



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **obec Čeladná**, se sídlem Čeladná 1, zastoupená Mgr. Terezou Šlampovou, advokátkou se sídlem Zámecká 488/20, Ostrava, proti odpůrci: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Prosper Development a.s., II) Prosper Golf Resort a. s., III) Prosper Horse Ranch a.s., IV) Prosper Invest a.s., všechny sídlem Umělecká 305/1, Ostrava, všechny zastoupeny JUDr. Ing. Ivanem Barabášem, advokátem se sídlem 28. října 3159/29, Ostrava, V) Panorama Čeladná, s.r.o., se sídlem Václavské náměstí 834/17, Praha 1, zastoupena JUDr. Ing. Ivanem Barabášem, advokátem se sídlem 28. října 3159/29, Ostrava, VI) Ing. D. Š., zastoupen Mgr. Petrem Kaustou, advokátem se sídlem Čs. legií 1719/5, Ostrava, VII) doc. Ing. P. Š., Ph.D., zastoupený Mgr. Michalem Machkem, advokátem se sídlem Dlouhá 3355/6, Ostrava, a VIII) R. M., zastoupený Mgr. Ivetou Kubica Magnuskovou, advokátkou se sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – rozhodnutí odpůrce ze dne 21. 9. 2023, č. j. MSK 123865/2023, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2024, č. j. 76 A 1/2024-115,

**t a k t o :**

Výroky II, III a IV rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2024, č. j. 76 A 1/2024-115, **se ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o soudní přezkum rozhodnutí krajského úřadu vydaného v přezkumném řízení, kterým byla podle § 97 odst. 3 a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušena část opatření obecné povahy – změny územního plánu obce. Toto zrušující rozhodnutí je rovněž opatřením obecné povahy. Předmětem posouzení bylo zrušení zejména těch částí změny územního plánu, jimiž byly zrušeny některé dříve vymezené

zastavitelné plochy nebo vymezeny další zastavitelné plochy podle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023. Řešeno bylo také zrušení podmínky existence dostačující komunikace pro využití zastavitelných ploch, jakož i nová definice pojmu „*ustupující podlaží*“. U ní vyvstala právní otázka, zda nejde o podstatnou úpravu změny územního plánu, která by podle § 53 odst. 2 stavebního zákona vyžadovala opakované veřejné projednání změny územního plánu.

[2] V území navrhovatelky (dále jen „stěžovatelka“) je v účinnosti územní plán ze dne 2. 10. 2014, č. j. Cela2001/2014. Jednou z jeho změn byla Změna č. 2 Územního plánu Čeladná ze dne 12. 9. 2022, vydaná jako opatření obecné povahy č. 1/2022 (dále jen „změna územního plánu“).

[3] Osoby zúčastněné na řízení I) až VI) postupně podaly k odpůrci podněty k přezkumu změny územního plánu. Odpůrce po předběžném posouzení usnesením ze dne 14. 2. 2023, č. j. MSK 23345/2023, zahájil přezkumné řízení ve věci změny územního plánu podle § 174 odst. 2 správního řádu. Přezkumné řízení bylo skončeno vydáním v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „opatření obecné povahy“), kterým odpůrce zrušil část změny územního plánu v rozsahu:

- bodu 7.3. písm. c) odrážky 17) textové části – definice pojmu „*ustupující podlaží*“,
- bodu 7.3. písm. b) textové části – „*Využití zastavitelných ploch formou nové či doplňující výstavby je možné jen za podmínky, že k dotčené zastavitelné ploše vede kapacitně a parametricky (šířka, únosnost, obratiště, koordinace s pohybem pěších osob atd.) dostačující komunikace – dostatečnost parametrů se posuzuje porovnáním s příslušnými normami (ČSN 73 6110).*“,
- zrušení zastavitelných ploch Z25, Z29, Z34, Z38, Z64, Z71, Z72, Z97, Z107, Z118, Z122, Z123, Z1/20, Z16, Z18, Z39, Z50, Z53, Z75, Z101 a Z105 a jejich zařazení do plochy smíšeného nezastavěného území (NS) v textové a grafické části,
- vymezení zastavitelných ploch Z2/1, Z2/3, Z2/4, Z2/5, Z2/8, Z2/9 a Z2/11 jako ploch smíšeného bydlení (SB) v textové a grafické části,
- vymezení zastavitelné plochy Z2/7 jako plochy bydlení (B) v textové a grafické části,
- vymezení zastavitelné plochy Z2/12 jako plochy dopravní infrastruktury (D) v textové a grafické části,
- vymezení zastavitelných ploch Z2/6 a Z2/13 jako ploch veřejných komunikačních prostor (PK) v textové a grafické části,
- vymezení podmínky územní studie D1 v textové a grafické části,
- rozhodnutí o námitce č. 2 v celém rozsahu,
- rozhodnutí o námitce č. 3 v celém rozsahu,
- rozhodnutí o námitce č. 22 v celém rozsahu,
- rozhodnutí o námitce č. 25 v bodě 1 (plocha Z29), 2 (plocha Z38), 3 (plocha Z50), 4 (plocha Z123), 9 [podmínka bodu 7.3. písm. b) textové části] a 11,
- rozhodnutí o námitce č. 26 v bodě 1 (plocha Z38), 2 (plocha Z39) a 5 [podmínka bodu 7.3. písm. b) textové části],
- rozhodnutí o námitce č. 45 v celém rozsahu,
- rozhodnutí o námitce č. 47 v bodě A (plochy Z29, Z38, Z50 a Z123) a E (územní studie D1),
- rozhodnutí o námitce č. 48 v bodě B (územní studie D1),
- rozhodnutí o námitce č. 49 v celém rozsahu,
- rozhodnutí o námitce č. 50 v bodě B (územní studie D1),

pokračování

- rozhodnutí o námitce č. 51 v celém rozsahu.

[4] Stěžovatelka napadla opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v relevantním znění (dále též „s. ř. s.“). V něm v první řadě namítala porušení zásady zdrženlivosti, neboť odpůrcem částečně zrušená změna územního plánu byla vydána v její samostatné působnosti. V opatření obecné povahy se odpůrce nevyslovil k přiměřenosti takového zásahu a stěžovatelka jej považovala za excesivní. Odpůrce měl překročit meze své pravomoci tím, že se zabýval proporcionalitou změny územního plánu, ačkoli mohl zkoumat pouze její zákonnost. Po těchto obecných námitkách stěžovatelka rozporovala věcnou správnost zrušení jednotlivých částí změny územního plánu: zrušení dříve vymezených zastavitelných ploch, vymezení dalších zastavitelných ploch, podmínky existence dostačující komunikace, definici pojmu „*ustupující podlaží*“ a rozhodnutí o námitkách. Proti části opatření obecné povahy, kterou bylo zrušeno vymezení podmínky územní studie D1, stěžovatelka nebrojila.

## II. Rozsudek krajského soudu

[5] O návrhu stěžovatelky rozhodl Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem tak, že výrokem I zrušil ke dni, kdy tento rozsudek nabude právní moci, opatření obecné povahy v části, kterou byla zrušena změna územního plánu v rozsahu:

- zrušení zastavitelných ploch Z29 a Z107 a jejich zařazení do plochy smíšeného nezastavěného území (NS) v textové a grafické části,
- zrušení vymezení zastavitelné plochy Z2/6 jako plochy veřejných komunikačních prostor (PK) v textové a grafické části,
- zrušení vymezení zastavitelné plochy Z2/12 jako plochy dopravní infrastruktury (D) v textové a grafické části.

Výrokem II návrh na zrušení opatření obecné povahy ve zbývajících částech zamítl. Výroky III a IV rozhodl, že žádný z účastníků řízení ani osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[6] Obecným námitkám, že odpůrce porušil zásadu zdrženlivosti a překročil své pravomoci, krajský soud nepřisvědčil. Jak vyplývá z opatření obecné povahy (stran 31 až 35), důvodem pro zrušení jednotlivých částí změny územního plánu bylo nedodržení zákonného procesního postupu a nedostatečnost odůvodnění, a nikoli že by zvolené řešení nebylo proporcionální. Krajský soud se ztotožnil se závěrem odpůrce, že obecné požadavky na odůvodnění jednotlivých částí změny územního plánu nebyly zcela naplněny, a to zejména z důvodu absence podkladů, jejich hodnocení a jasných úvah, které ke zvoleným řešením vedly. Tím byl porušen § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Nelze vytknout odpůrci, že na nedostatky neupozornil již ve fázi pořizování změny územního plánu, v níž jako nadřízený orgán územního plánování uplatnil stanovisko podle § 55b odst. 4 stavebního zákona. Uvedené stanovisko je vydáno po veřejném projednání a jeho obsahem je posouzení návrhu změny územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území a souladu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem a územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Předmětem přezkumu v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je vždy až vydaný územní plán. Podklady

i posuzovaná hlediska jsou v obou zmiňovaných případech odlišná. Podle krajského soudu odpůrce nepřekročil svou pravomoc. Nezabýval se proporcionalitou zvoleného řešení, ale vadami procesu přijímání územního plánu.

[7] Stěžovatelka namítla nezákonnost zrušení změny územního plánu v části, kterou zrušila dříve vymezené zastavitelné plochy, a to jednak v celém rozsahu ve vztahu k plochám Z25, Z29, Z34, Z38, Z64, Z71, Z72, Z97, Z107, Z118, Z122, Z123 a Z1/20 a jednak v částečném rozsahu ve vztahu k plochám Z16, Z18, Z39, Z50, Z53, Z75, Z101 a Z105. Podle odůvodnění změny územního plánu měla být při výběru nevyužitých ploch uplatněna následující kritéria. U nevyužitých ploch, které byly určeny pro výstavbu již v územním plánu obce platném před rokem 2014, mělo být zrušeno jejich určení k zastavění tak, aby změnou územního plánu nevzrostl převis nabídky ploch pro bydlení. Měl se udržet na hodnotě kolem 75 %. Na základě tohoto požadavku byly pořizovatelem identifikovány zastavitelné plochy vymezené minimálně od roku 2006, které byly podrobeny analýze z hlediska aktivních kroků k jejich využití. Zároveň bylo zkoumáno, zda uplynula doba 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, ledaže v této lhůtě nabylo účinnosti (a stále je platné) rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno, nebo byla uzavřena (a stále je účinná) veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí. Pokud byly zjištěny relevantní aktivní kroky, příslušná část dotčené zastavitelné plochy byla jako zastavitelná plocha ponechána.

[8] Krajský soud zjistil, že uvedené kritérium nebylo použito u jednotlivých zastavitelných ploch stejným způsobem (srov. vypořádání námítky č. 16 v rozhodnutí o námitkách, v němž stěžovatelka jako aktivní krok v území akceptovala projektovou přípravu, zatímco námitku č. 2 zamítla i přes probíhající stavební řízení). V průběhu přezkumného řízení bylo rovněž zjištěno, že na pozemku parc. č. X, umístěném na části plochy Z105, byla zrušena zastavitelnost z důvodu neaktivity v území, ačkoli tam probíhá výstavba rodinného domu na základě pravomocného stavebního povolení ze dne 28. 1. 2014. Námitka nedostatku odůvodnění zastavitelných ploch a ponechání jiných ploch bez dostatečné aktivity v území jako zastavitelných byla jednotlivými vlastníky pozemků vznesena již v průběhu procesu přijímání územního plánu, stěžovatelka na ni však v žádném z případů konkrétně nereagovala. Odpůrce v napadeném opatření obecné povahy stěžovatelce nevytkl stanovené kritérium, nýbrž nemožnost zjistit, jakým způsobem bylo toto kritérium prověřeno ve vztahu ke všem plochám. Rovněž chybí podklady, které stěžovatelka při svém hodnocení použila (rešerše prověřených ploch). Takovéto prověření mělo být součástí spisového materiálu. Nebyl-li k této problematice zpracován žádný podklad, jde o vadu pořizovacího procesu, která má vliv na zákonnost příslušné části změny územního plánu. Rovněž mělo být toto prověření dostatečně seznatelné z odůvodnění změny územního plánu nebo rozhodnutí o námitkách. Jen v takovém případě by byly odstraněny pochybnosti o libovůli při postupu prověřování a k zajištění minimalizace zásahu, což platí tím spíše, jsou-li proti nedostatečnému odůvodnění uplatněny námitky. Krajský soud shledal odůvodnění změny územního plánu nepřezkoumatelným podle § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Je třeba trvat alespoň na základním věcném a konkrétním vypořádání argumentace podatelů námitek, včetně řádného uvedení podkladů.

pokračování

[9] Odpůrce se individuálně zabýval zrušením zastavitelnosti ploch Z25, Z29 a Z107 (str. 14 a 15 opatření obecné povahy). Odůvodnění změny územního plánu u těchto ploch obsahuje další důvody, pro které byla zrušena jejich zastavitelnost. V případě plochy Z25 se krajský soud ztotožnil se závěrem odpůrce, že posouzení otázky dostatečné příjezdové cesty je otázkou územního řízení a tvrzení o podmáčení a likvidaci dešťových vod, jakož i o tom, že pozemek vybíhá do volné krajiny, nejsou nijak prověřené a nemají oporu ve spise. U ploch Z29 a Z107 naopak stěžovatelka uvedla důvody, se kterými se odpůrce přezkoumatelně nevypořádal. Podle krajského soudu proto takto individuálně vymezené důvody obstojí, pročez bylo opatření obecné povahy odpůrce v části týkající se těchto ploch nepřezkoumatelné podle § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu.

[10] Podle změny územního plánu (str. 87 odůvodnění) lze nové zastavitelné plochy vymežit pouze za předpokladu zrušení dlouhodobě nevyužitých zastavitelných ploch a vyřešení problematiky dopravní a technické obsluhy v centrální části i v okrajových částech obce. Podle krajského soudu bylo zrušení zastavitelných ploch základním kritériem pro vymezení nových zastavitelných ploch, zejména s ohledem na plochy bydlení (SB a B). Následkem zrušení převážné části nově vymezených nezastavitelných ploch ale toto kritérium, které si pro jejich vymezení stanovila sama obec, přestalo být naplněno. Již z tohoto důvodu je odůvodnění změny územního plánu nedostatečné podle § 55 odst. 4 stavebního zákona. Krajský soud zároveň souhlasí s odpůrcem, že stěžovatelka dostatečně neprokázala potřebu vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení. Krajskému soudu není zřejmé, z jakého důvodu považuje stěžovatelka za nutné zajistit právě 75% převis nabídky zastavitelných ploch nad poptávkou. Zákonný požadavek na odůvodnění potřebnosti zastavitelnosti prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch má své *ratio* s ohledem na cíle územního plánování (zejména zmíněná ochrana nezastavěného území) a je nutné na něm v této situaci trvat. Pouze ve vztahu k plochám Z2/6 a Z2/12 krajský soud vyhověl stěžovateli a opatření obecné povahy v této části zrušil. U prvně uvedené plochy byla primárním účelem jejího vymezení potřeba parkování, která nebyla nikým zpochybněna. V případě druhé plochy nebyla s ohledem na potřebu okružní křižovatky zpochybněna její veřejná prospěšnost.

[11] Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku směřující proti zrušení podmínky dostatečné komunikace [bod 7.3. písm. b) textové části]. Dostatečnost se měla posuzovat porovnáním s příslušnými normami (ČSN 73 6110). Prokazovat ji měl projektant nebo žadatel a posouzení měl provést stavební úřad. Naplnění této podmínky tak nebylo možné bez spolupráce s jiným správním orgánem vyhodnotit. Územní plán je ovšem nástrojem územního plánování. Jeho účelem není duplicitně stanovit pravidla obsažená v jiných právních předpisech nebo v technických normách, která se navíc mohou v průběhu času měnit.

[12] Nová definice pojmu „*ustupující podlaží*“ [bod 7.3 písm. c) odrážka 17) textové části] podle krajského soudu nepochybně ovlivňuje výšku budoucí zástavby (při prosté matematické úvaze – vyšší úhel sklonu, vyšší stavba a obráceně), v důsledku čehož může zasáhnout do práv dotčených osob. Krajský soud ve shodě s odpůrcem uvedl, že jde o podstatnou úpravu, která byla v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona vložena do územního plánu až po opakovaném veřejném projednání. Veřejně projednána měla být i s ohledem na to, že její odůvodnění mělo vymežit, jaké konkrétní urbanistické hodnoty či

hodnoty krajinného rázu výšková regulace chrání. Právo obce na samosprávu je zde významně limitováno zákonnou úpravou chránící zájmy dotčených orgánů (hájících veřejné zájmy) a dotčených osob, které nad ním v tomto případě převažují.

[13] Krajský soud nepřisvědčil ani namítané nezákonnosti zrušení rozhodnutí o námitkách. Poukázal na to, že § 60 odst. 6 stavebního zákona s možností zrušení rozhodnutí o námitkách výslovně počítá, a ztotožnil se s názorem odpůrce, že rozhodnutí o námitkách je třeba zrušit v důsledku zrušení těch částí změny územního plánu, k nimž se jednotlivé námitky vztahovaly.

### III. Kasační stížnost

[14] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhla zrušit výroky II a III napadeného rozsudku a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, případně zrušit napadený rozsudek i odpůrcem vydané opatření obecné povahy.

[15] Týká-li se přezkumné řízení opatření obecné povahy – územního plánu obce nebo jeho změny, podle stěžovatelky je jím zasahováno orgánem moci výkonné do rozhodování samosprávy v samostatné působnosti, tedy do práva na samosprávu zaručeného v čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Takový zásah musí respektovat zásadu zdrženlivosti, jeho důvody musí být poměřovány s významem práva na samosprávu a výsledek poměřování musí být v příslušném rozhodnutí přesvědčivě vyjádřen. Požadavkem přiměřenosti argumentovala stěžovatelka již v řízení před odpůrcem, opatření obecné povahy ani rozsudek krajského soudu se jimi nicméně nezabývají, v důsledku čehož jsou nepřezkoumatelná.

[16] Odpůrce měl v přezkumném řízení překročit své pravomoci. I když mu správní řád umožňuje pouze přezkum zákonnosti, pod záminkou nedostatečného odůvodnění ve skutečnosti hodnotil také aspekty zákazu libovůle a diskriminace, tedy se fakticky zabýval proporcionalitou změny územního plánu. Stěžovatelka upozorňuje, že je třeba rozlišovat mezi přímým přezkumem územního plánu ve správním soudnictví, jehož předmětem může být zásah do práv jednotlivce, a přezkumem nadřízeným správním orgánem podle správního řádu, u něhož má být ingerence výkonné moci do samosprávy omezena na případy celostátního významu. Pojem zákonnosti zahrnuje hodnocení z hlediska zákazu libovůle či zásad nediskriminace, subsidiarity a minimalizace zásahů (i tak pouze v extrémních případech) pouze při přímém přezkumu opatření obecné povahy ve správním soudnictví, a nikoli při jeho přezkumu v přezkumném řízení. V něm lze hodnotit jen zákonnost v užším smyslu, tedy jednoznačný rozpor s konkrétním právním předpisem. Odpůrce ne vždy uvádí, s jakým ustanovením je rušená část změny územního plánu v rozporu, případně tento rozpor nijak neodůvodňuje, což stěžovatelka znázorňuje na vyjádření odpůrce ke zrušeným zastavitelným plochám. Zásah do ústavního práva na samosprávu může spočívat také v přemrštěných požadavcích na odůvodnění rozhodnutí o námitkách podaných k návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce překročil pravomoci, neboť navzdory tomu, že měl hodnotit jen dostatečnost odůvodnění, se zabýval také věcnou správností a vhodností řešení. Kritika odůvodnění nemůže být zaměňována za nepřezkoumatelnost, která spočívá v nemožnosti zjistit důvody rozhodnutí. Krajský soud se s touto námitkou vypořádal

pokračování

pouhým odkazem na část odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce, podle něhož důvodem zrušení části změny územního plánu nebyla neproporcionalita zvoleného řešení, nýbrž nedostatečnost odůvodnění. Takové vypořádání námítky považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné.

[17] Ztotožnit se stěžovatelka nemůže ani s věcným posouzením změny územního plánu. Ohledně zrušení zastavitelných ploch byla kritéria jasně stanovena, jednotně použita a řádně zdůvodněna jak v samotné změně, tak v rozhodnutích o námítkách. Zrušeny měly být (i) dosud nevyužité zastavitelné plochy, které (ii) znatelně vybočují ze zastavěného území obce a (iii) k nimž by bylo nákladné vybudovat infrastrukturu potřebnou pro výstavbu obytných objektů. Odpůrce vytkl stěžovatelce absenci popisu, jak byla tato kritéria prověřena u jednotlivých ploch, jejich použitelnost však nezpochybnil. Tato kritéria byla použita stejným (nediskriminačním) způsobem ve vztahu ke všem zastavitelným plochám. Prověření ploch (str. 72 a násl. odůvodnění změny územního plánu) vyplynulo z I. zprávy o uplatňování Územního plánu Čeladná, schválené zastupitelstvem obce dne 21. 11. 2019, a výsledek této analýzy je uveden přímo v odůvodnění změny územního plánu. Pozemky, jejichž vlastníci dospěli do fáze územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy, byly zachovány jako zastavitelné. Odpůrci bylo zřejmé, jakými úvahami se stěžovatelka řídila při vyřazování zastavitelných ploch, pouze s těmito úvahami nesouhlasil. Pakliže krajský soud stěžovatelce vytkl absenci spisového materiálu, konkrétně neprovedení územní studie pro žádnou z vyřazených zastavitelných ploch, tento požadavek nemá žádnou oporu v právních předpisech a je nepřiměřený. Žádný právní předpis stěžovatelce neukládal, aby při pořizování územně plánovací dokumentace opatřila konkrétní podklad, který by prokázal, že kritéria pro zrušení zastavitelných ploch se vztahují na konkrétní pozemky. Nesprávnost posouzení stěžovatelka obsáhle znázorňuje na příkladu zrušení zastavitelné plochy Z25. Veškerá kritéria vychází z existujících podkladů ve spise, případně jsou zřejmá ze samotného prověření skutkového stavu území bez nutnosti o nich opatřovat jakékoli zvláštní podklady.

[18] Jde-li o důvody zrušení změny územního plánu co do nově vymezených zastavitelných ploch, podle stěžovatelky jejich potřebu nelze podmiňovat dostatečným odůvodněním zrušení původních zastavitelných ploch. Zákon takovou podmínku totiž nevyžaduje. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by změna územního plánu v této části byla nepřezkoumatelná. Vymezení nových zastavitelných ploch je podle judikatury podmíněno jen jejich potřebou a ani tuto podmínku nelze pojímat příliš formalisticky. To reflektuje i metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj. Odůvodnění nově vymezených zastavitelných ploch založené na základě demografické predikce, urbanistických potřeb a technických možností obce těmto požadavkům dostalo. Rozsah nových zastavitelných ploch je nadto výrazně menší než ploch zrušených. Tyto plochy vždy navazují na stávající zastavěné území. Projev libovůle spatřuje stěžovatelka v postupu krajského soudu, který opatření obecné povahy k návrhu stěžovatelky zčásti zrušil, ačkoli vymezení těchto ploch bylo odůvodněno ve stejném rozsahu a formě. Lišil se jen účel ploch (dopravní infrastruktura a veřejné komunikační prostory oproti plochám pro bydlení).

[19] Stěžovatelka brojí i proti zrušení podmínky dostatečné komunikace pro využití zastavitelných ploch [bod 7.3. písm. b) textové části]. Odpůrce tuto podmínku zrušil, neboť její posouzení přísluší stavebnímu úřadu a taková regulace nemůže být obsažena v územním

plánu. Krajský soud ve vztahu k této námitce uvedl, jak o tomto regulativu a námitce rozhodl odpůrce, načež stroze konstatoval, že s argumentací souhlasí a odkazuje na ni. V rozsudku chybí vlastní úvaha krajského soudu a reakce na námitku stěžovatelky, že odpůrce označil regulaci za nezákonnou bez odkazu na konkrétní právní předpis. Stěžovatelka také tvrdí, že napojení zastavitelných ploch na pozemní komunikace je podle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) součástí koncepčního řešení dopravní obslužnosti daného území a je zcela přípustnou a běžnou součástí územních plánů (rozsudky NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 As 177/2023-63).

[20] Námitky stěžovatelky se dále týkají zrušení definice pojmu „*ustupující podlaží*“ [bod 7.3 písm. c) odrážka 17) textové části]. Vložení této definice do územního plánu nepředstavuje podstatnou úpravu změny územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, protože nebylo nutné její veřejné projednání. Tato definice pouze zpřesnila výklad uvedeného pojmu v reakci na námitky a odstranila výkladové nejasnosti.

[21] V návaznosti na námitky uplatněné k jednotlivým zrušeným částem změny územního plánu má stěžovatelka za nezákonné i zrušení příslušných rozhodnutí o námitkách.

#### IV. Vyjádření odpůrce

[22] Odpůrce navrhl kasační stížnost zamítnout. Ohledně namítaného porušení zásady zdrženlivosti odkázal na své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Při přezkumu změny územního plánu věnoval pozornost požadavku na minimalizaci zásahu do samosprávy a v částech, v nichž intenzita pochybení nevyvolala nepřiměřený zásah do práv dotčených osob, od zrušení právě s ohledem na právo obce na samosprávu ustoupil. K námitce překročení pravomoci odpůrce uvedl, že důvodem pro zrušení částí změny územního plánu bylo nedodržení zákonného procesního postupu a nedostatečnost odůvodnění. Nedostatečnost odůvodnění spočívající v absenci podkladů a jasných úvah, které k přijatému řešení vedly, zakládá porušení § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu. Otázky vyloučení libovůle a nediskriminačního přístupu nejsou z přezkumu vyloučeny.

[23] I ve vztahu k zrušení zastavitelných ploch odpůrce odkazuje na své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatelka nepředložila žádné podklady k prověření a identifikaci nevyužívaných zastavitelných ploch. Není zřejmé, zda nastavená kritéria byla opravdu prověřena, a pokud ano, zda skutečně byly ke zrušení vybrány všechny plochy pouze podle vymezených kritérií. V tom odpůrce shledal nepřezkoumatelnost změny územního plánu. Samotné obecné kritérium, na jehož základě byly výše uvedené zastavitelné plochy zrušeny, nezpochybnil. Odpůrce stěžovatelce vytkl nedostatečnost odůvodnění jeho použití. Na základě uplatněných námitek byly zjištěny nesrovnalosti s ohledem na odlišné použití uvedeného kritéria na různé zastavitelné plochy. Tento nedostatek vede k nepřezkoumatelnosti postupu vedoucího k vypuštění konkrétních ploch, resp. k nedostatečnosti odůvodnění.

[24] K nově vymezeným zastavitelným plochám odpůrce cituje odůvodnění změny územního plánu. Stěžovatelce vyčítá, že potřeba vymezení nových zastavitelných ploch je

pokračování

odůvodněna prostým odhadem prognózy demografického vývoje. Předpoklad, že pro jeden rodinný dům je potřeba pozemek velikosti 3500 m<sup>2</sup>, je zcela neodůvodněný. Zohledněna není ani kapacita zastavěného území. Není dostatečně odůvodněno, zda byly splněny požadavky pro vymezení nových zastavitelných ploch vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[25] Ke zrušení podmínky dostatečné komunikace odpůrce uvádí, že krajský soud se ztotožnil s odůvodněním opatření obecné povahy, ale doplnil i vlastní úvahu. Vymezování koridorů pozemních komunikací a dopravní koncepce řešící napojení jednotlivých ploch je nutnou součástí územního plánu, uchopení dané podmínky jako regulace územního plánování pro rozhodování v území je ale zmatečné. K jejímu posuzování má totiž kompetenci pouze stavební úřad, avšak je-li obsažena ve výrokové části územního plánu, musí být posuzována také úřadem územního plánování při posuzování souladu záměru s územním plánem. Odpůrce právě pro tuto nejednoznačnost stanovenou podmínku zrušil.

[26] Ve vztahu k definici pojmu „*ustupující podlaží*“ odpůrce uvedl, že jejím vložením do územního plánu byla zpřísněna regulace, což nezpochybňuje ani stěžovatelka. Jelikož tato úprava mohla zasáhnout do práv dotčených osob s právem uplatnit námitky, měla být veřejně projednána. Odpůrce reagoval i na námitku týkající se zrušení rozhodnutí o námitkách, u které plně odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy.

## V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení a replika stěžovatelky

[27] Osoby zúčastněné na řízení I) až IV) se vyjádřily ke kasační stížnosti společně. Mají za to, že kasační stížnost není důvodná a krajský soud věc posoudil správně. Zásah do jejich práv není úměrný požadovanému účelu a je tak v rozporu se zásadou proporcionality, která je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu. Její porušení je třeba považovat za porušení právních předpisů. Právě proto je i proporcionalita předmětem přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Osoby zúčastněné na řízení I) až IV) zastávají názor, že změna územního plánu je diskriminační, založená na libovůli a subjektivních kritériích (resp. subjektivním uplatňování kritérií stěžovatelkou ve vztahu k určení „míry aktivity“ pro zrušení zastavitelnosti daného dotčených pozemků). Tato kritéria byla užita stěžovatelkou nerovným a nepřezkoumatelným způsobem.

[28] Přístup stěžovatelky, podle něhož je „důvodné a legitimní“ rozlišovat mezi minoritními vlastníky pozemků a vlastníky více pozemků, považují osoby zúčastněné na řízení I) až IV) za nezákonný a vnitřně nelogický, a ve své podstatě neústavní. Tyto osoby nemohou být trestány a znevýhodněny před dalšími vlastníky. Z ničeho nevyplývá, kde je míra toho, kdy už má subjekt „hodně“ jiných pozemků pro výstavbu a kdy ještě může, na základě subjektivního pocitu obce, dále na svých pozemcích stavět. V absurdním případě by nebylo překážkou, pokud by každý pozemek osob zúčastněných na řízení vlastnila jiná společnost (bez ohledu na majetkové či osobní propojení), neboť by již neměla „další vhodné pozemky“ na území stěžovatelky. Argumentace vhodností (demografický vývoj v obci, potřeba plochy pro občanskou vybavenost, dostatečnost kanalizací a přístupových cest apod.) je účelová. Změna územního plánu tyto hodnoty nesleduje. Stěžovatelka tvrdí, že jsou vyloučeny lokality, u kterých není vybudována infrastruktura, tato argumentace je však

bezpředmětná v okamžiku, kdy stěžovatelka podmiňuje výstavbu úhradou nákladů na infrastrukturu samotným stavebníkem.

[29] Podle osob zúčastněných na řízení I) až IV) plocha Z25 nemůže být považována za ilustrativní ve vztahu ke všem nově vymezeným zastavitelným plochám. V jejím případě byly námitky odmítnuty z důvodu jejich uplatnění po lhůtě. Stěžovatelka postupovala v rozporu s právními předpisy i tím, že námitky zúčastněných osob vyřídila odkazem na vypořádání jiných námitek, které se týkaly odlišných subjektů.

[30] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[31] Stěžovatelka na vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení reagovala replikou, ve které setrvala na své argumentaci uplatněné v kasační stížnosti.

## VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Stěžovatelka je zastoupena advokátkou. Bylo tak možné přezkoumat rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž je třeba přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[33] Kasační stížnost je důvodná.

[34] Napadeným rozsudkem rozhodl krajský soud o návrhu obce, která vydala opatření obecné povahy – změnu územního plánu, na zrušení opatření obecné povahy, kterým krajský úřad část této změny územního plánu v přezkumném řízení zrušil. Již v úvodu přezkumu napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že neshledal vadu, která by činila tento rozsudek jako celek nepřezkoumatelným. Krajský soud se srozumitelně vypořádal s důvody uplatněnými v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ačkoli částečně jen odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy.

### VI.a Východiska pro posouzení kasační stížnosti

[35] Soudní přezkum opatření obecné povahy je upraven v § 101a a násl. s. ř. s. Oprávnění k podání návrhu stanoví § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. tak, že „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Zmínit lze i § 101b odst. 1 větu první s. ř. s., podle něhož „[n]ávrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti“.

[36] Přestože se může každý domáhat ochrany svých práv návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nejde o jediný způsob, kterým je možné dosáhnout jeho zrušení z důvodu nezákonnosti. Podle § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení o návrhu opatření obecné povahy „obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu“. Odstavec 2 tohoto ustanovení stanoví, že „[s]oulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení“. Přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od účinnosti

pokračování

opatření obecné povahy. Příslušný správní orgán je zahajuje z úřední povinnosti. Může tak učinit i na základě podnětu, ten, kdo takovýto podnět podal, ale nemá nárok na zahájení přezkumného řízení (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod 26). Je-li předmětem přezkumného řízení územní plán, příslušný správní orgán jej nemůže změnit. Je oprávněn jej pouze zcela nebo zčásti zrušit. Správní akt, kterým se v přezkumném řízení opatření obecné povahy zcela nebo zčásti ruší, je rovněž opatřením obecné povahy, jehož zrušení se lze domáhat návrhem na zrušení podle § 101a s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 85/2015-36, body 36, 54 a 55).

[37] Osoba, která tvrdí, že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, tak má dvě procesní cesty, jak dosáhnout jeho zrušení. Buď může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudu, nebo podnět na jeho přezkoumání příslušnému správnímu orgánu. Oba případy mohou vést k soudnímu přezkumu, v každém z nich však půjde o řízení s jiným předmětem a s jinými účastníky řízení. Jednou bude předmětem soudního řízení původní opatření obecné povahy, podruhé jím bude opatření obecné povahy vydané příslušným správním orgánem v přezkumném řízení. Odlišný bude zpravidla i navrhovatel. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve věci územního plánu je obec, která jej vydala, odpůrcem. V soudním řízení, jehož předmětem je zrušující opatření obecné povahy vydané v přezkumném řízení, ale může být tato obec navrhovatelem, jako je tomu v posuzované věci, a ten, kdo podal podnět k přezkoumání územního plánu, osobou zúčastněnou na řízení. Prostor pro soudní přezkum se otevře pouze za předpokladu, že přezkumné řízení bude zahájeno a skončí vydáním rozhodnutí (tj. opatření obecné povahy) ve smyslu § 97 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS), nebo že správní orgán přezkumné řízení i přes rozpor opatření obecné povahy s právním předpisem zastaví podle § 94 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 1. 2013, č. j. 22 A 160/2010-32).

[38] Další odlišnost se týká rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Ten není ve správním soudnictví striktně omezen na soulad s právními předpisy. Pro přehlednost lze vyjít z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Jeho význam, který spočívá ve výčtu problémových okruhů, jimiž se soud zabývá, není dotčen ani tím, že po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. jím již soud není vázán (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Tento algoritmus sestává z pěti kroků: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem; 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Zatímco „*první čtyři kritéria zmíněného algoritmu se zabývají zákonností opatření obecné povahy (resp. procesu jeho přijetí), poslední kritérium pak „správností“ přijatého řešení ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu*“ (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, bod 13; srov. též usnesení

rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 26).

[39] Přezkumné řízení je naopak výjimečným institutem zasahujícím do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu, pročez je podmínky pro jeho použití třeba vykládat restriktivně (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45, č. 3166/2015 Sb. NSS, bod 25). To platí i pro přezkumné řízení ve věci opatření obecné povahy podle § 174 odst. 2 správního řádu. Uplatní se závěr, že „[j]ediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán přezkoumávané pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska“ (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009-162).

[40] Přijetí územního plánu je v pravomoci zastupitelstva územního samosprávného celku. Jde o politické rozhodnutí, kterým se realizuje právo na samosprávu [srov. § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Správní soudy se proto mají s ohledem na možné dotčení tohoto práva při přezkumu územního plánu řídit zásadou zdrženlivosti (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2010 Sb. NSS, bod 114). Lze předpokládat, že „soud vždy postihne ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté“ (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, bod 26).

[41] Povinnost zdrženlivosti se vztahuje i na přezkumné řízení. Je-li v něm „přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti (§ 6 odst. 5 a § 43 odst. 4 poslední věta zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Stát může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“ (rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Aos 1/2013-35). I když úvahy o povaze přezkumného řízení a následném výstupu z něj obsažené v odkazovaném rozsudku následně překonal rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 85/2015-36, citovaný právní názor o zásazích do činnosti územních samosprávných celků popřen nebyl a je nadále odkazován (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, bod 60).

[42] Správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy, které bylo vydáno v přezkumném řízení ve věci opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti, musí přednostně respektovat právo obcí na samosprávu. Zásah moci výkonné do tohoto práva mohou aprobovat „toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřeby) v rámci testu proporcionality vyžaduje. Při rozhodování správního soudu o zákonnosti zásahu

pokračování

*orgánu výkonné moci do samosprávy obce musí soud náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě a jednoznačně odůvodnit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněného v hlavě sedmé Ústavy. Ústavní soud zdůrazňuje, že takovýto zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon [...] chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu “ (nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57).*

[43] Lze shrnout, že přezkouvá-li správní soud územní plán na návrh osoby, která tvrdí, že jím byla na svých právech zkrácena, musí postupovat v souladu se zásadou zdrženlivosti, neboť přezkouvá opatření obecné povahy vydané v samostatné působnosti obce. Kromě zákonnosti opatření obecné povahy sice může přezkoumat i jeho správnost a přiměřenost, ovšem pouze ve smyslu správnosti posouzení konkurujících si zájmů a vypořádání uplatněných námitek a připomínek, a nikoli ve smyslu nalezení vhodnějšího využití řešeného území. Obec v takovém řízení bude v postavení odpůrce, protože jí bude zdrženlivost správního soudu ku prospěchu. Oproti tomu správní orgán se při přezkumu územního plánu nesmí jinými otázkami než jeho zákonností vůbec zabývat, a i v případě, že shledá jeho nezákonnost, může ke zrušení přistoupit jen v případě, že to ochrana zákona nezbytně vyžaduje, a jediné když takový postup nebude v rozporu s § 94 odst. 4 správního řádu. Přezkouvá-li následně správní soud opatření obecné povahy vydané v přezkumném řízení, nejde o přezkum aktu vydaného v samostatné působnosti obce. Přezkouvávaným aktem je opatření obecné povahy vydané v přenesené působnosti, které do práva na samosprávu zasahuje. Namísto již nebude zdrženlivost soudu, nýbrž ochrana práva obce na samosprávu před zásahem moci výkonné. Správní soud musí zkoumat, zda nebyly překročeny meze přezkumného řízení dané výlučně zákonností územního plánu a zda ochrana zákona nezbytně vyžadovala zásah moci výkonné do práva obce na samosprávu.

[44] Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Uplatní se u něj obecně vyžadované obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu), jeho specifický obsah ale blíže určují i některá další zákonná ustanovení, např. § 172 odst. 4 věta druhá správního řádu, podle něhož je správní orgán „povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění“, nebo § 172 odst. 5 věta čtvrtá správního řádu, podle něhož „[r]ozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy“. V případě územního plánu a jeho změn byly další požadavky na odůvodnění stanoveny ve stavebním zákonu a příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, účinné do 31. 12. 2023.

[45] Na odůvodnění návrhu územního plánu nelze klást excesivní požadavky, a to ani v případě, že se v určitém řešení setká s nesouhlasem uplatněným v námitce. Platí, že „[p]ožadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti

*územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu“ (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).*

#### *VI.b Vlastní posouzení kasační stížnosti*

[46] Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil námitky porušení zásady zdrženlivosti a překročení pravomoci odpůrce v přezkumném řízení. Odpůrci vytýká, že kromě zákonnosti změny územního plánu posoudil i její přiměřenost. Jak vyplývá z výše uvedeného shrnutí právního základu věci, zrušení části změny územního plánu zákon odpůrci umožňuje, přestože nepochybně jde o zásah do práva stěžovatelky na samosprávu. Pro takový postup ale musí být splněny zákonné podmínky, které je nutno posuzovat v kontextu důvodů, pro které byly jednotlivé části změny územního plánu zrušeny. Posouzení důvodnosti těchto námitek se proto odvíjí od důvodu zrušení jednotlivých částí opatření obecné povahy, jakož i toho, zda ten který důvod zrušení skutečně spočívá v rozporu s právním předpisem a zda pro takový rozpor bylo nezbytné zasáhnout do práva obce na samosprávu. Jelikož odpůrce přistoupil ke zrušení jednotlivých částí změny územního plánu z rozličných důvodů, musí být uvedené námitky posuzovány individuálně ve vztahu k jednotlivým rušeným částem změny územního plánu.

#### *VI.c Zrušení změny územního plánu v části, kterou byly zrušeny zastavitelné plochy*

[47] Změnou územního plánu bylo zrušeno vymezení 13 zastavitelných ploch v celém jejich rozsahu (Z25, Z29, Z34, Z38, Z64, Z71, Z72, Z97, Z107, Z118, Z122, Z123 a Z1/20) a 8 zastavitelných ploch v části (Z16, Z18, Z39, Z50, Z53, Z75, Z101 a Z105). Z I. zprávy o uplatňování Územního plánu Čeladná, která byla podkladem pro zpracování změny územního plánu, vyplynul požadavek na redukci zastavitelných ploch. Z částí odůvodnění týkající se důvodů zrušení zastavitelných ploch a souvislosti tohoto kroku s vymezením zastavitelných ploch nových, jakož i kapitoly K. *Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*, vyplývá, že stěžovatelka vycházela z předpokládané potřeby bytů v jejím území s ohledem na dlouhodobý trend nárůstu počtu obyvatel obce a v návaznosti na to potřebnou rozlohou zastavitelných ploch. Změna územního plánu měla prověřit dlouhodobě nevyužité plochy, a u ploch, které byly určeny pro výstavbu již v územním plánu platném před rokem 2014, mělo být zrušeno jejich určení k zastavění tak, aby nenarůstal převis nabídky ploch pro bydlení nad 75 % (oproti předpokládané potřebě dané zvyšováním počtu obyvatel obce). Cílem bylo „zajistit dlouhodobě udržitelný rozvoj území, udržet převis nabídky ploch pro bydlení na hodnotě kolem 75 % a zajistit, aby všechny vymezené rozvojové plochy byly dopravně a technicky obslužitelné (v udržitelném časovém horizontu)“.

[48] V odůvodnění změny územního plánu (kapitola J. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, str. 65 a násl.) je jednotlivě odůvodněno zrušení každé zastavitelné plochy nebo její části. Vždy je konstatováno dlouhodobé nevyužití plochy s uvedením doby, po kterou byla plocha vymezena jako zastavitelná a po kterou území nebylo aktivně využíváno (získání územního rozhodnutí, územního souhlasu, nabytí účinnosti relevantní veřejnoprávní smlouvy). Toto odůvodnění, které je v případě některých ploch doplněno o další důvody, je třeba chápat v kontextu celé změny územního plánu a důvodů, které k jejímu přijetí vedly,

pokračování

jako součást snahy o umožnění nové výstavby v území v plochách, které dosud nebyly vymezeny jako zastavitelné. Takové odůvodnění dostojí výše shrnutým požadavkům. Nelze je považovat za nepřezkoumatelné, jde-li o rušené zastavitelné plochy, u kterých nebyly uplatněny námitky. Nejvyšší správní soud vychází z právního názoru, že obecnost odůvodnění opatření obecné povahy bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech (rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, bod 17).

[49] Obecně není povinností stěžovatelky u každé zastavitelné plochy (tedy i u těch, jejichž vymezení zůstalo změnou územního plánu nedotčeno) uvést, jak byla prověřena kritéria, která si pro rušení zastavitelných ploch vytyčila. Takový požadavek by byl v rozporu s výše odkazovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Postačí, že stěžovatelka uvedla u každé z rušených zastavitelných ploch důvody, pro které ke zrušení plochy přistoupila. Ke snížení celkové rozlohy zastavitelných ploch přistoupila za účelem vymezení nových zastavitelných ploch, které by umožnily vlastníkům některých pozemků v obci individuální výstavbu pro uspokojení jejich vlastních bytových potřeb [srov. § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Vymezení zastavitelných ploch na těchto pozemcích bránilo dostatečné množství zastavitelných ploch, které ale byly dlouhodobě nevyužité. Zákon stěžovatelku nijak neomezuje v tom, zda zruší zastavitelnost všech ploch, které splňují jí nastavená kritéria, nebo jen tolika z identifikovaných ploch, kolik bude třeba pro dosažení uvedeného politického cíle. Po stěžovatelce tudíž nelze požadovat, aby v případě pozemků, u nichž ke zrušení zastavitelnosti nepřistoupila, výslovně uváděla důvody, pro které takové zastavitelné plochy v územním plánu ponechala. Ze stejného důvodu nelze stěžovatelce vytýkat ani nedostatek podkladů k prověření těch zastavitelných ploch, které změnou územního plánu nebyly dotčeny. Absence výše uvedeného posouzení a podkladů k plochám, které nebyly změnou územního plánu nijak dotčeny, nemůže mít za následek nepřezkoumatelnost změny územního plánu.

[50] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zrušení zastavitelných ploch v těch případech, kde proti zrušení nebyly uplatněny námitky, bylo stěžovatelkou zdůvodněno. I přes určitou strohost nelze odůvodnění považovat za nepřezkoumatelné. Netrpí tedy vadou, která by měla za následek jeho nezákonnost pro rozpor s právními předpisy, a zcela nepochybně netrpí vadou takového významu, že by ochrana zákona nezbytně vyžadovala zrušení této části změny územního plánu jako celku. Věcnou správnost tohoto odůvodnění odpůrci neumožňuje posuzovat povaha přezkumného řízení a jeho výše popsané limity. Pokud tedy krajský soud v napadeném rozsudku aproboval postup odpůrce, který zrušil změnu územního plánu z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti i ve vztahu ke zrušení zastavitelných ploch, u nichž nebyly uplatněny námitky, posoudil věc po právní stránce nesprávně. Postup odpůrce spočívající ve zrušení části změny územního plánu, kterou byly zrušeny výše uvedené zastavitelné plochy, byl nepřípustným zásahem moci výkonné do práva obce na samosprávu.

[51] Samostatně je třeba se zabývat zákonností zrušení zastavitelnosti ploch v případech, kdy byly v procesu přijímání změny územního plánu uplatněny námitky. Krajský soud se jednotlivě nezabýval zrušením zastavitelnosti těchto ploch, vyslovil se však k některým dílčím otázkám souvisejícím s rozhodnutím o námitkách, což Nejvyššímu správnímu soudu umožňuje vyslovit se ke správnosti těchto úvah. V napadeném rozsudku (bodu 24) krajský

soud poukazuje na to, že vymezená kritéria nebyla použita stejným způsobem. Ve vypořádání námítky č. 16 v rámci rozhodnutí o námitkách (jednotlivá rozhodnutí o námitkách jsou součástí přílohy L. odůvodnění změny územního plánu) totiž jako aktivní krok v území stěžovatelka akceptovala projektovou přípravu a této námitce vyhověla, zatímco námitku č. 2 i přes probíhající stavební řízení zamítla. Nelze ale přehlédnout, že v případě námítky č. 2 stěžovatelka zohlednila i další okolnosti, které přinejmenším ztěžují zastavění území. Obdobná zjištění nejsou v rozhodnutí o námitce č. 16 zahrnuta. V uvedené vadě, jak ji popisuje napadený rozsudek, proto nelze spatřovat rozpor s právním předpisem. Krajský soud dále uvádí zjištění, že v zastavitelné ploše Z105, která byla změnou územního plánu zrušena, probíhá výstavba domu na základě pravomocného stavebního povolení. Ani v tomto případě nejde o vadu, která by měla za následek nepřezkoumatelnost změny územního plánu. Uvedená vada představuje toliko nesprávnost ve vyhodnocení nastavených kritérií, a pokud současně nemá za následek rozpor změny územního plánu s právním předpisem, nemůže být důvodem jejího zrušení v přezkumném řízení.

[52] Jednotlivě se krajský soud vyjádřil k přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce č. 22 [podala ji osoba zúčastněná na řízení V)]. Konstatoval, že odpůrce nijak nereagoval na argumentaci, podle které se na území obce nachází několik dlouhodobě nevyužitých ploch v jejím centru, a tyto plochy by měly být využity přednostně, případně by měla být zrušena jejich zastavitelnost. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením nesouhlasí. Ačkoli nejde o přímou reakci na výše uvedenou argumentaci, stěžovatelka poukázala na to, že nové zastavitelné plochy přednostně vymezuje v lokalitách navazujících na plochy stávajících zastavěných pozemků a v plochách navazujících na stávající zastavěné území, a naopak ruší zastavitelnost ploch vzdálenějších od centra obce, které v současnosti nemají vyřešenou dopravní dostupnost. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce jako celku je tak zřejmé, z jakého důvodu stěžovatelka nepřistoupila ke zrušení zastavitelných ploch v centru obce, na které bylo v námitce poukazováno. Pokud jde o jejich přednostní využití, to je věcí vlastníků těchto ploch. Kromě samotného vymezení plochy jej územní plánování ovlivnit nemůže.

[53] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, které se týkají zrušení zastavitelných ploch, nezpůsobuje ani tvrzení stěžovatelky, že je „*důvodné a legitimní rozlišovat mezi situací vlastníků pozemků, kteří i po zrušení části zastavitelných ploch stále vlastní na území obce Čeladná množství dalších pozemků v zastavitelných plochám, kde mohou realizovat stavební záměry, a vlastníků, kteří chtějí využít svůj pozemek pouze pro výstavbu jednoho rodinného domu. I tento rozdíl odůvodňuje odlišný přístup k jednotlivým dříve vymezeným zastavitelným plochám a zrušení zastavitelnosti části z nich.*“ Tato citace uvedená v napadeném rozsudku (v bodu 29) nepochází ze samotného rozhodnutí o námitkách, jak mylně uvádí krajský soud, nýbrž z návrhu stěžovatelky na zrušení opatření obecné povahy adresovaného soudu (str. 11). V samotném textu rozhodnutí o námitkách č. 25, 26, 48 a 49, na které stěžovatelka v této části návrhu odkázala, se vždy objevuje tvrzení, že příslušný vlastník pozemků vlastní „*obrovské množství dalších pozemků*“, kde může výstavbu realizovat. Proti tomu stěžovatelka staví vlastníky, kteří chtějí využít svůj pozemek pouze pro výstavbu jednoho rodinného domu a dosud jej takto využít nemohou, neboť územní plán obsahuje z hlediska absolutní výměry dostatečné množství jiných zastavitelných ploch. V tomto kontextu obrat „*obrovské množství dalších pozemků*“, jakkoli je značně nekonkrétní, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o příslušné námitce. Je tomu tak z toho důvodu, že se vztahuje vždy k jedinému vlastníkovi, kterému nic nebrání brojit proti věcné správnosti vyhodnocení námítky

pokračování

stěžovatelkou. Jde o jeho vlastní pozemky, o nichž nemusí získávat informace prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí o námitkách. I přes značnou nekonkrétnost tedy uvedené tvrzení v odůvodnění rozhodnutí o námitkách příslušným vlastníkům neznemožňuje věcně brojit proti správnosti vypořádání námítky a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce.

[54] Jelikož se krajský soud nesprávně ztotožnil se závěrem odpůrce o nepřezkoumatelnosti změny územního plánu v části zrušení zastavitelných ploch jako celku, kromě uvedení dílčích výtek se nezabýval samostatně přezkoumatelností rozhodnutí o jednotlivých námitkách a zákonností zrušení příslušných zastavitelných ploch. Bude tedy na krajském soudu, aby v dalším řízení posoudil, zda závěr o nepřezkoumatelnosti neobstojí alespoň ve vztahu k některým částem změny územního plánu dotčeným námitkami. Je ale třeba mít na paměti, že návrh na zrušení opatření obecné povahy směřuje proti opatření obecné povahy vydanému odpůrcem, a nikoli proti změně územního plánu. Úlohou krajského soudu je posoudit, zda zásah odpůrce byl odůvodněn kvalifikovaným rozporem změny územního plánu se zákonem (ve smyslu výše citovaného právního názoru vysloveného v nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57), a nikoli přezkoumávat samotnou změnu územního plánu.

#### *VI.d Zrušení změny územního plánu v části, kterou byly vymezeny další zastavitelné plochy*

[55] Jde-li o nově vymezené zastavitelné plochy, podle § 55 odst. 4 stavebního zákona „[d]alší zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch“. Účelem tohoto ustanovení je mimo jiné zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37, bod 21). Každou změnu, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou, je nutno řádně odůvodnit (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, bod 84).

[56] Odpůrce dospěl k závěru, že odůvodnění změny územního plánu posouzení této otázky postrádá, protože považoval změnu územního plánu i v této části za nepřezkoumatelnou. Potřebu vymezení nových zastavitelných ploch neodůvodňovalo samotné zrušení zastavitelných ploch, byť bylo jejím základním předpokladem. Krajský soud se s těmito závěry ztotožnil.

[57] Stěžovatelka v kasační stížnosti naopak poukázala na to, že důvody vymezení nových zastavitelných ploch jsou uvedeny v příslušných částech odůvodnění. První stěžovatelkou odkazovaná část (str. 67 odůvodnění změny územního plánu) obsahuje jen popis nově vymezených ploch a informaci, že nově vymezené plochy pro smíšené bydlení vycházejí z návrhů a žádostí konkrétních žadatelů. Kromě toho odkázala na část odůvodnění týkající se důvodů zrušení zastavitelných ploch a souvislosti tohoto kroku s vymezením zastavitelných ploch nových, jakož i na kapitulu K. *Výhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*.

[58] Nejvyšší správní soud shledal námitku, že potřeba vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona byla dostatečně odůvodněna, částečně

důvodnou. Předně je třeba uvést, že poukaz stěžovatelky na návrhy a žádosti konkrétních žadatelů nebyl rozhodný, neboť samotný zájem vlastníka pozemku o výstavbu k odůvodnění vymezení nové zastavitelné plochy nepostačuje (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2024, č. j. 3 As 54/2024-103, bod 41). Jde-li však o ostatní důvody, stěžovatelka v odůvodnění změny územního plánu popsala vývoj v rozloze vymezených ploch a jejich využití, příčiny nárůstu počtu obyvatel, který překonal odhady z doby přijetí územního plánu v roce 2014, jakož i protichůdně působící okolnosti (nedostatečnost dopravní a technické infrastruktury). Připojila také shrnutí zamýšlených změn ve vymezení zastavitelných pozemků a stručnou prognózu vývoje počtu obyvatel a z toho se odvíjejícího počtu potřebných bytů. Se zohledněním zamýšleného převisu nabídky nad poptávkou stěžovatelka uvedla, že vymezení zastavitelných ploch po změně územního plánu odpovídá aktuální potřebě, ve střednědobém horizontu jej nicméně označila za limitně dostačující.

[59] Vymezení nových zastavitelných ploch, které bylo v celkovém kontextu změny územního plánu stěžovatelkou pojato jako nahrazení menší části zrušených zastavitelných ploch, stěžovatelka v odůvodnění doplnila o důvody, pro které k takové záměně přistoupila. Nově vymezené zastavitelné plochy shledala z hlediska územního plánování pro budoucí výstavbu vhodnějšími. Tyto plochy nahrazují část ploch, jejichž zastavitelnost byla současně zrušena a které spadají do shodných tříd ochrany zemědělského půdního fondu. Za této situace nebylo namístě klást na prokázání potřeby jejich vymezení stejně striktní požadavky, jako by tomu bylo, pokud by byly další zastavitelné plochy vymezeny nad rámec původně vymezených ploch.

[60] Krajský soud i odpůrce přihlédli k tomu, že pokud neobstojí zrušení dlouhodobě nevyužitých zastavitelných ploch z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, pak tato redukce nemůže být z hlediska požadavků podle § 55 odst. 4 stavebního zákona dostatečným důvodem ani pro vymezení nových zastavitelných ploch. Z napadeného rozsudku (bodu 40) je zřejmé, že právě tato skutečnost byla stěžejním důvodem, pro který krajský soud v této části zamítl žalobu stěžovatelky. Shledal-li proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v této části nezákonným, je tím bez dalšího zpochybněna i ta část jeho rozsudku, která na základě stejné argumentace shledala nedůvodnou žalobu proti rozhodnutí odpůrce týkající se vymezení nových zastavitelných ploch. Již tím je opodstatněno zrušení rozsudku krajského soudu i v této části.

[61] I tak ale Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí vyjádřit se k některým dílčím námitkám stěžovatelky. Odpůrce sice považoval cíl spočívající v předpokládaném převisu nabídky zastavitelných ploch nad poptávkou za nedostatečně odůvodněný, je však namístě připomenout, že tento převis byl v územním plánu stěžovatelky zohledněn v obdobné hodnotě již změnou č. 1B Územního plánu Čeladná ze dne 20. 9. 2018, vydanou jako opatření obecné povahy č. 1/2018. V té byl odůvodněn obsáhlou analýzou poměrů v území a v následném soudním přezkumu obstál (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2019, č. j. 76 A 6/2018-129). Požadavek na jeho rozsáhlejší odůvodnění by za těchto okolností byl excesivní.

[62] Stěžovatelka v odůvodnění změny územního plánu (v kapitole K. *Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*) uvádí důvody dokládající potřebu vymezení zastavitelných ploch pro bydlení. Závěr odpůrce, podle něhož stěžovatelka neprokázala

pokračování

potřebu vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona, by proto nemohl obstát ani ve vztahu k nově vymezeným plochám pro bydlení a smíšené bydlení (plochy Z2/1, Z 2/3, Z2/4, Z2/5, Z2/7, Z2/8, Z2/9 a Z2/11). Nejvyšší správní soud souhlasí s odpůrcem, že variantní výpočet potřebných zastavitelných ploch, který vychází z požadavku 3 500 m<sup>2</sup> na jeden rodinný dům, je spekulativní. Odůvodnění změny územního plánu ale ohledně potřeby vymezení ploch pro bydlení a smíšené bydlení obстоjí i bez něho, a tudíž jeho zahrnutí do odůvodnění nezpůsobuje nezákonnost změny územního plánu.

[63] Plocha veřejného prostranství Z2/13 měla zajistit přístup k zastavitelné ploše Z2/9 (krajský soud mylně uvádí označení Z1/9). V důsledku zrušení této nově vymezené plochy tedy podle odpůrce pozbylo smyslu i vymezení plochy Z2/13. Krajský soud se s tímto posouzením ztotožnil. S ohledem na to, že důvody pro zrušení zastavitelné plochy Z2/9 nebyly dány, bude na krajském soudu, aby opětovně posoudil, zda je dán důvod pro zrušení změny územního plánu v rozsahu, ve kterém vymezila novou zastavitelnou plochu Z2/13.

[64] Konečně ve vztahu k zastavitelné ploše Z2/10 (plocha občanského vybavení) závěr odpůrce, a tedy i posouzení věci krajským soudem obстоjí. K této ploše je ve změně územního plánu uvedeno pouze tolik, že „je vymezena jako doplnění stávajících ploch občanského vybavení v území, je vymezena v území bez jiných omezení, limitů, potenciálních střetů“ (str. 67). Citované tvrzení nijak nevypovídá o potřebě vymezení této zastavitelné plochy a takovou potřebu nelze seznat ani z jiných částí odůvodnění změny územního plánu.

[65] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že napadený rozsudek ve výroku I (zrušení opatření obecné povahy v rozsahu zrušení zastavitelných ploch Z29 a Z107 a zrušení nově vymezených zastavitelných ploch Z2/6 a Z2/12) nebyl kasační stížností napaden. Správnost tohoto výroku a jeho odůvodnění tedy nepřezkoumával.

#### *VI.e Zrušení změny územního plánu v části, kterou byla stanovena podmínka napojení na komunikaci*

[66] Stěžovatelka nesouhlasí ani se zrušením změny územního plánu v části, kterou byly v bodu 7.3. písm. b) textové části vymezeny podmínky existující komunikace pro využití zastavitelných ploch. Namítá, že krajský soud se pouze ztotožnil s argumentací odpůrce a odkázal na ni a že odpůrce tuto část změny územního plánu označil za nezákonnou bez odkazu na konkrétní právní předpis.

[67] Odpůrce považoval tuto podmínku ve změně územního plánu za nezákonnou, neboť duplicitně upravuje otázku posuzovanou v územním řízení a k jejímu posouzení jsou příslušné stavební úřady. Krajský soud v napadeném rozsudku citoval uvedenou podmínku ze změny územního plánu, jakož i námitku, která proti stanovení této podmínky brojila, a reakci stěžovatelky na tuto námitku. Následně shrnul odůvodnění opatření obecné povahy věnující se posouzení zákonnosti této podmínky, vyslovil s ním souhlas a odkázal na něj. Doplnil také některé vlastní úvahy nad rámec odůvodnění opatření obecné povahy (bod 55 napadeného rozsudku).

[68] Sporným bylo řešení právní otázky, zda změnou územního plánu stanovená podmínka ještě spadá do působnosti obce, a může tak být zahrnuta v územním plánu, nebo zda již spadá do působnosti správních orgánů (mimo obecní samosprávu). Územní plán by se zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace. Nemůže zacházet do takových podrobností, které svou povahou náležejí buď do regulačního plánu, nebo do územního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2019, č. j. 7 As 206/2018-79, bod 22).

[69] Zákonným ustanovením, z něhož plyne výše uvedená hranice obsahových náležitostí územního plánu, je § 43 odst. 3 stavebního zákona. Podle něho „[ú]zemní plán [...] *nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena*“. Je třeba poukázat také na přílohu č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. v části I odst. 2 písm. c), která stanoví, že textová část regulačního plánu dále obsahuje i podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Podle těchto právních předpisů je tak třeba stěžovatelkou stanovenou podmínku považovat za podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

[70] Z judikatury Nejvyššího správního soudu, v níž byl proveden výklad § 43 odst. 3 stavebního zákona, vyplývá, že napojení pozemku na infrastrukturu obce může být legitimním důvodem při vymezování zastavitelných ploch nebo jejich rušení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021-51, bod 31). V těchto případech se podrobnosti jinak spadající do územního řízení nestávají součástí územního plánu a zůstávají v pozadí jako motivace pro přijetí určitého řešení v území. Nelze ale vyloučit, že takovéto podrobnosti budou za určitých podmínek v územním plánu vymezeny.

[71] Nejvyšší správní soud v minulosti aproboval stanovení podmínky napojení na komunikaci, jejímž splněním bylo podmíněno přípustné využití plochy (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 139/2021-53, body 34 až 36). Podrobnostmi náležejícími svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím ovšem nelze podmiňovat základní využití území, jako je tomu v posuzované věci (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2023, č. j. 1 As 11/2023-52, bod 50). Jinak tomu bude ale v případě, že zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu stanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. V takovém případě bude zahrnutí podrobností náležejících svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím přípustné. Uvedená možnost byla do stavebního zákona zavedena novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018. Jak vyplývá z odůvodnění změny územního plánu, zastupitelstvo stěžovatelky na svém jednání dne 19. 11. 2019 schválilo, že řešení změny územního plánu může ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona obsahovat prvky regulačního plánu.

[72] Územní plán, který obsahuje prvky regulačního plánu, musí ve svém odůvodnění obsahovat výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení [část II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.]. Tyto náležitosti jsou obsahem kapitoly D. odůvodnění změny územního plánu, kde je ve výčtu prvků regulačního plánu uvedeno

pokračování

mimo jiné „*podmínění využití zastavitelných ploch formou nové či doplňující výstavby tím, že k dotčené zastavitelné ploše vede kapacitně i parametricky (šířka, únosnost, obratiště, koordinace s pohybem pěších osob atd.) dostačující komunikace – dostatečnost parametrů se posuzuje porovnáním s příslušnými normami (ČSN 73 6110)*“. Po výčtu prvků regulačního plánu následuje krátké odůvodnění.

[73] Odpůrce rozpor výše uvedené podmínky s blíže neurčeným právním předpisem shledal v tom, že jde o podmínku, kterou má kompetenci posuzovat pouze stavební úřad. Takové posouzení je neúplné a v posuzované věci i nesprávné. Podmínění základního využití plochy výše uvedenou skutečností totiž nemusí být vždy porušením § 43 odst. 3 stavebního zákona. Pokud by zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu stanovilo, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu, pak by uvedené ustanovení porušeno nebylo. Odpůrce se touto otázkou vůbec nezabýval. Krajský soud pak příslušnou žalobní námitku posoudil nesprávně. Jeho krátká úvaha nepostačuje ke konstatování kvalifikovaného rozporu výše uvedené podmínky se zákonem, který by jedině mohl být důvodem pro zrušení příslušné části změny územního plánu v přezkumném řízení.

#### *VI.f Zrušení změny územního plánu v části, kterou bylo definováno ustupující podlaží*

[74] Stěžovatelka brojí také proti zrušení definice pojmu „*ustupující podlaží*“ v bodu 7.3 písm. c) odrážka 17) textové části změny územního plánu, jejíž znění je následující: „*Ustupujícím podlažím se rozumí podlaží nad posledním plošným rozsahem plnohodnotným podlažím nebo jiným ustupujícím podlažím, jehož obvodové stěny ustupují alespoň od jedné hrany převažující roviny vnější obvodové stěny objektu (předchozí podlaží). Ustupující podlaží obdobně jako podlaží podkrovní (pod šikmou střechou o maximálním sklonu 45 stupňů) má dojmově snižovat (oproti podlaží „předchozímu“) výšku objektu. Za ustupující podlaží není považováno podlaží, které ustoupí od předchozího podlaží (viz výše) o menší vzdálenost než vzdálenost zaručující, že rovina proložená atikou předchozího podlaží a atikou ustupujícího podlaží bude mít sklon max. 45 stupňů.*“

[75] Uvedená definice byla do změny územního plánu vložena po jejím druhém veřejném projednání. Odpůrce proto posuzoval, zda jde o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu. Pokud by tomu tak bylo, návrh by musel být ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona opakovaně veřejně projednán, což se nestalo. Je namístě zmínit, že „*ustupující podlaží*“ není zákonným pojmem. Nejvyšší správní soud se jím ve své dosavadní judikatuře zabýval pouze v tom smyslu, že pod něj podřadil situaci, kdy „*celková plocha 3. nadzemního podlaží je oproti 2. nadzemnímu podlaží, byť v malém rozsahu, snížena*“ (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189).

[76] Definici uvedenou ve změně územního plánu odpůrce porovnával s definicí ustupujícího podlaží podle Slovníku územního rozvoje, vytvářeného Ústavem územního rozvoje pod garancí odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj. Podle tohoto slovníku se ustupujícím podlažím rozumí „*nadzemním podlažím, jehož hrubá podlažní plocha je menší než hrubá podlažní plocha nadzemního podlaží pod ním, resp. obvodová stěna ustupujícího podlaží v některém směru „ustupuje“ od svislé roviny obvodové stěny níže položeného podlaží minimálně o vzdálenost rovnou své výšce*“. Změna územního plánu zase ustupující

podlaží vymezuje tak, že jde o podlaží, které ustupuje od předchozího podlaží o menší vzdálenost než vzdálenost zaručující, že rovina proložená atikou předchozího podlaží a atikou ustupujícího podlaží bude mít sklon maximálně 45 stupňů.

[77] Porovnáním obou definic dospěl odpůrce k závěru, že změna územního plánu obsahuje přísnější vymezení tohoto pojmu, které má nepochybně dopad na výškovou regulaci. Zahrnutí této definice do změny územního plánu tudíž považoval za úpravu podstatnou, v důsledku čehož shledal porušení § 53 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud se s tímto posouzením ztotožnil (bod 60 napadeného rozsudku) a dodal, že uvedená definice bezpochyby ovlivňuje výšku budoucí zástavby. Nejvyšší správní soud toto posouzení naopak nepovažuje za přesvědčivé.

[78] Podstatou obou definic je vymezení hranice, kdy se další podlaží, jehož obvodová stěna oproti nižšímu podlaží částečně ustupuje, považuje za „*ustupující podlaží*“. Obě výše uvedené definice uvedenou hranici vymezují jinými prostředky. První ji vymezuje jako vzdálenost obvodové stěny ustupující podlaží od obvodové stěny nižšího podlaží s tím, že tato vzdálenost musí být přinejmenším shodná jako výška ustupujícího podlaží. V druhém případě je tato hranice definována úhlem sklonu, který svírá rovina proložená mezi hranou nižšího podlaží a hranou ustupujícího podlaží. Má-li jít o ustupující podlaží, tento úhel musí být maximálně 45 stupňů.

[79] Hranicí toho, co je ustupujícím podlažím, je ve smyslu obou definic pomyslný rovnoramenný pravoúhlý trojúhelník. Ve vztahu k ustupujícímu podlaží ve smyslu obou definic je jedním ramenem vzdálenost ustupující stěny a druhým ramenem její výška. Přepona je součástí roviny proložené atikou předchozího podlaží a atikou ustupujícího podlaží. V rovnoramenném pravoúhlém trojúhelníku každé z ramen svírá s přeponou právě úhel 45 stupňů. Bude-li vzdálenost ústupu nižší než výška dalšího podlaží, nepůjde již o rovnoramenný pravoúhlý trojúhelník a úhel sklonu, který svírá rovina proložená mezi hranou nižšího podlaží a hranou ustupujícího podlaží, bude vyšší než 45 stupňů. V takovém případě o ustupující podlaží nepůjde, a to ve smyslu obou definic.

[80] Je zřejmé, že obě definice pojmu „*ustupující podlaží*“ vymezují stejnou skutečnost odlišnými prostředky – jednou pomocí vzdáleností, podruhé pomocí úhlů. Založil-li odpůrce svůj závěr o přísnější regulaci, která má povahu podstatné úpravy návrhu změny územního plánu, na srovnání těchto definic, pak takovýto závěr jako vnitřně rozporný nemůže obstát. Tím, že jej krajský soud bez dalšího potvrdil, je třeba za vnitřně rozporný považovat v této části i napadený rozsudek. Jen na tomto základě závěr o nezákonnosti vložení definice pojmu „*ustupující podlaží*“ jako podstatné úpravy návrhu nemůže obstát.

#### VI.g Zrušení rozhodnutí o námitkách

[81] Nesprávně byla podle stěžovatelky zrušena i rozhodnutí o námitkách ve změně územního plánu. Ohledně důvodů této nesprávnosti stěžovatelka odkazuje na námitky k jednotlivým zrušeným částem změny územního plánu uvedeným výše.

[82] Odpůrce se k uplatněným námitkám vyjádřil jak v části vztahující se ke zrušeným zastavitelným plochám, tak samostatně v kapitole 3.5. opatření obecné povahy, kde

pokračování

posuzoval vypořádání jednotlivých námitek. Oproti tomu krajský soud zrušení rozhodnutí o námitkách aproboval již proto, že byla zrušena ta část změny územního plánu, kterou stěžovatelka zrušila zastavitelné plochy. V této části se tedy bude muset rozhodnutími o námitkách vztahujícími se ke zrušeným zastavitelným plochám zabývat znovu, jelikož stěžejní závěr o nepřezkoumatelnosti změny územního plánu v části zrušující dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy neobstál. Krajský soud bude muset opětovně posuzovat zákonnost opatření obecné povahy ve vztahu k těm plochám, ke kterým byly v procesu přijímání změny územního plánu uplatněny námitky.

[83] Výjimkou je rozhodnutí o námitce č. 51. Ve vztahu k tomuto rozhodnutí o námitce krajský soud odkázal na odůvodnění samotného zrušení podmínky územní studie D1 v opatření obecné povahy vydaném odpůrcem, proti němuž stěžovatelka v žalobě nebjoila, a konstatoval, že její žalobní argumentace je v tomto směru obecná. Proti tomuto vypořádání stěžovatelka ani v kasační stížnosti nic konkrétního nenamítá a z výše uvedeného shrnutí je zřejmé, že zrušení tohoto rozhodnutí o námitce je zcela nezávislé na stěžovatelkou uplatněné kasační argumentaci.

## VII. Závěr a náklady řízení

[84] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek ve výrocích II, III a IV a věc vrátil v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení. I když stěžovatelka nenavrhla zrušení výroku IV napadeného rozsudku, stejně jako v případě výroku III jde o výrok o náhradě nákladů řízení, jehož zrušení je z důvodu zrušení meritorního výroku napadeného rozsudku, od něhož se odvíjí, nezbytné. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. května 2026

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu