



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **Ing. M. R.**, zastoupená Mgr. Bc. Tomášem Mravcem, advokátem se sídlem Hřebíčкова 1320, Zlín, proti odpůrci: **Statutární město Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, zastoupené Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, **za účasti:** Ing. J. R., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2025, č. j. 64 A 2/2025-160,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2025, č. j. 64 A 2/2025-160, **se ruší**
a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“); tímto rozsudkem krajský soud zamítl její návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4B Územního plánu města Zlína, vydané usnesením zastupitelstva Statutárního města Zlín ze dne 8. 2. 2024, č. 8/10Z/2024 (dále „změna územního plánu“).

[2] **Návrhem** ze dne 19. 2. 2025 se stěžovatelka domáhala zrušení změny územního plánu účinné od 24. 2. 2024. Odpůrce touto změnou do svého územního plánu mj. doplnil obrázek (plánek, grafické schéma), který má podle odůvodnění změny „vyjádřit, vysvětlit, zpřesnit a rozšířit“ dosavadní obecný textový regulativ platný pro celé území města, jenž zapovídá „*výstavbu nových objektů pro bydlení na pozemcích zahrad rodinných domů a vil nebo mezi nimi, pokud jsou bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajícího stávajícího či plánovaného veřejného prostranství nebo plochy pro dopravu*“.

[3] Stěžovatelka vlastní pozemky se stavbou rodinného domu a hospodářských budov na území města v městské části L. D. (pozemky p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. L. D.). Tyto

stavby chtěla přestavět na bytový dům; stavební úřad její žádost o povolení záměru zamítl z důvodu negativního stanoviska krajského orgánu územního plánování, který naznal, že záměr je v rozporu s výše zmíněným textovým regulativem zapovídajícím výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách.

[4] V návrhu stěžovatelka namítala, že odpůrce se totéž grafické schéma pokusil do svého územního plánu zařadit již dříve změnou územního plánu přijatou pod č. 3B a 3D v roce 2019. Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42, vyhověl návrhu stěžovatelky a příslušnou změnu územního plánu zrušil; dospěl totiž k závěru, že zatímco původní textový regulativ zakazoval pouze „*umísťovat stavby na pozemcích, jež nebrání s žádným (stávajícím či plánovaným) veřejným prostranstvím či dopravní plochou*“, grafické schéma jej podstatně modifikovalo, resp. doplnilo, neboť za nevyhovující má být po jeho přijetí nově považováno i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka, což z dosavadního textového regulativu vůbec nevyplývalo. Odpůrce toto zpřísnění požadavků na výstavbu na území města a zintenzivnění zásahu do vlastnických práv vlastníků pozemků náležitě neodůvodnil.

[5] Stěžovatelka v návrhu namítala nepřezkoumatelnost územního plánu, a to pro jeho nesrozumitelnost. Text územního plánu nelze zpřísnovat vložением grafického schématu, které se od textu zásadně liší, přičemž nelze řešit nesoulad stávajícího textu a nové grafiky pomocí odůvodnění. Odpůrce se od původního regulativu terminologicky odklání, když nově hovoří o „hlavních objektech“, nebo využívá pojmů „uliční a stavební čára“, které se nikde jinde v textu územního plánu nevyskytují a nepoužívají.

[6] Nezákonnost napadené změny spatřovala stěžovatelka v tom, že územní plán by neměl omezovat využití zákonem přípustných soukromoprávních institutů pro přístup ke stavbě (například věcných břemen); taková regulace představuje citelné omezení vlastnického práva, které nemůže být přiměřené. Stěžovatelka také upozornila na to, že v grafickém schématu se jako nepřípustné napojení objevuje „soukromá cesta“; to ale z původního textového regulativu vůbec nevyplývá, protože i soukromá cesta může být veřejným prostranstvím a vyhovovat tím pádem požadavkům územního plánu. Odpůrcovo tvrzení o ochraně urbanistické koncepce označila stěžovatelka za obecné; v městské části L. D. se stavby pro bydlení běžně vyskytují v zahradách či dvorních traktech domů. Stěžovatelka přiblížila krajskému soudu svůj záměr - stávající rodinný dům na návsi v L. D. stavebně upravit na dům bytový (při zachování jeho hmotových rozměrů), propojit jej s hospodářským stavením ve dvorním traktu stavbou garáží, přičemž také hospodářskou stavbu hodlá v rámci svého záměru adaptovat na bytový dům.

[7] Stěžovatelka rovněž namítala zatížení procesu schvalování územního plánu podstatnou vadou. Zastupitelstvo neschválilo návrh jako celek, ale nejprve hlasovalo samostatně o několika problematických lokalitách, a pak – taktéž samostatně – schválilo zbylý obsah napadené změny. Tím odpůrce porušil § 54 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného v době přijetí napadeného opatření obecné povahy (dále též „stavební zákon z roku 2006“), neboť ten neumožňuje, aby zastupitelstvo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schvalovalo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Podle stěžovatelky šlo o obcházení zákona,

pokračování

který má znemožnit zastupitelstvu obce měnit obsah územního plánu těsně před jeho vydáním a vyhnout se řešení projednávanému s dotčenými orgány a s veřejností.

[8] Do řízení se přihlásil jako osoba zúčastněná na řízení stěžovatelčin manžel, který spoluvlastní výše uvedené pozemky v k. ú. L. D.; doložil zápis z jednání zastupitelstva dne 8. 2. 2024. Návrh podle něj má poukázat mimo jiné i na nadužívání regulativů v územních plánech obecně. Odpůrce se přitom v nynější věci opírá o líbivá a vágní klišé (například městotvornost, ulicetvornost, kultivovanost, přívětivost, atraktivita, estetika, pohoda bydlení, identita). Argumentace odpůrce, že obrazový regulativ je zcela samostatný, nezazněla při vypořádání námitek stěžovatelky.

[9] **Krajský soud** návrh zamítl. Podle krajského soudu oddělený postup při hlasování není v rozporu se stavebním zákonem z roku 2006; § 54 odst. 1 pouze vymezuje, že zastupitelstvo může o návrhu územního plánu rozhodnout jedním ze tří možných způsobů: buďto jej schválit, zamítnout, nebo vrátit pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání. Odpůrce svým jednáním citované ustanovení neporušil, neboť změnu územního plánu schválil, a to bez jakýchkoliv změn, doplnění, výhrad či pokynů k další úpravě. Žádný právní předpis totiž nezakazuje zastupitelstvu obce, aby o návrhu na změnu územního plánu hlasovalo po částech. Dle krajského soudu by hypoteticky sice mohlo dojít k nežádoucím efektům, které stěžovatelka zmínila v žalobě, soud je však neshledal natolik silnými, aby kvůli tomu označil hlasování o návrhu po částech za nezákonné. Primátor města před hlasováním navíc jasně deklaroval, že pokud nebude schválena kterákoliv část navržené změny územního plánu, o které se má samostatně hlasovat, padne tím změna jako celek; na odděleném hlasování o jednotlivých změnách se shodli beze zbytku všichni přítomní zastupitelé. Vedle toho soud poukázal na to, že regulace napadená stěžovatelkou mezi kontroverzní otázky nepatřila, zastupitelé se k ní vyjádřili hlasováním společně v jednom „balíku“ s dalšími devíti změnami.

[10] K namítané nepřezkoumatelnosti krajský soud rekapituloval okolnosti přijetí napadeného regulativu, přitom konstatoval, že odpůrce skutečně doplnil výrok územního plánu stejným způsobem, jako to učinil ve zrušené změně č. 3B a 3D. Krajský soud uvedl, že předchozí změně územního plánu vytkl netransparentnost; adresát mohl snadno nabýt dojmu, že vložený obrázek na dosavadní územně plánovací regulaci nic nemění, jen ji názorně vyjadřuje. Ve skutečnosti se ale jednalo o značné rozšíření množiny případů staveb pro bydlení, která se z textu regulativu ve verzi z roku 2014 nedala dovodit, a odpůrce tím obešel veřejnou diskusi na téma, zda zpřísnění dosavadní územně plánovací regulace je, či není žádoucí. Odůvodnění nynější změny dle krajského soudu otevřeně hovoří o tom, že doplněné schéma dosavadní požadavek (neumísťování staveb pro bydlení v zahradách rodinných domů bez vlastního přístupu na veřejné prostranství) nejen upřesňuje, ale i rozšiřuje; vysvětluje také, v čem rozšíření spočívá (nepřípustné je zahušťování zástavby stavbami pro bydlení umístěnými ve „druhé řadě“ bez ohledu na uspořádání pozemků) a jaké důvody k němu odpůrce vedly. Veřejná diskuze tak proběhnout mohla a stěžovatelka sama se k regulaci kriticky vyjádřila formou námítky č. 23, kterou odpůrce na str. 375 a násl. opatření obecné povahy vypořádal.

[11] Krajský soud připustil, že si lze jistě představit vhodnější „legislativní techniku“, než jakou odpůrce v daném případě použil. Kombinace textové a obrazové regulace, z nichž

každá – byť upravuje v podstatě totožnou problematiku – má poněkud jiný obsah a cíl, může vyvolávat řadu komplikací a nejasností, nicméně krajský soud dospěl k závěru, že výsledný regulativ není natolik nejasný, že by vzbuzoval vysokou míru nejistoty v každém rozumně uvažujícím člověku. Zatímco textový regulativ cílí na to, aby každá nová stavba pro bydlení měla svůj vlastní přímý přístup na veřejné prostranství, obrazový regulativ chrání stávající strukturu zástavby podél ulice před nesystematickým umisťováním staveb mimo ni - v zadní řadě.

[12] Pokud jde o budoucí aplikaci územního plánu, odpůrce vložil jak text, tak obrázek ve výroku územního plánu do téže odrážky; tím podle krajského soudu vyjádřil nejen to, že oba regulativy upravují věcně tutéž problematiku (umisťování dalších objektů na pozemcích stávajících rodinných domů), ale také to, že jsou úzce provázány a mají se vykládat a aplikovat ve vzájemné souvislosti. Například obrazové schéma označuje jako nepřípustné jen stavby označené jako „RD“, ale v kombinaci s textovým regulativem lze dovodit, že jeho záběr má být širší – týká se všech staveb pro bydlení, tedy i domů bytových. Stejným prizmatem je dle soudu třeba hodnotit i fakt, že grafické schéma obsahuje cestu označenou jako „soukromá“. Byť tedy krajský soud připustil, že odpůrcův náhled na zákaz výstavby napojené na jakoukoliv cestu v soukromých rukou není správný, na druhou stranu připomněl, že výklad bude závazně provádět stavební úřad, nikoliv sám odpůrce. Změna sama, pokud bude vykládána ve všech souvislostech, žádnou nezákonnou či nepřezkoumatelnou úpravu dle krajského soudu neobsahuje; zachycuje sice nepřípustné napojení skrze „soukromou cestu“, avšak tento pojem je možno vyložit zcela konformně se zněním dosavadního textového regulativu jako „cestu v režimu soukromého práva“.

[13] Podle krajského soudu je podstatné, že nositelem regulace je a musí zůstat výrok územního plánu. Odůvodnění jej nemodifikuje, pouze jej pomáhá lépe pochopit a správně vyložit. I když zvolený způsob regulace může přinášet určité výkladové komplikace, tyto rozhodně nedosahují takové míry, že by v praxi znemožňovaly územní plán úspěšně uplatňovat. Pouhé subjektivní představy stěžovatelky či soudu o tom, jaká forma vyjádření toho, čeho chtěl odpůrce dosáhnout, by byla vhodnější, nemohou dle přesvědčení krajského soudu vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[14] Dle názoru soudu obce mohou při výkonu své samostatné působnosti regulovat i otázky, které již řeší zákon [nálezný sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)]. Nesmějí tak samozřejmě činit způsobem, který by byl s textem zákona v rozporu, nicméně mohou na svém území stanovit oproti zákonu pravidla přísnější nebo je nejruznějším způsobem modifikovat, samozřejmě v souladu s účelem a smyslem daného zákona a s vysvětlením, jaké legitimní cíle tím sledují. To se v nynější věci týká zejména zvýšené ochrany kvality prostředí (pohody bydlení) na území města Zlína oproti jejich obecné ochraně ve stavebním zákoně. Krajský soud uzavřel, že odpůrce naznačeným požadavkům dostal, neboť srozumitelně vysvětlil, že jeho cílem je bránit zahušťování zástavby a narušování její struktury tam, kde je již ustálená. Takto formulovaná urbanistická koncepce nepředstavuje žádný abstraktní a obecný cíl, ale velmi konkrétní zájem, který může odpůrce legitimně hájit. To nakonec vyplývá i z § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, jenž urbanistické dědictví označuje za jednu z významných hodnot území. Jedním z nejdůležitějších úkolů územního plánování je vytvořit právě urbanistickou koncepci obce

pokračování

[§ 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006], která vychází sice ze stávajícího stavu, ale je-li řádně zdůvodněna, může si klást za cíl i to, že tento stav zásadním způsobem promění.

[15] Krajský soud podotkl, že pohoda bydlení je do určité míry zastaralým pojmem, který v pozdějších stavebních předpisech nahradil pojem „kvalita prostředí“. Jeho obsah je ale prakticky totožný. Krajský soud neshledal nepřiměřený zásah ani v tom, že napadený regulativ se vztahuje bez výjimky na celé území města. Z odůvodnění napadeného regulativu lze dovodit, že se má uplatnit jen tam, kde je uliční struktura zástavby jasná a popsatelná; tím je podle soudu dostatečně zajištěno, že omezení bude dopadat pouze na situace, ve kterých je smysluplné. Bylo by přehnané požadovat po odpůrci, aby popisoval strukturu zástavby v té které městské čtvrti a stanovoval pro ně regulativy „šité na míru“, když cíl jeho regulace je obecný – chránit obytnou zástavbu konstruovanou v jedné řadě podél uliční čáry a bránit zástavbě ve druhé řadě. Kromě toho stěžovatelka sama vlastní pozemek na návsi v L. D., kde je ochrana dochované struktury zástavby ještě zpřísněna zvláštními regulativy.

[16] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu **kasační stížností**. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] Kasační námitky stěžovatelka obdobně jako v žalobě rozdělila do dvou okruhů: 1) namítá nezákonnost a nepřiměřenost územního plánu jako celku, neboť při jeho přijímání byl podle ní porušen zákon (rozpor s § 54 stavebního zákona z roku 2006), 2) brojí také proti části územního plánu, (znovu)vložení už jednou soudem zrušeného grafického schématu, o které odpůrce doplnil a rozšířil dosavadní regulaci (podmínku ochrany hodnot) spočívající v nepřípustnosti výstavby nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů.

[18] Stěžovatelka trvá na tom, že napadená změna územního plánu je nezákonná, neboť návrh na její vydání byl zastupitelstvem schvalován po částech (různými počty hlasů), aniž by se nakonec hlasovalo o vydání opatření obecné povahy jako celku. Schvalování návrhu bylo rozděleno do několika částí, kdy se z něj nejprve vyčlenily tři kontroverzní lokality, o kterých se nechalo hlasovat samostatně, a pak se samostatně hlasovalo o zbylém obsahu napadené změny územního plánu. Akt jako celek schvalován nebyl. Fragmentace procesu schvalování jednoho aktu může vést k nežádoucím situacím, zejména pak k přijetí takové podoby aktu, která by vcelku schválena nikdy nebyla. Stěžovatelka se proto neztotožňuje s názorem krajského soudu, který uvedený procesní postup odpůrce aproboval.

[19] Vedle nezákonnosti procesního postupu při schvalování napadené změny územního plánu namítala stěžovatelka také nezákonnost a nepřiměřenost grafického schématu, jehož zrušení se již jedenkrát úspěšně domohla v rámci abstraktního přezkumu změny č. 3B a 3D územního plánu. Krajský soud tehdy napadené schéma zrušil pro nesoulad grafického znázornění s textem regulace a naznačil možné scénáře dalšího odpůrcova postupu (rozsudek krajského soudu č. j. 64 A 9/2020-42, odst. 27). Navzdory závěrům soudu však odpůrce při zachování dosavadního znění regulativu schválil zrušené schéma v totožné nijak neupravené grafické podobě a přišel s novým odůvodněním. Stěžovatelka se domnívá, že pokud chtěl odpůrce původní schéma zachovat, měl upravit text (výrok), aby tento odpovídal grafickému

znázornění, nikoli jen přeformulovat text odůvodnění, které má primárně objasňovat důvody regulace. Z hlediska závaznosti má být totiž rozhodný text výroku, nikoli text odůvodnění. Odůvodnění samo o sobě nemůže regulaci zavádět, ani obsah regulace měnit. Krajský soud však tentokrát stěžovatelce nepřisvědčil a na rozdíl od svého dřívějšího rozhodnutí vložení napadeného schématu (v původní nezměněné podobě) posvětil. Stěžovatelka má za to, že soud namítanou nezákonnost a nepřiměřenost regulace dostatečně nezkoumal, řádně neposoudil všechny její námitky a nezohlednil ani důkazy, které doložila (fotografie, vizualizace a pohledy z výšky apod.).

[20] Napadený rozsudek je stěžovatelkou vnímán rozporně; soud jí v několika pasážích odůvodnění napadeného rozsudku dokonce dává za pravdu, když sám seznal nevhodnost koncepce napadeného schématu a rovněž poukázal na výkladové nejasnosti. Podle jeho názoru však nedosahují takové míry závažnosti. Stěžovatelka je nicméně nadále přesvědčená, že regulace je nesrozumitelná a značně nepřehledná, a trvá na tom, že část napadené změny územního plánu není přezkoumatelná. Zejména se stěžovatelka pozastavuje nad tím, že soud přijal odpůrcovu argumentaci, že napadené schéma je novým regulativem, nikoli grafickým vyjádřením dosavadní regulace. „Vložené“ schéma nebylo nikdy před veřejností komunikováno jako nový (samostatný) regulativ; k takovému závěru se odpůrce účelově dopracoval teprve *ex post* po podání návrhu stěžovatelky. Již tento fakt svědčí dle stěžovatelky o určitém pochybení. I pokud stěžovatelka přijme vysvětlení odpůrce, že se jedná o dva samostatné regulativy, jeden vyjádřený slovy (textem) a druhý graficky (obrázkem), pak se sice oba v určité míře prolínají, ale v mnohém si odporují. Odůvodnění, které by mělo regulaci objasňovat, je pak spíše zavádějící.

[21] Problém napadeného schématu a jeho odůvodnění spatřuje stěžovatelka nejen ve formulační nedokonalosti, ale i v širokém spektru výkladových alternativ a jejich zneužitelnosti v námitkách třetích osob a možné svévoli či dokonce represi ze strany správních orgánů. Má-li zavedení dané regulace vzbuzovat přiměřenou míru jistoty v každém rozumně uvažujícím člověku, jak tvrdí krajský soud, pak zde nemohou panovat až takové výkladové nejasnosti. Dosavadní textový regulativ například zcela jasně hovoří o stavbách pro bydlení (označení „RD“ nelze chápat jinak než jako rodinný dům), ale odůvodnění napadeného schématu už terminologii staveb pro bydlení zcela opouští a hovoří jen o dalších „hlavních objektech“, kterými lze rozumně chápat všechny stavby mimo staveb doplňkových ke stavbě hlavní. Soukromá cesta je znázorněna pouze v napadeném schématu, odůvodnění i text dosavadní regulace o soukromé cestě mlčí (regulativ zmiňuje plochy veřejného prostranství nebo plochy pro dopravu). Pojmy jako „hlavní objekty“, „uliční čáry“ či „stavební čáry“ jsou naopak zmiňovány jen v odůvodnění napadeného schématu, ve schématu samotném znázorněny nejsou, text dosavadní regulace ani s jedním z pojmů nepracuje. Územní plán nemá být dle stěžovatelky „rébusem“, o jehož „tajence“ rozhodne s konečnou platností až soud, ale má to být srozumitelný pracovní materiál, který má sloužit široké veřejnosti. Potenciálním stavebníkům by neměl činit jeho výklad žádné podstatné problémy.

[22] Závěrem stěžovatelka poukazuje na to, že interpretaci soudu stran napadené regulace, kterou soud vyslovil ve svém dřívějším rozhodnutí (č. j. 64 A 9/2020-42), vzala v úvahu při přípravě (projektování) svého stavebního záměru, na jehož povolení vynakládá úsilí už bezmála 5 let. Důvod, proč tento dosud nebylo možné realizovat, je právě sporný výklad

pokračování

napadeného regulativu (otázka umístění stavby pro bydlení v zahradě rodinného domu). Stavební úřad vydal kladnou územně plánovací informaci i závazné stanovisko, krajský úřad vydal nesouhlasné závazné stanovisko, které následně vydalo i MMR, ale s jiným odůvodněním než krajský úřad. Právě až v odůvodnění tohoto finálního závazného stanoviska zazněl argument, že přestavba stávající stodoly má být údajně nepovolenou stavbou pro bydlení v zahradě rodinného domu. Ministerstvo nezohledňovalo seznatelnost či popsitelnost uliční struktury zástavby, která zde panuje již stovky let, ani to, že dochovaná struktura zástavby je územní plánem vymezena a chráněna jako kulturní hodnota dokládající původní historický vznik samostatné obce. Stěžovatelka poukazuje na to, že na třech úrovních veřejné správy je napadený regulativ vykládán odlišně, což svědčí o jeho nesrozumitelnosti; nově vložené napadené schéma pak tuto regulaci, resp. její výklad zase o něco více znepráhledňuje.

[23] S ohledem na uvedené proto stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[24] Odpůrce se ve svém **vyjádření ke kasační stížnosti** ztotožňuje se závěry krajského soudu. V odůvodnění napadeného rozsudku ani v postupu soudu nespátňuje odpůrce žádná pochybení nebo nedostatky, pro které by bylo možné napadený rozsudek zrušit.

[25] Názor stěžovatelky, že změna územního plánu nebyla vůbec schválena, je dle odpůrce třeba odmítnout jako nesprávný. Zastupitelstvo odpůrce o změně rozhodlo jedním ze tří způsobů předvídaných § 54 stavebního zákona z roku 2006 a nic na tom nemění způsob hlasování, jakým byla změna schválena. Hlasováno bylo o všech částech tvořících změnu územního plánu; projevená vůle zastupitelstva je nepochybná. Odpůrce zdůraznil, že konkrétní způsob hlasování stavební zákon z roku 2006, ani žádný jiný právní předpis zastupitelstvu neukládá. Přípustné je tedy hlasovat o návrhu územního plánu nebo návrhu změny územního plánu jak „najednou“, tak „postupně“. V případě, že některé části návrhu jsou kontroverzní, je dle názoru odpůrce logické a legitimní hlasovat o těchto částech nejdříve, a tak zjistit, zda je na nich možné dosáhnout shody, a až poté přistoupit ke zbývajícím částem, které problematické nejsou. Volba způsobu hlasování je tak věcí politického rozhodnutí daného zastupitelstva, jak správně zdůraznil krajský soud. I pokud by uvedené „postupné“ hlasování nebylo možné, stěžovatelka netvrdila ani nepředložila žádný důkaz o tom, že by taková vada podstatně zasáhla do její právní sféry. Odpůrce k tomu dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při jeho vydávání, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele.

[26] K tvrzené nezákonnosti a nepřiměřenosti obrazového schématu odpůrce v první řadě uvedl, že schéma respektuje předchozí rozsudek krajského soudu č. j. 64 A 9/2020-42. Stěžovatelka buď záměrně opomíjí, že krajský soud jako další postup aproboval doplnění stávajícího regulativu (srov. bod 27 předchozího rozsudku), nebo se se závěry předchozího rozsudku dostatečně neseznámila. Odpůrce dřívější textový regulativ rozšířil obrazovým schématem a oba regulativy řádně odůvodnil. Odpůrce odmítá tvrzení, že obrazové schéma nebylo veřejně komunikováno jako nový regulativ, ale že „*k tomuto závěru se odpůrce účelově dopracoval teprve ex post po podání návrhu stěžovatelky, a to zřejmě ve snaze nalézt vhodnou*

obhajobu pro řízení před soudem“ (bod 18 doplnění kasační stížnosti stěžovatelky). To, že se jedná o rozšíření stávající regulace a v čem toto rozšíření spočívá, odpůrce jednoznačně vyložil v odůvodnění změny územního plánu. Kombinace textové a obrazové regulace není v územním plánování nepřijatelná a je věcí každé obce, jakou formou regulace ve svém územním plánu zvolí. Územní plán je ze své povahy složitý dokument, přičemž není možné vždy dosáhnout naprosté srozumitelnosti a jednoznačnosti jím zavedené regulace. Aplikaci normy vždy musí předcházet její výklad. To, že v konkrétním případě mohla být daná regulace formulována jiným způsobem, jednodušeji či srozumitelněji, nezakládá samo o sobě nezákonnost územního plánu.

[27] Závěrem odpůrce odmítá tvrzení stěžovatelky, že se krajský soud odklonil od svého původního názoru a zatížil věc vadou překvapivosti. Stěžovatelka záměrně opomíjí některé závěry krajského soudu a snaží se navodit dojem, že soud nedůvodně změnil svůj právní názor. Odpůrci rovněž není jasné, v čem měla spočívat údajná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí, když stěžovatelka tento uplatněný důvod ve své kasační stížnosti nijak blíže nevymezila. Odpůrce má za to, že kasační stížnost není důvodná a navrhuje ji zamítnout.

[28] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[29] **Nejvyšší správní soud** nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem. Poté přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost **je důvodná**.

[31] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto stížním důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími námitkami, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka blíže nerozvedla, v čem konkrétně shledává nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku; odpověď zdejšího soudu tudíž zůstává rovněž v obecné rovině.

[32] K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

pokračování

[33] Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti neshledal důvodnou. Dospěl k závěru, že z napadeného rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti, jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu a jak v konečném důsledku o věci uvažil. Ostatně, samotná skutečnost, že stěžovatelka s řadou právních i skutkových závěrů krajského soudu podrobně polemizuje v kasační stížnosti, rovněž ukazuje na jejich srozumitelnost, a tedy i přezkoumatelnost. Věcná správnost úvah krajského soudu je předmětem dalšího přezkumu.

[34] Nejvyšší správní soud proto dále přistoupil k posouzení, zda ob stojí závěry krajského soudu ohledně dostatečnosti odůvodnění změny územního plánu (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[35] Proces přijímání územního plánu, resp. jeho změn, u nichž se podle § 55 odst. 2 věty první stavebního zákona z roku 2006 postupuje přiměřeně, je podrobně upraven v § 47 a násl. uvedeného zákona. Celý postup je silně formalizován a pořizovatel i zastupitelstvo musí pro jeho řádný průběh činit stanovené kroky v zákonem předvídaném sledu. Pořizovatel předloží zastupitelstvu obce, pro kterou se územní plán pořizuje, návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním (§ 53 odst. 5 zákona). Zastupitelstvo obce pak na svém zasedání návrh (a) po ověření, že je v souladu s územně plánovací dokumentací, právními předpisy a stanovisky dotčených orgánů usnesením schválí a vydá jej ve formě opatření obecné povahy, nebo (b) jej vrátí pořizovateli s pokyny k úpravě, nebo (c) jej zamítne (§ 54 stavebního zákona). Zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout pouze uvedenými třemi taxativně vymezenými způsoby.

[36] Stavební zákon z roku 2006 neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že tento striktní výklad je třeba zaujmout ze čtyř hlavních důvodů: „*Za prvé se v daném případě jedná o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti: zatímco územní plán je pořizován v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona], zastupitelstvo jej schvaluje v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] - prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé je tento závěr důsledkem rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem územního plánu, který jej "pořizuje" [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a zastupitelstvem obce, které ho vydává. Za třetí svěřením provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci pouze pořizovateli je promítnutím principu odbornosti při pořizování územního plánu spočívajícího v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. To zajišťuje potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovaných zastupitelstvem obce, na které žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani být kladeny nemohou. Za čtvrté je účelem tohoto ustanovení zamezit obcházení procedury stanovené stavebním zákonem pro pořizování a schválení územního plánu nebo jeho změny, tedy neumožnit zastupitelstvu obce měnit obsah návrhu územního plánu (jeho změny) před jeho vydáním a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem a projednané se sousedními obcemi a veřejností“ (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130).*

[37] Z uvedeného je zřejmé, že role zastupitelstva je klíčová, neboť je iniciátorem přijetí (změny) územního plánu, schvaluje jeho zadání a posléze jej vydává, přičemž ve všech těchto fázích může celý územní plán vrátit pořizovateli k dopracování nebo dokonce celý proces zastavit. Územní plán ve formě opatření obecné povahy je výsledkem politické diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrce) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrce). S tím souvisí jistá zásada zdrženlivosti při zasahování soudní moci do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území. Věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). V případě posuzování procesu přijímání územního plánu nebo jeho změny pak soud především posuzuje, zda obec postupovala způsobem předvídaným stavebním zákonem, který zajišťuje jak to, že návrh územního plánu bude posouzen dotčenými orgány a bude zajištěn jeho soulad s krajskou a celostátní územně plánovací dokumentací, tak to, že veřejnost bude mít možnost hájit svá práva a zájmy prostřednictvím uplatněných námitek nebo připomínek. V tomto ohledu jsou posuzována pravidla, která pro přijetí (změny) územního plánu stanoví právě § 47 a násl. stavebního zákona z roku 2006. Jako zásadní porušení procedurálních pravidel byla v minulosti shledána např. revokace usnesení o zamítnutí napadeného opatření obecné povahy a jeho následné vydání (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. 43 A 34/2018-97), mj. i z důvodu ochrany procesních práv osob, do jejichž sféry územní plán nebo jeho změna zasahují.

[38] V posuzované věci se krajský soud zabýval otázkou, jak probíhal proces přijímání změny č. 4B, a nepřehlédl, že zastupitelstvo odpůrce skutečně o návrhu změny č. 4B hlasovalo po částech. V kontextu uvedeného soud uzavřel, že stavební zákon z roku 2006 takový postup nezakazuje, a zastupitelstvo odpůrce o změně územního plánu rozhodlo jedním z vymezených způsobů podle § 54 téhož zákona. Stejně tak se krajský soud zabýval i dodržením procesních práv stěžovatelky, která se mohla s návrhem změny seznámit, podala proti němu námitku, s níž se odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy vypořádal. Stěžovatelka se rovněž mohla účastnit veřejného projednání.

[39] Brojí-li nyní stěžovatelka proti hlasování o změně územního plánu po částech, Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj nedávný rozsudek ze dne 27. 11. 2025, č. j. 2 As 204/2024-78, v němž se vyjádřil (byť v jiné věci) přímo ke změně č. 4B územního plánu města Zlín. Kasační soud zde aproboval proces přijímání změny, která byla na základě vyhodnocení námitek a připomínek jiných osob upravena a veřejně projednána, při zohlednění dodržení procesních práv jiných osob. I v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud uzavírá, že postup přijetí změny č. 4B není v rozporu se stavebním zákonem z roku 2006, neboť zastupitelstvo odpůrce neměnilo obsah návrhu, ve vztahu ke změně č. 4B proběhlo opakované veřejné projednání (návrh i oznámení o konání opakovaného veřejného projednání byly zveřejněny) a stěžovatelka mohla proti obsahu změny č. 4B uplatnit námitky a připomínky. Zastupitelstvo odpůrce sice vyčlenilo některé z částí návrhu, ty však byly podrobeny rovněž projednání a schvalování, byť v jiném termínu. Nedošlo tak k žádnému zkrácení na procesních právech stěžovatelky; tuto námitku neshledal kasační soud důvodnou.

pokračování

[40] Stěžovatelka je nadále přesvědčena, že odpůrce v rozporu s dřívějším rozsudkem krajského soudu sp. zn. 64 A 9/2020 schválil zrušené schéma v totožné grafické podobě a přišel s novým odůvodněním. Tuto námitku shledal naopak kasační soud důvodnou.

[41] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku připomněl historický vývoj změny územního plánu. Původní územní plán města Zlína účinný od 31. 12. 2011 obsahoval v kapitole F) obecně platnou podmínku prostorového uspořádání území zakazující výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru a bez přímého přístupu z veřejného prostranství. V rozhodnutí o námitkách byl účel tohoto regulativu odůvodněn (bod 24 rozsudku krajského soudu). Změna původního územního plánu č. 1B, která nabyla účinnosti dne 3. 6. 2014, upravila znění tohoto regulativu a doplnila jej o nové odůvodnění (body 25 a 26 rozsudku). Již zmíněnou změnou územního plánu č. 3B a 3D odpůrce doplnil textový regulativ o obrazové schéma s odůvodněním, že se tak děje „pro lepší názornost“. Takový postup byl však krajským soudem shledán nesprávným, neboť obrazové schéma neodpovídalo textovému regulativu a fakticky zavádělo do územního plánu regulativ nový, jenž nebyl řádně odůvodněn ani podroben veřejné diskusi a z toho důvodu krajský soud změnu č. 3B a 3D zrušil citovaným rozsudkem č. j. 64 A 9/2020-42.

[42] Ve zrušovacím rozsudku krajský soud nastínil, že napříště se odpůrce musí rozhodnout, zda od zavedení grafického schématu ustoupí a nechá dosavadní textový regulativ nadále působit v tom rozsahu, jak jej změnou č. 1B schválil, anebo grafické schéma schválí v upravené podobě tak, aby skutečně znázorňovalo pouze to, co z textu regulativu vyplývá. Tedy že pro umístování nových objektů pro bydlení v zahradách rodinných domů či vil nebo mezi takovými zahradami není dostačující, jestliže mají přístup na veřejné prostranství nebo plochu pro dopravu zajištěn po cizích pozemcích soukromoprávními prostředky (věcnými břemeny, soukromými cestami apod.).

[43] V nyní posuzované změně č. 4B účinné ode dne 24. 2. 2024 odpůrce v kapitole F), v odstavci „Stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu“ zopakoval požadavek na neumístování zástavby v zahradách, obsažený již v původním územním plánu: *„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“*. Za text odpůrce vložil obrazové schéma, stejné jako ve změně č. 3B a 3D.

[44] Proti vloženému schématu podala stěžovatelka dne 29. 8. 2023 námitku. Podle jejího názoru ze schématu vyplývá, že nepřípustnou má být také výstavba objektů na pozemcích přiléhajících pouze k soukromé komunikaci. Tím dochází ke zpřísnění regulativu, a to způsobem, který paušálně a *a priori* bez posouzení konkrétních funkčních ploch znemožňuje zahustit zástavbu tam, kde by taková výstavba (z hlediska dotčenosti soukromých a veřejných zájmů) byla jinak zcela nekonfliktní.

[45] Odpůrce námitku zamítl, na jejím základě ale doplnil odůvodnění k vloženému schématu; zopakoval textový regulativ a doplnil: „[T]ímto požadavkem je vyjádřena základní urbanistická „ulicetvorná“ koncepce struktury zástavby a sice:

1. Uliční veřejný prostor je vymezen uličními čarami.
2. K uličním čarám jsou dále vymezeny ve stanovené vzdálenosti čáry stavební.
3. Ke stavebním čarám jsou přisazovány čelní fasády (hlavní hmoty) přilehlých domů tak, že tvoří ideálně přímku.
4. Umisťování dalších „hlavních“ objektů, mimo tuto stavební čáru je nepřípustné („neulicetvorné“).

Doplňené schéma vyjadřuje, vysvětluje, zpřesňuje a rozšiřuje tento požadavek. Rozšíření spočívá v tom, že není podstatné, jak jsou předmětné pozemky, na které se záměr umísťuje, rozděleny nebo sceleny. Rozhodující je, jak je záměr umísťován do stávající struktury zástavby, a to především vzhledem k uličnímu veřejnému prostranství a stávajícím stavebním čarám.

POZN.: Stávající stavební čára může být v konkrétních případech (v konkrétní vytvořené struktuře) určena jako interval mezi maximální a minimální vzdáleností od uliční čáry.

Výše uvedené je požadováno zejména s ohledem na zachování struktury, harmonie a hierarchie zástavby v místech, kde je takto patrná a popsitelná – např. ulicová zástavba (viz schéma). Uchování vhodné urbanistické struktury ovlivňuje vnímání, kultivovanost a přívětivost prostředí, zvyšuje jeho atraktivitu. Tímto doplněním odůvodnění se dále eliminuje výklad definice v tom smyslu, že jde jen o vztah pozemků v zahradách k veřejnému prostranství - tj. že i ty nakonec mají přiléhající části k veřejnému prostranství dle schématu. Doplněním je řečeno, že jde primárně o STRUKTURU zástavby, jež je definována primárně vztahem hlavní zástavby (nikoli samotných pozemků) k veřejnému prostranství (ulici), případně k dalším plochám (zahrady), bez ohledu na parcelaci.“ Odpůrce současně k nemožnosti stavění v zahradách doplnil, že tato podmínka není absolutní, ale umožňuje zástavbu po prověření v územní studii, že v takovém území nedojde ke zhoršení poměrů (str. 375-376 odůvodnění opatření obecné povahy – změna č. 4B územního plánu Zlína).

[46] Uvedené odůvodnění podle krajského soudu otevřeně hovoří o tom, že doplněné schéma dosavadní požadavek neumísťování staveb pro bydlení v zahradách rodinných domů bez vlastního přístupu na veřejné prostranství nejen upřesňuje, ale i rozšiřuje. Rozšíření spočívá v zákazu zahušťování zástavby stavbami pro bydlení umístěnými ve „druhé řadě“ bez ohledu na uspořádání pozemků. Krajský soud připustil, že kombinace textové a obrazové regulaci, z nichž každá – byť upravují v podstatě totožnou problematiku – má poněkud jiný obsah a cíl, není příliš šťastná a může vyvolávat řadu komplikací a nejasností (bod 32). Na rozdíl od stěžovatelky však dle názoru soudu obě regulace nejsou v rozporu, nanejvýš v určitém napětí. Zatímco textový regulativ cílí na to, aby každá nová stavba pro bydlení měla svůj vlastní přímý přístup na veřejné prostranství, obrazový regulativ chrání stávající strukturu zástavby podél ulice před nesystematickým umísťováním staveb mimo ni, v zadní řadě. V další části rozsudku krajský soud provedl výklad obrazového schématu v kombinaci s textovým regulativem ve vztahu pojmům „RD“ a „soukromá cesta“.

[47] S postupem krajského soudu, který se výkladem snažil překlenout rozpory u neurčitě stanovených regulativů odpůrce, zdejší soud nemůže souhlasit. Nejvyšší správní soud obecně připomíná závěry svého rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-118, v němž konstatoval: „Soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat správní orgán svým právním názorem,

pokračování

příčemž v rozhodnutí absentující úvahu správního orgánu nemůže nahradit svou vlastní úvahou.“

[48] Není sporu o tom, že územní plány či jejich změny přijaté podle stavebního zákona z roku 2006 musejí obsahovat odůvodnění. To vyplývá jak z § 53 a § 54 odst. 1 stavebního zákona, tak ze skutečnosti, že jde o opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, musí být odůvodněno (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023-38). Ačkoli opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem (rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005-98), je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy pak vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. „*Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.*“ (Knapp, V. *Teorie práva*. C. H. Beck: Praha, 1995, s. 49). Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Jestliže je srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i u opatření obecné povahy jako jejich mezičlánku (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130).

[49] Tyto úvahy potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy. V rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval: „*Pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitěho okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. [...] Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu.*“ (pozn. zvýrazněno soudem)

[50] V posuzované věci krajský soud připustil, že obě regulace (textová a obrazová) jsou v určitém napětí, neboť zatímco textový regulativ cílí na to, aby každá nová stavba pro bydlení měla svůj vlastní přímý přístup na veřejné prostranství, obrazový regulativ chrání stávající strukturu zástavby podél ulice před nesystematickým umisťováním staveb mimo ni, v zadní řadě (bod 36). Uvedený nesoulad se soud pokusil překlenout výkladem obou regulativů ve všech souvislostech, zde však narazil právě na neurčité, odpůrcem blíže nerozvedené pojmy. Podle krajského soudu tak např. „*obrazové schéma označuje jako nepřípustné jen stavby označené jako „RD“, ale v kombinaci s textovým regulativem lze dovodit, že jeho záběr má být širší – týká se všech staveb pro bydlení, tedy i domů bytových. Naopak zmínka o „hlavních objektech“ obsažená pouze v odůvodnění napadeného obrazového regulativu těžko může jeho výklad nějak dále rozšiřovat (na stavby pro výrobu apod.).*“ Odpůrce sám však v odůvodnění změny územního plánu výslovně uvádí, že doplněné grafické schéma taktéž rozšiřuje textový regulativ. Nejasnosti vzbuzuje i otázka, zda nepřípustné objekty

v zahradách představují jen zcela nové stavby pro bydlení, nebo zda schéma zapovídá i rekonstrukce či adaptace stávajících objektů. Krajský soud tvrdí, že z obrázku samotného to nevyplývá, textový regulativ výslovně hovoří o „výstavbě nových objektů pro bydlení“, ale činí tak v souvislosti s objekty bez přímé dopravní obsluhy (bod 37).

[51] Konstatuje-li pak krajský soud, že obě formy (textová i obrazová) jsou z hlediska účinku rovnocenné a vzájemně se doplňují (bod 35), vzápětí přisuzuje textovému regulativu vyšší váhu, neboť obrazové schéma zachycuje nepřipustné napojení skrze „soukromou cestu“, tento pojem je tak nutno vyložit se zněním dosavadního textového regulativu jako „cestu v režimu soukromého práva“. Sám soud přitom označil odpůrcův náhled na výklad jeho územního plánu za nesprávný (bod 38). Podle odpůrce pak ani podmínka nemožnosti stavění v zahradách není absolutní, z čehož soud dovodil plánované „změkčení“ obrazového regulativu v souvislosti s návrhem nových veřejných prostranství a ploch pro dopravu (bod 39). Tomu odporuje jiné konstatování soudu, podle něhož při hledání účelu a smyslu obou regulativů vyplyne užší či širší výklad daného regulativu pro jednotlivé situace (bod 40).

[52] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené nesdílí závěr krajského soudu, že výkladové komplikace zvoleného způsobu regulace nedosahují takové míry, že by v praxi znemožňovaly územní plán úspěšně uplatňovat. Pokud totiž krajský soud vůbec připustil existenci rozporu mezi textovou a obrazovou částí, nelze bez dalšího upřednostnit ten atribut územního plánu, který se, byť z kontextu, jeví jako logičtější a lépe odpovídající záměru pořizovatele, a překonat tak evidentní nesrovnalost obsaženou v územním plánu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na judikaturu, podle které v minulosti opakovaně dovodil, že textová a grafická část územního plánu musejí být ve vzájemném souladu; grafická část je totiž zobrazením části textové v mapových podkladech, a obě tyto části územně plánovací dokumentace musejí být ve shodě (viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28). Byť se v nyní posuzované věci v případě obrazového schématu nejednalo o grafickou část sestávající z jednotlivých výkresů zobrazujících regulaci území, stále se jedná o nedílnou součást regulativu zakazujícího výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů, rozpornou s textovou částí.

[53] Nejvyšší správní soud shrnuje, že přezkoumávaná změna územního plánu č. 4B je nesrozumitelná, neboť textový a obrazový regulativ nejsou v souladu, jsou vnitřně rozporné a adresáti se jimi nemohou spolehlivě řídit. Jak již bylo uvedeno výše, podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. V odůvodnění nesmí chybět alespoň esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Takové odůvodnění ale v některých bodech posuzované změny územního plánu dle zjištění Nejvyššího správního soudu absentovalo. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že grafické schéma se od textového regulativu liší, přičemž nelze řešit nesoulad stávajícího textu a nové grafiky pomocí odůvodnění námítky. V odůvodnění se odpůrce navíc od původního regulativu terminologicky odklání, neboť zavádí nové pojmy „hlavní objekt“, nebo „uliční a stavební čára“, které jinde v textovém nebo obrazovém regulativu nepoužívá. V této souvislosti zdejší soud zdůrazňuje nutnost řádného odůvodnění nejen rozhodnutí o námítkách, ale i samotného opatření obecné povahy.

pokračování

[54] Nejvyšší správní soud připomíná, že v případě přezkumu rozhodnutí správních orgánů (§ 65 s. ř. s.) je správní soudnictví vybudováno na kasačním principu spojeném se závazností právního názoru vysloveného soudy. Tato kasační závaznost se uplatňuje v rozsahu rozhodování konkrétní věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, bod 32). Kasační závaznost vysloveného právního názoru je odrazem zájmu na efektivním fungování správního soudnictví, v němž nedochází k opakovanému přehodnocování již zodpovězených otázek. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 As 16/2021-50, mimo jiné konstatoval: „*Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020 - 48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, který byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „není prostor pro polemiku“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, č. j. 1 As 312/2020 - 39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010 - 73).“*

[55] V posuzované věci krajský soud předešlým rozsudkem č. j. 64 A 9/2020-42 vyslovil, že první verze regulativu, obsažená v původním územním plánu z roku 2011, jasně zapovídala zástavbu zahrad rodinných domů výstavbou tzv. v druhé řadě, neboť se odvolávala mj. na uliční čáru. V územním plánu se rovněž uvádělo, že „*není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru a bez přímého přístupu z veřejného prostranství.*“ Tomu odpovídalo i zdůvodnění zavedené regulace. V později schváleném textu, zavedeném změnou č. 1B, již odpůrce o uliční čáře nehovoří, zdůrazňuje se pouze nutnost mít pro nový objekt zajištěnou přímou dopravní obsluhu; tomu odpovídá i text odůvodnění. Těžiště regulativu se však dle krajského soudu změnilo: namísto „*zákazu stavět v zadních (klidových) částech zahrad vzdálených od ulice je nadále zakázáno pouze umísťovat stavby na pozemcích, jež nehraničí s žádným (stávajícím či plánovaným) veřejným prostranstvím či dopravní plochou.*“ Grafické schéma zavedené změnou č. 3B a 3D však textový regulativ modifikovalo, neboť za nevyhovující nově považuje i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka [ve všech třech případech totiž přeškrtnuté domy sice stojí v zadní části zahrady, avšak jsou obklopeny šrafovaným pozemkem (zahradou), který je zřetelně oddělen od pozemku (zahrady) původního rodinného domu a dosahuje ve všech třech případech až k hranici pozemku označeného jako „*plocha veřejného prostranství, plocha pro dopravu (stávající, navržená)*“, což je z hlediska požadavků textového regulativu postačující].

[56] Krajský soud dále odpůrci vysvětlil, že jestliže obrazové schéma naznačuje, že za nevyhovující má být po jeho přijetí nově považováno i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka, což z dosavadního textového regulativu vůbec nevyplývalo, a směřovala proti němu řádně uplatněná námitka, byl odpůrce povinen jeho zařazení do změny odůvodnit. Krajský soud pro odpůrce rovněž nastínil, jak dále postupovat: „*Může od zavedení grafického schématu ustoupit a nechat dosavadní textový regulativ nadále*

působit v tom rozsahu, jak jej změnou č. 1B schválil a jak jej vyložil v tomto rozsudku krajský soud. Nebo může grafické schéma schválit v upravené podobě tak, aby skutečně pouze znázorňovalo to, co z textu regulativu vyplývá. Tedy že pro umístování nových objektů pro bydlení v zahradách rodinných domů či vil nebo mezi takovými zahradami není dostačující, jestliže mají přístup na veřejné prostranství nebo plochu pro dopravu zajištěn po cizích pozemcích soukromoprávními prostředky (věcnými břemeny, soukromými cestami apod.). Konečně může odpůrce přistoupit k nějaké úpravě či doplnění stávajícího regulativu tak, aby např. znemožňoval výstavbu v zahradách rodinných domů a vil obecně, případně jen v jejich zadních částech vzdálených od ulice. V takovém případě tak ovšem musí učinit jednoznačně a s náležitým odůvodněním.“

[57] Odpůrce byl krajským soudem rovněž upozorněn na to, že má jistě právo se rozhodnout, že územním plánem bude bránit zahušťování obytné zástavby na svém území; to lze nepochybně považovat za součást urbanistické koncepce ve smyslu § 19 písm. b) stavebního zákona z roku 2006; ke stanovení nových omezení pro výstavbu by však musel přistoupit otevřeně a jednoznačně, což se v nyní posuzované změně územního plánu č. 4B nestalo.

[58] Nejvyšší správní soud uzavírá, že odpůrce si počínal v rozporu se závazným právním názorem vysloveným v prvotním zrušujícím rozsudku, neboť nezměněné obrazové schéma opětovně vložil do změny územního plánu, aniž by přiměřeně tomu upravil textový regulativ tak, aby obrazové a textové schéma obsahově byly v souladu. Krajský soud nesprávně dovodil, že ačkoliv jsou obě regulace v napětí a přinášejí výkladové komplikace, nemohou vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Shledá-li však soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit. Krajský soud je vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny územního plánu). Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je bránit jednotlivce před svévolnými a excesivními zásahy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet.

[59] Protože napadený rozsudek byl stížen nezákonností, Nejvyšší správní soud jej zrušil a vyslovil, že se věc vrací krajskému soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v novém řízení vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[60] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. února 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu