ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové, v právní věci navrhovatelů: **a) N166, a. s.,** se sídlem Cejl 494/25, Brno, **b) SOLODOOR a. s.,** se sídlem Nádražní 166, Sušice, **c) SUŠICE s. r. o.**, se sídlem Tleskačova 1660/2, Kuřim, všichni zastoupeni JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrci: **město Sušice,** se sídlem nám. Svobody 138, Sušice, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Sušice ze dne 17. 9. 2014, č. j. 3896/14, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **My ze Sušice, o. s.,** se sídlem nám. Svobody 168, Sušice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 8. 2016, č. j. 59 A 1/2015 – 204,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Odpůrci ani osobě zúčastněné na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci a dosavadní řízení před správními soudy

[1] Navrhovatelé podali dne 17. 2. 2015 návrh na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu města Sušice, vydaného dne 17. 9. 2014, č. j. 3896/14 (dále též „územní plán“). Domáhali se zrušení územního plánu ve výrokové části 1f) v části Obecné podmínky využití území, a to v rozsahu věty: „*S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba*

*maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě*.“ a dále v části Definice pojmů v rozsahu věty „*Jedna lokalita: je samostatná maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení - komerčního kapitolou 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím*.“

[2] Rozsudkem ze dne 13. 5. 2015, č. j. 59 A 1/2015 - 101, Krajský soud v Plzni zrušil napadenou část opatření obecné povahy pro její nesrozumitelnost (a to dnem 31. 12. 2015), aniž se zabýval další argumentací navrhovatelů.

[3] Ke kasační stížnosti odpůrce zrušil tento rozsudek Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 6. 4. 2016, č. j. 1 As 163/2015 - 51, neboť se neztotožnil s názorem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené části územního plánu pro nesrozumitelnost s tím, že si sice lze představit jednodušší a přehlednější formulaci, ze zvoleného řešení je ovšem zřejmá pořizovatelem zamýšlená regulace, kterou je stanovení limitu velikosti maloobchodních prodejen a nákupních center. Navazující definice následně vymezuje doplňující podmínky, které mají bránit obcházení stanoveného pravidla účelovým spojováním obchodních jednotek či naopak rozdělováním obchodních center. Interpretace územního plánu musí být vedena snahou poznat a pochopit jeho obsah. Ani případná možnost jiného, i podle navrhovatele a krajského soudu zjevně absurdního výkladu, nečiní předmětnou část územního plánu nesrozumitelnou. Jakkoliv je tedy použitá formulace zřejmě zbytečně komplikovaná, je zcela zjevné, co bylo jejím účelem, a ani její aplikace by neměla činit zvláštní potíže.

[4] Krajský soud proto o návrhu rozhodoval znovu. K námitce nepřezkoumatelnosti územního plánu pro nesrozumitelnost v odůvodnění odkázal na relevantní pasáže zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Napadené opatření obecné povahy tedy není nepřezkoumatelné.

[5] Podle krajského soudu není důvodná ani námitka nedostatku důvodů pro zavedení nové regulace. Odůvodnění územního plánu obsahuje dostatečně podrobné a logické vysvětlení přijatých řešení. Soud přitom odkázal na jednotlivé části napadeného opatření, kde je část územního plánu odůvodněna dostačujícími možnostmi nakupování, s důrazem na existenci pěti obdobných obchodních center, jejichž prostor je zároveň vyhodnocen jako optimální z hlediska dopravního připojení na silniční a uliční síť, urbanistického charakteru lokality, pěší dostupnosti pro část města s nejvyšší koncentrací obyvatel a připojení na veřejnou dopravu. Dalším důvodem plošné regulace prodejných ploch je podle napadeného opatření i ochrana živého centra a historického jádra města a snaha o zabránění masivnímu rozvoji komerčních aktivit, které by mohly mít negativní vliv na atraktivitu obchodů na náměstí. Je přitom zcela na vůli pořizovatele, jaké limity či omezení zvolí, musí je však v požadované kvalitě zdůvodnit, což se v daném případě stalo. Konkrétní limit 1.000 m² nebyl stanoven svévolně, ale po provedeném průzkumu stávajících supermarketů.

