípustné funkční využití mimo jiné pro stavby a plochy pro bydlení s integrovanou občanskou vybaveností.

24. Z vyjádření Ing. arch. P. K. (zhotovitele původního územního plánu) ze dne 21. 11. 2023 krajský soud zjistil, že navrhovaná stavba bytového domu je v souladu s regulativy občanské vybavenosti vyšší v původním územním plánu. Argumentace odpůrce významem pojmů dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., předaná soudu písemně (stanovisko na č. l. 70 soudního spisu) a přednesená u jednání dne 28. 11. 2023 je nepřipadná, neboť zaměňuje pojmy „ubytování“ a „ubytovací zařízení“.
25. Stavebním záměrem navrhovatelů je novostavba čtyřpodlažního bytového domu s 18 jednotkami (byty) v půdorysném uspořádání do obdélníka s plochou střechou. V rámci objektu je navrženo 12 garáží a 6 parkovacích míst.
26. Krajský soud tak usoudil (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), že záměr navrhovatelů by podle původního územního plánu byl přípustný. Pokud by byl následně územní plán v napadené části shledán nepřezkoumatelným a tedy nezákonným, zasahovalo by to do veřejných subjektivních práv navrhovatelů, a to i přes to, že se vlastníky dotčených pozemků stali již za jeho účinnosti. Stěží by bylo totiž možno zpochybnit zásah do jejich práv argumentem, že jim byl v době koupě dotčených pozemků znám platný stav územně plánovací dokumentace, který je však stížen vadou nezákonnosti.
27. Další důkazní návrhy (výše bod 9.) krajský soud považoval za nadbytečné, neboť měly sloužit k prokázání skutečností, které nebyly mezi stranami sporné nebo dostatečně vyplynuly z obsahu spisové dokumentace nebo jiných důkazů. Důkaz výsledkem zaměstnankyně odpůrce soud neprovedl, neboť skutečnost, jež jím měla být prokázána, nebyla pro posouzení věci podstatná.
28. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nevylučuje ani skutečnost, že jejich právní předchůdci v průběhu pořízení nového územního plánu nevznášeli námitky k předmětné změně. Smysl institutu incidenčního přezkumu tkví v tom, že je nástrojem ochrany práv těch, kdo v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva aktivně neuplatňovali. V opačném případě by se okruh aktivně procesně legitimovaných osob shodoval s okruhem osob legitimovaných iniciovat abstraktní přezkum; že tyto dva okruhy oprávněných osob jsou naopak odlišné, vyplývá výslovně z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.
29. Vyřešení otázky splnění podmínek pro incidenční přezkum, s tím související otázky včasnosti návrhu a aktivní procesní legitimace navrhovatelů bylo nutné pro závěr o přípustnosti návrhu.
30. Dále se pak krajský soud zabýval věcným přezkoumáním návrhu.

K podmínkám soudního přezkumu územně plánovací dokumentace

31. Napadené opatření obecné povahy – územní plán – je právní institut upravený zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (stavební zákon). Jde o dokument, stanovující základní koncepci rozvoje obce, vydávaný ve formě opatření obecné povahy, tedy jako správní akt adresovaný konkrétně neurčenému okruhu osob na území, pro které byl zpracován. Základním účelem územního plánu je regulace možných způsobů využití území. Z povahy věci vyplývá, že územní plán vždy více či méně zasahuje do vlastnického práva těch vlastníků, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, protože dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat podstatné omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Jedná se však o omezení z legitimních důvodů, neboť územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území.
32. Podle ustálené judikatury správních soudů dochází při územním plánování k vážení zájmů soukromých i veřejných; výsledkem toho procesu musí být (logicky) rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými. Řešení zvolené územním plánem tedy může legitimně omezit (a často omezuje) výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, přičemž rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickým rozhodnutím konkrétního zastupitelského orgánu a je projevem ústavně garantovaného práva na samosprávu. Toto oprávnění však není bezbřehé, neboť existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné také omezení plynoucí z ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, dodržování principu proporcionality atd.). V tomto smyslu se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy „o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“
33. Obdobně ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 - 102, NSS uvedl, že „výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených

nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“

34. Soud není oprávněn v případě změny využití území „vnucovat“ obci jako politické jednotce jinou variantu, než kterou ona sama zvolí, když je nutné respektovat význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu. Zásah však musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
35. Zároveň je nutné konstatovat, že základním právním prostředkem pro uplatnění nesouhlasu se zásahem do vlastnického práva jsou námitky, přičemž dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy i rozhodnutí o námitkách. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116: *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky, proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili.“* „Závažné důvody“, pro které by bylo možno přes pasivitu navrhovatele v průběhu pořizování územního plánu přistoupit k jeho zrušení či částečnému zrušení, rozšířený senát NSS v citovaném usnesení nespecifikoval, učinil tak ovšem senát NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1As 2/2010-185, který tyto závažné důvody spatřoval v *„porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“*
36. Nelze opomenout závěry shrnuté v právní větě rozsudku NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48: *„[a]ni z judikturních závěrů o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace jako aktů územní samosprávy nelze v žádném případě dovodit, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. Zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). I ‚politické‘ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Při posuzování své pravomoci soud nemůže zaměňovat otázky zákonnosti, proporcionality a vhodnosti řešení přijatého v přezkoumávané územně plánovací dokumentaci.“*
37. V projednávané věci byl podstatou sporu nesoulad mezi textovou a grafickou částí územního plánu, v němž navrhovatelé spatřovali nepřezkoumatelnost územního plánu.
38. K přezkoumatelnosti předně ustanovení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. Podle § 68 odst. 1 správního řádu, který se pro opatření obecné povahy užije přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu, platí, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní

obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87). Platí, že i 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 (viz rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Je-li vlastník zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu. V žádném případě však nelze dospět k závěru, že by měla být v takovém případě pomyslná hranice přezkoumatelnosti snížena tak, že tyto důvody nebudou vůbec seznatelné (tamtéž).

39. K otázce vzájemného vztahu textové a grafické části územního plánu vyplývá z judikatury teze, že grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech, přičemž pouhé vymezení prvku v grafické části nelze považovat za dostačující, neboť obě části územně plánovací dokumentace musejí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, a ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011-74).
40. Nutno vzpomenout i zásadu kontinuity územního plánování a s tím související nutnost náležitého odůvodnění změn.
41. NSS v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, dovodil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, což na druhé straně nesmí znemožnit revizi existujícího stavu (...). Tato revize však nemůže být provedena svévolně, tj. bez přiměřeně závažných věcných důvodů (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63). Platí, že zásadní funkční změny v územních plánech, které se dotýkají vlastnických práv i práva na podnikání, je třeba odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83).
42. Územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel zásad územního rozvoje snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě jí přijatých dokumentací nižšího stupně (viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53).
43. Území obce, které tvoří teritoriální substát územní samosprávy, odpůrkyni (obci – pozn. soudu) nepatří, a nemůže k němu přistupovat jako pán-suverén, jenž autoritativně vlastníkům pozemků určuje, jak je mohou využít. Úkolem odpůrkyně v oblasti územního plánování je koordinovat soukromé zájmy jednotlivých vlastníků a zohlednit (prosadit) skutečné veřejné zájmy vyskytující se na území obce (viz. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63).
44. Je třeba vycházet z toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 – 45).

45. *Má-li dojít ke změně funkčního využití ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).*
46. *Změna funkčního využití ploch provedená skrze změnu územního plánu je možná ve dvou případech, a to (1) dojde-li k relevantní změně okolností, anebo (2) je-li původní řešení věcně nesprávné a koliduje s veřejným zájmem. Ať už se jedná o první či druhý důvod, je nezbytné, aby byl tento důvod zřejmý z odůvodnění změny. Jestliže tomu tak není, jedná se o nedostatečné odůvodnění, jež eo ipso zakládá nepřezkoumatelnost OOP, a to bez ohledu na to, zda vlastník dotčených pozemků (ne)uplatnil námitky v průběhu procesu přijímání změny (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113).*

Návrh je důvodný

47. Vzájemný vztah aktivní procesní a aktivní věcné legitimace navrhovatele lze v souladu s judikaturou NSS stručně vymezit tak, že aktivní procesní legitimace zakládá *přípustnost* návrhu, naproti tomu aktivní věcná legitimace zakládá *důvodnost* návrhu. Zatímco otázkou aktivní procesní legitimace (tedy přípustnosti návrhu) se soud zabývá v rámci zkoumání podmínek řízení, otázka aktivní věcné legitimace (tedy důvodnost návrhu) je věcí samotného meritorního posouzení. Procesní a věcnou legitimaci však v podmínkách správního soudnictví nelze od sebe oddělovat, jedná se o komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost (tvrzení o zkrácení na právech – jeho pravdivost). Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud je aktivní procesní legitimací chápáno (myslitelné) tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní věcná legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).
48. Návrh je důvodný.
49. Soud se při přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy přidržel algoritmu stanoveného v rozsudku NSS sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005, a to s vědomím toho, že tento algoritmus není pro správní soudy závazný, zůstává však použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou využívat při strukturování své argumentace (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57).
50. Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích:
- (i) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
 - (ii) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*),
 - (iii) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
 - (iv) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium), a konečně
 - (v) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

51. Současne platí, že soud je při přezkumu vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud se tedy věnoval přezkumu jen v těch bodech algoritmu, kde byly vzneseny návrhové body.
52. Otázkou pravomoci odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy a toho, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nejednal *ultra vires* (první a druhý bod algoritmu) netřeba se zabývat, tato otázka nebyla mezi stranami předmětem sporu a krajský soud nezjistil skutečnosti, které by svědčily pro to, že by se odpůrce při vydání opatření obecné povahy pohyboval mimo svou zákonnou pravomoc a působnost.
53. Základní návrhový bod byl ovšem vznesen v otázce zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy (třetí bod algoritmu), když byla namítána nepřezkoumatelnost územního plánu.
54. Krajský soud si vyžádal spisovou dokumentaci k napadenému územnímu plánu. Z té zjistil, že základní návrhový bod je důvodný. Zařazení dotčených pozemků ve vlastnictví navrhovatelů z původní plochy „občanská vybavenost vyšší“, resp. „smíšené území“ (srov. výše bod 23.) nově na „zeleň sídelní“ se stalo pouze v grafické části územního plánu. V textové části naprosto chybí jakékoli odůvodnění této změny.
55. Jak bylo řečeno, platí zásada kontinuity územního plánování, která určuje, že má být vždy respektována předchozí územně plánovací dokumentace. Jakékoli změny jsou možné, jsou-li náležitě odůvodněné. Odůvodnění je z povahy věci vyhrazeno textové části územního plánu. Promítla-li se v dané věci změna toliko v grafické části, zcela to popírá tezi, že grafická část má být zobrazením textové části územního plánu v mapových podkladech, a že obě části musejí být ve vzájemném souladu. Došlo-li ke změně jen v grafické části bez náležitého odůvodnění, jde o postup odporující ustanovení § 173 odst. 1 i § 174 správního řádu za použití § 68 odst. 1 správního řádu a navazující judikatuře. Chybí základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, tedy důvody „výroku“ (rozuměj: provedené změny), podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.
56. Na těchto náležitostech je pak třeba trvat i za situace, kdy byl vlastník dotčených pozemků (právní předchůdce navrhovatelů) v procesu přijímání nového územního plánu pasivní. I tak by měly být uvedeny alespoň esenciální důvody zvoleného postupu. Odpůrce – pamětliv zásady kontinuity územně plánovací dokumentace – by měl v odůvodnění změny vyjádřit přiměřeně závažné věcné důvody, které jej vedly ke změně. Jedině tak ze sebe může setřást nikoli nedůvodně se jevící pochybnosti o tom, zda jeho postup nebyl libovolný či dokonce svévolný. Tyto přiměřeně závažné důvody se pak musí opírat buď o relevantní změnu okolností, nebo o závěr, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem.
57. Návrhový bod v otázce rozporu obsahu opatření obecné povahy se zákonem (čtvrtý bod přezkumného algoritmu – materiální kritérium) nebyl vznesen. Krajský soud se touto otázkou nezabýval.
58. Návrhový bod v otázce proporcionality zásahu do práv navrhovatelů (pátý bod algoritmu) nebyl vznesen. Ani touto otázkou se krajský soud nezabýval.
59. Krajský soud tak dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a tedy nezákonné. Argument odpůrce, že územní plán splňuje

náležitosti stanovené přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., v této souvislosti neobstojí. Důvodná není – vzhledem k judikované zásadě kontinuity územně plánovací dokumentace – ani námitka, že se nejednalo o změnu stávajícího územního plánu, ale nově pořizovaný územní plán. Argumentací ohledně potřebnosti pásu izolační zeleně mezi parkovištěm supermarketu X a okolní bytovou zástavbou se krajský soud podrobněji nezabýval, neboť argumentace věcně odůvodňující předmětnou změnu zařazení dotčených pozemků, vznesená až ve vyjádření k návrhu, nemůže zhojit absenci těchto důvodů v samotném územním plánu.

60. S plným respektem k ústavně zaručenému právu odpůrce na samosprávu, a aniž by do tohoto práva chtěl jakkoli neproporcionálně zasahovat, musí soud konstatovat, že v projednávané věci odpůrce nedostal svým povinností správního orgánu územního plánování, když při vydání územního plánu nedodržel kogentní ustanovení zákona stanovující požadavky na jeho obsah a vydal tak opatření obecné povahy v rozporu se zákonem stanoveným postupem. Není pochyb o tom, že zařazení pozemků navrhovatelů z plochy zastavitelné (občanské vybavenosti vyšší, resp. smíšeného území) do plochy zásadně nezastavitelné (sídlní zeleně) je změnou, která podstatným způsobem zasáhla do vlastnického práva navrhovatelů. Navrhovatelé tak prokázali, že jejich právní sféra byla dotčena nezákonně vydaným opatřením obecné povahy, pročež krajský soud shledal návrh důvodným a vyhověl mu.

VI.

Závěr a náklady řízení

61. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že návrh je důvodný, proto napadené opatření obecné povahy v dotčené části zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s., a to ke dni právní moci rozsudku. Přestože v petitu bylo navrženo zrušení celého územního plánu, soud vycházel z obsahu návrhu a rozsahu návrhových bodů, z nichž bylo zřejmé, že navrhovatelé napadají územní plán v části, dotýkající se plochy vymezené na pozemcích v jejich vlastnictví. V tomto rozsahu také soud o zrušení územního plánu rozhodl, aniž by současně rozhodoval o zamítnutí ve zbytku návrhu, což by v podmínkách dané věci bylo samoúčelným formalismem.
62. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé byli ve věci zcela úspěšní, náleží jim tak právo na náhradu nákladů řízení v dále uvedeném rozsahu.
- Každý z navrhovatelů zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
 - Navrhovatelé byli zastoupeni advokátem, náleží jim proto náhrada nákladů právního zastoupení.
 - Advokát vykonal celkem 2 úkony právní služby (účast u jednání dne 15. 11. 2023 a 28. 11. 2023). Sazba za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodu 5. se snížením o 20 % podle § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, částku 2 480 Kč, celkem za 2 úkony 4 960 Kč náleží každému z navrhovatelů.
 - Advokátu dále náleží paušální náhrada hotových výdajů za 2 úkony po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 600 Kč. Nárok na paušální náhradu hotových výdajů rozdělil soud mezi navrhovatele rovným dílem, každému tak náleží 300 Kč.

- e. Zástupce navrhovatelů vynaložil v souvislosti s jednáními dne 15. 11. 2023 a 28. 11. 2023 cestovné osobním vozidlem Ford Tourneo Custom ve výši 1 999 Kč za jednu cestu (účtovaná vzdálenost Praha – Pardubice a zpět 240 km, průměrná spotřeba dle TP 0,071 l/km, palivo NM, cena paliva dle prováděcího právního předpisu 44,10 Kč/l, náhrada za opotřebení dle téhož 5,20 Kč/km), celkem 3 998 Kč, a promeškaný čas k jednáním v rozsahu 4 půlhodin po 100 Kč za jednu cestu (§ 14 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 800 Kč. Nárok na náhradu za cestovné a promeškaný čas advokáta rozdělil soud mezi navrhovatele rovným dílem, každému tak náleží 2 399 Kč.
 - f. Advokát je plátcem DPH, náleží mu proto náhrada za tuto daň ve vztahu ke každému z navrhovatelů ve výši 1 608 Kč.
 - g. Celkem náleží každému z navrhovatelů náhrada nákladů řízení ve výši 14 267 Kč.
 - h. Krajský soud nepřiznal náhradu nákladů za úkon právní služby – převzetí a přípravu zastoupení, tento úkon bude zohledněn při rozhodování ve věci, vedené zdejším soudem pod sp. zn. 52 A 58/2023. Krajský soud dále nepřiznal náhradu nákladů za úkon – vyjádření ze dne 21. 11. 2023: šlo pouze o průvodní dopis k předložení listinného důkazu, nikoli o vyjádření ve věci samé, přitom důkazní návrh mohl být vznesen a listina předložena při jednání, nejedná se proto o důvodně vynaložený náklad ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s.
63. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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.

Pardubice 28. listopadu 2023

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu