



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelky: **Z. N.**, zastoupená prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 1546/24, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Holubice**, se sídlem U Parku 175, Holubice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2024, č. j. 37 A 40/2023-76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatelka domáhala dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zrušení části územního plánu obce Holubice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 12. 9. 2023, č. 8/2023/4 (dále též „územní plán“). V odůvodnění uvedl, že navrhovatelka spoluvlastní pozemky parc. č. st. XA a XB a vlastní pozemky parc. č. XC, XD, XE, XF a XG. Soud má současně za to, že navrhovatelka v návrhu předestřela tvrzení o možném dotčení své právní sféry. Je z nich patrné, že dotčení na vlastnickém právu spatřuje v tom, že jako vlastník jednotek č. XH a XI v budově č. p. XJ nacházející se na pozemku parc. č. st. XA a jednotek č. XK, XL a XM v budově č. p. XN nacházející se na pozemku parc. č. st. XB je omezena v jejich užívání. Podmínky funkčního využití plochy bydlení venkovské (dále též „BV“) umožňují jen bydlení v rodinných domech venkovského charakteru, nikoliv hromadné bydlení v bytových domech, na rozdíl od předchozího územního plánu, který umožňoval hromadné

bydlení. Krajský soud nepřisvědčil námitce navrhovatelky, že odpůrkyně při zařazení navrhovatelčiných nemovitostí do stabilizované plochy BV nedostatečně zjistila skutkový stav, protože budovy č. p. XJ a XN nejsou rodinné domy venkovského charakteru, ale bytové domy, v nichž se nachází více než dvě bytové či nebytové jednotky. Obecně platí, že územní plán musí respektovat a zohledňovat skutkový a právní stav ke dni svého vydání (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 32). Je tak namístě se zabývat tím, zda odpůrkyně nepostupovala v rozporu se zákonem, pokud navrhovatelčiny nemovitosti zařadila do plochy BV. Při tomto hodnocení je pak pochopitelně rozdíl v tom, zda navrhovatelka v průběhu pořizování územního plánu uplatnila námitky či nikoliv. Není pochyb o tom, že správní soudy musí uplatněné návrhové body přezkoumat v plném rozsahu, pokud navrhovatel námitky podá (viz rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, a ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018-57). Jinak tomu však bude tehdy, pokud navrhovatel námitky v průběhu pořizování územního plánu nepodá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS). V takovém případě musí navrhovatel v řízení před soudem prokázat, že stav v lokalitě, v níž se nacházejí jeho nemovitosti je *v rozporu s územně analytickými podklady či dalšími závaznými podklady, avšak jen za podmínky, že tyto podklady měla odpůrkyně prokazatelně k dispozici nebo ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou*. Postačuje, pokud je splněna jedna z těchto alternativ. Podle krajského soudu však žádná z alternativ splněna nebyla. Podklady založené ve spise nejsou v rozporu s územním plánem. Totéž pak platí i o dokumentech akcentovaných navrhovatelkou. Navrhovatelka nadto neprokázala, že by odpůrkyně předmětnými (navrhovatelkou označenými) dokumenty disponovala v době přijímání územního plánu. Krajský soud současně neshledal, že by územní plán byl ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou. Krajský soud nepřisvědčil ani navrhovatelčině argumentaci poukazující na nedodržení § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“). Podle krajského soudu byly požadavky označené právní úpravy naplněny. Důvodnými krajský soud neshledal ani námitky, jimiž navrhovatelka napadala jednotlivé prvky regulačního plánu, resp. odůvodnění územního plánu. V textové části územního plánu nemusí být uvedeno, že byl přijat územní plán s prvky regulačního plánu, tím spíše v něm nemusí být uveden výčet těchto prvků. Byť by bylo vhodné, aby regulační prvky v textové části územního plánu zahrnuty byly (vč. jejich podrobného popisu), následkem nedůslednosti odpůrkyně v tomto ohledu není nezákonnost napadeného územního plánu. Odpůrkyně se dopustila nanejvýš vady spočívající v neúplném odůvodnění územního plánu. Tato vada však s ohledem na okolnosti dané věci (procesní povahu vady, pasivitu stěžovatelky v rámci procesu přijímání územního plánu atp.) není důvodem pro zrušení navrhovatelkou napadené části územního plánu. Krajský soud nepřisvědčil ani žádné další navrhovatelčině argumentaci. Žalobu proto zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek

pokračování

stěžovatelka poukázala na vadnost napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud dále nepostupoval správně, když neprovedl důkazy týkající se povahy staveb nacházejících se v blízkosti předmětné lokality. Stěžovatelka poukázala rovněž na nesprávné zjištění skutkového stavu odpůrkyní ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jelikož odpůrkyně zařadila její nemovitosti do plochy BV, nemohla zjistit skutkový stav dostatečně. Kdyby tak totiž učinila, zjistila by, že stěžovatelčiny nemovitosti charakteristickým znakům ploch BV neodpovídají. Napadený územní plán je stran zařazení stěžovatelčiných nemovitostí do kategorie ploch BV ve zjevném rozporu s realitou. V dalším okruhu námitek brojila proti právnímu posouzení věci krajským soudem. Podle jejího názoru je předmětný územní plán nezákonný, neboť zahrnuje prvky regulačního plánu, aniž by současně byly splněny podmínky § 43 odst. 3 stavebního zákona. V daném případě přitom ani samotný text zadání neumožňoval přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu. Stran regulačních prvků stěžovatelka dále upozornila na chabé odůvodnění územního plánu. Názor krajského soudu, podle kterého nedostatek odůvodnění sám o sobě nezpůsobuje nezákonnost části územního plánu, je dle stěžovatelky nesprávný. Polemizovala s dílčími částmi odůvodnění krajského soudu a dovozovala jeho nepřipadnost. Z uvedených důvodů pak navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, příp. aby současně zrušil i územní plán v napadených částech a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

III.

[3] Odpůrkyně vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] S ohledem na to, jakým způsobem je v nynější věci formulována stížní argumentace, soud připomíná, že kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (viz § 102 s. ř. s.). V rámci řízení o tomto mimořádném prostředku soud zkoumá naplnění jednotlivých stížných důvodů, a to (s výjimkou vad, k nimž přihlíží *ex officio*) pouze z hledisek vymezených stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Kasační soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[7] Nejvyšší správní soud považuje za nutné předně shrnout relevantní obsah spisového materiálu.

[8] V předchozím územním plánu byl stěžovatelčin pozemek parc. č. st. XB (na kterém se nachází budova č. p. XN s jednotkami XK, XL a XM) zařazen do stabilizované plochy obytné malých sídel (OMS) s přípustným využitím: *bydlení v rodinných domech volně stojících (IRD), bydlení ve dvojdomcích (ŘRD), bydlení v bytových objektech s minimálním počtem 2 b. j. na jeden vstup (BO), stavby a zařízení sloužící obsluze obytného území, restaurační služby, sociální stavby a domy s pečovatelskou službou, hřiště pro děti předškolního a školního věku, obytná zeleň, související stavby drobné architektury a obecní mobiliář, resp. s podmíněným využitím: zařízení občanského vybavení sloužící obsluze lokálních obytných území; nutné technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit; služby nevýrobního charakteru provozované v nebytových prostorech bez zvláštních nároků na jejich provoz; zařízení pro přechodné ubytování; doplňkové stavby na pozemcích staveb hlavních; chov domácích zvířat). Jako nepřipustné využití územní plán stanovil: *jakékoliv výrobní aktivity, výrobní a komerční služby, které by představovaly poškození prostředí obytných zón z hlediska jejich provozu ve smyslu platných zákonů, norem a předpisů).**

[9] Pozemek parc. č. XF byl zařazen do stabilizované plochy ZV (zemědělské provozy, šlechtitelské stanice, zemědělské usedlosti, agroturistické komplexy) s přípustným využitím: *zemědělské provozy a sklady, zařízení sloužící provozu a zemědělské produkci; chovné a šlechtitelské stanice; agroturistické areály s převážným zaměřením na jezdecký sport; provozy zemědělských usedlostí se zaměřením na alternativní typ rekreace, služeb a přechodného ubytování, resp. s podmíněným využitím: kanceláře a byty osob zajišťující hospodářský provoz; služební byty; přechodné ubytování spojené s příslušnými zajišťovacími službami; technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit; příslušné odstavné plochy klidové dopravy. Jako nepřipustné využití pozemku stanovil: *všechny ostatní aktivity.**

[10] Stěžovatelčin pozemek parc. č. XC byl zčásti zařazen do stabilizované plochy ZV (viz výše) a zčásti do stabilizované plochy SP (sport a rekreace). I ta zahrnovala přípustné využití *[výhradně plochy sloužící sportovním a rekreačním účelům (hřiště, koupaliště, oddechové plochy apod.) a související služby nevýrobního charakteru (půjčovny sportovního vybavení, rychlé občerstvení, sociální vybavení atd.); kemping], podmíněné využití (objekty drobné architektury, vodní plochy a doplňkové stavby na pozemcích staveb hlavních; technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit; služební byty) a nepřipustné využití pozemku (jakékoliv jiné aktivity nesouvisející s provozem aktivit přípustných a podmíněných; průmyslová a zemědělská výroba).*

[11] Zbývající pozemky [vč. pozemku parc. č. st. XA, na němž se nachází budova č. p. XJ s jednotkami XH a XI] byly zařazené do návrhové plochy ZV2+SMS3. I pro plochy SMS (smíšená zóna bydlení s funkcí přechodného ubytování, komerce, drobné výroby a občanské vybavenosti místního významu) bylo stanoveno přípustné využití *[bydlení v bytových objektech (BO); bydlení v rodinných domech volně stojících (IRD); bydlení ve dvojdomcích (ŘRD); stavby a zařízení pro přechodné ubytování, stravování a maloobchod; sociální stavby a zdravotní stavby, domy s pečovatelskou službou, domovy důchodců; zařízení komerční sféry nevýrobního charakteru; sportovní stavby; zeleň, související stavby drobné architektury a obecní mobiliář; hřiště pro děti předškolního a školního věku], podmíněné využití*

pokračování

(technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit; výrobní aktivity lokálního významu, bez omezení funkce; veřejné parkovací plochy; doplňkové stavby na pozemcích staveb hlavních; stavby obecní správy a kulturní zařízení; chov domácích zvířat), a nepřípustné využití [jakékoliv výrobní aktivity (průmyslové i zemědělské), výrobní a komerční služby, které by představovaly poškození prostředí obytných zón z hlediska jejich provozu ve smyslu platných zákonů, norem a předpisů].

[12] Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dle § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona usnesením ze dne 17. 12. 2019, č. 10/2019/15 o pořízení nového územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 16. 7. 2021 pořizovatel územního plánu podle § 47 odst. 2 stavebního zákona oznámil projednání zadání územního plánu. Návrh zadání napadeného územního plánu byl zveřejněn po dobu 30 dnů na úřední desce odpůrkyně. Na základě uplatněných vyjádření, stanovisek a připomínek provedl pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem v souladu s § 47 odst. 4 stavebního zákona drobné technické úpravy zadání a předložil jej zastupitelstvu ke schválení. Zadání územního plánu bylo zastupitelstvem odpůrkyně schváleno usnesením ze dne 26. 10. 2021, č. 8/2021/9 (zadání územního plánu bylo přílohou tohoto usnesení).

[13] Starostka odpůrkyně dne 2. 12. 2021 vydala pokyn k zahájení prací na zpracování návrhu územního plánu. Společné jednání o návrhu územního plánu se konalo dne 4. 8. 2022. Následně dle § 51 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotil výsledky projednání návrhu územního plánu. Na základě vyhodnocení výsledků zajistil úpravu návrhu územního plánu pro veřejné projednání. Dne 17. 5. 2023 byla vydána veřejná vyhláška o veřejném projednání návrhu územního plánu s tím, že každý mohl nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání písemně uplatnit své připomínky. Dotčené osoby (vč. vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem řešení) mohly ve stejné lhůtě podat námítky, vč. jejich odůvodnění.

[14] Stěžovatelka proti návrhu územního plánu nepodala námítky ani proti němu nijak jinak nebrojila. O vydání napadeného územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 12. 9. 2023, č. 8/2023/4. Dne 19. 9. 2023 zastupitelstvo odpůrkyně oznámilo podle § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 54 odst. 2 stavebního zákona veřejnou vyhláškou vydání územního plánu formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu. Vyhláška byla vyvěšena dne 19. 9. 2023 a sejmuta dne 6. 10. 2023.

[15] Podle grafické části územního plánu – výkres základního členění území (I.1) – se nemovitosti stěžovatelky nacházejí v části územního plánu s prvky regulačního plánu. Podle hlavního výkresu (I.2) jsou tyto nemovitosti zařazeny do stabilizovaných ploch BV. Textová (závazná) část územního plánu k ploše BV stanovuje tyto regulativy:

Hlavní využití	▪ bydlení v rodinných domech venkovského charakteru
Přípustné využití	▪ objekty drobného obchodu, služeb a administrativy ▪ krátkodobé ubytování vyššího standardu typu hotel nebo penzion s kapacitou max. 10 lůžek

	▪ soukromá a vyhrazená zeleň a zahrady včetně drobných doplňkových staveb pro jejich rekreační využití ▪ veřejná prostranství a veřejná zeleň ▪ dětská hřiště a sportoviště sloužící zejména uživatelům dané plochy a sousedních ploch ▪ parkoviště na terénu a individuální garáže sloužící zejména uživatelům dané plochy a sousedních ploch ▪ drobné doplňkové stavby ▪ související dopravní a technická infrastruktura ▪ ochranná, izolační a okrasná zeleň ▪ vodní plochy a toky
Podmíněně přípustné využití	▪ občanské vybavení neuvedené v hlavním a přípustném využití, které je slučitelné s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše ▪ stravovací a pohostinská zařízení s provozem omezeným pouze na denní dobu, kapacitou max. 25 zákazníků a s charakterem provozu, který je slučitelný s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše ▪ přidružená nerušící výroba, která je slučitelná s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše ▪ chovatelská a pěstitelská činnost kapacitně odpovídající samozásobitelství, která je slučitelná s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše ▪ stavby pro rodinnou rekreaci za podmínky, že budou umístěny na pozemcích splňujících požadavky na pozemky staveb pro bydlení veřejná dopravní a technická infrastruktura nadřazených systémů, pokud by bylo její umístění mimo plochu technicky nemožné, popř. technicky natolik obtížné, že by bylo ekonomicky nepřijatelné
Nepřípustné využití	▪ veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním, přípustným, popřípadě podmíněně přípustným využitím
Podmínky prostorového uspořádání	▪ hlavní stavby mohou spolu s hospodářskými a doplňkovými stavbami vytvářet provázané soubory staveb ▪ přípustné je umístování hlavních i doplňkových staveb na okraj stavebního pozemku; umístění hlavní stavby umožňuje efektivní využití menších pozemků a vytvoření využitelné zahrady či hospodářského dvorku ▪ přípustné je přímé navazování sousedních staveb, bez vzájemných odstupů ▪ <u>hlavní stavby rodinných domů budou respektovat závaznou stavební čáru: průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby</u>

pokračování

	▪ stanovuje se minimální velikost stavebního pozemku pro stavbu rodinného domu na 800 m² ▪ v každé z ploch Z.08a, P.09, P.10, P.11, Z.12, Z.15 a P.20 se připouští umístění vždy maximálně 1 rodinného domu, minimální velikost stavebního pozemku pro stavbu rodinného domu se přitom nestanoví ▪ podíl nezastavěné části stavebního pozemku min. 45 % ▪ na jednom pozemku je připuštěno umístění pouze jedné hlavní stavby pro bydlení, nepřipustné je umístění falešných dvojdomů či trojdomů ▪ <u>rodinné domy mají maximálně 2 byty</u> ▪ zástavba s maximálně 1 nadzemním podlažím + podkrovím, max. výška zástavby 9 m od úrovně původního terénu ▪ <u>hlavní stavby mají šikmou sedlovou střechu o sklonu 35 – 45°, přípustné jsou polovalby, nepřipustné jsou valbové či pultové střechy</u> ▪ ztvárnění hlavních staveb odpovídá venkovskému charakteru zástavby.
--	---

[16] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka proti návrhu územního plánu v procesu jeho přijímání nebrojila. Územní plán napadla až u krajského soudu. Krajský soud o návrhu rozhodl shora rekapitulovaným rozsudkem.