[6] Soud neshledal, že by byl přijatý územní v rozporu se základními parametry existující územní studie, jak se navrhovatelé domnívají. Zpracovatel vzal územní studii v potaz jako jednu z variant možného řešení, avšak nakonec byla dostatečně odůvodněným způsobem zvolena varianta jiná. Tvrzení navrhovatelů o nedostatečném rozhodnutí o námitkách je podle krajského soudu velmi obecné, aniž by navrhovatelé namítli, jaké konkrétní námitky nebyly vypořádány a jaký to mělo vliv na jejich veřejná subjektivní práva. Proto i soud pouze v obecné rovině konstatoval, že znaky nepřezkoumatelnosti neshledal, vypořádání uplatněných námitek bylo úplné a dostatečné.

[7] Krajský soud konstatoval, že přijatá plošná regulace prodejních ploch (1.000 $m^2$) byla vyvolána snahou o ochranu „živého" centra města jako urbanistické hodnoty, což je záměr zcela legitimní. Při zavádění předmětné regulace odpůrce vycházel ze srovnání se stávajícími obchodními centry v Sušici. Plocha stávajících obchodů se pohybuje v rozmezí 1.100 $m^2$ - 2.000 $m^2$. Odpůrce stanovil maximální přípustnou plochu tak, aby zabránil vzniku dalších takovýchto obchodních center. Zohlednil přitom zejména velikost města počet obyvatel. Krajský soud tudíž neshledal důvodnou ani námitku neproporcionality přijatého řešení či porušení principu legitimního očekávání.

## II. Kasační stížnost navrhovatelů a vyjádření odpůrce

[8] Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti novému rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Územní plán je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Stěžovatelé polemizují se závěry Nejvyššího správního soudu vyslovenými v rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č. j. 1 As 163/2015 - 51. Podle odpůrce definice „jedné lokality" vymezuje *„doplňující podmínky, které mají bránit obcházení stanoveného pravidla účelovým spojováním obchodních jednotek či naopak rozdělováním obchodních center"*. Způsob, jakým má být uvedeného docíleno, zůstal i po posouzení kasačním soudem naprosto zamlžen. Krajský soud se tímto nezabýval s odkazem na závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu.

[10] Územní plán je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů stran cílů a úkolů územního plánování. Krajský soud se touto námitkou zabýval nedostatečně, neboť s odkazem na zrušující rozsudek kasačního soudu v obecné rovině dovodil, že napadená část územního plánu nemůže být nepřezkoumatelná. Pominul přitom, že předmětem přezkumu kasačního soudu ve věci 1 As 163/2015 byla pouze nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy neobsahuje dostatečné úvahy o úkolech a cílech územního plánování, a to v rozporu s ustanoveními správního řádu a judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[11] Územní plán (včetně rozhodnutí o námitkách) je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů v otázce parametrů napadeného regulativu, tj. paušální hranice 1.000 $m^2$ zastavěné plochy. Krajský soud jen převzal teze odpůrce, aniž by se zabýval tím, co stěžovatelé v návrhu skutečně namítali. Soudem citovaný nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, konstatuje, že požadavky nesmí být přemrštěné, nikoliv že nemají být žádné. Územní plán přitom může představovat omezení ústavně zaručeného práva

vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120).

[12] Soud odkazoval na tzv. sdělení společnosti Incoma GfK ze dne 29. 1. 2013, které ovšem neprošlo procesem územního plánování, nebylo z pohledu stavebního zákona ani správního řádu podkladem opatření obecné povahy, podatelé námitek se k němu nemohli vyjádřit a sám odpůrce se o něm v odůvodnění napadeného územního plánu nijak nevyjadřuje. I podle rozsudku kasačního soudu ve věci 1 Ao 3/2008, z něj není možné následně vyjít a vydávat je za odůvodnění správního aktu.

[13] Územní plán neobsahuje jedinou úvahu, proč je paušální hranice stanovena právě na 1.000 $m^2$. Tento regulativ přitom nedopadá pouze na prodejny smíšeného zboží, ale paušálně na veškeré prodejní prostory. To se týká i prodejen takových výrobků a zboží, jejichž současná nedostupnost pro občany města Sušice není územním plánem nikterak zohledněna či adekvátně analyzována. Zastavěná plocha však ani podle odpůrce nemá vliv na plochu prodejní. Územní plán ve výškové regulaci umožňuje výstavbu budov nákupních center o třech až pěti patrech, což zabrání provozu některých služeb, s jejichž omezením územní plán výslovně nepočítá (autosalon, stavebniny, zahradnictví - tyto služby jsou ve městě Sušice nedostatkové a mohly by potenciálně představovat alternativní možnost využití brownfieldu ve vlastnictví stěžovatelů). Odpůrce upřednostňuje vícepatrový prodej, aniž by z napadeného opatření vyplývalo proč. Z územního plánu přitom musí být patrno, proč z množiny určitých řešení zvolil odpůrce právě to jedno a nikoliv jiné. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014 - 551 a kasačního soudu ze dne 23. 10. 2015, č. j. 7 As 35/2015 - 63).

[14] Podle stěžovatelů krajský soud *de facto* neprovedl řádný test proporcionality (Pl. ÚS 4/94, č. N 46/2 SbNU 57, 214/1994 Sb., nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Krajský soud ve svém vypořádání ignoroval naprostou většinu námitek stěžovatelů a i ve zbytku je jeho vypořádání nedostatečné (například se zcela odmítl zabývat opakovaně namítanými absurdními a omezujícími dopady přijatého regulativu, které směřují nad rámec odpůrcem deklarovaného záměru).

[15] Co se týče kritéria vhodnosti, jediným důsledkem územního plánu je značná komplikace výstavby. Ve skutečnosti nevede k dosažení toho, aby ve městě nevznikaly nákupní plochy mimo historické centrum. Kritériem potřebnosti rovněž neprojde paušální omezení, které nebere ohled ani na subjekty působící ve městě Sušice obecně, ani na potřeby jednotlivých jeho lokalit. Je nutné se zabývat intenzitou zájmu na využití plochy tímto způsobem. Nelze totiž zatížit právo jedince omezením, jehož intenzita by přesahovala intenzitu zájmu, který se v území projevuje (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Co se týče minimalizace zásahu, stěžovatelé jsou omezování nad rámec údajného záměru, protože své pozemky nemohou využít k výstavbě autosalonu, stavebnin či zahradnictví. Tyto typy služeb stěžovatelé nemohou realizovat, a to ačkoli město nikdy nevyjádřilo zájem či neodůvodnilo potřebu takové regulace. Jedná se o excesivní nezákonný zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva a zaručeného práva podnikat.

[16] Krajský soud nesprávně posoudil nezohlednění existující územní studie při pořizování územního plánu. Stěžovatelé netvrdili, že je územní studie sama o sobě závazným podkladem napadeného opatření, mělo s ní být ale v rámci pořizování územního plánu nakládáno zcela odlišně. Neměla být bez dalšího „přebita“ novým regulativem a dalšími povinnostmi uloženými vlastníkům pozemků. Předmětná územní studie byla zpracovávána pro účely územního řízení, naprostou absenci jejího zohlednění v průběhu pořizování nynějšího územního plánu je však nutno hodnotit z pohledu § 25 a § 30 stavebního zákona jako nezákonný postup a je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování [§ 18 odst. 3 a 4 a § 19 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona].

[17] V územním plánu lze jistě v určitých plochách nebo koridorech uložit zpracování územní studie jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Účelem toho je odložit rozhodování do doby, než bude prověřeno podrobnější řešení území (což se v projednávané věci již stalo). Závěry této studie přitom měly být využity, nikoliv ke škodě stěžovatelů ignorovány (stěžovatelé jsou nyní zatíženi povinností zpracování nové územní studie).

[18] Odpůrce ve svém vyjádření setrval na své dosavadní argumentaci a ztotožnil se s právním posouzením krajského soudu.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích uplatněných důvodů a vad, ke kterým je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě (nebo návrhu), ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. bod 140 rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, nebo bod 21 rozsudku ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 – 64).

[22] Část kasační stížnosti pouze rekapituluje dosavadní skutkový stav a kopíruje návrhové body. Ve zbylé části stěžovatelé namítají (takřka u každého návrhového bodu) nedostatečné či chybějící vypořádání se s argumentací předestřenou v návrhu. Dále namítají, že napadené opatření obecné povahy je podle jejich názoru nesrozumitelné. S ohledem na výše uvedené (bod 28) byly jen v tomto rozsahu námitky stěžovatelů vypořádány.

[23] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 12. 12. 2012, č. j. 9 As 89/2011 – 32, a tam citovaná rozhodnutí). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost „[p]*ovažovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů např. tehdy, pokud se soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl navržené důkazy a ani řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo tyto důvody neměly oporu v provedeném skutkovém zjištění. Povinností soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl. Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.

[24] Stěžovateli lze přisvědčit, že se krajský soud s námitkou nedostatku odůvodnění plošného regulativu (a rovněž se souvisejícím odůvodněním cílů a úkolů územního plánování) vypořádal v obecnosti, odkazem na předcházející rozsudek kasačního soudu a relevantní části opatření obecné povahy. Nepochybil však v míře, s níž přezkoumával odůvodnění územního plánu, ani v rámci přezkumu promítnutí rozhodnutí o námitkách stěžovatele do textové části napadeného opatření obecné povahy (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V rámci věcného vypořádání se krajský soud zaměřil na vysvětlení klíčových důvodů, ze kterých právní názor stěžovatelů nemohl obstát (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009 č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Rozsah reakce soudu na konkrétní námitky by měl být co do šíře odůvodnění přiměřený. Soudy proto nemusejí odpovědět na každou jednotlivou dílčí argumentaci, zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13). Za vhodných okolností lze akceptovat i odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud [viz např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, (odstavec 4), usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 (odstavec 5), usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 (odstavec 6), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72]. Úkolem soudu je tedy vypořádat se s obsahem a smyslem argumentace v návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19, a této povinnosti krajský soud v nyní projednávané věci dostál. Kasační soud proto nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů neshledal.

III. A. Nesrozumitelnost územního plánu

[25] Stěžovatelé dále namítali nepřezkoumatelnost napadeného regulativu pro jeho nesrozumitelnost. Právě tato námitka ovšem byla předmětem posouzení v předcházejícím řízení před Nejvyšším správním soudem, v němž soud výše citovaným rozhodnutím sp. zn. 1 As 163/2015 zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu, že územní plán je ve skutečnosti srozumitelný. Stěžovatelé se touto námitkou fakticky dovolávají revize již jednou vysloveného právního názoru kasačním soudem v jejich věci. Svůj názor však soud již nemůže změnit. *„I pro příslušný senát Nejvyššího správního soudu jsou totiž jeho dříve v téže věci učiněné závěry závazné. Omezení přípustnosti opakované kasační stížnosti plynoucí z § 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s. totiž mimo jiné vylučuje i možnost, aby svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval"* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 278/2015 – 32, bod 22). Tato námitka je proto z uvedených důvodů nepřípustná. Rovněž krajský soud nepochybil, když v odůvodnění tohoto návrhového bodu odkázal na relevantní pasáže předchozího zrušujícího rozsudku kasačního soudu v této věci.

III. B. Rozpor s cíli a úkoly územního plánování

[26] Stěžovatelé nejprve v obecnosti namítali, že územní plán neobsahuje dostatečné odůvodnění z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování.

[27] Základní urbanistická koncepce města ve smyslu § 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je obsažena v částech 1b a 1c výrokové části územního plánu, v nichž se záměr posílení významu centra města opakovaně uvádí jako součást základní koncepce rozvoje území. Například na straně 8 výrokové části je uvedeno, že „[k]*oncepce rozvoje podporuje multifunkční výraz městského centra včetně koncentrace občanského vybavení. Zachování současného výrazu plně funkčního parteru zásadním způsobem posiluje princip společenské soudržnosti"*. Zde je tento cíl rovněž vyjádřen jako součást urbanistických hodnot a zásad v rámci urbanistické koncepce: *„urbanistické hodnoty představuje zejména plnohodnotné městské jádro s funkcí sociální, obchodní i správní."* Strana 12 výrokové části stanoví, že „[b]*udou upřednostňována taková řešení a stavební zásahy, které budou udržovat funkci jádra města jako atraktivního místa obchodu, služeb a bydlení."*

[28] Podle odůvodnění územního plánu Sušice, části 2b Soulad s cíli a úkoly územního plánování (zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot území a požadavky na jejich ochranu), vnitřní město představuje hlavní společenský a kulturní prostor. Odpůrce k takto vymezenému obchodnímu centru města Sušice současně zdůraznil, že stávající podoba náměstí s bohatou nabídkou obchodů a služeb spolu s množstvím parkovacích stání dělá z náměstí *„živý prostor"*. Aby nezanikl fenomén živého náměstí, přistoupil odpůrce k regulaci rozvoje a realizace nových prodejních ploch o výměře nad 1.000 $m^2$, která by podle jeho názoru mohla ubrat na atraktivitě městského centra.

[29] Cíle a úkoly územního plánování stavební zákon zakotvuje v § 18 a § 19. V odůvodnění územního plánu Sušice, části 2c Soulad s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, je k těmto ustanovením na straně 28 uvedeno, že jsou oba úkoly vyjádřeny základní urbanistickou koncepcí města. Zde tedy odpůrce odkazuje na výrokovou část.

[30] Byť se s tímto návrhovým bodem krajský soud vypořádal v obecnosti, z výše uvedeného je zřejmé, že tvrzení stěžovatelů o absenci odůvodnění cílů a úkolů územního plánování je nedůvodné. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí a pro *hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území,* který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Podle § 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je úkolem územního plánování zejména stanovovat koncepci rozvoje území, včetně *urbanistické koncepce* s ohledem na hodnoty a podmínky území. Právě tyto aspekty územního plánování odpůrce ve výrokových částech 1b a 1c, jakož i v částech odůvodnění 2b a 2c, přiměřeným, srozumitelným a přezkoumatelným způsobem zhodnotil.

[31] Ačkoliv odpůrce v části odůvodnění 2c poněkud překvapivě bez dalšího odkazuje na výrokovou část, aniž by konkrétní důvody blíže specifikoval, kasační soud tento nedostatek nezákonným neshledal – a to s ohledem na ostatní výše specifikované části odůvodnění (2b) a skutečnost, že výrok a odůvodnění vzájemně tvoří *nedílnou součást* opatření obecné povahy. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu by se mělo odůvodnění opatření obecné povahy alespoň stručně vyjádřit k tomu, které z úkolů územního plánování územní plán řeší (a naopak neřeší) a vyjádřit se rovněž ke konkrétnímu způsobu řešení a jeho důvodu (rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 – 86, nebo ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185). Ani podle kasačního soudu tento dílčí nedostatek odůvodnění 2c tedy v nyní projednávané věci nenaplňuje kritérium nepřezkoumatelnosti. Z výroku ve spojení s jeho odůvodněním je totiž patrné, jaká hlediska byla důvodem přijatého řešení. Argument zachováním živého náměstí je přitom i podle kasačního soudu z hlediska cílů a úkolů územního plánování zcela legitimní.

III. C Nedostatečně odůvodnění regulativu zastavěné plochy

[32] V této souvislosti však stěžovatelé rovněž namítali, že v napadeném opatření obecné povahy chybí zdůvodnění jednoho z parametrů napadeného regulativu. Stěžovatelům není jasné, proč by ochrana a podpora funkce historického centra města, jako základní urbanistické hodnoty, měla hrát roli při stanovení paušální hranice 1.000 $m^2$ zastavěné plochy. Krajský soud k této námitce uvedl, že konkrétní limit nebyl stanoven svévolně, nadto je plně v souladu s urbanistickou koncepcí města.

[33] Konkrétní stanovení hranice přijatého regulativu bylo předmětem námitek vznesených v průběhu zpracování územně plánovací dokumentace. Jejich vypořádání zpracovatelem bylo promítnuto do textové části územního plánu, konkrétně do části 5 (Vyhodnocení připomínek).

[34] Právní předchůdce stěžovatele a) [jehož rozdělením odštěpením stěžovatel a) vznikl] i stěžovatel b), toto plošné omezení pro výstavbu maloobchodních center v řízení o námitkách považovali za objektivně nedůvodné (ve srovnání s územními plány srovnatelných měst v České republice) a rovněž za protiprávní pro zřejmý rozpor se základními cíli územního plánování vymezenými v § 18 stavebního zákona. Namítali, že

takové omezení *„upřednostňuje zájmy úzké skupiny maloobchodních podnikatelů z centra města Sušice před zájmy občanů města Sušice a jeho okolí na pohodlný, moderní a dnes již standardní způsob nakupování a možnost rozšíření prodeje dalších komodit, přičemž stávající komerční zařízení nejsou schopna plně uspokojit potřeby obyvatel Sušice a okolí.“*

[35] Odpůrce v rámci vypořádání těchto námitek zdůraznil, že akceptuje stávající koncentraci obchodních jednotek (při ulici Hrádecká a Nádražní, kde se nacházejí Lidl, Albert, Penny market, AAA Obchodní dům Sušice a Tesco) a považuje je za dostačující vůči současné i výhledové velikosti města Sušice. Takové umístění naplňuje veřejný zájem, kterým je nabídka pro občany města. Zohledňuje přitom jak jejich sortiment, tak konkurenční prostor srovnatelně orientovaného sortimentu, kulturu prodeje a prodejní dobu. Konstatoval, že prostor těchto obchodních jednotek je současně vyhodnocen projektantem a pořizovatelem jako optimální z hlediska dopravního připojení na silniční a uliční síť, urbanistického charakteru lokality, pěší dostupnosti pro městskou část s nejvyšší koncentrací obyvatel a připojení na veřejnou dopravu. Odpůrce (s odkazem na projektanta) dále zdůraznil, že především upřednostňuje umístění těchto maloprodejen do parteru městského centra resp. dalších ploch s rozdílným způsobem využití, kde to příslušný regulativ umožňuje, a to s odkazem na urbanistické hodnoty města.

[36] Z výše uvedené rekapitulace relevantních částí odůvodnění vyplývá, že odpůrce se s některými argumenty stěžovatelů odpovídajícím způsobem vypořádal v rozhodnutí o námitkách, jež bylo následně promítnuto do textové části územního plánu. Takové odůvodnění územního plánu (stejně jako vypořádání námitek) je s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dostačující.

[37] Požadavek na zdůvodnění zvolené plošné regulace prodejní plochy v územním plánu znamená nutnost zdůvodnit, proč je třeba daný regulativ (nově) zavést. Těmto požadavkům odpůrce v nyní projednávaném případě dostál, neboť je z jeho obsahu zřejmý účel zavedení regulativu: omezení výstavby maloobchodních center mimo určené plochy (tedy mimo plochy souladné s urbanistickou koncepcí).

[38] Samotný rozsah odůvodnění konkrétního přijatého řešení je spjat s otázkou hledání míry. Jinými slovy pořizovatel územního plánu, pakliže chce (podobně jako v nyní projednávaném případě) zabránit vzniku rozsáhlých nákupních středisek mimo prostory vymezené v souladu s urbanistickou koncepcí, musí někde hranici zastavěné plochy stanovit. Bylo na stěžovatelích, aby případně vznesli k tomuto regulativu připomínky v průběhu zpracování územně plánovací dokumentace nebo aby jeho konkrétní stanovení v rámci soudního přezkumu zpochybnili.

[39] Kasační soud na tomto místě konstatuje, že stěžovatelé konkrétní stanovení regulativu přesvědčivě nezpochybnili. V rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že na základě konkrétní podané námitky či připomínky je pořizovatel územního plánu zcela jistě povinen podrobně odůvodnit zařazení určitého pozemku do dané funkční plochy. Teprve v reakci na navrhovatelovu námitku však má možnost např. upřesnit, proč na určitém pozemku byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jinak. Stěžovatel měl možnost stanovení regulativu těmito konkrétními námitkami zpochybnit.

[40] Za situace, kdy však stanovení plošné regulace není zjevně excesivní ani neopodstatněné, kasační soud (v souladu se zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahu) přisvědčil krajskému soudu a nezákonnost napadeného opatření obecné povahy neshledal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 56, č. 1462/2008 Sb. NSS). Stěžovateli jmenovaný nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu právě z toho důvodu, že shledal jeho požadavky vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti návrhu územního plánu, za přemrštěné. Podle názoru Ústavního soudu jsou takové přehnané požadavky výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu garantovaného čl. 8 Ústavy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116; dále rozsudek kasačního soudu ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 – 44, ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016 - 41, nebo nedávný rozsudek kasačního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 294/2016 - 44).

[41] Nelze odpůrci přičítat k tíži, že v reakci na argumenty stěžovatelů vznesl teprve následně, v průběhu soudního řízení, podrobné související argumenty, které však mají předobraz v napadeném opatření obecné povahy (tj. pouze upřesňují jeho obsah). Jedná se například o zmínění studie vybavenosti prodejnami maloobchodních řetězců Incoma GfK v rámci vyjádření odpůrce k návrhu, na které krajský soud v napadeném rozsudku odkazoval.

III. D Neprovedení testu proporcionality

[42] Ačkoliv krajský soud neprovedl důsledně a explicitně test proporcionality, nejedná se o pochybení mající vliv na zákonnost rozsudku. Z obsahu odůvodnění rozsudku krajského soudu je totiž zřejmé, proč soud považoval zvolený regulativ za vhodný a potřebný (k tomu viz bod 23), odkázal přitom rovněž na relevantní části napadeného opatření obecné povahy.

[43] Stěžovatelé uvádějí, že zvoleným řešením dojde „ke komplikaci výstavby nákupních center“, což však lze považovat za legitimní záměr odpůrce. Ten je navíc (jak je výše uvedeno) zcela v souladu s urbanistickou koncepcí tak, jak ji odpůrce stanovil.

[44] Soud nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatelů, že v důsledku zvoleného řešení dojde k likvidaci vybraných druhů podnikání nebo budoucímu zabránění dostupnosti některých služeb, které jsou již nyní v Sušici nedostatkové. Konkrétně stěžovatelé namítali, že odpůrce stanovením regulativu *de facto* upřednostňuje prodejny stavěné „do patra“, čímž naprosto nepřípadně znemožní provozování autosalonu, stavebnin či zahradnictví.

[45] Především nutno respektovat, že je právem obce, aby územním plánem regulovala nejen prostorové využití území, ale i jeho využití funkční, pokud je to nezbytné či žádoucí třeba v zájmu snižování negativních dopadů individuální dopravy (např. v případě prodeje stavebnin či provozu autosalonu). Proto, i kdyby bylo tvrzení stěžovatelů o omezení

určitých činností pravdivé, neznamená nutně nedostatek proporcionality regulace využití území. Současně však nutno, a to i jen na základě běžné lidské zkušenosti, tvrzení stěžovatelů vyvrátit. I vícepodlažní objekty mají své přízemí, v němž lze provozovat obchod či služby, jejichž umístění ve vyšších podlažích je nemožné či komplikované. Některé ze stěžovateli uváděných činností navíc nejsou *à priori* vyloučeny ani ve vyšších podlažích. Námitka stěžovatelů, že by zavedený regulativ z těchto důvodů neprošel posledním krokem testu (tedy kritériem minimalizace zásahu), je s ohledem na argumenty předestřené stěžovateli lichá, a stanovení regulativu tudíž nelze považovat za excesivní zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva a zaručeného práva podnikat.

[46] K námitce možných absurdních výkladů územního plánu a z nich plynoucích dopadů do práv navrhovatelů soudu nezbývá, než odkázat na svůj předchozí rozsudek v této věci (body 33 až 36). Soud zde mimo jiné konstatoval, že „[j]*sou-li některé verze výkladu absurdní, asi lze jen těžko rozumně uvažovat o tom, že je mohl mít odpůrce na mysli.*“ Krajský soud tudíž nepochybil, pokud se těmito „absurdními dopady“ v podrobnostech nezabýval, a naopak se zaměřil na vysvětlení klíčových důvodů, ze kterých argumentace stěžovatelů neobstojí. Dodat k tomu lze, že ochranu proti případné nesprávné či dokonce „absurdní“ interpretaci územně plánovací dokumentace poskytují soudy ve správním soudnictví k žalobám proti rozhodnutím správních orgánů, která z územně plánovací dokumentace vycházejí (typicky územní rozhodnutí).

III. E. Nezohlednění existující územní studie

[47] Závěrem stěžovatel namítal, že je napadená část územního plánu v rozporu se základními parametry existující územní studie Centrum obchodu a služeb Sušice – ul. Hrádecká. Krajský soud k tomuto návrhovému bodu uvedl, že odpůrce v průběhu územního plánování reguloval limity zastavěnosti ploch akceptovatelným způsobem, neboť tuto územní studii řádným způsobem vzal v potaz jako jednu z variant možného řešení. Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje.

[48] Podle § 25 stavebního zákona „[Ú]*zemně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.*“ Územní studie tudíž představuje podklad a nejedná se o *závaznou* územně plánovací dokumentaci, jak se domnívají stěžovatelé. Nelze přitom pominout skutečnost, že se nejednalo o studii, jejíž zpracování by předchozí územně plánovací dokumentace ukládala ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona.

[49] Kasační námitka, že odpůrce existenci územní studie ignoroval a bez dalšího ji „přebil“ stanovením nového regulativu, není důvodná. V procesu pořizování územního plánu bylo řešení předestřené touto studií projednáváno (viz stanovisko zpracovatele Ing. arch. K. ze dne 25. 1. 2013). Odpůrce nepochybil, jestliže následně zvolil variantu jinou za situace, kdy volbu jiné varianty dostatečným způsobem odůvodnil.

## IV. Závěr a náklady řízení

[50] S ohledem na nedůvodnost veškerých námitek stěžovatelů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto soud ve výroku II. rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud ve výroku III. náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. V této věci však osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, tudíž jí soud ve výroku III. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 23. listopadu 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu