



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky **ENERGY Čenkov s. r. o.**, se sídlem Písek, Pražská 467, zastoupené JUDr. Janem Brožem, Ph.D., se sídlem Pardubice, Teplého 2786, proti odpůrci **městu Písek**, se sídlem Písek, Velké náměstí 114, za účasti osob: I) Mgr. J. B., II) Mgr. J. B., III) Mgr. A. B., IV) L. B., V) O. B., VI) Ing. L. B., VII) K. B., VIII) Bc. Z. K., IX) Mgr. Bc. L. K., X) L. Š., XI) E. Š., XII) L. Š., XIII) M. Š., XIV) H. Š., XV) P. T., DiS., XVI) Ing. M. T., a XVII) H. U., všechny osoby zúčastněné na řízení zastoupeny Mgr. Květoslavou Křenkou, advokátkou se sídlem Písek, Fráni Šrámka 136, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení XV) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2024, č. j. 63 A 23/2024 – 147,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o jeho kasační stížnosti částku 11 440,50 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce, JUDr. Jana Brože, Ph.D., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení XV) **je povinna** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o její kasační stížnosti částku 9 202 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce, JUDr. Jana Brože, Ph.D., advokáta.

- IV. Osoby zúčastněné na řízení I) až XIV) a XVI), XVII) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhala zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 9 Územního plánu města Písek (dále také jako „Změna ÚP“) v části týkající se pozemků parc. č. 813/17 a 814/7 v k. ú. Písek (veškeré dále uvedené pozemky se nachází v tomto k. ú. – pozn. NSS), schválené usnesením Zastupitelstva města Písek ze dne 4. 4. 2024, č. 55/24. Změnou ÚP byl v kapitole f) „*Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu*“ v plochách *smíšené obytné městské (SM)* vložen následující text do bodu d): „*v přestavbové ploše P.10: výšková hladina zástavby je stanovena na **maximálně tři podlaží**.*“ (zvýraznění doplněno NSS)

[2] Krajský soud návrhu vyhověl a výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozsudku zrušil Změnu ÚP v části týkající se pozemků parc. č. 813/17 a parc. č. 814/7 v k. ú. Písek, a to ke dni právní moci rozsudku.

[3] V odůvodnění svého rozsudku nejprve krajský soud shrnul podstatné skutečnosti předcházející vydání Změny ÚP. Uvedl, že navrhovatelka je vlastníkem pozemků parc. č. 813/17 a 814/7 a již od roku 2016 se domáhá vydání územního rozhodnutí pro stavební záměr „*Bytový dům Václavka*“ na těchto pozemcích. Umístění záměru (domu o pěti podlažích) bylo nejprve povoleno, následně bylo územní rozhodnutí zrušeno v odvolacím řízení a žádost poté zamítnuta. Proti zamítavému rozhodnutí navrhovatelka brojila nejprve odvoláním (neúspěšně) a následně správní žalobou. Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem (ze dne 31. 1. 2022, č. j. 50 A 36/2019 - 149 – pozn. NSS) odvolací rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Navrhovatelce dal za pravdu v tom, že na předmětných pozemcích lze bytové domy umísťovat bez omezení výškovou hladinou. Krajský úřad následně zrušil zamítavé rozhodnutí městského úřadu a dne 4. 4. 2024 vydal městský úřad pod č.j. MUPI/2024/21121/Ším rozhodnutí, kterým stavební záměr umístil. Posledně zmíněné rozhodnutí bylo napadeno odvoláním, o němž v době rozhodování soudu v nyní projednávané věci dosud rozhodnuto. Téhož dne byla schválena Změna ÚP, která v ploše *SM-M* stanovila regulaci maximální výšky budov na tři podlaží.

[4] Pokud jde o samotné posouzení napadené části Změny ÚP, tu krajský soud shledal nepřezkoumatelnou, jelikož neobsahovala řádné odůvodnění potřeby přijetí regulativu „*podlažitelnosti*“. Uvedl, že předchozí znění Územního plánu města Písek (po změně č. 8; dále jen „ÚP“) výškovou regulaci bytových domů neupravovalo, pouze regulovalo kapacitu plochy *4RD+8RD/SM*. Dále krajský soud zdůraznil, že navrhovatelka před přijetím napadené Změny ÚP získala nepravomocné územní rozhodnutí, o které usilovala od roku 2016 a do jehož zisku investovala finanční prostředky. Skutečnost, že předchozí znění ÚP žádný regulativ neobsahovalo, byla pro posouzení klíčová, neboť se jedná o významnou změnu přímo dopadající do vlastnických práv a legitimního očekávání navrhovatelky. Bylo

pokračování

proto povinností odpůrce řádně posoudit a zdůvodnit proporcionalitu přijaté regulace ve vztahu k navrhovatelce, což ale neučinil. Z odůvodnění Změny ÚP se podává pouze obecný závěr o jejím souladu s cíli a úkoly územního plánu, nikoli však konkrétní odůvodnění přiměřenosti přijatého regulativu.

[5] Ani v rozhodnutí o námitkách se odpůrce otázkou proporcionality nezabýval. Pouze uvedl, že i předchozí ÚP reguloval výšku staveb na 3,5 NP. S tímto závěrem krajský soud nesouhlasil, neboť tento regulativ se nevztahoval na pozemky navrhovatelky, ale pouze na plochu označenou jako *P1-1/1*, což dokládá i skutečnost, že pro stavební záměr navrhovatelky bylo vydáno (nepravomocné) územní rozhodnutí, kde byl soulad záměru s územním plánem posuzován. Odůvodnění dále obecně odkazovalo na problematičnost absence výškového omezení v rámci správních řízení; jelikož však nebylo uvedeno, o jaká správní řízení se jedná a proč by měla přijatá regulace v dané lokalitě těmto nespecifikovaným problémům zabránit, nepovažoval krajský soud takový argument za dostačující pro odůvodnění proporcionality přijaté změny. Obdobně odkaz na regulaci *podlažnosti* v jiných plochách nic nevypovídá o přiměřenosti regulativu v ploše *SM*. Krajský soud proto uzavřel, že z odůvodnění Změny ÚP ani z rozhodnutí o námitkách není patrné, jaké změny v území nastaly, aby bylo nutné přistoupit k přijetí regulativu omezujícímu počet podlaží staveb. Rovněž není zřejmé, proč v projednávaném případě zájem na zachování jednotné výškové hladiny převážil nad zájmem navrhovatelky vystavět pětipodlažní bytový dům. Těmito otázkami se odpůrce nijak nezabýval.

[6] Rozsudek krajského soudu napadli odpůrce [dále jen „stěžovatel a)“] a osoba zúčastněná na řízení XV) [dále jen „stěžovatel b)“] kasačními stížnostmi. Oba stěžovatelé se ve svých kasačních stížnostech dovolávají kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel a) především namítá, že krajský soud ve věci rozhodl bez jednání, přesto, že stěžovatel a) ve sdělení ze dne 27. 8. 2024 uvedl, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí. Nebyly splněny rovněž podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s., za nichž je možné rozhodnout bez nařízení jednání. Krajský soud totiž přezkoumával zákonnost procesu vydání Změny ÚP, tedy věc posuzoval věcně, a proto nemohl postupovat dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zároveň krajský soud v odůvodnění rozsudku nespecifikoval konkrétní důvod, proč jednání nebylo nařízeno. Rovněž není zřejmé, zda shledaná nepřezkoumatelnost spočívala v nedostatku důvodů, či v nesrozumitelnosti Změny ÚP.

[8] V další kasační námitce stěžovatel a) tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil přezkoumatelnost Změny ÚP, čímž nesprávně vyložil § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatelka nebyla zkrácena na svých právech se k návrhu vyjádřit a uplatnit námitky a připomínky, což ostatně také učinila. Před samotným projednáním Změny ÚP zastupitelstvo města Písku projednalo petici, v níž občané protestovali proti záměru výstavby stavebního záměru navrhovatelky a požadovali zachování původní urbanistické koncepce rodinných domů. Petici podepsalo 135 občanů.

[9] Stěžovatel b) ve své kasační stížnosti označil zásah krajského soudu za excesivní a rozporný se zásadami subsidiarity, proporcionality a zdrženlivosti. Napadený rozsudek považuje rovněž za nepřezkoumatelný. Textová část Změny ÚP na str. 11 pod písm. k)

podle něj obsahuje komplexní zdůvodnění přijatého řešení, z čehož vyplývá, že krajský soud neposuzoval celé znění Změny ÚP, a jeho závěr o nepřezkoumatelnosti proto nemůže být správný. Z judikatury vyplývá, že soud zruší územní plán pouze tehdy, je-li zákon porušen v nezanedbatelné míře. Obecnost odůvodnění územního plánu ale natolik zásadní porušení zákonnosti nepředstavuje. Vytýkal-li krajský soud stěžovateli a), že se proporcionalitou přijatého řešení nijak nezabýval ani v rozhodnutí o námitkách, ani s tímto tvrzením stěžovatel b) nesouhlasí, neboť požadované zdůvodnění bylo obsaženo právě v pasáži na str. 11. Pokud jde o legitimní očekávání navrhovatelky, stěžovatel b) ve svém vyjádření k žalobě uvedl informace k nabývacímu titulu navrhovatelky, z nichž bylo patrné, že jí žádné legitimní očekávání nesvědčilo. Krajský soud se vyjádřeními osob zúčastněných na řízení nijak nezabýval a rozhodl nadto bez ústního jednání.

[10] Navrhovatelka ve svém vyjádření označila kasační stížnosti za nedůvodné. Nejprve podrobně shrnula celý proces předcházející vydání Změny ÚP. Dále uvedla, že krajský soud postupoval v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; nejprve se sice zabýval zákonností procesů přijetí Změny ÚP, avšak tuto námitku shledal nedůvodnou; následně přistoupil k posouzení samotného odůvodnění Změny ÚP, které shledal nepřezkoumatelným, a proto by konání ústního jednání bylo nadbytečné. Jestliže nebyly důvody proporcionality přijaté regulace patrné ze Změny ÚP, nebylo již možné posuzovat její přiměřenost. Práva stěžovatelů a) a b) proto nebyla nijak zkrácena.

[11] Pokud jde o posouzení proporcionality stanovené regulace, navrhovatelka namítá, že se stěžovatel a) v kasační stížnosti pokoušel dodatečně doplnit odůvodnění. Vzhledem k tomu, že se Změna ÚP dotýkala především pozemků navrhovatelky, bylo tím spíše nezbytné tuto změnu řádně odůvodnit a vyhodnotit její dopad do právní sféry navrhovatelky. Navrhovatelka dále odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož samosprávné územní celky nemohou rezignovat na odůvodnění územních plánů.

[12] Ke kasační stížnosti stěžovatele b) navrhovatelka uvedla, že již ze samotného jejího textu vyplývá nepřezkoumatelnost Změny ÚP, neboť stěžovatel b) neoznačil žádné konkrétní pasáže odůvodnění opatření obecné povahy, v nichž by byla otázka proporcionality řešena. Podotkla, že stěžovatel b), jakožto osoba zúčastněná na řízení, není oprávněn namítat porušení principu zdrženlivost soudních zásahů a jejich minimalizace, neboť toto právo náleží územním samosprávným celkům.

[13] Osoby zúčastněné na řízení [(kromě stěžovatele b)] se ve svém vyjádření ztotožnily s obsahem kasačních stížností stěžovatelů. Dodaly, že neprovedením soudního jednání jim bylo znemožněno aktivně participovat na procesu dokazování.

[14] V replice stěžovatel b) neuvedl žádné nové a relevantní skutečnosti pro posuzovanou věc, tj. pro zhodnocení přezkoumatelnosti Změny ÚP.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a důvodů v nich uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] Kasační stížnosti nejsou nedůvodné.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz a Ústavního soudu viz www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[18] Stěžovatel a) uvedl, že považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť v něm není výslovně stanoveno, zda nepřezkoumatelnost spočívala v *nedostatku důvodů* či v *nesrozumitelnosti* posuzovaného opatření obecné povahy. Stěžovateli a) lze přisvědčit, že krajský soud tuto okolnost explicitně neuvedl, nicméně z odůvodnění rozsudku je jednoznačně patrné, že se jednalo o nedostatek důvodů. Krajský soud shledal Změnu ÚP nepřezkoumatelnou, proto, že se odpůrce [stěžovatel a)] nijak nezabýval otázkou proporcionality přijatého řešení. V této souvislosti lze odkázat například na odst. 63 odůvodnění, v němž krajský soud konstatoval, že „[...] *odůvodnění Změny ÚP k přiměřenosti přijatého regulativu žádným způsobem nevyjadřuje* [...]“, či na odst. 65 *in initio*, kde uvedl: „*Ani rozhodnutí o námitkách se tak otázkou proporcionality přijatého řešení nijak nezabývá.*“ Z rozsudku tedy zřetelně vyplývá, že důvodem zrušení Změny ÚP byla jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

[19] Nelze také souhlasit se stěžovatelem b), že by krajský soud opomněl text odůvodnění Změny ÚP uvedený na str. 11 pod písmenem k). Tento text je citován v odst. 62 odůvodnění napadeného rozsudku. Je proto zřejmé, že jej krajský soud vzal v potaz a posuzoval tak i tuto část odůvodnění Změny ÚP.

[20] Pokud jde o námitku stěžovatele b), že se krajský soud v odůvodnění rozsudku nezabýval vyjádřením osob zúčastněných na řízení, ani s touto námitkou se kasační soud neztotožnil. Na str. 7 pod bodem IV. napadeného rozsudku (odst. 27) krajský soud uvedl obsah vyjádření osob zúčastněných na řízení. S ohledem na značnou obecnost této kasační námitek přitom není zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti měl krajský soud z procesních stanovisek osob zúčastněných na řízení opomenout, jaký mohl být potenciální vliv takového opomenutí na výsledek soudního řízení ani jak konkrétně mělo být tvrzeným pochybením zasaženo do jeho práv. Podstatné je, že krajský soud osobám zúčastněným na řízení podle § 34 odst. 4 s. ř. s. umožnil se k věci vyjádřit; s ohledem na jejich postavení ovšem nebylo povinností soudu vypořádávat jimi předestřené argumenty stejně jako u argumentů účastníků řízení. Dále je třeba opětovně zdůraznit, že krajský soud Změnu ÚP zrušil bez věcného vypořádání žalobních námitek, kterými se z důvodu shledané nepřezkoumatelnosti Změny ÚP nemohl zabývat.

[21] Lze tak konstatovat, že z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, proč krajský soud dospěl k závěru o nutnosti zrušit Změnu ÚP, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách své závěry založil. Rozsudek krajského soudu je srozumitelný a není ani vnitřně rozporný.

[22] Podle stěžovatelů rovněž krajský soud zatížil řízení vadou, jelikož ve věci rozhodl bez konání ústního jednání. Ačkoliv krajský soud shledal Změnu ÚP nepřezkoumatelnou, nejprve se zabýval zákonností procesu přijetí této změny a opatření obecné povahy tedy přezkoumával věcně. Nebyly proto splněny podmínky pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[23] S uvedenou námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V intencích algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (jak je podrobněji popsán dále, v odst. [28]) je zcela logické, že se krajský soud zabýval nejprve procesním aspektem věci, tedy pravomocí odpůrce toto opatření vydat a dodržením procesních regulativů jeho přijetí. V odst. 52 odůvodnění uzavřel, že proces pořízení Změny ÚP neshledal nezákonným, a proto přistoupil k samotnému posouzení splnění hmotněprávních podmínek přijaté Změny ÚP, tedy hodlal přezkoumat odůvodnění její textové části a rozhodnutí o námitkách. Jelikož shledal samotné odůvodnění Změny ÚP nepřezkoumatelným, bylo na místě postupovat v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle kterého *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Nelze proto souhlasit s tvrzením, že by se krajský soud odůvodněním Změny ÚP zabýval věcně, neboť věcně zkoumal pouze zákonnost procesu předcházející vydání této změny a poté přezkoumatelnost odůvodnění Změny ÚP. Současně nelze přehlédnout, že je-li napadený správní akt shledán soudem jako nepřezkoumatelný, je z povahy věci vyloučen jeho věcný přezkum a za této situace je pak i bezpředmětné zabývat se argumenty procesních stran či osob zúčastněných na řízení, neboť na samotném faktu nepřezkoumatelnosti nemohou ničeho změnit; právě z tohoto důvodu umožňuje § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnout v těchto situacích bez nařízení jednání, neboť to se stalo bezúčelným.

[24] Lze proto uzavřít, že kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) není naplněn.

[25] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení, zda ob stojí důvody, pro které krajský soud označil odůvodnění napadené změny ÚP za nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[26] Úvodem je vhodné připomenout, že byl-li rozsudkem krajského soudu zrušen žalobou napadený správní akt pro nepřezkoumatelnost, lze se v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správný či nikoliv; nezabýval-li se krajský soud argumenty žaloby věcně, nemůže tak učinit ani kasační soud (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 2 As 36/2006 - 102, ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017 - 67).

[27] Nejvyšší správní soud předesílá, že územní plán (potažmo i jeho změna) stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Pořizování územního plánu je výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů

pokračování

definovaných v § 18 stavebního zákona, a proto je proces pořizování územního plánu svěřen zastupitelstvu příslušné obce, jakožto orgánu vykonávajícímu její samostatnou působnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Ústavní soud v nález ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, k tomu mj. uvedl, že „územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Na územní plán je pak v tomto smyslu nutno nahlížet jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele.“

[28] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz například rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/200 Sb. NSS). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích zkoumání: 1) zda je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) zda je opatření obecné povahy co do obsahu v souladu se zákonem (materiální kritérium); a 5) jaký je obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, 1) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, 2) zda je činěn v nezbytně nutné míře a 3) nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, 4) nediskriminačním způsobem a 5) s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55). Ve vztahu k pátému kroku algoritmu přezkumu je konstantně judikováno, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43). Jinak řečeno, je-li územní plán výsledkem suverénního rozhodnutí obce, nemůže soud žádným způsobem nahrazovat úvahy o proporcionalitě zvoleného řešení (ve smyslu vyvažování veřejných a soukromých zájmů na územním uspořádání obce), neboť by tím nepřípustně ingeroval do ústavně zaručeného práva obce na územní samosprávu. Přezkoumatelná úvaha týkající se proporcionality přijaté regulace v odůvodnění územního plánu je tedy podmínkou *sine qua non* jeho zákonnosti.

[29] Při posuzování přezkoumatelnosti opatření obecné povahy (zde změny územního plánu) je zapotřebí vyjít z toho, že podle § 173 odst. 1 správního řádu musí být opatření obecné povahy odůvodněno. Podle § 174 odst. 1 správního řádu se pak na řízení o vydání opatření obecné povahy *přiměřeně* užití též ustanovení části druhé správního řádu, tedy i § 68 odst. 3; to znamená, že odůvodnění obecné povahy musí splňovat alespoň esenciální obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí. Nesmí v něm tedy chybět důvody přijaté regulace území, podklady pro jeho vydání a (v přiměřené podobě, reflektující specifickou povahu tohoto správního aktu) i úvahy, kterými se daný orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Chybí-li tyto náležitosti, je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, či ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 As 185/2022 - 94).

Je tedy zřejmé, že obecnost odůvodnění územního plánu je nezákonností vedoucí k jeho zrušení, pokud je natolik nedostatečné, že v podstatě chybí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021 - 70).

[30] Mezi účastníky není sporné, že navrhovatelka byla v procesu schvalování Změny ÚP aktivní a že v průběhu pořizování Změny ÚP uplatnila námitky a připomínky, včetně námitek týkajících se proporcionality přijatého řešení. Z výše uvedeného plyne, že pořizovatel územně plánovací dokumentace byl se povinen otázkou proporcionality explicitně zabývat. Spornou tak zůstává otázka, zda tak odpůrce skutečně učinil.

[31] Sporná regulace *podlažnosti plochy P.10/SM* je v textu Změny ÚP uvedena na str. 30 pod písm. d) takto: „*v představové ploše P.10: výšková hladina zástavby je stanovena na maximálně tři podlaží.*“ V odůvodnění Změny ÚP je na str. 11 pod písmenem k) uvedeno komplexní zdůvodnění přijatého řešení, které je popsáno následovně: „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení je v rozsahu posuzovaných měněných částí územního plánu dle schváleného obsahu změny. Předmětem změny č. 9 ÚP je pouze textová část v lokalitě P.10/SM. Změna ÚP posoudila výškovou hladinu zástavby v předmětné ploše a stanovila maximální limit na 3 podlaží. Výšková hladina je stanovena vzhledem k okolní výškové hladině, kdy je celá lokalita ohraničena nízkopodlažní zástavbou o výšce 1 nadzemního podlaží s občasným využitím obytného podkrovní. Pouze ze severní strany na předmětnou plochu navazuje zástavba o výšce 4 nadzemní podlaží, které se dále snižují na maximálně 3 nadzemní podlaží. Dále navazuje pouze nízkopodlažní zástavba. Z toho důvodu byla výšková hladina stanovena tak, aby výšková hladina pozvolna klesala od 4 nadzemních podlaží k nízkopodlažní zástavbě. Stanovená výšková hladina spolu s rozdílným způsobem využití (SM) bude do budoucna vytvářet parter, který má významný potenciál pro vytvoření kvalitního veřejného prostoru. Vytvoření kvalitního parteru a městotvorného prostředí vychází ze stanovení jeho funkce a také výškové hladiny zástavby. Stanovením výškové hladiny zástavby na 3 podlaží dochází k tomu, že budoucí stavby budou ctít okolní výškovou hladinu a nedojde k jejímu neúměrnému převýšení. Ke stanovení výškové hladině se nabízí také skutečnost, že se plocha nachází v nejnižším místě, odkud se terén pozvolna zvedá západním směrem.*“

[32] Vzhledem k tomu, že přechází znění ÚP (po změně č. 8) neobsahovalo žádnou výškovou regulaci bytových domů v ploše SM, bylo nezbytné, aby odpůrce v odůvodnění Změny ÚP (i) uvedl důvody, které jej vedly k potřebě regulovat podlažnost v této ploše, respektive, aby nastínil k jaké případné změně poměrů v dané lokalitě došlo, (ii) zkoumal, zda se jedná o nejšetrnější způsob, jak lze cíle dosáhnout a (iii) aby zejména porovnal veřejný zájem se soukromými zájmy navrhovatelky, která v té době disponovala (byť nepravomocným) územním rozhodnutím na stavbu, jež se s nově zavedenou regulací dostala do rozporu. Žádné takové důvody ale z výše citovaného odůvodnění nevyplynou a jiné odůvodnění týkající se výškové regulace odůvodnění Změny ÚP neobsahuje a ani stěžovatelé na ně nepoukázali. Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že vlastní odůvodnění Změny ÚP obsahuje pouze obecné úvahy o souladu Změny ÚP s cíli a úkoly územního plánování, ale nevysvětluje přiměřenost zvolené regulace ani nepoměřuje soukromé zájmy navrhovatelky s veřejnými zájmy, potažmo se zájmy vlastníků okolních nemovitostí.

[33] Pokud jde o rozhodnutí o námitkách, navrhovatelka pod bodem 4) uplatnila námitky týkající se nepřiměřenosti zásahu do jejích vlastnických práv. Z odůvodnění tohoto

pokračování

rozhodnutí plyne, že odpůrce vycházel z charakteru okolní zástavby, která byla již dříve promítnuta do předchozí územně plánovací dokumentace (Územního plánu sídelního útvaru města Písek, nikoli do předchozí verze současného územního plánu), a Změnou ÚP se k tomuto řešení opět vracel. V odůvodnění odpůrce dále uvedl, že „stavby v předmětné ploše smíšené budou sloužit jako určitá objemová a pohledová bariéra mezi funkcí čistého bydlení v rodinných domech situovaných západně od této plochy a obtěžující výrobní činnosti umístěnou východně od ní, v areálu bývalého vojenského motoparku.“ Regulace podlažnosti je stanovena i pro jiné plochy územního plánu města Písek. Změna ÚP podle odpůrce navrhovatelce neznemožňuje výstavbu bytového domu ani neomezuje počet bytových jednotek; omezuje pouze maximální podlažnost staveb.

[34] Z uvedeného vyplývá, že ani v rozhodnutí o námitkách se odpůrce proporcionalitou zvoleného řešení nijak nezabýval. Odůvodnění neobsahuje žádné poměřování zájmů navrhovatelky se zájmem na stanovení maximálního počtu podlaží v ploše SM. Krajský soud proto správně uzavřel, že odůvodnění Změny ÚP i rozhodnutí o námitkách rezignovalo na posouzení přiměřenosti regulace. Takové pochybení činí Změnu ÚP nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů, neboť neobsahuje žádné argumenty, proč bylo nutné regulovat podlažnost, či že by byly poměřovány jednotlivé zájmy, a to v kontextu zjištění, že navrhovatelka na neproporcionalitu přijatého řešení poukazovala ve světle existence územního rozhodnutí na jí zamýšlenou stavbu, které s přijatým řešením kolidovalo. Nejvyšší správní soud proto neshledal pochybení krajského soudu při hodnocení nepřezkoumatelnosti Změny ÚP.

[35] Stěžovatel a) dále namítal, že součástí správního spisu byla také petice občanů, požadujících zachování urbanistické koncepce. Nejvyššímu správnímu soudu však není zřejmé, jak by tato petice mohla nahradit posouzení proporcionality regulace. Petice pouze vyjadřuje názor určité skupiny obyvatel; poměřování jednotlivých zájmů musí provést odpůrce a srozumitelně je odůvodnit. Nadto odpůrce na tuto petici v odůvodnění Uměny ÚP nijak neodkazoval, naopak, vůbec ji nezmínil. Pouhá existence petice ve správním spise odůvodnění proporcionality nahradit nemůže.

[36] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn. Krajský soud správně konstatoval, že se odpůrce ve Změně ÚP nezabýval otázkou proporcionality přijatého řešení, ačkoliv navrhovatelka výslovně jeho nepřiměřenost namítala. Krajský soud proto oprávněně Změnu ÚP v rozsahu pozemků parc. č. 813/17 a 814/7 zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

[37] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšný účastník, kterým je navrhovatelka.

[39] Zástupce navrhovatelky učinil jeden úkon právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), ve znění účinném do 31. 12. 2024, a to

konkrétně vyjádření k žádosti odpůrce o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 11 odst. 2 písm. a) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 advokátního tarifu, za což mu náleží částka ve výši 1 550 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024). Tyto náklady je povinen nést jen odpůrce, jelikož byl původcem tohoto nákladu, neboť podal návrh na přiznání odkladného účinku.

[40] Dále zástupce navrhovatelky učinil tři úkony právní služby:

1. vyjádření k oběma kasačním stížnostem dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025, za což mu náleží částka 2 x 4 620 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2025); tyto náklady nesou oba stěžovatelé samostatně;
2. nahlížení do soudního spisu dle § 11 odst. 1 písm. f) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025, za což mu náleží částka ve výši 4 620 Kč spolu s náhradou hotových výdajů ve výši 450 Kč; tento náklad nesou odpůrce a osobu zúčastněná na řízení XV) rovným dílem, neboť se z povahy věci jedná o jeden nedělitelný úkon právní služby ve věci obou kasačních stížností.

[41] Jelikož je advokát navrhovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Odpůrce je proto povinen zaplatit navrhovatelce na nákladech řízení částku 11 440,50 Kč [1 550 + 300 + 4 620 + 450 + 2 310 + 225 + 1 985,50 (DPH) Kč] a osoba zúčastněná na řízení XV) je povinna zaplatit navrhovatelce 9 202 Kč [4 620 + 450 + 2 310 + 225 + 1 597 (DPH) Kč]. Tyto částky jsou odpůrce a osoba zúčastněná na řízení XV) povinni zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

[42] O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení I) až XIV) a XVI) a XVII) [osoba zúčastněná na řízení XV) podala kasační stížnost a je tedy v tomto řízení stěžovatelem, tj. účastníkem] bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.), podle kterého osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, ledaže jde o náklady, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, anebo opačný postup odůvodňují okolnosti hodné zvláštního zřetele. Jelikož žádná z uvedených výjimek nebyla v dané věci naplněna, bylo rozhodnuto tak, že osoby zúčastněné na řízení I) až XIV), XVI) a XVII) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. října 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

pokračování

3 As 238/2024 - 125