[17] Z důvodu, že stěžovatelka poukazovala i na vady rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud primárně tímto důvodem. Při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury Ústavního soudu (viz nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), dle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (viz čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví ve smyslu § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu. Např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Zdejší soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud zabýval mj. např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, dle kterého lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl,*

tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[18] Podle názoru Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek výše uvedeným imperativům dostal. Z rozsudku krajského soudu vyplývá, z jakého skutkového stavu vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti, jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu a jak v konečném důsledku o věci uvažil. Krajský soud se dostatečně vypořádal s žalobní argumentací, resp. jádrem věci. Jeho odůvodnění je srozumitelné, přesvědčivé a dostatečně podrobné. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle které není povinností soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. III. ÚS 961/09, sp. zn. IV. ÚS 919/14 atp.). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (k tomu viz také rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Není totiž přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitek účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, třebaže výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené argumentace a dopustí se tak dílčího nedostatku odůvodnění. Lze dodat, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[19] Vadou vedoucí ke zrušení rozsudku krajského soudu není ani neprovedení některých ze stěžovatelkou navržených důkazů. Krajský soud v souladu s judikaturou (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-121, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51, či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11 atp.), zdůvodnil, z jakého důvodu nebylo provedení dalších důkazů nutné (srov. body 58, resp. 61 napadeného rozsudku), přičemž kasační soud s jeho posouzením souhlasí. I podle jeho názoru bylo jejich provedení nadbytečné.

pokračování

[20] V dalším okruhu námitek stěžovatelka dovozovala nesprávně zjištěný skutkový stav. Jelikož odpůrkyně zařadila její nemovitosti do plochy BV, nemohla zjistit skutkový stav dostatečně. Kdyby tak učinila, zjistila by, že stěžovatelčiny nemovitosti charakteristickým znakům plochy BV neodpovídají. Napadený územní plán je tedy stran zařazení stěžovatelčiných nemovitostí do kategorie plochy BV ve zjevném rozporu s realitou. Z uvedeného stěžovatelka dovozovala, že v daném případě odpůrkyně nezjistila skutkový stav dostatečně, resp. při přípravě územního plánu nevycházela ze správných a aktuálních podkladů (informací). Výsledek (přijatý územní plán) je v příkrém rozporu se skutečným stavem v území.

[21] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Lze předně souhlasit s krajským soudem, že postup odpůrkyně byl limitován přístupem stěžovatelky, která nevznesla žádné námítky. Jak vyplývá z judikatury, „v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námítky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námítky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námítce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“ (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, který byl zveřejněn i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 4090/2020 Sb. NSS; potvrzení přidáno soudem).

[22] Optikou uvedeného rozsudku nahlížel krajský soud na danou věc a správně dovodil, že uvedené podmínky splněny nebyly. Ve vztahu k posouzení toho, zda napadený územní plán není v rozporu s územně analytickými podklady, příp. dalšími závaznými podklady, krajský soud správně předeslal, že má-li být stěžovatelka v tomto směru úspěšná, musí unést důkazní břemeno ohledně svých tvrzení. Je to stěžovatelka, kdo by měl doložit, že územně analytické podklady, na jejichž základě byl zpracován územní plán, jsou s tímto územním plánem v rozporu, resp. že je odpůrkyně nezohlednila i přesto, že je měla k dispozici. Tato podmínka není bezúčelná, protože pasivitu stěžovatelky při pořizování územního plánu nelze klást k tíži odpůrkyni tak, aby se dovozovala její povinnost po relevantních podkladech bez jakéhokoliv omezení pátrat. Tím by se zcela popřel smysl územního plánování a paradoxně by v řízení před soudem došlo k bezdůvodnému zvýhodňování těch navrhovatelů, kteří při pořizování územního plánu byli pasivní (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 As 247/2022-34). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že toto břemeno stěžovatelka neunesla. Krajský soud se přitom důkladně zabýval jednotlivými stěžovatelkou akcentovanými listinami, přičemž Nejvyšší správní soud nemá, co by jeho hodnocení vytknul. Žádný ze stěžovatelkou předložených dokladů nezakládá rozpor, pro který měl krajský soud přistoupit ke zrušení územního plánu. Ze stavebního povolení vydaného Stavebním úřadem Velké Přílepy ze dne 15. 12. 2003, č. j. Výst. 332/5-2429/03-Km, kterým byla dodatečně povolena stavební úprava hospodářského objektu – přestavba na byty formou řadového domu, neplyne, že jím byla schválena výstavba bytového domu s větším množstvím bytů. Vyplývá z něj, že povoluje stavební úpravu spočívající v přestavbě hospodářského objektu na domy. Soud nepopírá, že součástí domu mohou být i byty, souhlasí však s tím, že předmětné stavební povolení nestanoví, že by daný objekt byl bytovým domem bez dalšího. Taková formulace v označeném stavebním povolení není (stavební povolení přesný počet bytů ostatně ani nevymezuje). Ostatní stěžovatelkou akcentované, resp. doložené listiny pak nejsou územně analytickými podklady, resp. závaznými podklady, popř. stěžovatelka neprokázala, že je měla odpůrkyně v době pořizování územního plánu k dispozici. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 10. 2018, č. j. 139681/2018/KUSK, a potvrzení Stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 31. 5. 2004, č. j. Výst. 332/5-potvrz. Hol./04-Km, nejsou územně analytickými podklady. To platí i pro další podklady vč. vyrozumění účastníků řízení před vydáním rozhodnutí Městského úřadu Roztoky ze dne 15. 11. 2023, č. j. 5576/2023/Mk/SÚ. To nadto bylo vydáno po vydání napadeného územního plánu. Již z toho je zřejmé, že je odpůrkyně nemohla mít v době pořizování územního plánu k dispozici. Z jeho obsahu nadto plyne, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo přerušeno do vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 31. 8. 2023, č. j. MUCE 151074/2023 OUP, jehož součástí je ověřená část projektové dokumentace – Situační koordinační nákres C 04. V tomto závazném stanovisku orgán územního plánování uzavřel, že stavební úprava hobby místnosti na byty v domě č. p. XJ je z hlediska předchozího územního plánu přípustná. Ani v tomto případě se však nejedná o územně analytický podklad, přičemž stěžovatelka ani neprokázala, že jej měla odpůrkyně při pořizování územního plánu k dispozici. To platí i pro Územní studie lokality ZV2 + SMS3 z července 2016, 2015-06 DJ a přiložené výkresy. Kasační soud současně dodává, že není názoru, že by krajský soud k uvedené studii přistoupil tendenčně, resp. že by z ní vyvozoval nesprávné závěry. Z obsahu studie nelze dovodit, že by napadený územní plán byl ve vztahu ke stěžovatelčiným nemovitostem s územní studií v rozporu, resp. že by stěžovatelčiny nemovitosti byly bytovými domy s více než 2 byty. Zdejší soud souhlasí i s posouzením dalších podkladů krajským soudem a v podrobnostech na jeho odůvodnění odkazuje (srov. zejména bod 61 napadeného rozsudku).

[23] Rovněž stran druhé kategorie přezkumu, tj. posouzení zcela zjevného a příkrého rozporu územního plánu s realitou, postupoval krajský soud v souladu s právní úpravou. Správně uvedl, že aby za dané situace (stěžovatelka nepodala námitky proti postupu pořizovatele územního plánu) mohl vyslovit nezákonnost napadeného územního plánu, musel by (kromě výše uvedeného) shledat *zcela zjevný a příkrý rozpor* územního plánu s realitou, tj. se skutečným stavem v území, přičemž tento musí prokázat navrhovatel (srov. krajským soudem označenou judikaturu). Rozpor takové intenzity by tedy bylo lze shledat např. v situaci, kdy by územní plán označil příslušné území jako nezastavěnou plochu, přičemž ve skutečnosti by se jednalo o hustě obydlenou oblast. Z hlediska funkčního využití by se dále mohlo jednat např. o situaci, kdy by namísto plochy pro bydlení byla v územním

pokračování

plánu vyznačená plocha pro výrobu, či o situaci záměny zemědělské plochy s lesní plochou atp. V nyní přezkoumávané věci však k takovému rozporu (nesouladu územního plánu s realitou) nedošlo. Funkční využití ploch BV nepředstavuje v porovnání se stěžovatelkou předestřeným užíváním její nemovitosti (plochy bydlení hromadného) takový zásadní rozpor. V obou případech se jedná o „plochy určené k bydlení“. Uvedený zásadní rozpor nelze spatřovat ani v tom, že plochy BV neumožňují ve všech ohledech totéž, co plochy hromadného bydlení (stanovují např. podmínku max. 2 bytů). Zahrnutí stěžovatelčiných pozemků do ploch BV jim neodnímá dřívější zastavitelnost, resp. jejich schválené využití. V tomto ohledu soud odkazuje podpůrně na vyjádření odpůrkyně k podanému návrhu ze dne 28. 12. 2023, v rámci něhož odpůrkyně uvedla, že *„územní plán není nástrojem retroaktivním. Jeho regulace tak nikterak nezasahuje do způsobu dosavadního užívání nemovitosti. Vlastníci nemovitostí, které územní plán reguluje s odchylkou oproti stávajícímu stavu (ať už z pohledu funkční či prostorové regulace), mohou i nadále svou nemovitost užívat bez omezení.“* Současně dodala, že *„dílčím způsobem odchýlná regulace ve stabilizovaných plochách je v územních plánech zcela běžným jevem. Zatímco územní plán je koncepční dokument zpracovaný v měřítku 1:5000, realita může vykazovat velmi rozmanité a dílčí odchylky.“* Uvedené odpovídá i judikatuře (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50, ze dne 27. 9. 2023, 7 As 18/2023-31). I podle ní má nový územní plán účinky *pro futuro*, tj. nemá žádný vliv na již vydané pravomocné územní či stavební povolení. Opačný závěr by představoval nepřipustný zásah do práv účastníků stavebního řízení nabytých v dobré víře a narušení principu právní jistoty. Lze souhlasit i s tím, že *„možnosti, jak případné negativní dopady nastavené regulace do individuálních práv vlastníků tlumit, je samotný proces pořízení územního plánu. V něm mají vlastníci dotyčných nemovitostí příležitost upozornit na detailní situace na jejich pozemku, popř. na své rozvojové plány do budoucna. Takto formulované připomínky jsou následně v procesu pořízení územního plánu poměřovány vůči sledované urbanistické koncepci a dalším veřejným zájmům. Stěžovatelka však tohoto práva v procesu pořízení územního plánu nevyužila“*, přičemž pasivitu v procesu přijímání územního plánu nemůže zhojit v soudním řízení. S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že pořizovatel územního plánu nemá explicitní povinnost v katastru nemovitostí vyhledávat všechny pozemky, resp. budovy, a ověřovat v nich počet bytových jednotek. To by ostatně v případě rozsáhlých územních plánů nebylo ani objektivně možné. V podrobnostech odkazuje soud na rozsudek krajského soudu, který se správně vypořádává i se souvisejícími aspekty argumentace stěžovatelky.

[24] V dalším okruhu stížních námitek stěžovatelka dovozovala porušení § 43 odst. 3 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud jí nepřisvědčil.

[25] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *stanoví územní plán základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*

[26] Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*

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

[28] Z § 43 odst. 3 tedy vyplývá, že územní plán nesmí obsahovat podrobnosti, které svým obsahem náležejí regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím, ledaže by zastupitelstvo obce takový postup výslovně schválilo, a to buď v rámci rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo v rámci jeho zadání (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, č. j. 1 As 11/2023-52, a ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020-34, ze dne 24. 7. 2024, č. j. 5 As 100/2023-29, ze dne 23. 9. 2024, č. j. 5 As 59/2023-103 atp.).

[29] Zákon tedy připouští, aby územní plán obsahoval i prvky regulačního plánu. Toto pravidlo bylo do zákona vloženo zákonem č. 225/2017 Sb. Dřívější právní úprava (do 31. 12. 2017) s přítomností regulačních prvků v územním plánu nepočítala. Od 1. 1. 2018 však územní plán může obsahovat prvky regulačního plánu, a to za podmínek stanovených ve shora uvedeném § 43 odst. 3 stavebního zákona. Ke změně zákonné úpravy přitom došlo zejména s ohledem na „požadavky malých obcí, aby směly svým územním plánem stanovovat větší podrobnosti regulace, protože není předpoklad, že by pořizovaly regulační plány. Zároveň je řešen i požadavek, aby mohla být podrobněji řešena jen některá plocha (zejména zastavitelná, např. i průmyslové zóny). Z hlediska projednávání se stále jedná o územní plán, z hlediska dotčenosti řešením je nutné připustit, že v konkrétních případech budou smět uplatňovat námitky i ti, kteří tak smějí činit u regulačního plánu a u územního plánu tuto možnost nemají.“ (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 225/2017 Sb.; K otázce rozlišování regulativů náležejících svým obsahem územnímu, resp. regulačnímu plánu odkazuje soud např. na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2024, č. j. 5 As 59/2023-103).

[30] Nejvyšší správní soud souzní s krajským soudem, že již na základě jazykového výkladu lze jednoznačně dovodit, že zastupitelstvo obce může o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu rozhodnout v rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo v zadání územního plánu. Poslední věta § 43 odst. 3 stavebního zákona totiž zní: *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.* Z citované právní úpravy tak jednoznačně plyne, že záměr pořídit územní plán s prvky regulačního plánu může být stanoven i v textu zadání územního plánu (uvedenému konvenuje vedle shora označené judikatury i odborná literatura –

pokračování

viz Machačková, J., a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 235 a násl.). Tomu odpovídá i systematický a teleologický výklad předmětného ustanovení. Z § 47 odst. 1 stavebního zákona plyne, že nejprve zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení územního plánu (již zde může rozhodnout o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu) a později po vyhodnocení územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů, zpracuje zadání územního plánu. Zastupitelstvu nemusí být v době rozhodování o pořízení územního plánu zřejmé, zda bude s ohledem na místní poměry nezbytné, resp. vhodné, aby daný územní plán byl přijat s prvky regulačního plánu, příp. územního rozhodnutí. Proto zákon připouští, aby o přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu, resp. územního rozhodnutí bylo rozhodnuto později. Právě tak tomu bylo v projednávaném případě.

[31] Zastupitelstvo odpůrkyně dne 17. 12. 2019 usnesením č. 10/2019/15 rozhodlo o pořízení nového územního plánu (v zápise z jednání zastupitelstva je uvedeno, že se schvaluje tento návrh usnesení: „ZO *schvaluje pořízení nového územního plánu obce Holubice*.“. Následně dne 26. 10. 2021 usnesením č. 8/2021/9 schválilo zadání územního plánu (zadání územního plánu bylo přílohou předmětného usnesení; viz návrh usnesení s důvodovou zprávou, srov. též bod 71 napadeného rozsudku). Z výše uvedené charakteristiky současně vyplývá, že postačí toliko obecná formulace stran záměru pořídit územní plán s prvky regulačního plánu (k tomu srov. ostatně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, č. j. 4 As 293/2021-74). Podle názoru Nejvyššího správního soudu přitom z předmětné formulace obsažené v bodě P45 zadání bylo lze dovodit, že cílem pořizovatele bylo pořídit územní plán s prvky regulačního plánu; pořizovatel zde vyjádřil vůli prověřit využití prvků regulačního plánu ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona. Z ničeho nevyplývá ani to, že by vůle pořizovatele byla jiná (to nevyplývá ani z vyjádření odpůrkyně). Tímto soud současně neříká, že by si nebylo lze představit preciznější formulaci, resp. vhodnější formu sdělení. S ohledem na všechny okolnosti dané věci (zejména pasivita stěžovatelky, tvrzený rozsah dotčení, jeho důsledky atp.) a s přihlédnutím k zásadě zdrženlivého soudního přezkumu (viz dále) však není názoru, že by bylo nutno v daném případě přistoupit ke zrušení územního plánu. V tomto ohledu nelze přehlédnout ani to, že stěžovatelka v kasační stížnosti tvrzený nedostatek propojuje toliko s regulativem upravujícím množství bytů v domech (proti dalším regulativům nebrojí – viz dále). Již v zadání však byl formulován jednoznačný úmysl omezit množství bytových jednotek v domech. Např. v bodě P46 zadání (který navazuje na výše uvedený bod 45) je uvedeno, že záměrem pořizovatele je *stanovenými podmínkami prostorového uspořádání ploch bydlení a smíšených obytných vyloučit možnost umístování rodinných domů s více byty architektonicky řešených jako dvojdomy či trojdomy („falešné“ dvojdomy a trojdomy)*. Tomuto záměru konvenuje i návrh územního plánu předložený na veřejném projednání (a následně i schválený územní plán). Na základě uvedeného tak stěžovatelka mohla předpokládat, k jakému cíli odpůrce směřuje, resp. co bude obsaženo v územním plánu. Jak již však bylo výše uvedeno, stěžovatelka v rámci procesu přijímání územního plánu žádné námitky proti předmětnému regulativu neuplatnila; byla zcela pasivní. Územní plán napadla až žalobou. Krajský soud se přitom důkladně zabýval zákonností napadeného územního plánu v mezích právní úpravy a judikatury, přičemž stěžovatelka s jeho hodnocením v kasační stížnosti polemizuje povětšinou obecně (zejména bez náležité konkretizace dopadů územního plánu na její nemovitosti, resp. bez náležité specifikace zkrácení práv předmětnou regulací – viz výše). Nebrojí ani proti všem regulativům. Např. proti regulativu sklonu a tvaru střechy, regulativu stavebních čar atp. v kasační stížnosti nebrojila. S ohledem na dispoziční zásadu

ovládající kasační řízení se tak jejich zákonností soud zabývat nemohl. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí a (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Lze dodat, že stěžovatelka ani nepředestřela konkrétní důsledky předmětných regulativů pro své nemovitosti. Liché jsou přitom obavy z možného zásahu územního plánu do dříve nabytých práv. Územní plán nesmí působit retroaktivně; má dopady toliko pro futuro (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, č. 2353/2011 Sb. NSS).

[32] Pokud jde o argumentaci spočívající ve tvrzení, že obsah zadání územního plánu (znění bodu P45) přijetí regulativu omezení počtu bytů v rodinných domech neumožňoval, neboť ten dopadá toliko „na ochranu krajinného rázu a vizuální stránky staveb či řešeného území, nikoli na vnitřní uspořádání a kapacitu staveb“, nemohl se Nejvyšší správní soud touto argumentací zabývat, protože ji stěžovatelka vznesla prvně až v řízení před kasačním soudem. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou námitky, jež stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl, nepřípustné. Jedná se o projev zásady koncentrace a dispozitivnosti řízení o kasační stížnosti. Smyslem těchto zásad je postavit najisto rozsah důvodů, na jejichž základě bude soud přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu, resp. Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského (příp. městského) soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Současně se jedná o projev rovnosti účastníků a zásady kontradiktornosti řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Koncentrace řízení spolu se zásadou dispoziční přispívají k rychlému a efektivnímu rozhodování správních soudů, čímž je naplňován základní účel správního soudnictví, tj. ochrana veřejných subjektivních práv. Uvedené zásady zabraňují zbytečnému prodlužování soudního řízení, např. dodatečným předkládáním dalších tvrzení, názorů a důkazů, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve. K tomu srov. náleze ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, v rámci něhož Ústavní soud dále mj. uvedl, že „po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze tedy spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvního stupně. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené, neboť správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu.“ V usnesení ze dne 27. 9. 2023, sp. zn. III. ÚS 1843/23, pak Ústavní soud konstatoval: „Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně potvrdil zásadu dispozitivnosti a koncentrace řízení před Nejvyšším správním soudem s tím, že právo na soudní ochranu není právem absolutním, které by jednotlivci náleželo kdykoli, za jakýchkoli okolností a bez jakýchkoli omezení, ale že podmínky jeho výkonu mohou být omezeny zákonem (čl. 36 odst. 4 Listiny; také např. usnesení ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. III. ÚS 861/23, bod 10; či usnesení ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 442/22, bod 8). Postup stěžovatele, který v žalobě uplatnil námitku týkající se pouze formálních náležitostí poskytnuté informace, a až v pozdějších fázích řízení ji doplňoval o věcné argumenty, je v rozporu s uvedenými zásadami ovládající řízení ve správním soudnictví (obdobně usnesení ze dne 12. 5. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1739/21, bod 16).“ Odkázat lze též na náleze ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, v němž Ústavní soud dispoziční zásadu a také princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neshledal neústavním (srov. též judikaturu zdejšího soudu, např. rozhodnutí ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2024-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012,

pokračování

č. j. 4 Azs 1/2011-89, nebo ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67 atp.). Současně platí, že soud není oprávněn, resp. povinen za žalobce domýšlet stížní argumentaci z vlastní iniciativy (srov. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014). Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny a § 36 odst. 1 s. ř. s.; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, či usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. IV. ÚS 911/17). Z procesní opatrnosti soud dodává, že i kdyby bylo lze ke stěžovatelčině argumentaci přihlédnout, stejně by ji nebylo lze shledat důvodnou, neboť podle názoru kasačního soudu odpůrkyně vymezila regulační prvek v zadání územního plánu natolik široce, že pod něj lze zahrnout i omezení počtu bytů v rodinném domě. Uvedený cíl přitom explicitně akcentovala i v dalších částech zadání, resp. v navazujících fázích procesu přijímání územního plánu (viz výše).

[33] Optikou uvedeného soud nemohl přihlédnout ani ke stěžovatelkou předloženým listinám (např. „Výpis z katastru nemovitostí prokazující stav pro list vlastnictví č. XO v k. ú. H.“, „Prezenční listina z místního šetření konaného dne 20. 7. 2021“). Tyto listiny totiž byly uplatněny až v řízení před kasačním soudem, byť stěžovatelce nic nebránilo jejich uplatnění již v řízení před krajským soudem. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. přitom brání tomu, aby se poté, co byl vydán přezkoumávaný akt, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Rovněž zde lze z procení opatrnosti doplnit, že není úkolem pořizovatele zjišťovat podrobné informace ke každé jednotlivé nemovitosti v daném území. Takový postup by vedl k faktické nemožnosti přijetí územního plánu. Právní úprava umožňuje dotčeným subjektům uplatnit námítky týkající se jejich nemovitostí (ke kterým mohou přikládat i relevantní listiny), takto však stěžovatelka nepostupovala.

[34] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že odůvodnění územního plánu v kapitole J – *Výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení* – neuvádí kompletní výčet veškerých regulačních prvků obsažených v napadeném územní plánu. Podle části II., odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., přitom platí, že *textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 3 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení*. Textová část odůvodnění územního plánu v kapitole J regulativ maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domu neuvádí. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem, že tato skutečnost není důvodem pro zrušení napadeného územního plánu. Nelze totiž přehlédnout, že stěžovatelkou namítaná vada odůvodnění spočívá *de facto* toliko v tom, že odpůrkyně nesprávně zařadila odůvodnění regulativu počtu bytů do jiné části odůvodnění, než měla. Omezení počtu bytů v rodinných domech na území ploch BV v odůvodnění územního plánu odůvodněno je. V tomto ohledu lze odkázat např. na str. 57, kde se uvádí, že přijatý územní plán dodržel požadavek zadání, jímž bylo „*stanovenými podmínkami prostorového uspořádání ploch bydlení a smíšených obytných vyloučit možnost umísťování rodinných domů s více byty architektonicky řešených jako dvojdomy či trojdomy („falešné“ dvojdomy a trojdomy)*“. K tomu dále odůvodnění uvádí, že „*v podmínkách prostorového uspořádání ploch bydlení venkovského (BV) a ploch bydlení individuálního (BI) je*

výslovně uvedeno, že rodinné domy realizované v těchto plochách mohou mít maximálně 2 byty. Na jednom pozemku je přitom připuštěno umístění pouze jedné hlavní stavby pro bydlení a nepřípustné je umístění falešných dvojdomů či trojdomů. Výklad těchto pojmů je uveden v úvodu textu závazné části územního plánu.“ Lze dodat, že jedním z požadavků zadání územního plánu bylo „*připustit primárně rozvoj bydlení v rodinných domech (...)*“ (viz bod P43 zadání územního plánu). I z dalších částí je zřejmý úmysl pořizovatele zamezit stavbám tzv. „falešných“ dvojdomů, resp. trojdomů a rozvíjet primárně bydlení v rodinných domech (viz výše). Z výše citovaného je současně zřejmé, že zastupitelstvo obce s předmětným regulativem počítalo nejpozději ode dne schválení zadání územního plánu. Ten přitom obsahuje jak možnost, aby přijatý územní plán zahrnoval prvky regulačního plánu (viz výše), tak i shora uvedený požadavek na omezení výskytu falešných dvojdomů a trojdomů v území BV. Lze dodat, že zařazení stěžovatelčiných pozemků do ploch regulovaných předmětným regulačním prvkem jednoznačně vyplývá ze závazné (grafické) části územního plánu. Nejvyšší správní soud tímto nepopírá, že by bylo vhodnější, kdyby byly všechny regulační prvky uvedené v patřičné textové části územního plánu. V kontextu dané věci lze však souhlasit s krajským soudem, že nedůslednost odpůrkyně v tomto ohledu není důvodem pro zrušení napadené části územního plánu. Vedle pasivity stěžovatelky nelze přehlédnout absenci konkretizace porušení veřejných subjektivních práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, a ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68). Stěžovatelka ani v kasační stížnosti neuvádí, jak konkrétně byla zkrácena na svých právech tím, že odůvodnění územního plánu bylo v určité části (regulačních prvků) nedokonalé. Z odůvodnění územního plánu (jakož i z předcházejících kroků – zadání, veřejného projednání atp.) jednoznačně vyplývá, že jednoznačným cílem pořizovatele bylo omezit množství bytů v domech. Stěžovatelka nezpochybňuje ani vyjádření odpůrkyně, že zrušení regulace maximálního počtu bytů by stěžovatelce nepomohlo, jelikož ani na základě ostatních regulativů nelze bytový dům na dané místo umístit (§ 2 písm. a) bodu 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění do 31. 12. 2023]. Jak tedy správně dovodil krajský soud, odpůrkyně se v daném případě dopustila nanejvýš vady spočívající v ne zcela dokonalém odůvodnění územního plánu. Tato vada však s ohledem na okolnosti posuzovaného případu (procesní povahu vady, pasivitu stěžovatelky v rámci procesu přijímání územního plánu atp.) není důvodem pro zrušení stěžovatelkou napadené části územního plánu.

[35] Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení napadeného rozsudku ani na základě zbývajících stížních argumentace. Úkolem správních soudů není 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 popsaných 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 (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 36/2023-61, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17). I proto *musí být soudy ve vztahu k územním plánům zdrženlivé a nevykládat důvody pro*

pokračování

derogaci územního plánu nadmíru široce. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace, zatímco jiná zvolí regulaci mírnější, jsou projevem obecní samosprávy, která je realizována každou jednotlivou obcí právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva, tj. vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné působnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50 atp.). Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních, odůvodněných a zákonných rozhodnutí územní samosprávy by přitom byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). To platí tím spíše v případě žalob podávaných účastníky, kteří zůstali v procesu přijímání územního plánu pasivní. „*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 (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), 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 (vigilantibus iura).*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, 6 Aos 3/2013-29). Soud závěrem zdůrazňuje, že výše uvedené hodnocení se vztahuje výlučně k danému návrhu. Úkolem soudu je zkoumat zákonnost napadeného opatření obecné povahy z pohledu tvrzení obsažených v konkrétním návrhu (a nikoliv z pohledu obecného strážce zákonnosti), přičemž kvalita návrhu předurčuje jeho úspěšnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73).

[36] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na podkladě kasačních námitek (jejichž rozsahem a hloubkou je vázán – viz výše) neshledal důvod ke zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku. Podle názoru kasačního soudu krajský soud postupoval v souladu s právní úpravou a navazující judikaturou. Zdejší soud proto jeho závěry přejímá a v podrobnostech na ně odkazuje. Z uvedených důvodů nemohl soud shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s jeho argumentací. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým by bylo nutno přihlížet *ex officio* (srov. § 109 s. ř. s.).

[37] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (viz § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[38] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. října 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu