



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci navrhovatelky: **Ing. M. R.**, zastoupená Mgr. Bc. Tomášem Mravcem, advokátem, sídlem Hřebíčкова 1320, Zlín, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, sídlem náměstí Míru 12, Zlín, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2011 – územního plánu města Zlín, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2024, č. j. 64 A 1/2024-92,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Zlína (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2023, č. j. MMZL 053453/2023, zamítl žádost navrhovatelky o vydání územního rozhodnutí pro stavební záměr nazvaný „Přestavba rodinného domu č. p. X s hospodářským objektem na bytový dům, Z. – L.“ (dále jen „stavební záměr“). Důvodem zamítavého výroku byl rozpor stavebního záměru s územním plánem města Zlína (dále jen „územní plán“). Odvolání navrhovatelky proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský úřad Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 18. 12. 2023, č. j. KUZZL 105923/2023, kterým potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti.

[2] Proti rozhodnutí krajského úřadu se navrhovatelka bránila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně. Spolu se žalobou podala také incidenční návrh na zrušení dvou částí územního plánu, a to regulativu požadujícího respektovat podmínky ochrany kulturních a architektonických hodnot v lokalitě L. – náves a regulativu nepřipouštějícího výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách a mezi zahradami stávajících rodinných domů a vil, obojí ve vztahu k pozemkům p. č. st. XA, st. XB, XC, 1994/1 a 1995/1 v k. ú. L. n. D. Navrhovatelka namítla porušení zásady proporcionality a zásady minimalizace zásahů do subjektivních práv jednotlivců a tvrdila nedostatek důvodů a nesrozumitelnost (neurčitost) dotčených částí územního plánu.

[3] Usnesením ze dne 22. 2. 2024, č. j. 30 A 15/2024-55, krajský soud vyloučil incidenční návrh na zrušení části územního plánu k samostatnému projednání a nyní napadeným rozsudkem jej zamítl.

[4] Ve vztahu k prvnímu regulativu (ochrana kulturních a architektonických hodnot v lokalitě L. – náves) krajský soud konstatoval, že sleduje legitimní cíl spočívající ve snaze zachovat strukturu zástavby co do velikosti staveb a jejich uspořádání a tím i stávající charakter centrální lokality městské části L. Stanovená regulace není nikterak přepjatá a nebrání jakémukoliv dalšímu rozvoji území. Není úkolem soudu, aby obci její urbanistické směřování „rozmlouval“ a aby její rozhodnutí ohledně způsobu dalšího rozvoje určitého území korigoval podle svých představ nebo podle představ navrhovatelky. K namítanému nedostatečnému odůvodnění tohoto regulativu krajský soud uvedl, že vůči návrhu územního plánu nemířily žádné námitky, a proto je odpůrcovo zdůvodnění zcela dostačující. Jestliže z důvodů procesní pasivity navrhovatelčiných právních předchůdců nebyla dříve ani zpochybněna otázka přiměřenosti (proportionality) napadené regulace, nemůže se jí nyní zčista jasna zabývat soud „v první linii“. Důvodem pro zrušení územního plánu nemohou být ani tvrzené nejasnosti při jeho výkladu. Není možné rušit územní plán jen proto, že není formulačně dokonalý a že při jeho aplikaci vznikají spory.

[5] Ke druhému regulativu, který zakazuje výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil, krajský soud předeslal, že navrhovatelka napadá pouze textovou část tohoto regulativu, nikoliv obrazové schéma nově doplněné do územního plánu změnou č. 4B. S ohledem na pasivitu právních předchůdců navrhovatelky přitom ani zde nelze legitimně poukazovat na nepřezkoumatelnost odůvodnění územního plánu. Krajský soud neshledal nic závadného na faktu, že se odpůrce snaží pomocí nástrojů územního plánování regulovat výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách rodinných domů na svém území. Odpůrce tímto postupem sleduje úkoly, které územní plánování může plnit. Navrhovatelka neuvádí jediný konkrétní příklad, kdy by například v zahradě, kde orgány územního plánování znemožnily umístit objekt pro bydlení, vyrostl místo toho hotel či prodejna smíšeného zboží.

II. Podání účastníků řízení

[6] Proti rozsudku krajského soudu podává navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku.

pokračování

[7] K regulativu spočívajícímu v ochraně kulturních a architektonických hodnot v lokalitě L. – náves stěžovatelka uvádí, že samo konstatování existence legitimního cíle ještě neznamená, že územně plánovací regulace je zákonná ve vztahu k zásahům do soukromých práv. Napadaná regulace je navíc ve vztahu k omezení soukromých práv nedostatečně odůvodněna. Nevznesení námitek proti této regulaci při pořizování územního plánu nemůže být důvodem pro rezignaci na řádné odůvodnění územního plánu. Krajský soud chybně neprovedl jako důkaz stěžovatelkou předloženou fotodokumentaci poukazující na neutěšený stav dvorních traktů domů lemujících náves. Stěžovatelka namítá, že právo na samosprávu nelze bez dalšího upřednostňovat, nýbrž ve vztahu k omezení soukromých práv měl být proveden test proporcionality. Stěžovatelka poukazuje na odlišný výklad této části územního plánu třemi správními orgány, což svědčí o zjevných výkladových nejasnostech a nesrozumitelnosti napadeného regulativu. Stěžovatelka má za to, že na stavby ve dvorech domů lemujících náves uvedená regulace nedopadá.

[8] Ke druhému spornému regulativu stěžovatelka úvodem nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že napadla jen jeho textové vyjádření a nikoli doplňující schéma. Stěžovatelka se domáhala zrušení regulativu jako celku implicitně zahrnujícího i toto schéma. Vynětí schématu ze soudního přezkumu je projevem přepjatého formalismu. Požadavek na zrušení druhého napadeného regulativu včetně jeho schématu plyne také ze skutečnosti, že se stěžovatelka v minulosti již úspěšně domohla zrušení stejného grafického znázornění pro rozpor s jeho slovním vyjádřením, na což v návrhu upozorňovala. Odpůrce však dříve vyslovené závěry soudu nerespektoval a schéma opětovně zavedl v nezměněné podobě. Krajský soud nyní rozhodl odlišně, čímž porušil princip právní jistoty, předvídatelnosti a zákazu překvapivosti soudních rozhodnutí a zásadu legitimního očekávání účastníků řízení.

[9] Krajský soud dále pochybil, jestliže neprovedl přezkum zákonnosti tohoto regulativu s odkazem na pasivitu navrhovatelčiných právních předchůdců. Uplynutí lhůty pro soudní přezkum územního plánu nemůže být nepřekročitelnou překážkou pro účinnou ochranu ústavních a zákonných práv jednotlivců, pokud objektivně nezákonný (nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů nebo nesrozumitelnost) územní plán nadále zasahuje podstatným způsobem do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů. Odůvodnění omezování soukromých práv ve prospěch blíže nijak nedefinované urbanistické koncepce či pohody bydlení je v územním plánu natolik vágní, že takový zásah ospravedlnit nemůže. Stěžovatelce rovněž není zřejmé, z jaké právní normy krajský soud dovozuje, že územní studie (územně plánovací podklad) může prolomit územně plánovací regulaci. Tento přístup by mohl vést k vytvoření nežádoucího prostoru pro libovůli pořizovatele územní studie. Stěžovatelka považuje za paradoxní, že územní plán znemožňuje plošně na celém území města v zahradách rodinných domů umisťovat další objekty pro bydlení, avšak v plochách smíšených obytných připouští stavby ubytovacích zařízení či maloobchodu. Stěžovatelka tvrdí, že územní plán místo přiměřeného zahušťování zástavby (krajského města) ustupuje ze společensky významnějšího zájmu ochrany přírody a výstavba nových objektů pro bydlení se realizuje na úkor záboru úrodné zemědělské půdy v okolí.

[10] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek je srozumitelný a opřený o dostatek důvodů. Odpůrce podotýká, že na územní plán se má

v souladu se zásadou zdrženlivosti hledět spíše jako na srozumitelný a v případě neuplatnění námitek v procesu přijímání územního plánu nelze očekávat podrobné odůvodnění každé dílčí otázky upravené v územním plánu. Nebyla-li otázka proporcionality z důvodu procesní pasivity právních předchůdců stěžovatelky předmětem podrobnější diskuse v procesu přijímání územního plánu, nemůže se jí nyní zabývat soud. Odpůrce se nedomnívá, že omezení výstavby nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů má za následek vymezování nových zastavitelných ploch, resp. zábor úrodné zemědělské půdy. Výslovná aplikace druhého regulativu i na stavby občanské vybavenosti není potřebná, neboť tyto mají zcela jiné podmínky na dopravní přístupy a parkování a za celou dobu platnosti územního plánu nebyl na umístění takové stavby v zahradě rodinného domu vznesen požadavek.

[11] Stěžovatelka v replice na vyjádření odpůrce opakuje, že krajský soud se její argumentací po věcné stránce dostatečně nezabýval a že je názorově nekonzistentní. Odchylení se od předchozího právního názoru krajský soud dostatečně nevysvětlil. Krajský soud také nevzal v úvahu návrhové body poukazující na rozdílnou aplikaci a interpretaci územního plánu různými správními orgány. Stěžovatelka opakuje, že z jejího návrhu je zřejmé, že se jím domáhala zrušení napadeného regulativu jako celku (doplněné schéma nemůže samo o osobě v územním plánu obstát). K tvrzení odpůrce, že omezení výstavby nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů nemá za následek vymezování nových zastavitelných ploch, stěžovatelka poukazuje na vyjádření odpůrce k návrhu změny č. 4B územního plánu, dle něhož město v současné době nedisponuje dostatkem rozvojových ploch pro bydlení. Odpůrce brání paušálním regulativem zahuštění stávající zástavby tam, kde je to možné a rozumné. Stěžovatelka upozorňuje, že před třiceti lety vybudovala rodinný dům v zahradě jiného rodinného domu. Územní plán by měl dle stěžovatelky obsahovat zadání územní studie či regulačního plánu. Stěží si lze představit, že by se územní studie nebo regulační plán nechávaly zpracovávat pro jednu ojedinělou parcelu. Stěžovatelka opakuje, že může nastat paradoxní situace, kdy nebude moci v zahradě svého rodinného domu postavit jiný objekt pro bydlení, zatímco objekt občanské vybavenosti ano.

[12] V reakci na repliku stěžovatelky odpůrce uvádí, že krajský soud nerozhoduje nekonzistentně. Poznává, že rozdílná aplikace, popř. též interpretace územního plánu správními orgány sama o sobě neznamená, že by měl soud zrušit územní plán pro nesrozumitelnost. Odpůrce opakuje, že se nedomnívá, že by omezení výstavby nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mělo za následek vymezování nových zastavitelných ploch, resp. zábor úrodné zemědělské půdy. Odpůrce nemůže rezignovat na urbanistické hodnoty a uvádí, že je otevřen ke zpracovávání územních studií.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[16] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních (návrhových) námitek (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě (v návrhu) a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby či návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že se krajský soud dostatečně nezabýval tvrzenou nezákonností napadených částí územního plánu. Krajský soud ovšem námitky stěžovatelky řádně posoudil, byť při věcném přezkumu napadených částí územního plánu přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatelka ani její právní předchůdci neuplatnili vůči sporným regulativům v době jejich přijímání žádné připomínky (bod 34 a bod 36 napadeného rozsudku). Tato skutečnost měla vliv na míru vypořádání stěžovatelčiných námitek týkajících se nedostatečného odůvodnění napadených částí územního plánu i jejich proporcionality (viz dále). Omezenost soudního přezkumu však respektovala judikaturní závěry a nelze ji zaměňovat s nedostatečným vypořádáním návrhové argumentace. Stěžovatelka dále tvrdí, že krajský soud pominul její poukaz na rozdílnou aplikaci a interpretaci územního plánu různými správními orgány, tuto námitku ale krajský soud náležitě vypořádal v bodě 35 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný, a proto přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[18] Nejvyšší správní soud uvádí, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných soukromých i veřejných zájmů s tím, že je zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických či jiných práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy *„veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Neexistuje totiž veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

[19] Zároveň platí, že jakkoli územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území, nelze rezignovat na odůvodnění funkčního využití území, resp. jej nelze opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Hodnoty chráněné územním plánem musejí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. Zůstane-li ovšem navrhovatel bez objektivních důvodů v procesu pořizování územního plánu zcela pasivní, je nutno klást nižší nároky na jeho odůvodnění. Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní (tj. neuplatnil proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky či připomínky). V takovém případě může být navrhovatel obecně úspěšný toliko s námitkami proti nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (za celou řadu judikátů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38).

[20] Stejná pravidla platí také pro procesní pasivitu právních předchůdců navrhovatelů. Nabytí nemovitosti sice automaticky neznamená nemožnost podrobit napadené opatření obecné povahy soudnímu přezkumu, na straně druhé však nabytím vlastnického práva k dotčeným nemovitostem nastupuje nabyvatel do práv a povinností původního vlastníka, a to včetně těch práv a povinností, jež se vážou k přezkoumávaným částem územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49). Při akceptaci opačného výkladu by Nejvyšší správní soud připustil možnost účelového obcházení závěrů k pasivitě navrhovatele při pořizování územního plánu. Navíc by docházelo k situacím, kdy by odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnického práva prováděl poprvé soud, a nikoli příslušný správní orgán.

[21] Na základě východisek pro přezkum územních plánů Nejvyšší správní soud posoudil kasační argumentaci stěžovatelky a neshledal ji důvodnou. Nejvyšší správní soud posoudil zvláště námitky vztahující se k prvnímu a ke druhému spornému regulativu.

[22] Regulativ spočívající v ochraně kulturních a architektonických hodnot v lokalitě L. – náves byl do územního plánu zanesen při jeho schvalování v roce 2011. Právní předchůdci stěžovatelky proti němu neuplatnili žádné námitky, přičemž pro jejich pasivitu stěžovatelka nepředkládá žádné objektivní důvody. Za této situace se uplatní shora vymezená pravidla pro omezenost soudního přezkumu.

[23] Stěžovatelka nemůže v prvé řadě úspěšně namítat nedostatečné odůvodnění sporného regulativu. Krajský soud přílehlavě uvedl, že s ohledem na absenci jakýchkoli námitek nebylo na místě vyžadovat po odpůrci podrobný rozbor dotčené lokality. V tomto případě postačuje, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele – odpůrce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Nejvyšší správní soud má

pokračování

přitom ve shodě s krajským soudem za to, že sporovaná část územního plánu obecné důvody pro přijetí tohoto regulativu obsahuje, neboť odpůrce poukázal na kulturní a architektonická specifika lokality L. – náves. Obecnost odůvodnění nepředstavuje v této procesní situaci závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy.

[24] K opačnému závěru nevede ani stěžovatelčin poukaz na odlišný výklad této části územního plánu třemi správními orgány. Krajský soud správně k obdobné námitce konstatoval, že každý normativní text bude vždy vykazovat jistou míru neurčitosti, kterou bude nutno odstranit výkladem. Odlišnost výkladu územně plánovací regulace v konkrétní věci však sama o sobě nemůže vést ke konstatování nesrozumitelnosti zpochybňované části územního plánu, neboť tyto odlišnosti mohou v první řadě vycházet z posuzovaného stavebního záměru a nikoli územně plánovací dokumentace. Interpretací prvního regulativu ve vztahu k zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu o stěžovatelčině žádosti o vydání územního rozhodnutí se bude zabývat krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu. Rozhodování o této žalobě nemůže Nejvyšší správní soud jakkoli předjímat.

[25] Krajský soud zároveň nebyl povinen zabývat se přiměřeností (proporcionalitou) tohoto regulativu. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že jestliže z důvodů procesní pasivity stěžovatelčiných právních předchůdců nebyla tato otázka předmětem podrobnější diskuse v procesu přijímání územního plánu, nemůže se jí nyní zabývat soud. Obdobně nelze odpůrci vytýkat, že výslovně neodůvodňoval přiměřenost dopadu přijímané úpravy do soukromých práv, jestliže nikdo z dotčených vlastníků žádnou výtku v tomto směru nevznnesl. Jakékoli námitky stěžovatelky týkající se proporcionality, vhodnosti, potřebnosti či účelnosti tedy ani Nejvyšší správní soud nemohl posuzovat. Pokud krajský soud v části odůvodnění vyslovil stručný názor na přiměřenost či vhodnost omezení práv třetích osob tímto regulativem, činil tak nad rámec nutného odůvodnění, čímž nezaložil povinnost Nejvyššího správního soudu vypořádávat obdobné kasační námitky.

[26] S ohledem na omezenou šíři přezkumu přiměřenosti a míry odůvodnění prvního regulativu pak krajský soud nepochybil, jestliže neprováděl dokazování vizualizacemi a leteckými fotografiemi, jimiž chtěla navrhovatelka dokládat současný stav lokality L. – náves. Veškeré stěžovatelkou navrhované důkazy měly zpochybnit přiměřenost regulace, která však nebyla předmětem rozhodování krajského soudu. Provedení těchto důkazů tedy bylo nadbytečné, jak správně krajský soud konstatoval.

[27] Stěžovatelka se dále domnívá, že na stavby ve dvorech domů lemujících náves uvedená regulace nedopadá. Tato argumentace však překračuje rámec soudního přezkumu napadené části územního plánu, neboť se týká posouzení konkrétní stěžovatelčiny žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Tato otázka bude předmětem řízení o jí podané žalobě, v němž krajský soud přezkoumá, zda stavební záměr je v souladu s územním plánem či nikoli.

[28] Ve vztahu ke druhému spornému regulativu se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zda se stěžovatelka svým návrhem domáhala zrušení toliko textové části druhého regulativu či také doplňujícího obrazového schématu.

[29] Nejvyšší správní soud k této námitce úvodem rekapituluje, že územní plán nabyt účinnosti dne 31. 12. 2011. Změna územního plánu č. 1B, která nabyt účinnosti dne 3. 6. 2014, upravila znění sporného (druhého) regulativu a doplnila jej o odůvodnění. Změna územního plánu č. 3B a 3D, která nabyt účinnosti dne 3. 1. 2020, ponechala text druhého rozporovaného regulativu beze změny, doplnila však k němu grafické schéma s odůvodněním, že se tak děje „pro lepší názornost“. Tuto změnu zrušil krajský soud rozsudkem ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42 (viz níže), po němž odpůrce přijal změnu územního plánu č. 4B, která ke spornému regulativu připojila stejné vysvětlující obrazové schéma.

[30] Stěžovatelka ve svém incidenčním návrhu navrhovala zrušení kapitoly F územního plánu v části obsahující text, že „není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil, a na samostatných pozemcích mezi zahradami (pozemky) stávajících rodinných domů a vil, bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajících stávajících ploch veřejného prostranství nebo ploch pro dopravu, nebo veřejných prostranství a ploch pro dopravu, navržených územním plánem, územní studií nebo regulačním plánem“, a to v rozsahu dotčených pozemků.

[31] Z uvedené formulce nelze dle Nejvyššího správního soudu jednoznačně dovodit, že se navrhovatelka domáhala též zrušení grafického schématu, který byl do územního plánu včleněn změnou č. 4B. Na straně druhé ovšem nelze pomíjet, že příslušná odrážka kapitoly F územního plánu v sobě grafické schéma přímo zahrnuje. Nejvyšší správní soud proto považuje za nepřipustně formalistický závěr krajského soudu, že stěžovatelka nepožadovala zrušení schématu. Pokud stěžovatelka požadovala zrušení územního plánu (ve vztahu k označeným pozemkům) v celé odrážce upravující sporný regulativ, jehož nedílnou součástí bylo schéma, lze konstatovat, že stěžovatelka požadovala zrušení regulativu včetně tohoto schématu. Nelze přehlížet, že případným zrušením textové části regulativu by grafické schéma fakticky pozbylo účelnosti a jako takové by samostatně neobstálo. I přes toto dílčí pochybení krajského soudu však napadený rozsudek z hlediska zákonnosti ob stojí, protože stěžovatelka v rámci nyní přezkoumávaného incidenčního návrhu na zrušení sporovaných částí územního plánu namítala obsahové podmínky druhého regulativu, a nikoli rozpor nově přijatého grafického schématu s jeho zněním.

[32] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, konstatoval, že grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech, přičemž pouhé vymezení určitých parametrů v grafické části nelze považovat za dostačující, neboť obě části územně plánovací dokumentace musejí být ve vzájemném souladu. Pokud tomu tak není, neposkytuje územně plánovací dokumentace jistotu o způsobu, jakým je dotčené území z pohledu územního plánování řešeno, a nemůže z hlediska zákona obstát pro nesrozumitelnost. *Ratio decidendi* této argumentace tedy spočívá v názoru, že grafická část územně plánovací dokumentace představuje jen zobrazení textové části v mapových podkladech (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2011, č. j. 2 Ao 2/2011-159). Uvedených pravidel si byl krajský soud vědom při přezkumu prvního návrhu stěžovatelky na zrušení části územního plánu po vydání změny č. 3B a 3D, která ponechala text druhého regulativu beze změny, avšak prvně k němu doplnila grafické

pokračování

schéma. Krajský soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42, vyzdvihl, že drobná úprava či upřesnění určitého regulativu nevede k otevření soudního přezkumu i v tom rozsahu či v těch otázkách, které nejsou vůbec přijímanou změnou dotčeny. Krajský soud proto v první řadě přezkoumal, nakolik tehdy napadená změna č. 3B a 3D změnila původní regulativ. Dospěl přitom k závěru, že nově začleněné schéma není ryze vysvětlující a nelze říci, že žádnou novou regulaci nestanovilo, naopak zavedlo zbrusu nové omezení pro výstavbu, jež v předchozí verzi regulativu obsaženo nebylo, přičemž odpůrce napadenou změnu (přidání schématu) k námitce stěžovatelky dostatečně neodůvodnil. Proto krajský soud přistoupil k jeho zrušení.

[33] V reakci na zrušující rozsudek odpůrce přijal změnu územního plánu číslo 4B, která ke spornému regulativu doplnila stejné vysvětlující obrazové schéma, proti jehož obsahu mohla stěžovatelka vznést nové námitky obdobného charakteru, tj. že grafické schéma neodpovídá textové části územního plánu, resp. že odpůrce dostatečně nevypořádal její námitky vznesené proti přijímané změně územního plánu spočívající v doplnění grafického schématu. V citovaném rozsudku č. j. 2 Ao 1/2009-74 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úspěšnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze spojovat s aktivitou navrhovatele v průběhu projednávání změny územního plánu za situace, kdy je mezi textovou a grafickou částí územně plánovací dokumentace rozpor, v jehož důsledku není při běžné pozornosti dotčené osoby zřejmé, že se změna týká jejího pozemku. Stěžovatelka proto mohla v nyní posuzovaném návrhu zpochybnit soulad grafického schématu s textovou částí územního plánu, což však neučinila (pouze stručně a bez přidané argumentace v bodu 49 návrhu uvedla, že odpůrce nerespektoval předchozí závěry krajského soudu). Ve své argumentaci se soustředila na polemiku s obsahovou podstatou regulativu, což však mělo vliv na šíři přezkumu jejích návrhových námitek krajským soudem. Jakkoli se totiž stěžovatelka podle Nejvyššího správního soudu domáhala zrušení textové části regulativu i připojeného obrazového schématu, její argumentace směřovala pouze do jeho textové podstaty. Za této situace krajský soud správně při soudním přezkumu zohlednil, že proti textové části regulativu její právní předchůdci nevznesli žádné námitky. Na zákonnost napadeného rozsudku tedy nemělo vliv, že krajský soud nesprávně konstatoval, že stěžovatelka požadovala pouze zrušení příslušné textové části územního plánu a nikoli připojeného grafického schématu.

[34] K věcným námitkám stěžovatelky Nejvyšší správní soud shodně jako k prvnímu regulativu uvádí, že se stěžovatelka nemůže úspěšně domáhat nedostatečného odůvodnění sporovaného regulativu, který byl do územního plán včleněn již při jeho přijímání a následně částečně upraven a odůvodněn v roce 2014. Nejvyšší správní soud opakuje, že s ohledem na pasivitu právních předchůdců stěžovatelky při pořizování sporovaných částí územního plánu je nutno klást nižší nároky na jeho odůvodnění a samotná obecnost odůvodnění nepředstavuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud přitom správně konstatoval, že územní plán základní důvody pro přijetí této úpravy obsahuje – podle odůvodnění měla zabránit nekoordinovanému zahušťování stávající zástavby, narušení jejího charakteru a struktury a také jejímu znehodnocování narušením pohody bydlení. Uvedené vyplývá ze změny územního plánu ze dne 3. 6. 2014, která zčásti upravila znění předmětného regulativu a doplnila jej o odůvodnění (viz s. 45 odůvodnění opatření obecné povahy zastupitelstva města Zlína č. 1/2014). Po odpůrci by bylo možné žádat

podrobnější odůvodnění napadeného regulativu v situaci, kdy by v průběhu pořizování územního plánu někdo vyjádřil pochybnosti ohledně jeho nezbytnosti, vhodnosti či zákonnosti. Jestliže však nikdo takové pochybnosti nevznese, považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem odůvodnění územního plánu za dostatečné.

[35] Stejně tak se stěžovatelka nemůže úspěšně dovolávat přiměřenosti obsahu druhého regulativu. Tyto námitky mohli vznést právní předchůdci stěžovatelky, a pokud tak neučinili, nemůže tak stěžovatelka činit až nyní. Nejvyšší správní soud je srozuměn s tím, že stěžovatelka subjektivně pociťuje podstatný zásah do jejích práv přezkoumávanou úpravou územního plánu. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže překonat shora prezentované závěry soudní judikatury, které stanovily jasná pravidla pro přezkum územního plánu v situaci, kdy v době jeho pořízení byli navrhovatelé (či jejich právní předchůdci) nečinní a nevznegli vůči němu žádné připomínky. Jestliže stěžovatelka obecně hovoří o omezování soukromých práv třetích osob, pomíjí, že proti územnímu plánu v době jeho přijímání žádné další osoby námitky nevznely, z čehož lze implicitně dovozovat, že omezení, která z něj vyplývala, akceptovaly, respektive je nevnímaly jako významné omezení práv. Nejvyšší správní soud opakuje, že jestliže nebyly v roce 2011 (a ani v roce 2014 při textové úpravě dotčeného regulativu) vzneseny námitky proti jeho věcnému obsahu, nebyl odpůrce povinen podrobně odůvodňovat přiměřenost přijímané úpravy. Stejná povinnost nestíhala při současném přezkumu ani krajský či Nejvyšší správní soud.

[36] K námitce legitimního očekávání Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka v nynější věci uplatnila odlišnou argumentaci oproti věci řešené krajským soudem pod sp. zn. 64 A 9/2020. Krajský soud je vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Pokud stěžovatelka v nyní posuzované věci zpochybnila obsahové náležitosti sporného regulativu, postupoval krajský soud správně, jestliže ve svém rozhodování vypořádal takto formulované námitky. Již proto se stěžovatelka nemůže úspěšně dovolávat překvapivosti nyní napadeného rozsudku a jeho nesouladu s dříve vydaným rozsudkem, neboť v dřívějším rozsudku krajský soud neřešil obsahovou podstatu sporného regulativu (viz výše). Důvodem pro tehdejší zrušení části územního plánu byly skutečnosti vztahující se k podobě a odůvodnění obrazového schématu (krajský soud ostatně zrušil územní plán pouze v části, v níž bylo do územního plánu vloženo obrazové schéma). Z předchozího rozsudku krajského soudu nemohlo stěžovatelce vzniknout legitimní očekávání stran zákonnosti a přiměřenosti textového obsahu regulativu. Obstojí také závěr krajského soudu, že *„po doplnění obrazového schématu pak dává zvolené řešení ještě lepší smysl, protože se rozšiřuje tak, že výstavba nových objektů pro bydlení ve druhé linii (tedy v zadních traktech stávajících staveb) není vůbec přípustná, jestliže by tím měla být narušena již ustálená struktura uliční zástavby“*, neboť již v prvním rozsudku krajský soud připustil, aby odpůrce přijal obrazové schéma v upravené podobě, která by znázorňovala to, co z textu regulativu vyplývá.

[37] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani námitky stěžovatelky, jimiž upozorňuje na paradox územního plánu, který znemožňuje plošně na celém území města v zahradách rodinných domů umisťovat další objekty pro bydlení, avšak v plochách smíšených obytných přípouští stavby ubytovacích zařízeních či maloobchodu, a jimiž tvrdí, že výstavba nových objektů pro bydlení se realizuje na úkor záboru úrodné zemědělské půdy

pokračování

v okolí. Nejvyšší správní soud opakuje, že úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je bránit jednotlivce před svévolnými a excesivními zásahy v územním plánování a nedodržáním zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Soudům nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace, soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Jestliže tedy stěžovatelka obecně srovnává jí napadené části územního plánu s podmínkami územního plánu platícími pro jiné objekty a jiná funkční území, nemůže být její polemika úspěšná. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato argumentace se míjí s ochranou stěžovatelčiných individuálních práv. Obdobně poukazy stěžovatelky na historické okolnosti výstavby jejího rodinného domu nejsou relevantní, a to již jen z toho důvodu, že tyto domy zjevně nevznikly za účinnosti nyní platného územního plánu.

[38] Stěžovatelce dále není zřejmé, z jaké právní normy krajský soud dovozuje, že územní studie může prolomit územně plánovací regulaci, pokud územní plán pořízení územní studie nepředepisuje.

[39] K této námitce Nejvyšší správní soud předesílá, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem 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 (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). V nyní projednávané věci se stěžovatelka domáhala zrušení označených částí územního plánu v rámci incidenčního přezkumu, v němž je na rozdíl od abstraktního přezkumu třeba, aby „*k samotnému opatření přistoupilo i konkrétní individualizované dotčení práv jednotlivce. Zpravidla v podobě rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). 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 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).

[40] Zvláštní podmínkou řízení o návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je tedy jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito. Uvedené pravidlo se přitom uplatní jak z hlediska přípustnosti samotného návrhu

na zrušení opatření obecné povahy, tak z hlediska přípustnosti jednotlivých návrhových námitek. V případě incidenčního přezkumu opatření obecné povahy musí být pro každou uplatněnou námitku splněna podmínka obsahové provázanosti mezi žalobou napadeným rozhodnutím a návrhem na zrušení změny územního plánu. Pouze tak bude naplněn smysl a účel incidenčního přezkumu, kterým 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*“ (viz již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 194/2014-36).

[41] Námitka stěžovatelky, že územní studie nemůže prolomit územně plánovací regulaci, takto stanovený rámec incidenčního přezkumu opatření obecné povahy překračuje. V nyní posuzované věci nebyla vydána územní studie, která by dle shodného tvrzení stěžovatelky i odpůrce mohla překonat obecná pravidla stanovená územním plánem, a stěžovatelka ani v kasační stížnosti netvrdí, že by o vydání takové územní studie usilovala. Námitka týkající se vztahu územní studie a sporované části územního plánu je proto hypotetická, neboť nelze nalézt žádnou provázanost mezi ní a žalobou napadeným rozhodnutím. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se k ní blíže vyjadřovat. Pouze nad rámec podotýká, že nesouhlasí se stěžovatelkou, že by byl otevřen prostor pro libovůli pořizovatele územní studie, neboť by proti územní studii nemohla vznést jakékoli námitky. V rozsudku ze dne 13. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32, Nejvyšší správní soud shledal, že ačkoli sama územní studie zůstává podkladem konkrétního územního rozhodnutí o umístění konkrétní stavby nebo souboru staveb a obecně ji není možné přezkoumat, v případě, že se její budoucí realizace stává umístěním této stavby nebo souboru staveb pravděpodobnou až jistou, lze se účinně a včas bránit proti obsahu územní studie v řízení o umístění stavebního záměru. Dotčeným osobám (a případně i stěžovatelce) by tedy byla dána možnost brojit proti územní studii, jestliže by se dotýkala jejich veřejných subjektivních práv, v řízení o umístění konkrétního stavebního záměru.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková

pokračování

předsedkyně senátu