



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudkyně Veroniky Juříčkové ve věci navrhovatelů: **a) P. H.**, a **b) E. S.**, oba zastoupeni advokátem JUDr. Ing. Petrem Václavíkem, sídlem U nákladového nádraží 1949/2, Praha 3, proti odpůrci: **město Česká Třebová**, sídlem Staré náměstí 78, Česká Třebová, týkající se incidenčního návrhu na zrušení územního plánu města Česká Třebová přijatého usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 15. 6. 2020, č. 57/2020, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 11. 2023, č. j. 52 A 61/2023-80, ve znění opravného usnesení ze dne 15. 5. 2024, č. j. 52 A 61/2023-95,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 11. 2023, č. j. 52 A 61/2023-80, ve spojení s opravným usnesením ze dne 15. 5. 2024, č. j. 52 A 61/2023-95, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Navrhovatelé poté, co se s účinky ke dni 7. 10. 2020 stali spoluvlastníky pozemků st. p. XA, XB a XC a p. č. XD a XE v k. ú. a obci Č. T. (dále též společně jako „sporné pozemky“), společně požádali o umístění stavby čtyřpodlažního bytového domu s 18 bytovými jednotkami (dále jen „záměr bytového domu“) na sporných pozemcích. V návaznosti na negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování poukazující na to, že sporné pozemky jsou platným územním plánem zařazeny v ploše sídelní zeleně (SZ), kde jsou stavby bytových a rodinných domů nepřípustné, Městský úřad Česká Třebová

v pořadí druhým rozhodnutím ze dne 9. 11. 2022, č. j. MUCT/27533/2021/VYS/LBA/UZR/1-16, žádost navrhovatelů zamítl. Odvolání navrhovatelů posléze zamítl rozhodnutím ze dne 4. 7. 2023, č. j. KrÚ-56648/2023/87/2023/OMSŘI/Fr (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu“), Krajský úřad Pardubického kraje a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Navrhovatelé brojili proti rozhodnutí krajského úřadu žalobou, v níž žádali, aby Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) současně zrušil i územní plán města Česká Třebová přijatý usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 15. 6. 2020, č. 57/2020, (dále jen „napadený územní plán“). Krajský soud návrh na přezkum napadeného územního plánu vyloučil k samostatnému projednání pod sp. zn. 52 A 61/2023 a řízení o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu vedené pod sp. zn. 52 A 58/2023 přerušil do doby rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[3] Rozsudkem ze dne 28. 11. 2023, č. j. 52 A 61/2023-80, ve spojení s opravným usnesením ze dne 15. 5. 2024, č. j. 52 A 61/2023-95, (dále jen „napadený rozsudek“) krajský soud návrhu částečně vyhověl tím, že zrušil napadený územní plán ke dni právní moci rozsudku v části vymezující na sporných pozemcích plochu „zeleň sídelní“, a rozhodl o nákladech řízení. Krajský soud konstatoval, že se jedná o tzv. incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný společně s žalobou na zrušení rozhodnutí, v němž správní orgány z napadeného územního plánu vycházely v důsledku aplikace závazného stanoviska orgánu územního plánování, a proto mohl být návrh podán bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „s. ř. s.“). Návrh tedy posoudil jako včasný.

[4] Pokud jde o aktivní procesní legitimaci navrhovatelů, krajský soud konstatoval, že podmínkou dotčení navrhovatelů na veřejných subjektivních právech bylo zjištění, že na základě předchozího územního plánu účinného do 2. 7. 2020 by byl záměr bytového domu přípustný. Pokud by se právní postavení navrhovatelů v podstatné míře vydáním napadeného územního plánu nezhoršilo, navrhovatelé by dotčení na veřejných subjektivních právech nebyli. Na aktivní procesní legitimaci naopak nemá vliv skutečnost, že právní předchůdci navrhovatelů v procesu pořízení napadeného územního plánu neuplatňovali námitky, protože institut incidenčního přezkumu opatření obecné povahy je koncipován jako nástroj ochrany těch, kteří svá práva v procesu pořízení opatření obecné povahy aktivně neuplatňovali.

[5] Na základě dokazování změnou č. 2 předchozího územního plánu a úplným zněním předchozího územního plánu po změně č. 9 krajský soud skutkový stav vyhodnotil tak, že sporné pozemky byly změnou č. 2 zařazeny jako plocha 203/Z do plochy „občanské vybavenosti vyšší“, v níž bylo přípustné využití mj. pro stavby sloužící ubytování, přičemž změnou č. 9 byly sporné pozemky přerazeny jako „smíšené území“ do plochy změny Z 9.4, u níž bylo podmíněně přípustné využití pro stavby bydlení, a to za podmínky doložení měření hluku v územním řízení. Krajský soud dále z dokazování vyjádřením zhotovitele předchozího územního plánu ze dne 21. 11. 2023 vyvodil závěr, že záměr bytového domu by byl v souladu s regulativy „občanské vybavenosti vyšší“, a proto jsou navrhovatelé k podání návrhu aktivně procesně legitimováni. K argumentaci odpůrce ustanovením § 2

pokračování

písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 4. 10. 2021 (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) ve shodě s tímto vyjádřením konstatoval, že je nepřipadná, jelikož zaměňuje pojmy „ubytování“ a „ubytovací zařízení“.

[6] Ve věcném přezkumu se krajský soud přidržel historického pětibodového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, a námitku nesouladu mezi textovou částí (která mlčí) a grafickou částí napadeného územního plánu (jež sporné pozemky zařazuje do plochy SZ) vyhodnotil ve třetím kroku jako námitku procesní nezákonnosti, kterou shledal důvodnou. Navrhovatelům přisvědčil, že v textové části napadeného územního plánu skutečně chybí jakékoliv zdůvodnění přearování sporných pozemků z původních ploch „občanská vybavenost vyšší“, resp. „smíšené území“, do plochy „zeleň sídelní“. Zásada kontinuity územního plánování sice změny připouští, ale jen jsou-li náležitě odůvodněné, což z povahy věci může zachycovat jen textová část územního plánu. Grafická část je pouze zobrazením textové části v mapových podkladech, přičemž obě části musejí být ve vzájemném souladu, což zde chybí. Změna grafické části bez toho, aby byla doprovázena náležitým odůvodněním, podle krajského soudu odporuje požadavkům kogentních ustanovení § 173 odst. 1 a § 174 ve spojení s § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a navazující judikatuře. Na přítomnosti základních obsahových náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí (důvody provedené změny, podklady pro její vydání a úvahy, jimiž se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů) je podle krajského soudu třeba trvat i tam, kde byl vlastník dotčených pozemků pasivní. Neuvedení alespoň esenciálních důvodů zvoleného postupu vyvolává pochyby, zda nebyl postup odpůrce libovůlí či dokonce svévolí. Dostačující v tomto směru není splnění náležitostí stanovených přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění účinném do 28. 1. 2018 (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a s ohledem na zásadu kontinuity územního plánování není relevantní ani skutečnost, že se nejedná o změnu územního plánu, ale o územní plán nový. Vysvětlení poskytnuté odpůrcem až ve vyjádření k návrhu přitom nemůže zhojit absenci takového odůvodnění v napadeném územním plánu. Není přitom pochyb, že zařazení sporných pozemků ze zastavitelné plochy do plochy nezastavitelné je změnou, která podstatně zasahuje vlastnické právo navrhovatelů. Přestože bylo požadováno zrušení napadeného územního plánu jako celku, s ohledem na argumentaci navrhovatelů týkající se pouze sporných pozemků krajský soud napadený územní plán zrušil ke dni právní moci rozsudku jen v této části.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelů

[7] Kasační stížností odpůrce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhuje jeho zrušení buď za současného odmítnutí návrhu, anebo s tím, aby byla věc vrácena krajskému soudu k novému projednání.

[8] V první řadě stěžovatel krajskému soudu vytýká, že chybně interpretoval provedené důkazy, když dospěl v odst. 23 napadeného rozsudku k závěru, že změna č. 9 předchozího

územního plánu zařadila sporné pozemky do plochy smíšeného území, které slouží mj. pro bydlení. Stěžovatel znovu předkládá textové a grafické části změn č. 2 a č. 9 předchozího územního plánu a poukazuje na to, že změna č. 2 zařadila od září 2008 do ploch občanské vybavenosti vyšší (OVv) jako plochu změny 203/Z pouze pozemky st. p. XA a XC a p. č. XE, jelikož zbylé sporné pozemky již v tomto funkčním využití byly zařazeny dříve. Změna č. 9 se naopak sporných pozemků vůbec netýkala, jelikož změnová plocha Z 9.4 se týkala pozemků p. č. XF, XG a XH. Sporné pozemky tedy nebyly zařazeny do ploch smíšeného území. To ostatně potvrzuje i navrhovatel předložený důkaz v podobě vyjádření Ing. arch. P. K., z nějž krajský soud v odst. 24 napadeného rozsudku bez bližšího vysvětlení přebírá informaci, že sporné pozemky byly před vydáním napadeného územního plánu v ploše občanské vybavenosti vyšší, ačkoliv jde o skutkový závěr rozporný se závěrem v předcházejícím odst. 23. Závěr o zařazení sporných pozemků do plochy smíšeného území je tak podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nemá oporu ve spisech. Stěžovatel předpokládá, že výklad krajského soudu vycházel z výkresu právního stavu po změně č. 9, který je soutiskem hlavního výkresu předchozího územního plánu a všech jeho devíti změn a v němž je značka Z 9.4 přímo nad označením plochy 203/Z, a předkládá za tím účelem srovnávací mapu, v níž barevně zvýraznil pozemky dotčené změnou 203/Z, jichž se spor týká, a změnou Z 9.4, které předmětem soudního řízení naopak nejsou. V souvislosti s vyjádřením Ing. arch. P. K. současně stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se nijak nevypořádal se stěžovatelovým tvrzením, že je finančně zainteresován na úspěchu navrhovatelů, a proto v rozporu s právními předpisy tvrdí, že stavba bytového domu je v souladu s regulativy plochy občanské vybavenosti vyšší. Pravdivé není ani konstatování krajského soudu, že Ing. arch. P. K. byl zhotovitelem předchozího územního plánu. To ve svém vyjádření netvrdí ani Ing. arch. P. K., který byl zhotovitelem pouze některých změn předchozího územního plánu, ale netvořil regulativy, takže jeho výklad není autorským výkladem a nemá žádnou právní relevanci.

[9] Ve vztahu k výkladu regulativů stěžovatel považuje za nepřezkoumatelné sdělení krajského soudu v odst. 24 napadeného rozsudku, že zaměňuje pojmy ubytování a ubytovací zařízení. Tato otázka je přitom podstatná pro posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Stěžovatel cituje regulativy přípustného využití ploch občanské vybavenosti vyšší podle předchozího územního plánu a upozorňuje na to, že zde není uvedena stavba pro bydlení (bytový dům). Obecné požadavky na vymezení ploch řeší vyhláška č. 501/2006 Sb., která v § 6 odst. 2 u ploch občanského vybavení uvádí, že zahrnují mj. pozemky staveb a zařízení občanského vybavení pro ubytování. Zde je třeba přihlédnout k definici základních pojmů v § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle níž se stavbou ubytovacího zařízení rozumí stavba, kde je poskytováno ubytování a služby s tím spojené; stavbou ubytovacího zařízení není bytový a rodinný dům a stavba pro rodinnou rekreaci. S ohledem na to je stěžovatel přesvědčen, že navrhovatelé nebyli aktivně procesně legitimováni, neboť jejich právní postavení se přijetím napadeného územního plánu v podstatném ohledu nezhoršilo (záměr bytového domu nemohli realizovat ani před přijetím napadeného územního plánu). Nadto stěžovatel považuje za potřebné připomenout, že se navrhovatelé stali vlastníky sporných pozemků již za účinnosti sporného územního plánu. Napadený rozsudek je podle stěžovatele založen na nesprávném posouzení právní otázky, vychází ze skutkové podstaty nemající oporu ve spisu a je současně nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

pokračování

[10] Konečně stěžovatel namítá, že napadený územní plán splňuje veškeré náležitosti obsahu územního plánu stanovené v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a že se krajský soud nijak nevypořádal s namítaným rozporem § 173 správního řádu s požadavky stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Krajskému soudu vytýká, že převzal nesprávný názor navrhovatelů, že se jedná o změnu územního plánu, u níž musí být změny zdůvodněny, ač je ve skutečnosti napadený územní plán novým územním plánem, při jehož zpracování nebyli navrhovatelé (ani původní vlastníci sporných pozemků) aktivní a neuplatnili žádné námitky či připomínky. Při zpracování nového územního plánu sice projektant vychází z předchozího územního plánu, ale především pak z aktuálního stavu území. Protože se na sporných pozemcích nenacházela žádná stavba (ani určená k demolici), není označení sporných pozemků za zeleň mylné. Nejde ani o rozpor mezi textovou a grafickou částí, nýbrž o novou koncepci územního plánu, která vychází ze skutečného stavu v území a z návrhu zpracovatele, že je v dané ploše potřebná ochranná a izolační zeleň oddělující parkoviště od okolní bytové zástavby, a proti níž nebyly vzneseny žádné námitky ani požadavky na úpravu.

[11] Navrhovatelé považují kasační stížnost za nedůvodnou a navrhují její zamítnutí. Stěžovatel chybně hodnotí důkazy a předkládá důkazy nové, které mají jeho tvrzení prokázat. Pokud ovšem krajský soud hodnotil důkazy předložené stěžovatelem, z nichž plyne, že sporné pozemky jsou označeny jako plocha smíšeného území, není možné nyní namítat opak na základě důkazů nových. Takové důkazy jsou podle navrhovatelů nepřipustné a Nejvyšší správní soud by k nim neměl podle § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet. Z důkazů předložených v řízení před krajským soudem napadený rozsudek podle navrhovatelů správně dovodil, že záměr bytového domu byl přípustný, jelikož splňoval požadavky předchozího územního plánu jak na plochy smíšené (stanovící přímo využití pro bydlení), tak na plochy občanské vybavenosti vyšší.

[12] Navrhovatelé souhlasí s tím, že stěžovatel zaměňuje pojmy ubytování a ubytovací zařízení. Ubytovací zařízení je druhem stavby vymezeným právními předpisy, zatímco ubytování je funkcí, která nikde není definována, ale obecně se pod ni zařazuje i bydlení (tak například občanský zákoník definuje smlouvu o ubytování a staví zde rovnítko mezi ubytování a přechodný nájem, čímž ubytování definuje jako bydlení). Stěžovatel sám sděluje, že podle územního plánu bylo přípustné ubytování, zatímco vyhláška č. 501/2006 Sb. definuje ubytovací zařízení. Stěžovatel se tak nesnaží skrývat rozdíl mezi ubytovacím zařízením a ubytováním a sám ho vyzdvihuje. Navrhovatelé přitom namítají, že rozdíl mezi ubytovacím zařízením a stavbou pro bydlení je stejně velký jako rozdíl mezi ubytovacím zařízením a ubytováním. Pro navrhovatele je přitom rozhodující, že záměr bytového domu naplňuje podmínky jak plochy smíšené, tak plochy občanské vybavenosti vyšší.

[13] V námitce nesprávného právního posouzení pak podle navrhovatelů stěžovatel přehlíží jádro napadeného rozsudku opírající se o zásadu kontinuity územního plánování, jež vyžaduje, aby se změna funkčního využití pozemků vždy dělala na základě relevantního důvodu, který musí být seznatelný z odůvodnění takové změny. Protože změna funkčního využití sporných pozemků nebyla napadeným územním plánem odůvodněna, je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu územní plán nepřezkoumatelný bez ohledu na neuplatnění námitek navrhovatelů. Stěžovatel podle navrhovatelů také

zaměňuje pojmy územního plánu za pojmy stanovené obecnými právními předpisy. Konečně se navrhovatelé ohrazují proti nevhodným komentářům odpůrce na adresu Ing. arch. P. K., který byl zpracovatelem jak změn územního plánu, tak i dokumentace záměru bytového domu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná osoba, která má příslušné vzdělání, takže není nutné zastoupení advokátem.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Kasační stížnost, stejně jako vyjádření navrhovatelů vychází z předpokladu formulovaného krajským soudem, že aktivní procesní legitimace navrhovatelů je podmíněna tím, že podle předchozí územně plánovací dokumentace byl záměr bytového domu přípustný, zatímco napadený územní plán jeho realizaci znemožnil, a tím nepříznivě zasáhl do práv navrhovatelů. Od toho se odvíjí argumentace stěžovatele poukazující na nesprávná skutková zjištění krajského soudu stran regulace sporných pozemků v předchozím územním plánu a stran nesprávného, resp. nepřezkoumatelného výkladu předchozích regulativů. Hned na úvod je tedy třeba se pozastavit nad otázkou, zda tento výchozí předpoklad odpovídá skutečnosti, neboť na tom závisí odpověď na otázky předkládané kasační stížností a do značné míry i její relevance. Současně je třeba připomenout ustálenou judikaturu týkající se požadavků na odůvodnění územního plánu v návaznosti na procesní aktivitu dotčených osob.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, dospěl k závěru, že i když k zásahu do práv došlo již předchozím územním plánem a tento přetrvál, jelikož podmínky stanovené v novém územním plánu odpovídají regulaci v územním plánu dosavadním (v daném případě šlo o podmínku veřejného průchodu přes soukromý pozemek), nebrání to přezkumu zákonnosti takové regulace v řízení o návrhu na zrušení nového územního plánu. *„Převzetím regulace do nové úpravy na sebe pořizovatel územního plánu bere odpovědnost, že i nadále vyhovuje zákonným požadavkům a zároveň umožňuje i její přezkum v mezích příslušných procesních lhůt. Opačný přístup by vedl k absurdním důsledkům, a to konzervaci původních poměrů a možnosti přejmout jakoukoliv předchozí úpravu, byť nezákonnou, bez možnosti jejího pozdějšího přezkumu. Právo napadnout územní plán mají při dodržení procesních lhůt všechny osoby, které tvrdí, že byly na svých právech územním plánem zkráceny, a to bez ohledu na to, kolikátými vlastníky dotčené nemovitosti jsou nebo jakou aktivitu vyvíjeli předchozí vlastníci. Nicméně procesní aktivita stěžovatelů v procesu pořizování územního plánu není bez významu. Může mít totiž vliv na úspěšnost jimi podané žaloby.“* V těchto případech tedy judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu proto, že odpůrce dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově a původně (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, ze dne 21. 5. 2020,

pokračování

č. j. 7 As 353/2019-42, ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 24, ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49, bod 27, nebo ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41, bod 18).

[18] Naproti tomu odlišná situace nastává, pokud odpůrce vydá pouze změnu opatření obecné povahy (typicky aktualizaci územního plánu), přičemž původní opatření obecné povahy zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraveno (novelizováno) provedenou změnou. V takovém případě judikatura stojí na tom, že změna opatření obecné povahy nově do právní sféry adresáta nezasahuje (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010-48, a rozsudky téhož soudu ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011-100, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, nebo ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44). Pokud byl zásah do právní sféry zakotven již v původním opatření obecné povahy, na navrhovatelově právním postavení by se zrušením změny opatření obecné povahy nic nezměnilo. Naopak v případě, kdy bylo opatření obecné povahy zrušeno a nahrazeno novým, zrušení nového by neznamenovalo automaticky obnovení zrušeného opatření obecné povahy (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, nebo ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63). Z judikatury tedy vyplývá, že zrušením a nahrazením opatření obecné povahy se otevírá nový prostor pro soudní přezkum, neboť toto působí vůči svým adresátům nově a originárně, a to i v rozsahu, ve kterém obsahově přebírá předchozí regulaci.

[19] Podle ustálené judikatury se zároveň věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Jeden z následků procesní pasivity spočívá v tom, že nemohl-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy přiměřenost přijatého řešení, nemůže se soud vůbec zabývat posouzením proporcionality takového řešení [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, body 25 až 32, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, bod 18, či ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 27, či nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), body 14 až 16]. Toto pravidlo se přitom uplatní i v případě incidenčního přezkumu územních plánů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140, body 21 a 22, a ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, body 9, 10 a 15).

[20] Důsledky pasivity právního předchůdce v procesu pořizování územního plánu zpravidla plně dopadají i na jeho nástupce (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, a ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53).

[21] Z výše uváděných závěrů ustálené judikatury nutně vyplývá, že chybná je již prvotní premisa krajského soudu, že o myslitelném dotčení navrhovatelů lze uvažovat jen v případě, že jim napadený územní plán odňal možnost realizace záměru bytového domu plynoucí z předchozí územně plánovací regulace. I kdyby regulativy předchozího územního plánu realizaci záměru bytového domu znemožňovaly, nebránilo by to navrhovatelům v podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu, který by opět takovou regulaci omezující

možnosti realizace vlastnického práva navrhovatelů ke sporným pozemkům zaváděl. Předobraz takové regulace v předchozím územním plánu by nebyl důvodem pro odmítnutí návrhu pro chybějící dotčení navrhovatelů.

[22] Koncentrace pozornosti krajského soudu a stěžovatele na regulaci v předchozím územním plánu tudíž nemá co do přípustnosti návrhu na zrušení územního plánu opodstatnění, jelikož mezi účastníky není sporné, že napadený územní plán po dobu své účinnosti omezuje právo navrhovatelů jakožto vlastníků sporných pozemků na nich umístit záměr bytového domu.

[23] To neznamená, že by otázka poměrování regulace platné před nabytím účinnosti napadeného územního plánu s regulací v něm obsaženou byla zcela bez významu. I když je předmětem přezkumu nový územní plán, neznamená to, že by v něm zakotvená regulace vstupovala do území bez jakékoliv dosavadní regulace. Nově zakotvený zákaz určitého využití pozemků v regulovaném území či zakotvení nových podmínek může vstoupit do již rozběhlých investičních plánů jednotlivých vlastníků a nabourat jejich legitimní očekávání, že budou moci realizovat své vlastnické právo v mezích dosavadní regulace. Takové osoby nepochybně budou dotčeny na svém vlastnickém právu silněji než osoby, které ještě žádné úsilí a finanční prostředky v důvěře v dosavadní územní plán nevynaložily. Ostatně i zákonodárce přiznává důvěře v možnost využití pozemků v souladu s dosavadní územně plánovací regulací jistou váhu, když v § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „stavební zákon“) zakotvuje za určitých podmínek právo na náhradu majetkové újmy způsobené zrušením zastavitelnosti jeho pozemků, a to nejen v důsledku přijetí změny územního plánu, ale i přijetí územního plánu nového. Tato otázka ale může mít vliv v zásadě jen na úrovni posouzení přiměřenosti regulace v napadeném územním plánu, neboť platná právní úprava v hmotněprávní rovině neobsahuje zákaz změny již přijatých regulativů a jejich existence nezakládá ani zvláštní procesní požadavky na proces projednání návrhu územního plánu, který je mění. Důvěra v dosavadní územní plán a očekávání, že ke změně regulativů nebude docházet překotně a bez vážných důvodů, se tak může projevit jen v návaznosti na uplatněné námitky, jimiž vlastník odpůrce upozorní na hrozící nadměrnou intenzitu zásahu do svých práv v důsledku zamýšlené změny regulace, tím, že zájmy sledované touto změnou nemusí v testu proporcionality převážet nad soukromými zájmy vlastníka, a že tedy nereflektování soukromých zájmů vlastníka by v této konkrétní situaci způsobilo nezákonnost územního plánu.

[24] S ohledem na to se tak ukazuje klíčovým posouzení třetí kasační námitky stěžovatele týkající se požadavků na obsah územního plánu, konkrétně pak požadavků na míru jeho odůvodnění. Stěžovatel v tomto směru poukazuje na přílohu č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. zakotvující náležitosti územního plánu s tím, že její specifické požadavky je třeba upřednostnit před obecnou úpravou ve správním řádu, z níž krajský soud dovodil povinnost vysvětlení důvodů změny regulace využití sporných pozemků oproti předchozímu územnímu plánu.

[25] Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v čl. II odst. 1 stanovícím povinné náležitosti textové části odůvodnění územního plánu výčet těchto náležitostí uvozuje slovy *textová část*

pokračování

odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména...

[26] Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. V § 174 odst. 1 správní řád uvádí, že pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Podle § 68 odst. 3 věty první, jež je součástí části druhé správního řádu, se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

[27] S ohledem na výslovný odkaz na správní řád nelze tvrdit, že by ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb. byla v nějaké kontrapozici k obecným požadavkům správního řádu. Naopak se zde výslovně potvrzuje, že obecná pravidla obsažená ve správním řádu se použijí vedle výslovných požadavků na obsah odůvodnění územního plánu v čl. II odst. 1 přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. To ale neznamená, že by odůvodnění územního plánu muselo obsahovat výslovné vysvětlení zvolené regulace ke každému jednotlivému pozemku či každé dílčí ploše v územním plánu. Takový požadavek by totiž byl v případě územního plánu, který musí stanovovat regulativy využití pro všechny pozemky na území obce, v praxi nerealizovatelný.

[28] Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

[29] Rozhodnutí o námitkách pak umožňuje individuálně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřipustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty občanů.

[30] V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu (resp. v daném případě zásad územního rozvoje, nicméně toto odlišení shodně platí i pro územní plán) jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a z toho plynoucí rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto

dvou odůvodnění. Uvedl, že vlastní odůvodnění územního plánu odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu v průběhu pořizování územního plánu k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Naproti tomu odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.

[31] Jak vyplývá z obsahu správního spisu a sdělení účastníků řízení, navrhovatelé ani jejich právní předchůdce neuplatnili v procesu projednání návrhu napadeného územního plánu žádné námitky ani připomínky. Zároveň nelze vysledovat (není tvrzen) ani jakýkoliv omluvitelný důvod ospravedlňující procesní pasivitu vlastníka sporných pozemků (v daném případě právního předchůdce navrhovatelů, kteří vstoupili koupí sporných pozemků do jeho práv a povinností). V důsledku toho na odůvodnění regulace sporných pozemků v napadeném územním plánu nelze vztáhnout striktní požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách, nýbrž pouze požadavek existence obecného odůvodnění územního plánu jako celku.

[32] Požadavek bližšího odůvodnění nelze dovodit ani z judikatury Nejvyššího správního soudu k zásadě kontinuity územního plánování, na niž poukazují navrhovatelé a krajský soud. Krajský soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50 (a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63), ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, či ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, ovšem opomíjí, že se týkají situace, kdy navrhovatel uplatnil v procesu přijímání územního plánu námitky a aktivně proti změně regulace brojil. Rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, pak zmiňuje zásadu kontinuity územního plánování, nicméně zvláštní požadavky na odůvodnění z toho nedovozuje. Rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, se netýkal přijetí obsahově odlišné regulace oproti předchozímu územnímu plánu, a nadto šlo o specifickou situaci, kdy přijatá regulace měla účinky prakticky srovnatelné s vyvlastněním pozemku, což vyžaduje určité zdůvodnění i při pasivitě dotčeného vlastníka. A konečně rozsudek ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113, se sice týkal případu pasivního navrhovatele, avšak řešil případ změny územního plánu a v něm specificky vymezované změnové plochy, tedy samotné obsahové podstaty (byť nikoliv jediné) přezkoumávaného opatření obecné povahy, jež právě proto určité odůvodnění obsahovalo, ovšem jeho důvody tamější navrhovatelé úspěšně

pokračování

zpochybnili. S těmito situacemi tedy není regulace sporných pozemků v napadeném územním plánu srovnatelná.

[33] Předně se sporných pozemků netýkala žádná námitka ani připomínka, která by přitahovala zvláštní pozornost pořizovatele územního plánu a vyžadovala konkrétní zdůvodnění zvolené regulace. Sporné pozemky přitom nepředstavují z pohledu celkového území města, jež sestává z šesti katastrálních území o celkové rozloze více než 40 km², nějakou specifickou nebo významnou lokalitu, jež by již kvůli své zvláštní povaze vyžadovala poskytnutí specifického odůvodnění. Nadto odpůrce uvádí, že zpracovatel napadeného územního plánu vycházel ze skutečného stavu území a že se v dané ploše žádná stavba nenacházela, jelikož zde byla jen neudržovaná zeleň, čemuž by ostatně odpovídalo i vymezení plochy SZ jako stabilizované. To by vysvětlovalo, proč nebyla plocha vyznačena jako změnová a její regulace blíže zdůvodňována, byť si je Nejvyšší správní soud vědom skutkové námitky navrhovatelů uplatněné v řízení před krajským soudem, že se na části sporných pozemků nacházely zelení zakryté zbytky zbořené stavby. Skutečný stav území nepochybně je jedním z relevantních kritérií, které hrají roli při úvaze o potřebě specifické zmínky v komplexním zdůvodnění koncepce zakotvené v územním plánu.

[34] Nepominutelnou vadou územního plánu vedoucí až k jeho nesrozumitelnosti by samozřejmě mohl být vzájemný rozpor mezi jeho textovou a grafickou částí, ten ovšem v tomto případě nelze spatřovat v tom, že odůvodnění územního plánu neobsahuje výslovnou zmínku o důvodech volby regulace sporných pozemků.

[35] Předně lze zmínit, že krajský soud ve svých předpokladech pomíjí, že územní plán má jednak grafickou a jednak textovou část, přičemž každá z nich se dále dělí na výrokovou část a na odůvodnění. Odůvodnění tedy nemá jen podobu textu, ale zčásti též podobu grafickou (srov. čl. II odst. 2 přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. specifikující, které z výkresů mají funkci odůvodnění). Tedy i při absenci textového zdůvodnění ještě nelze tvrdit, že zdůvodnění výroková část postrádá. Je třeba brát v úvahu územní plán jako celek. Kromě toho o rozporu lze hovořit jen tehdy, jestliže si přezkoumávaný správní akt ve svých různých částech protiřečí. Krajský soud ovšem neidentifikoval žádnou část napadeného územního plánu, která by konstatovala něco jiného než jeho grafická část, která sporné pozemky řadí mezi plochy SZ. V této souvislosti tak lze pouze uvažovat o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a ne pro nesrozumitelnost.

[36] Shora připomínaná nálezová judikatura Ústavního soudu a judikatura Nejvyššího správního soudu přitom potvrzují, že v případě chybějících námitek nelze požadovat po odpůrci, aby v obecné části odůvodnění zdůvodňoval volbu regulace pro každou plochu v územním plánu. Protože zároveň grafická část výroku územního plánu musí pokrývat celé území města bez výjimky, ve svém důsledku to nutně znamená, že funkční regulace řady (ne-li většiny) pozemků na území města nemusí být výslovně textovou částí odůvodnění územního plánu zdůvodňována, aniž by tím byly porušeny požadavky právních předpisů.

[37] Samotný § 174 odst. 1 správního řádu hovoří o přiměřené použitelnosti ustanovení o odůvodnění správního rozhodnutí a tato přiměřenost se projevuje právě v respektu k mnohosti regulovaných nemovitostí a praktické nemožnosti zdůvodňovat regulační osud každého jednotlivého pozemku či plochy, nejedná-li se o významný koncepční prvek

z hlediska územního plánu jako celku, výjimečný zásah srovnatelný s vyvlastněním pozemku, anebo o případ, kdy byly dotčeným vlastníkem uplatněny námitky.

[38] Nejvyšší správní soud tedy dává stěžovateli za pravdu v tom, že je nesprávný názor krajského soudu, podle něž v územním plánu „měnicím“ dosavadní regulaci území musí být jednotlivé změny zdůvodněny, ač v procesu jeho přijímání nebyli navrhovatelé (jejich právní předchůdce) aktivní a neuplatnili žádné námitky či připomínky. V situaci, kdy výroková část obsahuje grafické znázornění regulace sporných pozemků a textová část ve výroku ani v odůvodnění neobsahuje konkrétní zdůvodnění jejich zařazení do plochy ZS, nejedná se z povahy věci o vnitřní rozpor územního plánu a ani o nezákonnou absenci odůvodnění, ale o prostý důsledek procesní pasivity vlastníka sporných pozemků.

[39] V této souvislosti je třeba dodat, že institut incidenčního přezkumu opatření obecné povahy sice je koncipován jako nástroj ochrany použitelný i těmi, kteří svá práva v procesu pořizování opatření obecné povahy aktivně neuplatňovali, jak uvádí krajský soud. To však nemůže znamenat, že by umožňoval přísnější nároky správních soudů na obsah opatření obecné povahy, než je tomu v případě abstraktního přezkumu. I zde se proto musí uplatnit závěry judikatury, podle nichž před správními soudy zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřezkoumatelnosti, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu (nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, a četná navazující judikatura Nejvyššího správního soudu). V této části je tak kasační stížnost důvodná, a je proto namístě napadený rozsudek zrušit pro nesprávné vyhodnocení právní otázky povinnosti zdůvodnění regulace ploch, ve vztahu k nimž nebyla uplatněna námitka.

[40] S ohledem na to, že v daném případě nebyly zjištěny důvody, proč by byl krajský soud povinen se i přes předchozí pasivitu navrhovatelů zabývat přiměřeností zásahu do jejich vlastnického práva, není nezbytné se blíže zabývat důvodností kasačních námitek nesprávného vyhodnocení důkazních prostředků a nesprávného výkladu regulativů ploch občanské vybavenosti vyšší v předchozím územním plánu. V dalším řízení před krajským soudem může odpůrce, pokud by se otázka, zda teprve právě napadený územní plán znemožnil realizaci záměru bytového domu, ukázala být přece jen významnou, předložit k důkazu předchozí územní plán včetně jeho změn jako celek tak, aby si krajský soud mohl na základě zkoumání jeho obsahu včetně ucelené grafické části (a nikoliv jen dílčí kopie jediného výkresu, jež může být matoucí) učinit jasný závěr, v jaké ploše byly sporné pozemky k datu 2. 7. 2020 zařazeny. Lze ovšem stěžovateli přitakat, že variantní závěr krajského soudu (občanské vybavení vyšší nebo smíšené území) není zrovna přezkoumatelným (resp. bezrozporným) hodnocením skutkového stavu, neboť pravdivá může být pouze jediná varianta.

[41] Přezkoumatelným ostatně není ani závěr krajského soudu, odmítající stanovisko stěžovatele opírající se o § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., že v plochách dovolujících realizaci staveb pro ubytování nelze umístit i stavby pro bydlení jako jsou bytové domy. Jsou-li stavby sloužící pro ubytování (tj. podle své funkce) ve zmíněné vyhlášce pro účely vymezení ploch v územních plánech označeny jako ubytovací zařízení a zároveň je pro jistotu výslovně zakotveno, že stavbou ubytovacího zařízení není bytový a rodinný dům, logicky se nabízí, že vyhláška č. 501/2006 Sb. nepočítá s umísťováním bytových domů

pokračování

do ploch sloužících pro umístění staveb pro ubytování. Takovými plochami přitom § 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. rozumí i plochy občanského vybavení.

[42] Je pravdou, že územní plány jednotlivých obcí mohou stanovit regulativy využití jednotlivých ploch poměrně volně, neboť se pohybují v oblasti samostatné působnosti, a mohou tak aplikovat i instituty prováděcími vyhláškami neupravené, nedostávají-li se do rozporu s požadavky zákona (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Ostatně ani samotná vyhláška č. 501/2006 Sb. není formulována kogentně v tom smyslu, že by v § 6 odst. 2 umožňovala v plochách občanského vybavení umísťovat pouze stavby zde vyjmenované a žádné jiné, což plyne z uvození výčtu slovem „zejména“. Obce vedle toho mohou ve svých územních plánech používat i svou vlastní terminologii, jež se případně může odchýlit od terminologie užívané v právních předpisech, byť to není zcela vhodné. Ovšem v situaci, kdy z obsahu územního plánu neplyne, že by obec určitému pojmu přiřazovala autonomní význam, je racionální předpokládat, vzhledem k tomu, že územní plán je aktem aplikace stavebního práva, že význam použité terminologie se shoduje s významem, který mu přiřazuje zákonodárce.

[43] Pokud by se tedy v dalším řízení ukázalo potřebným vyložit regulativy pro plochy občanského vybavení vyššího v předchozím územním plánu a v nich použitý pojem stavby pro ubytování, měl by krajský soud vysvětlit, z čeho dovozuje, že se předchozí územní plán chtěl odchýlit od významu příkládaného ubytování (resp. ubytovacím zařízením jakožto stavbám s touto funkcí) v § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., popř. blíže osvětlit své úvahy, na základě nichž se domnívá, že stavbami pro ubytování vyhláška a potažmo předchozí územní plán rozumí i stavby pro bydlení. Apodiktické konstatování odlišnosti ubytování a ubytovacích zařízení srozumitelné vysvětlení nepředstavuje.

[44] Na závěr Nejvyšší správní soud pro úplnost krajský soud upozorňuje na skutečnost, že napadeným rozsudkem nevyčerpal celý předmět řízení. V situaci, kdy navrhovatelé nejen v petitu návrhu požadovali, ale i výslovně v argumentační části návrhu sdělovali, proč požadují zrušení napadeného územního plánu jakožto celku, bylo na krajském soudu, aby (v situaci, kdy z předloženého soudního spisu není patrné, že by navrhovatelé od tohoto požadavku výslovně ustoupili) ve výroku rozsudku rozhodl též o požadavku na zrušení ostatních (zbývajících) částí napadeného územního plánu netýkajících se sporných pozemků. Z odůvodnění napadeného rozsudku sice lze dovodit, že krajský soud zamýšlel ve zbytku návrh patrně zamítnout, opomněl ovšem tento úmysl promítnout do samostatného výroku, proti němuž by případně navrhovatelé mohli brojit vlastní kasační stížností.

[45] Konečně není od věci též připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS, který upozornil na to, že zrušení opatření obecné povahy v incidenčním přezkumu *ex nunc* nemůže v navazujícím řízení o žalobě představovat důvod pro zrušení individuálního správního aktu, jenž byl vydán na základě tohoto opatření obecné povahy. K tomu by bylo nezbytné jej zrušit zpětně k datu vydání napadeného rozhodnutí. Volba data, k němuž soud napadené opatření obecné povahy zruší, ponechával § 101d odst. 2 s. ř. s. na uvážení soudu, proto v případě shledání důvodů pro vyhovění incidenčnímu návrhu měl krajský soud přistoupit ke zrušení napadeného územního plánu se zpětnou účinností. V této souvislosti Nejvyšší správní soud

připomíná též přechodné ustanovení čl. LXIII bodu 2 zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, z něž vyplývá, že i v řízení po zrušení napadeného rozsudku se bude krajský soud řídit ustanoveními s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2023, a pokud by shledal incidenční návrh důvodným, měl by zohlednit i právní názor ve zmíněném rozsudku č. j. 3 As 157/2016-63.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[46] Nejvyšší správní soud tedy shledal napadený rozsudek nezákonným pro nesprávné posouzení otázky povinnosti zdůvodnění regulace ploch, ve vztahu k nimž nebyla uplatněna námitka, resp. pro nesprávný závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu pro nesrozumitelnost z důvodu absentujícího textového odůvodnění regulace sporných pozemků. Nesprávný je též výchozí právní závěr krajského soudu, podle něž aktivní procesní legitimace navrhovatelů závisí na tom, zda záměr bytového domu byl přípustný na základě územně plánovací dokumentace účinné před přijetím napadeného územního plánu. Vedle toho trpí napadený rozsudek i dalšími vadami zmíněnými v odůvodnění tohoto rozsudku.

[47] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty první před středníkem) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a návrh navrhovatelů posoudí znovu. Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2024

JUDr. Filip Dienstbier, PhD.
předseda senátu