



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

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

b) **E. S.**, narozená X,
bytem Y

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

proti

odpůrci:

město Česká Třebová, IČ 278653
sídlím Staré nám. 78, 560 02 Česká Třebová

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

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé jsou povinni společně a nerozdílně zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 6 500 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

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

II. Shrnutí argumentace obsažené v návrhu

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

III. Shrnutí vyjádření odpůrce

5. Odpůrce navrhoval odmítnutí návrhu pro opožděnost s poukazem na § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), eventuálně zamítnutí návrhu. Uvedl, že napadený územní plán splňuje náležitosti stanovené přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Poukázal dále na to, že se jedná o nově zpracovávaný územní plán. Navrhovatelé v průběhu jeho pořizování neuplatnili žádné námitky ani připomínky. Při zpracování územního plánu se vycházelo z původní územně plánovací dokumentace a z aktuálního stavu území. Na dotčených pozemcích se nenacházela žádná stavba, nejedná se o rozpor mezi textovou a grafickou částí ani o chybu v psaní, ale o novou koncepci, která vychází ze skutečného stavu území a návrhu zpracovatele, že je v dané ploše potřebná ochranná a izolační zeleň, oddělující parkoviště od okolní bytové zástavby. Odpůrce dále poukázal na to, že územní plán nabyl účinnosti dnem 2. 7. 2020 a navrhovatelé uzavřeli kupní smlouvu na dotčené pozemky dne 5. 10. 2020. Ještě před uzavřením kupní smlouvy se byl navrhovatel a) informovat na městském úřadě odpůrce o možném způsobu využití pozemků a byl s napadeným územním plánem seznámen, věděl tedy, že kupuje pozemky

v ploše sídelní zeleně. Svůj stavební záměr řešil následně navrhovatel a) v rámci změny č. 1 územního plánu, o kterou požádal, která však nebyla schválena.

IV. Jednání 15. 11. 2023 a 28. 11. 2023

6. Krajský soud věc projednal při jednání, konaném dne 15. 11. 2023. Strany setrvaly na svých procesních stanoviscích a odkázaly na svá předchozí písemná podání ve věci.
7. Navrhovatelé jako základní otázku, jež je třeba v řízení řešit, vymezil to, zda odpůrce mohl vydat nový územní plán bez jakékoli návaznosti na dřívější územní plán. V něm byly pozemky navrhovatelů zařazeny do zastavitelné plochy. Navrhovatelé rekapitulovali skutkové okolnosti týkající se zastavěnosti dotčených pozemků a vývoje jejich katastrální evidence a územně plánovací kategorizace. Strany učinily nesporným, že dotčené pozemky byly v minulosti zastavěny.
8. Pověřený pracovník odpůrce uvedl, že ke změně přistoupili na základě znalosti dotčené lokality. Změna byla předmětem nikoli změny územního plánu, ale nového územního plánu. Soulad zápisu v katastru nemovitostí se skutečností je odpovědností vlastníka. Navrhovatelé v procesu přijímání změny nečinili žádné kroky, z nichž by odpůrce mohl nabýt dojmu, že daná lokalita má být kategorizována jinak, než bylo navrženo. Navrhl svědecký výslech zaměstnankyně městského úřadu G. k prokázání toho, že navrhovatel a) řešil před koupí pozemků možnost jejich zastavitelnosti. Změna plochy byla předmětem navržené změny nového územního plánu, která však z důvodu nesouhlasu vlastníků sousedních pozemků nebyla přijata.
9. Krajský soud neprovedl navrhovateli navržené důkazy rozhodnutím o zrušení čísla popisného, výňatkem z původního územního plánu platného do 2. 7. 2020, snímek z portálu Mapy.cz, situačním výkresem dotčené plochy, návrhem na pořízení změny územního plánu a souvisejícími usneseními rady a zastupitelstva odpůrce, výňatkem ze stavebního povolení na supermarket Billa, kupní smlouvou, kterou navrhovatelé nabyli předmětné pozemky. Neprovedl ani odpůrcem navrhovaný výslech zaměstnankyně městského úřadu.
10. Navrhovatelé tvrdili, že jejich stavební záměr by byl za účinnosti předchozího územního plánu přípustný. Odpůrce k tomu uvedl, že v předchozím územním plánu byla lokalita zařazena do plochy „občanská vybavenost vyšší“, v dané lokalitě nebylo možné stavět bytový dům, pouze v rámci smíšené bytové výstavby služební byty. Navrhovatel a) uvedl, že vycházel z kritérií pro občanskou vybavenost vyšší a smíšenou městskou zástavbu v novém územním plánu.
11. Další jednání se konalo 28. 11. 2023. Krajský soud považoval za nutné doplnit dokazování ve vztahu ke sporné skutečnosti, zda v podmínkách původního územního plánu by byl stavební záměr navrhovatelů přípustný. Odpůrci soud usnesením uložil povinnost předložit předchozí územní plán, resp. jeho část týkající se návrhem dotčené plochy, včetně stanovení přípustného a nepřípustného využití této plochy. Při jednání byly provedeny důkazy listinami „Změna č. 2 Územního plánu města Česká Třebová“ a „Územní plán města Česká Třebová – právní stav po změně č. 9“, vyjádření Ing. arch. P. K. (zhotovitele původního územního plánu) ze dne 21. 11. 2023. K posledně uvedenému důkazu odpůrce přednesl stanovisko, založené v písemné podobě na č. l. 70 soudního spisu. Závěrem navrhovatelé navrhli zrušení územního plánu, odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu.

V. Rozsudek krajského soudu ze dne 28. 11. 2023, č. j. 52 A 61/2023-80

12. Krajský soud prvně dospěl k závěru, že návrh je přípustný. Dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro incidenční přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. a že návrh byl podán včas. Dále dospěl k závěru, že navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni, že byli opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.). Navrhovatelé logicky, konsekventně a myslitelně tvrdili možnost dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Krajský soud následně usoudil, že podle územního plánu, účinného do 2. 7. 2020 (dále „původní území plán“) by byl stavební záměr navrhovatelů přípustný. Vyslovil závěr, že aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nevyklučuje ani skutečnost, že jejich právní předchůdci v průběhu pořízení nového územního plánu nevznášeli námitky k předmětné změně. Dále se pak krajský soud zabýval věcným přezkoumáním návrhu. Jako předmět sporu identifikoval krajský soud nesoulad mezi textovou a grafickou částí územního plánu, v němž navrhovatelé spatřovali nepřezkoumatelnost územního plánu. Dospěl přitom k závěru, že návrh je důvodný, neboť veřejná subjektivní práva navrhovatelů byla skutečně dotčena. Jako důvodný byl shledán základní návrhový bod v otázce zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy (třetí bod algoritmu), když byla namítána nepřezkoumatelnost územního plánu. Nepřezkoumatelnost shledal krajský soud v tom, že zařazení dotčených pozemků ve vlastnictví navrhovatelů z původní plochy „občanská vybavenost vyšší“, resp. „smíšené území“ nově na „zeleň sídelní“ se stalo pouze v grafické části územního plánu. V textové části chybělo odůvodnění této změny. Krajský soud vyšel z teze, že grafická část má být zobrazením textové části územního plánu v mapových podkladech, a že obě části musejí být ve vzájemném souladu; proto došlo-li ke změně jen v grafické části bez náležitého odůvodnění, jde o postup odporující ustanovení § 173 odst. 1 i § 174 správního řádu za použití § 68 odst. 1 správního řádu a navazující judikatuře.

VI. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49

13. Uvedeným rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nezákonným pro nesprávné posouzení otázky povinnosti zdůvodnění regulace ploch, ve vztahu k nimž nebyla uplatněna námitka, resp. pro nesprávný závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu pro nesrozumitelnost z důvodu absenteujícího textového odůvodnění regulace sporných pozemků. Za nesprávný označil také závěr krajského soudu, podle něhož aktivní procesní legitimace navrhovatelů závisí na tom, zda záměr bytového domu byl přípustný na základě územně plánovací dokumentace účinné před přijetím napadeného územního plánu; vedle toho shledal Nejvyšší správní soud i další vady.

VII. Jednání 27. 11. 2024

14. Krajský soud věc projednal při jednání, konaném dne 27. 11. 2024. Strany setrvaly na svých procesních stanoviscích a odkázaly na svá předchozí písemná podání ve věci.
15. Usnesením soud připustil navrhovateli navrženou **změnu žaloby** spočívající ve zúžení žalobního návrhu pouze na plochu územního plánu, zahrnující sporné pozemky, když původně návrh směřoval ke zrušení celého územního plánu.
16. Soud provedl důkazy žádostí o stanovisko ze dne 11. 11. 2020, protokolem o kontrolní prohlídce po odstranění stavby ze dne 8. 12. 2020, sdělením o neexistenci stavby ze dne 15. 12. 2020, fotodokumentací (ortofotografickými a fotografickými snímky sporné plochy – č. l. 137 – 151 soudního spisu).

17. Závěrem strany setrvaly na svých procesních návrzích.

VIII. Posouzení věci krajským soudem

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

19. Návrh je přípustný.

Podmínky pro incidenční přezkum jsou splněny, návrh není opožděný

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

21. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

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

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

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

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

Navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni

25. Správní soudnictví je obecně vystavěno na principu poskytování ochrany veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.). Navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části musí tvrdit, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.).
26. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly rozvedeny v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena; nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Aktivní procesní legitimace je pak dána, tvrdí-li navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně možnost dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.
27. Krajský soud se zabýval tím, zda mohla být dotčena veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Mezi stranami nebylo sporné, že napadený územní plán po dobu své účinnosti omezuje právo navrhovatelů jakožto vlastníků sporných pozemků na nich umístit záměr bytového domu. V souladu s instančně závaznou prejudikaturou krajský soud shledal, že není rozhodné, zda napadený územní plán odňal navrhovatelům možnost realizace záměru bytového domu plynoucí z předchozí územně plánovací regulace. Zrušením předchozího opatření obecné povahy a jeho nahrazení novým se otevírá nový prostor pro soudní přezkum, neboť toto opatření obecné povahy působí vůči svým adresátům nově a originárně, a to i v rozsahu, ve kterém obsahově přebírá předchozí regulaci. Proto bylo nadbytečné se zabývat regulací předmětného území v předchozím územním plánu.
28. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nevylučuje ani skutečnost, že jejich právní předchůdci v průběhu pořízení nového územního plánu nevznášeli námitky k předmětné změně. Smysl institutu incidenčního přezkumu tkví v tom, že je nástrojem ochrany práv těch, kdo v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva aktivně neuplatňovali. V opačném případě by se okruh aktivně procesně legitimovaných osob shodoval s okruhem osob legitimovaných iniciovat abstraktní přezkum; že tyto dva okruhy oprávněných osob jsou naopak odlišné, vyplývá výslovně z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.
29. Vyřešení otázky splnění podmínek pro incidenční přezkum, s tím související otázky včasnosti návrhu a aktivní procesní legitimace navrhovatelů bylo nutné pro závěr o přípustnosti návrhu.
30. Dále se pak krajský soud zabýval věcným přezkoumáním návrhu.

K podmínkám soudního přezkumu územně plánovací dokumentace

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

není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“

34. Soud není oprávněn v případě změny využití území „vnucovat“ obci jako politické jednotce jinou variantu, než kterou ona sama zvolí, když je nutné respektovat význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu. Zásah však musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
35. Zároveň je nutné konstatovat, že základním právním prostředkem pro uplatnění nesouhlasu se zásahem do vlastnického práva jsou námitky, přičemž dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy i rozhodnutí o námitkách. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116: *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky, proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili.“* „Závažné důvody“, pro které by bylo možno přes pasivitu navrhovatele v průběhu pořizování územního plánu přistoupit k jeho zrušení či částečnému zrušení, rozšířený senát NSS v citovaném usnesení nespecifikoval, učinil tak ovšem senát NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 As 2/2010-185, který tyto závažné důvody spatřoval v *„porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“*
36. Nelze opomenout závěry shrnuté v právní větě rozsudku NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48: *„[a]ni z judikturních závěrů o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace jako aktů územní samosprávy nelze v žádném případě dovodit, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. Zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Při posuzování své pravomoci soud nemůže zaměňovat otázky zákonnosti, proporcionality a vhodnosti řešení přijatého v přezkoumávané územně plánovací dokumentaci.“*
37. V projednávané věci byl podstatou sporu nesoulad mezi textovou a grafickou částí územního plánu, v němž navrhovatelé spatřovali nepřezkoumatelnost územního plánu.
38. Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v čl. II odst. 1 stanovícím povinné náležitosti textové části odůvodnění územního plánu výčet těchto náležitostí uvozuje slovy *„textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména ...“* Ustanovení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. Podle § 68 odst. 1 správního řádu, který se pro opatření obecné povahy užije přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu, platí, že v odůvodnění opatření obecné povahy

nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87). Platí, že *i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů* (viz rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). *Je-li vlastník zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu. V žádném případě však nelze dospět k závěru, že by měla být v takovém případě pomyslná hranice přezkoumatelnosti snížena tak, že tyto důvody nebudou vůbec seznatelné* (tamtéž).

39. K otázce vzájemného vztahu textové a grafické části územního plánu vyplývá z judikatury teze, že grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech, přičemž pouhé vymezení prvku v grafické části nelze považovat za dostačující, neboť obě části územně plánovací dokumentace musejí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, a ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011-74).

Návrh není důvodný

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

- (iv) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium), a konečně
 - (v) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
44. Současně platí, že soud je při přezkumu vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud se tedy věnoval přezkumu jen v těch bodech algoritmu, kde byly vzneseny návrhové body.
45. Otázkou pravomoci odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy a toho, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nejednal *ultra vires* (první a druhý bod algoritmu) netřeba se zabývat, tato otázka nebyla mezi stranami předmětem sporu a krajský soud nezjistil skutečnosti, které by svědčily pro to, že by se odpůrce při vydání opatření obecné povahy pohyboval mimo svou zákonnou pravomoc a působnost.
46. Základní návrhový bod byl ovšem vznesen v otázce zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy (třetí bod algoritmu), když byla namítána nepřezkoumatelnost územního plánu.
47. Krajský soud si vyžádal spisovou dokumentaci k napadenému územnímu plánu. Z té zjistil, že základní návrhový bod není důvodný. Z výše citovaných ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb. a navazujících ustanovení správního řádu nelze dovodit, že by odůvodnění územního plánu muselo obsahovat výslovné vysvětlení zvolené regulace ke každému jednotlivému pozemku či každé dílčí ploše v územním plánu. Takový požadavek by byl v případě územního plánu, který musí stanovovat regulativy využití pro všechny pozemky na území obce, v praxi nerealizovatelný.
48. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS).
49. Rozhodnutí o námitkách pak umožňuje individuálně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřípustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability územního plánování a právní jistoty občanů.
50. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územně plánovací dokumentace jako takové a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a z toho plynoucí rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou

odůvodnění. Uvedl, že vlastní odůvodnění územního plánu odráží nejen odborné požadavky, ale též požadavky politické povahy; projevuje se v něm společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná.

51. Naproti tomu odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem plně přezkoumatelné.
52. Z obsahu správního spisu a sdělení stran vyplynulo, že navrhovatelé ani jejich právní předchůdce neuplatnili v procesu projednání návrhu napadeného územního plánu žádné námitky ani připomínky. Zároveň nebyl tvrzen omluvitelný důvod ospravedlňující pasivitu vlastníka sporných pozemků (právního předchůdce navrhovatelů). V důsledku toho na odůvodnění regulace sporných pozemků v napadeném územním plánu nelze vztáhnout striktní požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách, nýbrž pouze požadavek existence obecného odůvodnění územního plánu jako celku.
53. Sporných pozemků se netýkala žádná námitka ani připomínka, která by přitahovala pozornost pořizovatele územního plánu a vyžadovala konkrétní zdůvodnění zvolené regulace. Sporné pozemky nepředstavují specifickou či významnou lokalitu, jež by kvůli své zvláštní povaze vyžadovala poskytnutí specifického odůvodnění.
54. Odpůrce uvedl, že zpracovatel územního plánu vycházel ze skutečného stavu území a z toho, že se v dané ploše nenacházela žádná stavba, byla zde jen neudržovaná zeleň. Skutečný stav území je nepochybně jedním z relevantních kritérií, které hrají roli při úvaze o potřebě specifické zmínky v komplexním zdůvodnění koncepce zakotvené v územním plánu. Z provedeného dokazování, zejména ortofotografických snímků, vyplynulo, že se v době projednání návrhu územního plánu skutečně na předmětné ploše nenacházela stavba, šlo o plochu zarostlou zelení. Žádná stavba není patrná na předložených snímcích, které jsou datovány 2001-2003, 2004-2006, 2011, 4. 7. 2015, 2. 10. 2017, 20. 9. 2020, 9. 2023. Z žádosti navrhovatelů ze dne 11. 11. 2020 vyplývá, že navrhovatelé sdělili stavebnímu úřadu, že již minulý vlastník stavbu na jednom ze sporných pozemků odstranil. Sdělení stavebního úřadu ze dne 15. 12. 2020, které bylo vydáno na základě kontrolní prohlídky, iniciované navrhovateli, pak potvrdilo, že se na pozemku parc. č. B v kat. úz. A stavba rodinného domu nenachází; v místě je urovnaný pozemek bez výskytu stavebních konstrukcí. Protože tedy navržená regulace předmětné plochy odpovídala skutečnému stavu území, nebyl odpůrce povinen její zařazení do ploch stabilizované zeleně zvlášť zdůvodňovat.
55. V tom, že textové odůvodnění napadeného územního plánu neobsahuje výslovnou zmínku o důvodech volby regulace sporných pozemků, nelze spatřovat rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu. Územní plán má totiž jednak grafickou a jednak textovou část, přičemž každá z nich se dále dělí na výrokovou část a odůvodnění. Odůvodnění tedy nemá jen podobu textu, ale zčásti též podobu grafickou. (čl. II odst. 2 přílohy č. 7 vyhl. č. 500/2006 Sb.). V případě chybějících námitek nelze požadovat po odpůrci, aby v obecné části odůvodnění zdůvodňoval volbu regulace pro každou plochu v územním plánu.

Funkční regulace řady pozemků na území města nemusí být výslovně textovou částí odůvodnění územního plánu zdůvodňována, aniž by tím byly porušeny požadavky právních předpisů. Ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu hovoří o *přiměřené* použitelnosti ustanovení o odůvodnění správního rozhodnutí. Tato přiměřenost se projevuje v respektu k mnohosti regulovaných nemovitostí a praktické nemožnosti zdůvodňovat regulační osud každého jednotlivého pozemku či plochy, nejedná-li se o významný koncepční prvek z hlediska územního plánu jako celku, výjimečný zásah srovnatelný s vyvlastněním pozemku anebo o případ, kdy by byly dotčeným vlastníkem uplatněny námitky. V této souvislosti navrhovatelé namítali, že v jejich případě se jedná právě o výjimečný zásah srovnatelný s vyvlastněním. To však krajský soud neshledal. Je pravdou, že vlastnické právo navrhovatelů je zvolenou regulací významně omezeno, nejsou však vyloučeni z práva pozemky nadále užívat v mezích, v jakých to umožňuje územní plán. Výjimečnost zásahu do práv vlastníků tak nepřekračuje mez, nad níž by tento zásah byl s to založit zvláštní požadavky na odůvodnění zvolené regulace. Výroková část napadeného územního plánu obsahuje grafické znázornění regulace sporných pozemků a to, že textová část ve výroku ani odůvodnění neobsahuje konkrétní zdůvodnění zařazení sporných pozemků do plochy sídelní zeleně, není vnitřním rozparem územního plánu ani nezákonnou absencí odůvodnění, ale prostým důsledkem procesní pasivity vlastníka sporných pozemků.

56. Návrhový bod v otázce rozporu obsahu opatření obecné povahy se zákonem (čtvrtý bod přezkumného algoritmu – materiální kritérium) nebyl vznesen. Krajský soud se touto otázkou nezabýval.
57. Návrhový bod v otázce proporcionality zásahu do práv navrhovatelů (pátý bod algoritmu) nebyl vznesen. Ani touto otázkou se krajský soud nezabýval. Vzhledem k předchozí pasivitě navrhovatelů (resp. jejich právního předchůdce) by se jí ani zabývat nemohl.
58. Krajský soud tak dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy není nepřezkoumatelné, a tedy ani nezákonné.

IX. Závěr a náklady řízení

59. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že návrh není důvodný, proto návrh zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
60. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, náleží mu tak náhrada nákladů řízení v dále uvedeném rozsahu. Krajský soud odpůrci přiznal náhradu za zaplacený soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč. Krajský soud dále přiznal náhradu hotových výdajů za cesty k soudu (2 × cesta v souvislosti s předáním územně plánovací dokumentace, 3 × cesta k jednání soudu). Náhradu za cestovné osobním motorovým vozidlem (vč. náhrady za parkovné, které s cestou osobním vozidlem souvisí) by bylo možné přiznat pouze v případě, že by soud k této cestě dal předchozí souhlas (srov. § 30 odst. 2 vyhl. č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy). Krajský soud tak vyšel z toho, že odpůrce výši hotových výdajů nedoložil, a přiznal mu náhradu ve výši paušální částky podle § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a vyhlášky č. 254/2015 Sb. ve výši 5 × 300 Kč, celkem 1 500 Kč. Náhradu hotových výdajů za zbylé účtované úkony krajský soud nepřiznal, neboť je považuje za úkony v rámci běžné úřední činnosti odpůrce. Krajský soud dále nepřiznal odpůrci náhradu za zaplacený soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, neboť tomuto návrhu nebylo vyhověno a odpůrce

tak ve věci odkladného účinku úspěšný nebyl (usnesení NSS ze dne 21. 2. 2024, č. j. 6 As 367/2023-28). Krajský soud zde připomíná, že nahrazují se pouze náklady důvodně vynaložené (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Celkem soud odpůrci přiznal částku 6 500 Kč. Přiměřená lhůta k splnění povinnosti byla určena v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Poučení:

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

Kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je nepřipustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Kasační stížnost se podává ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozhodnutí. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

Pardubice 27. listopadu 2024

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu