



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: **Chráníme stromy, z. s.**, se sídlem K Zámečku 153, Pardubičky, proti odpůrci: **statutární město Pardubice**, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, Pardubice, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** NewCo Immo CZ GmbH, se sídlem In der Buttergrube 9, Weimar – Legefelf, Spolková republika Německo, zastoupená JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem se sídlem nám. Republiky 679/5, Opava, **II)** CETIN, a. s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 1. 2024, č. j. 52 A 49/2021-156,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 1. 2024, č. j. 52 A 49/2021-156, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelka se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020 (dále též „územní rozhodnutí“), kterým bylo osobě zúčastněné na řízení I) povoleno umístění stavby „*Obchodní budovy Přednádraží III, OC Pardubice, lokalita v přednádraží Pardubice v areálu obchodního centra Albert*“ (dále též „stavba“). Žalobu navrhovatelka spojila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy – XVIII. změna Územního plánu města Pardubice (dále též „změna územního plánu“ či „opatření obecné povahy“), a to v části, v níž byla na pozemcích parc. č. 1803/6, 1800/2, 1798/1, 1800/5 a 1803/13 v katastrálním území Pardubice (dále též „předmětné pozemky“) vymezena plocha *občanské vybavenosti koncentrované*.

[2] Krajský soud vyloučil usnesením ze dne 17. 6. 2021, č. j. 52 A 38/2021-187, návrh na zrušení části opatření obecné povahy k samostatnému projednání a řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí přerušil do pravomocného skončení řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy. Rozsudkem ze dne 11. 10. 2021, č. j. 52 A 49/2021-116, pak změnu územního plánu v části, v níž byla na předmětných pozemcích vymezena plocha *občanské vybavenosti koncentrované*, zrušil ke dni 14. 12. 2020. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2023, č. j. 10 As 483/2021-49, rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

[3] V dalším řízení vydal krajský soud rozsudek ze dne 24. 1. 2024, č. j. 52 A 49/2021-156, kterým návrhu opětovně vyhověl a územní plán v požadované části zrušil. Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro incidenční přezkum opatření obecné povahy. Konstatoval, že žalobou napadené územní rozhodnutí je založeno na kladném závazném stanovisku orgánu územního plánování, jehož prostřednictvím bylo v souladu s § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), ve věci *užito* územního plánu ve znění předmětné změny. Pro posouzení zákonnosti závazného stanoviska orgánu územního plánování jako podkladového aktu je dle krajského soudu nutno posoudit zákonnost předmětné změny územního plánu, z níž tento podkladový akt vychází. Předmětná změna územního plánu přitom byla založena i na závazném stanovisku orgánu ochrany přírody, jehož nezákonnost a nepřezkoumatelnost je rovněž namítána, a proto bylo třeba posoudit nezákonnost a nepřezkoumatelnost ve vztahu ke změně územního plánu jako celku, tj. podrobit jej incidenčnímu přezkumu. Soud dále posoudil aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu. 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. K otázce zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy, tj. k třetímu bodu algoritmu, navrhovatelka namítala nepřezkoumatelnost dvou podkladových závazných stanovisek orgánu ochrany přírody vydaných v procesu pořizování změny územního plánu. Krajský soud konstatoval, že závazná stanoviska jsou obsahově shodná, ačkoliv reagují na rozdílnou věcnou úpravu účelového určení předmětných pozemků. Zatímco první závazné stanovisko ze dne 12. 9. 2016 se kladně vyjadřovalo k zařazení předmětných pozemků do stabilizované plochy krajinné zeleně, druhé závazné stanovisko ze dne 9. 5. 2017 se vyjadřovalo shodně k zařazení předmětných pozemků do plochy občanské vybavenosti koncentrované. První závazné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 12. 9. 2016 (č. j. KrÚ-58439/2016/OŽPZ/Ti) krajský soud shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť dle jeho názoru postrádá úvahy, kterými se dotčený orgán při posouzení řídil. Uvedenou vadu přitom odpůrce nezhojil ani v procesu pořizování územního plánu prostřednictvím jiných podkladových aktů. Ke čtvrtému bodu algoritmu, tj. rozporu obsahu opatření obecné povahy se zákonem, navrhovatelka namítala, že v procesu pořizování změny územního plánu nebyl zohledněn veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Krajský soud konstatoval, že k provedené změně funkčního využití předmětných pozemků byla v procesu pořizování územního plánu podána připomínka, kterou vznesl jiný spolek založený za účelem ochrany přírody. Z vypořádání připomínky ani z textového odůvodnění územního plánu přitom dle krajského soudu nevyplývá, že by odpůrce v dané věci zohlednil veřejný zájem na ochraně

pokračování

přírody a krajiny. Uvedeným postupem tak bylo porušeno právo navrhovatelky na příznivé životní prostředí. S ohledem na uvedené krajský soud dospěl k závěru, že přezkoumávané opatření obecné povahy je v napadené části nezákonné, a proto předmětnou část územního plánu zrušil.

II.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení I) (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V prvním okruhu námitek stěžovatel namítal, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 10 As 483/2021), čímž došlo k porušení § 110 odst. 4 s. ř. s. Dle názoru stěžovatele je pro posouzení věci stěžejní otázka, zda byl v případě územního rozhodnutí *užit* napadený územní plán. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého je nutno uvedený pojem vykládat extenzivně. Nelze se omezit na konstatování, že při vydání územního rozhodnutí je územní plán užit vždy. V takovém případě by totiž jakýkoliv soudní přezkum žaloby proti územnímu rozhodnutí mohl vždy zahrnovat incidenční přezkum územního plánu dle § 101a s. ř. s. Stěžovatel dále odkázal na dispoziční zásadu ovládající soudní řízení a akcentoval, že navrhovatelka se v žalobě nedomáhala přezkumu závazného stanoviska orgánu územního plánování užitého při vydání územního rozhodnutí, na základě kterého by bylo možné zrušit územní rozhodnutí z důvodu nezákonnosti územního plánu. Krajský soud tak nemohl zrušit napadené územní rozhodnutí pro nezákonnost související s opatřením obecné povahy. Své závěry nadto ani řádně neodůvodnil. V druhém okruhu námitek stěžovatel namítal, že krajský soud chybně posoudil otázku aktivní věcné legitimace navrhovatelky. Stěžovatel je názoru, že aktivní věcná legitimace je dána pouze tehdy, pokud bylo zasaženo do konkrétních subjektivních práv navrhovatelky. K tomu však v nyní projednávaném případě nedošlo, a proto krajský soud nebyl oprávněn zkoumat, zda napadeným územním plánem došlo k porušení práva na příznivé životní prostředí. V dalším okruhu námitek stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, dle kterého je napadené opatření obecné povahy nezákonné z důvodu nepřezkoumatelnosti podkladového závazného stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 4. 5. 2017 (č. j. KrÚ-26552/2017/OŽPZ/Ti). Stěžovatel nesouhlasil s tím, že se odpůrce řádně nevypořádal s připomínkou podanou jiným spolkem. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

III.

[5] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že dle jejího názoru krajský soud plně respektoval právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku. Dostatečně podrobně a srozumitelně odůvodnil, že napadené části územního plánu bylo užito především skrze závazné stanovisko orgánu územního plánování, jež bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby. Dodala, že závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelné. Navrhovatelka dále nesouhlasila s tím, že by nebyla aktivně věcně legitimována, resp. že by neprokázala tvrzený zásah do své konkrétní právní sféry. Napadená část územního plánu totiž zásadně snižuje ochranu přírodních hodnot dotčených pozemků a přilehlého území, a zasahuje tak i do hmotných veřejných

subjektivních práv spolku. K námitce stěžovatele týkající se dostatečného vypořádání připomínky spolku Zelená pro Pardubicko, z. s., navrhovatelka uvedla, že stěžovatelem namítaná územní studie neobsahovala žádné relevantní zdůvodnění přearažení pozemků do plochy občanské vybavenosti a zejména nepoměřovala zájem investora s veřejným zájmem na zachování zeleně. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[6] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ačkoliv navrhovatelka měla právo vstoupit do procesu pořizování změny územního plánu, zůstala zcela pasivní a svého práva nevyužila. K připomínce uplatněné spolkem Zelená pro Pardubicko, z. s., která se obsahově kryje s žádostí navrhovatelky, odpůrce uvedl, že byla v procesu pořizování územního plánu vypořádána dostatečně. Připomínce nebylo vyhověno nejenom na základě souhlasných stanovisek krajského úřadu v rámci celého procesu pořizování změny územního plánu, nýbrž i na základě územní studie porízené pro změnu územního plánu, která komplexně řešila funkční využití území a stanovila zásady jeho organizace. Odpůrce je proto názoru, že mu nic nebránilo změnu územního plánu vydat.

IV.

[7] 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, 4 s. ř. s.).

[8] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.* Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky. Kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu vady spočívající v nepřezkoumatelnosti. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165). V intencích výše uvedeného a důvodů, pro které byl zrušen předcházející rozsudek krajského soudu, nelze námitky uplatněné v kasační stížnosti považovat za nepřipustné.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku předně uvedl, že je nutné se nejdříve zabývat otázkou, zda jde skutečně o tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy. S ohledem na závazný právní názor vyslovený v předchozím rozsudku kasačního soudu přistoupil k předběžnému posouzení nezbytnosti přezkoumání opatření obecné povahy ve vztahu k rozhodnutí o napadeném územním rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že přezkoumání

pokračování

nezbytné je. Konstatoval, že podkladem pro žalobou napadené územní rozhodnutí bylo kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu územního plánování dle § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), jehož prostřednictvím bylo ve věci *užito* předmětné změny územního plánu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť tento pojem je nutno vykládat extenzivně. Pro posouzení zákonnosti závazného stanoviska orgánu územního plánování jako podkladového aktu je dle krajského soudu nutno posoudit zákonnost napadené změny územního plánu, z níž tento podkladový akt vychází. K tomu dodal, že napadená změna územního plánu je založena mj. na závazném stanovisku orgánu ochrany přírody, jehož nezákonnost a nepřezkoumatelnost je rovněž namítána. Na základě uvedených skutečností krajský soud dospěl k závěru, že podmínky pro incidenční přezkum, resp. i pro samostatné projednání návrhu o zrušení změny územního plánu jsou splněny.

[11] Stěžovatel s posouzením krajského soudu souhrnně nesouhlasí. Je předně názoru, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 10 As 483/2021). Nadto jsou jeho závěry rozporné se smyslem § 101a s. ř. s. Výklad krajského soudu směřuje k tomu, že by jakýkoliv soudní přezkum žaloby proti územnímu rozhodnutí mohl vždy zahrnovat incidenční přezkum územního plánu dle § 101a s. ř. s. Stěžovatel dále namítal, že navrhovatelka se v žalobě nedomáhala přezkumu závazného stanoviska orgánu územního plánování užitého při vydání územního rozhodnutí. Krajský soud tak nemohl zrušit napadené územní rozhodnutí pro nezákonnost související s opatřením obecné povahy. Krajský soud chybně posoudil i otázku aktivní věcné legitimace navrhovatele. Své závěry nadto ani řádně neodůvodnil. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli.

[12] V soudním řádu správním lze rozlišit dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Prvním typem je návrh na tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., který je *oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Jde o případy, kdy již samotná právní regulace v podobě opatření obecné povahy může myslitelně zasahovat právní sféru jednotlivce, aniž ještě došlo ke konkrétnímu individuálnímu zásahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). Návrh na abstraktní přezkum lze podat do 1 roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).

[13] Druhým typem je návrh na tzv. incidenční přezkum podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je *oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). Na rozdíl od abstraktního přezkumu je tedy třeba, aby „*k samotnému opatření přistoupilo i konkrétní individualizované dotčení práv jednotlivce*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). O takovou situaci se může jednat např. v případě úpravy provozu na pozemních komunikacích provedené dopravní značkou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 10 As 263/2022-32). Současně

platí, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu za situace, kdy *„soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů“* (srov. § 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s., a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264). Soud může podrobit opatření obecné povahy incidenčnímu přezkumu pouze tehdy, pokud je mezi žalobou napadeným rozhodnutím (či jiným úkonem) a návrhem na zrušení opatření obecné povahy jasná obsahová provázanost. Zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. *„jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179). Žaloba proti aplikujícímu úkonu má tak sloužit jako „podvozek“ pro incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32). Pokud je zřejmé, že podmínka akcesoričnosti není splněna, je nutné návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32). Odborná literatura k tomu uvádí, že s ohledem na akcesorickou povahu návrhu na incidenční přezkum není nutno přistoupit k posouzení zákonnosti opatření obecné povahy za situace, kdy výsledek řízení o žalobě vůbec není závislý na posouzení zákonnosti opatření obecné povahy. Příkladem je situace, kdy soud *„v řízení o žalobě proti rozhodnutí dospěje k názoru, že rozhodnutí musí zrušit pro nezákonnost, která však s opatřením obecné povahy nijak nesouvisí.“* (srov. Černín, K. in: Kühn, Z, Kocourek, T.: a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 868–870). Akcesoričnost incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak není dána ani za specifické situace, kdy je zjevné, že *„rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vůbec nemůže jakkoli ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu, resp. ani právní názor soudu případně vyslovený ve vyhovujícím rozsudku“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179).

[14] Nejvyšší správní soud předně souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud nepostupoval v souladu se závazným právním názorem obsaženým v původním zrušujícím rozsudku. Opětovně nedostatečně odůvodnil podmínku akcesoričnosti návrhu na zrušení územního plánu. Krajský soud dostatečně neprokázal, resp. neodůvodnil jasnou obsahovou provázanost mezi žalobou napadeným územním rozhodnutím a návrhem na zrušení změny územního plánu ve smyslu právní úpravy a judikatury. Své závěry nepodepřel relevantními úvahami, na základě kterých by bylo lze dovodit nutnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy. Již v předchozím zrušujícím rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 10 As 483/2021 přitom bylo krajskému soudu vytýkáno, že k odůvodnění incidenčního přezkumu nepostačí fakt, že navrhovatelka v žalobě brojila proti podkladovému závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody, v němž orgán ochrany přírody poukázal i na platný územní plán. Ani v případě územního rozhodnutí se nelze omezit jen na konstatování, že při jeho vydání je územní plán užít vždy, a přistoupit nejprve samostatně k *de facto* abstraktnímu přezkumu územního plánu (srov. explicitní závěry obsažené v rozsudku sp. zn. 10 As 483/2021). Uvedené však krajský soud nerespektoval.

pokračování

Krajský soud izolovaně vychází ze slova *užito*, aniž by reflektoval smysl a účel incidenčního přezkumu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. v kontextu konkrétních skutkových okolností věci (viz dále). Z právní úpravy a judikatury jednoznačně vyplývá, že soud může podrobit opatření obecné povahy incidenčnímu přezkumu pouze tehdy, pokud je mezi žalobou napadeným rozhodnutím a návrhem na zrušení opatření obecné povahy jasná obsahová provázanost, přičemž tu je třeba posuzovat s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem. Zvláštní podmínkou řízení o návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito. K otázce akcesority řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy bylo judikaturou rovněž dovozeno, že smyslem a účelem incidenčního přezkumu je „*pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, k jehož vydání bylo užito opatření obecné povahy, posoudit zákonnost tohoto opatření a případně promítnout zjištěnou nezákonnost do závěru o zákonnosti správního rozhodnutí samotného. To je také důvodem, proč je incidenční přezkum přísně svázán se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, a to pouze v rozsahu, v jakém bylo ve věci užito (akcesorita návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy)*“. Je to také důvodem, proč se v řízení o incidenčním přezkumu opatření obecné povahy neužije lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jinak platná při abstraktním přezkumu“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). Pokud je zřejmé, že podmínka akcesoričnosti není splněna, je nutné návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179). Lze dodat, že návrh na incidenční přezkum by měl být odmítnut také za situace, kdy v řízení o žalobě proti rozhodnutí soud dospěje k názoru, že rozhodnutí musí zrušit pro nezákonnost, která však nijak nesouvisí s opatřením obecné povahy. Taková situace nastane např. tehdy, pokud „*bylo např. územní rozhodnutí o umístění stavby vydáno v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu nebo v rozporu s obecnými požadavky na využití území*.“ Za takové situace by totiž „*bylo nadbytečné zabývat se v této fázi řízení tím, zda navíc nebylo vydáno též na základě nezákonného regulativu obsaženého v (incidenčně) napadeném územním plánu*“ (srov. Černín, K. in: Kühn, Z, Kocourek, T.: a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 868–870). Ani případný rozpor závazného stanoviska dotčeného orgánu a vydaného rozhodnutí tak nezakládá automaticky nutnost přezkumu opatření obecné povahy. Výše uvedená východiska však krajský soud při svých úvahách nereflektoval.

[15] Náležitě nezohlednění závěrů závazného rozsudku, právní úpravy a konkrétních skutkových okolností spatřuje Nejvyšší správní soud i stran posouzení, zda bylo nutné vyloučit žalobu k samostatnému projednání. Jak již uvedl zdejší soud v předchozím zrušujícím rozsudku, s ohledem na obsahovou provázanost žaloby proti správnímu rozhodnutí a akcesorického návrhu na zrušení opatření obecné povahy by zásadně měl být návrh projednáván společně s žalobou proti rozhodnutí. Takový postup nejlépe reflektuje požadavek, aby k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy došlo pouze za podmínky, že jeho závěr může ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti rozhodnutí o (aplikujícím) správním rozhodnutí (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179). Společné projednání žaloby a akcesorického návrhu navíc rovněž odpovídá zájmu na ekonomii řízení (viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29). To samozřejmě neznamená, že by vyloučení řízení o akcesorickém

návrhu k samostatnému projednání nebylo možné. Soud však k němu má přistoupit pouze za situace, jsou-li pro to objektivní důvody. V nyní projednávané věci na základě úvah krajského soudu takové objektivní důvody shledat nelze. K nutnosti prokázat objektivní důvody pro samostatné vyloučení lze dodat, že pokud by takové důvody vyžadovány nebyly, stíral by se rozdíl mezi abstraktním přezkumem opatření obecné povahy, jenž je svázán s přísnou jednoletou lhůtou (§ 101b s. ř. s.) k podání návrhu, a incidenčním přezkumem, který není omezen časově, ale právě obsahovou vazbou na aplikující správní rozhodnutí. *Ad absurdum* by takový výklad mohl vést až k situaci, kdy by opatření obecné povahy mohlo být napadáno a následně rušeno neustále, tzn. bez jakéhokoliv časového ohraničení k podání takového návrhu, což by však bylo v rozporu se zásadou právní jistoty ostatních adresátů daného opatření obecné povahy.

[16] Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud nedostatečně zohlednil i pasivitu navrhovatelky v pořizování změny územního plánu. Otázka vlivu pasivity navrhovatele během pořizování územního plánu na soudní řízení o návrhu na jeho zrušení již byla Nejvyšším správním soudem opakovaně řešena. Podle ustálené judikatury platí, že pokud navrhovatel nepodal proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, „*může před správními soudy úspěšně namítat pouze nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání opatření obecné povahy*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38). Nelze souhlasit s tvrzením krajského soudu, dle kterého lze pasivitu navrhovatele v procesu pořizování územního plánu zhojit tím, že obsahově shodné námitky namítal jiný subjekt (konkrétně spolek Zelená pro Pardubicko, z. s.). Takové posouzení opomíjí podstatu soudního řízení správního, které slouží výhradně k ochraně vlastních veřejných subjektivních práv jednotlivců, nikoli k obecné kontrole zákonnosti činnosti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140). Nadto je ze správního spisu patrné, že odpůrce všechny připomínky uplatněné spolkem Zelená pro Pardubicko, z. s., řádně zvážil a důkladně posoudil. Pokud pak navrhovatelka nesouhlasila s funkčním využitím pozemků, měla se sama bránit v procesu pořizování územního plánu prostřednictvím připomínek, či se následně v jednoleté lhůtě obrátit na správní soud s návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s., k čemuž je jakožto ekologický spolek aktivně procesně legitimována (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, či např. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-56). Soud dodává, že i v případě abstraktního přezkumu opatření obecné povahy platí ve vztahu k vymezení funkčního využití pozemků, že není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v mantinelech územního plánování. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37 atp.). Nevymezování dalších ploch určených k zástavbě nad ty stávající je přitom legitimním právem obce v rámci pořizování územního plánu. Stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce, do které správní soudy mohou zasahovat pouze omezeně (vedle výše uvedené judikatury srov. i nálezy Ústavního

pokračování

soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19). Úkolem správních soudů není stanovit, jakým způsobem má být určité území využito; jejich úkolem je sledovat, zda se „*příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování. Je-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. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, a ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84).

[17] V dané věci nelze přehlédnout ani to, že napadenou změnou územního plánu byly předmětné pozemky zařazeny mezi zastavitelné plochy „OK – občanská vybavenost koncentrovaná“, avšak již dříve vydanou VI. změnou územního plánu města Pardubice byly předmětné pozemky zařazeny mezi plochy zastavitelné, resp. vymezeny pro záměr silniční propojky. Již před napadenou změnou územního plánu se tak nejednalo o nezastavitelné plochy – krajinná zeleň. V případě, kdy odpůrce vydá pouze změnu opatření obecné povahy, přičemž původní opatření obecné povahy zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraveno (novelizováno) provedenou změnou, přitom zastává judikatura názor, 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).

[18] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že územní plán stanoví pouze základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (tzv. urbanistickou koncepci obce). Vymezuje mj. 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 (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). V případě předmětných pozemků se přitom nejedná o např. plochu funkčně vymezenou jako městský park či jinou rozsáhlou oblast zeleně v dané oblasti, nýbrž o deset (památkově nechráněných) nahodile rostoucích stromů. Nelze proto po odpůrci požadovat, aby na úrovni územního plánování, konkrétně v procesu pořizování změny územního plánu, který stanoví pouze základní koncepci rozvoje v území, zohlednil ochranu (v tomto případě) konkrétních stromů nacházejících se na předmětných pozemcích, resp. možnost jejich vykácení v budoucnu. K takovému posouzení slouží závazné stanovisko (či v některých případech rozhodnutí) k povolení ke kácení dřevin, které je vydáváno v reakci již na konkrétní plánovaný stavební záměr a detailně se zabývá situací v daném území. Jak již přitom bylo uvedeno výše, v nyní projednávané věci vyslovil příslušný dotčený orgán s vykácením stromů na předmětných pozemcích souhlas. Lze dodat, že v procesu pořizování (změny) územního plánu běžně dochází ke změně funkčního využití pozemků v daném území. V případě takové změny je přitom nutné vydat nové závazné stanovisko dotčeného orgánu, který je k posouzení změny příslušný. Jak již bylo uvedeno výše, v nyní projednávané věci byla v procesu pořizování změny územního plánu vydána dvě závazná stanoviska orgánu ochrany přírody. Z obsahu těchto závazných stanovisek přitom nelze dovodit jejich nepřezkoumatelnost pouze z toho důvodu, že jsou obsahově shodná, resp. z toho dovodit, že odpůrce ve vztahu k předmětným pozemkům dostatečně nezohlednil veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, konkrétně na zachování zeleně a dřevin.

[19] Stěžovateli lze dále přisvědčit v tom, že navrhovatelka se v žalobě ani nedomáhala přezkumu závazného stanoviska orgánu územního plánování, kterým byl kladně posouzen soulad s územním plánem, resp. na základě kterého bylo vydáno napadené územní rozhodnutí. I dané řízení je přitom ovládáno zásadou dispoziční. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatelka přitom ve vztahu k územnímu rozhodnutí brojila pouze proti souhlasu s povolením ke kácení dřevin, který však soulad s územním plánem detailně neposuzuje. V případě územního rozhodnutí totiž soulad s územním plánem posuzuje stavební úřad. K posouzení, zda je umístovaný záměr v souladu s jinými veřejnými zájmy, např. s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, pak slouží závazná stanoviska příslušných dotčených orgánů, která jsou vydávána k žádosti stavebníka jako závazný podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu (srov. § 76 a § 90 In: VÁVROVÁ, a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: 2021. Dostupné v ASPI). Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní projednávaném případě bylo ve vztahu k zamýšlenému stavebnímu záměru vydáno kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování, souhlasné závazné stanovisko s povolením ke kácení dřevin jakož i souhlasné závazné stanovisko ze strany orgánu ochrany přírody. Jiná situace by nastala např. tehdy, pokud by orgán územního plánování vydal negativní závazné stanovisko z důvodu nesouladu s územním plánem, typicky z důvodu jinak vymezeného funkčního využití předmětných pozemků, na základě kterého by posléze nebylo vyhověno žádosti o vydání územního rozhodnutí. V takovém případě by byla obsahová provázanost mezi nevyhověním žádosti o umístění stavby a územního plánu v dané oblasti zcela zřejmá, a podmínky pro incidenční přezkum by tudíž byly splněny (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49). O takovou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná.

[20] Již pro výše uvedené nemohl rozsudek krajského soudu obstát, přičemž shora specifikované vady vylučují i zkoumání navazujících otázek; jakékoliv další úvahy kasačního soudu nad rámec uvedeného posouzení by byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77).

[21] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy znovu v intencích původního zrušujícího rozsudku a tohoto zrušujícího rozsudku důkladně posoudí, zda jsou ve vztahu k územnímu rozhodnutí o umístění stavby splněny podmínky pro incidenční přezkum napadené změny územního plánu. Při svých úvahách bude důsledně reflektovat konkrétní skutkové okolnosti věci a jimi nahlížet na výše nastíněný smysl a účel incidenčního přezkumu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. a další výše zmíněné skutečnosti (rozsah námitek uplatněných navrhovatelkou,

pokračování

pasivitu navrhovatelky v procesu pořizování územního plánu atp.). Jeho úvahy naleznou úplný a přezkoumatelný odraz v odůvodnění rozhodnutí.

[22] O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. listopadu 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu