

### INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

#### Částka 102 – čís. 263

Zákon atomový zákon.

Zákon upravuje mimo jiné působnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost k uplatňování stanovisek k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci z hlediska jaderné bezpečnosti, radiační ochrany, technické bezpečnosti, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události a zabezpečení při činnostech souvisejících s využíváním jaderné energie a činnostech v rámci expozičních situací.

Účinnost od 1. ledna 2017.

#### Částka 102 – čís. 264

Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím atomového zákona.

Zákon v části desáté obsahuje změnu stavebního zákona. Změny se týkají úseku územního rozhodování a stavebního řádu.

Účinnost od 1. ledna 2017.

*Právní předpisy vybral:  
Mgr. Pavel Machata, MMR*

### INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

#### Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 5. 2016 č. j. 40A 2/2016-50

#### OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH, VYPOŘÁDÁNÍ PŘIPOMÍNEK

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*

*§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

*§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územní plán obce M. B., ze dne 28. 12. 2012, č. j. 1/2012, tak, že Územní plán obce M. B. ze dne 28. 12. 2012, č. j. 1/2012, se ruší v části J. označené jako „Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“ bod 2) rozhodnutí o námitkách pana F. H. a v části K. označené jako „Vyhodnocení připomínek“ bod 2 vyhodnocení připomínek pana F. H., a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

Z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem mimo jiné vyplývá:

Navrhovatel se v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení územního plánu obce M. B., vydaného usnesením Zastupitelstva obce M. B. ze dne 28. 12. 2012 v částech vymezujících plochu trvalého travního porostu na pozemcích parc. č. 153/1 a č. 153/2 v k. ú. M. B., plochu smíšenou obytnou na pozemku parc. č. 157 v k. ú. M. B., plochu orné půdy na pozemcích parc. č. 135/11 a parc. č. 223 v k. ú. M. B., plochu ostatní vodní plochy na pozemcích parc. č. 252/1 a parc. č. 252/2 v k. ú. M. B., plochu ostatní plochy na pozemku parc. č. 36/46 v k. ú. M. B., hlavní využití, přípustné využití, podmíněčné využití a nepřípustné využití pozemků zařazených do ploch zemědělských a plochu bydlení B8.

Navrhovatel považoval vypořádání některých jím uplatněných námitek za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Navrhovatel ve svém návrhu namítal, že proces schvalování územního plánu je v jeho odůvodnění popsán zcela nedostatečně a není z něho patrné, zda a kdy měly dotčené orgány státní správy možnost uplatňovat k územnímu plánu své námítky a připomínky a za jakých okolností měli tuto možnost samotní vlastníci pozemků včetně navrhovatele. Navrhovatel ve své námitce jednoznačně napadal skutečnost, že výše uvedené skutečnosti nejsou dostatečně popsány v územním plánu. Jeho námitka tedy nesměřovala k přezkumu skutečnosti, zda a kdy měly dotčené orgány a vlastníci pozemků možnost vznášet námítky, ale směřovala výhradně k nepřezkoumatelnosti předmětného územního plánu pro nedostatek důvodů, spočívajících v tom, že navrhovatelem uvedené skutečnosti odůvodnění územního plánu neobsahuje. V tomto smyslu k této námitce rovněž soud s ohledem na výše zmíněné ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. při jejím vypořádání přistoupil.

V ustanovení § 43 odst. 6 stavebního zákona je uvedeno, že náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis. Timto prováděcím právním předpisem je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. V § 13 odst. 1 uvedené prováděcí vyhlášky je uvedeno, že územní plán obsahuje textovou a grafickou část s tím, že obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, je stanoven v příloze č. 7 citované vyhlášky. V uvedené příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. pak není jako podstatná část územního plánu uveden popis průběhu přijímání územního plánu, z něhož by bylo patrné, které orgány a kdy měly možnost k územnímu plánu podávat námítky a připomínky a kdy měly a za jakých okolností tuto možnost vlastníci pozemků v dotčené obci.

S ohledem na výše uvedené soud konstatoval, že popis průběhu přijímání územního plánu, tak jak jej specifikuje navrhovatel ve svém návrhu, nemusel být součástí přezkoumávaného územního plánu a jeho absence tedy není v rozporu s právním předpisem a nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost předmětného územního plánu. Tuto námitku tedy vyhodnotil soud jako zcela nedůvodnou.

Dále navrhovatel namítal, že územní plán neobsahuje podmínky pro využití ploch „orná půda“, „trvalý travní porost“ a „ostatní vodní plocha“, ačkoli uvedené plochy jsou obsaženy v grafické části územního plánu. Soud konstatoval, že v grafické části, a to v koordinačním plánu územního plánu, jsou v legendě uvedeny mimo jiné plochy „orná půda“, „trvalé travní porosty“ a „ostatní vodní plochy“. Tyto plochy jsou v předmětném územním plánu uvedeny pouze jako stávající plochy, kterých se nový územní plán nedotkne. Jejich využití zůstává shodné s dosavadním využitím v souladu se současnými druhy pozemku. V daném případě tedy nejde o plochy s rozdílným způsobem využití.

V příloze č. 7 části I. odst. 1 písm. f) je mimo jiné uvedeno, že textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením jejich převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustné-

ho využití, případně stanovení podmíněně přípustného využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Jak bylo ovšem již výše uvedeno, navrhovatelem uvedené plochy jsou grafické části územního plánu pouze jako plochy stávající, tedy nejde o plochy s rozdílným způsobem využití. Právní předpisy tedy neukládají zpracovateli územního plánu, aby definoval u stávajících ploch, jejichž využití zůstane územním plánem nedotčeno, stejné skutečnosti jako u ploch, u kterých má dle územního plánu dojít k jejich využití rozdílným způsobem oproti dosavadnímu stavu. Taková definice u ploch stávajících by byla i nadbytečná, neboť jejich využití vyplývá z druhu pozemku, který je u nich evidován. Pokud tedy textová část územního plánu neobsahuje definici podmínek využití stávajících ploch, nezpůsobuje to nezákonnost předmětného územního plánu. I tuto námitku tedy vyhodnotil soud jako nedůvodnou.

Dále navrhovatel namítal nedostatečné odůvodnění souladu napadeného územního plánu s úkoly a cíli územního plánování. V odůvodnění textové části územního plánu je pod písm. C obsaženo vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování. V tomto bodu je uvedeno: „Návrh územního plánu respektuje cíle a úkoly územního plánování stanovené v § 18 a § 19 stavebního zákona. Vytváří předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Je zajištěna ochrana přírodních, kulturních a civilizačních hodnot, stejně jako ochrana životního prostředí. Územní plán splňuje požadavky na úkoly a cíle územního plánování.“ Dle názoru soudu je toto byť stručné odůvodnění dostatečně zejména s ohledem na odkaz na zákonná ustanovení zakotvující cíle a úkoly územního plánování. Je evidentní, že odpůrce se danou problematikou zabýval a dospěl k závěru, že předmětný územní plán je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 4 As 141/2014-43, konstatoval, že pokud dospěje soud k závěru, že odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je přezkoumatelné, musí se ještě zabývat otázkou, zda schválená změna funkčního využití dotčených pozemků koresponduje těmito cíli a úkoly územního plánování, či zda nedošlo k porušení ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona. Ze všech pozemků, ve vztahu k nimž uplatnil navrhovatel svůj návrh, došlo předmětným územním plánem ke schválení změny funkčního využití oproti stávajícímu stavu pouze u parc. č. 157 v k. ú. M. B., kdy parcela s druhem pozemku ostatní plocha a způsobem využití manipulační plocha byla zahrnuta do plochy B7 – smíšená obytná plocha. U ostatních pozemků navrhovatele, jichž se týkal návrh, schválená funkční změna nebyla. Proto se soud zabýval souladem změny funkčního využití s cíli a úkoly územního plánování pouze ve vztahu k parc. č. 157 v k. ú. M. B. Tento postup je v souladu se závěrem Nejvyššího správního soudu obsaženého v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, kde je konstatováno, že vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.

Pozemek parc. č. 157 v k. ú. M. B. byl územním plánem zahrnut do plochy bydlení B7. Dle předmětného územního plánu je hlavní využití ploch bydlení k umístění objektů pro bydlení trva-

lé i rekreační s jedním nadzemním podlažím, ve svažitém terénu s technickým vyrovnávacím suterénem; s ohledem na okolní zástavbu je možné povolit i objekty patrové s půdou a doplňkové stavby přízemní. Přípustné využití ploch bydlení je pro bydlení a tyto doplňkové objekty a provozy: pro tělovýchovu a sport základní, zdravotnická zařízení malá, zařízení pro sociální péči malá, maloobchodní zařízení základní, veřejné stravování základní, ubytovací zařízení malá, drobné služby a řemesla rušící, zařízení pro zájmovou činnost, individuální garáže, individuální zahrádky a účelové objekty pro užívání zahrady. Podmínečně přípustné využití ploch bydlení je pro umístění doplňkových objektů a provozů pro školství a výchovu základní, kulturní zařízení základní, administrativu a objekty technického vybavení. Nepřípustným využitím ploch bydlení dle předmětného územního plánu je umístění následujících doplňkových objektů a provozů: bydlení pohotovostní, drobné služby a řemesla rušící, hromadné parkoviště a garáže, čerpací stanice PHM, zařízení zemědělské a lesní výroby, zařízení průmyslové výroby a skladů.

Dle názoru soudu zahrnutí předmětného pozemku, u kterého je evidován druh pozemku ostatní plocha a způsob využití manipulační plocha a který se nachází v bezprostřední blízkosti území zastavěného individuální bytovou výstavbou, územním plánem do plochy bydlení s výše uvedenou specifikací plochy bydlení není v rozporu se zákonem stanovenými cíli a úkoly územního plánování. Tuto námitku tedy vyhodnotil soud rovněž jako nedůvodnou.

Navrhovatel dále namítal, že vymezení přípustného využití zemědělských ploch stanovené v textové části územního plánu neodpovídá zcela § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb. V citovaném ustanovení je uvedeno, že plochy zemědělské se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití a zahrnují zejména pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury. V předmětném územním plánu je uvedeno, že hlavním využitím plochy pro plochy zemědělské je umístění zemědělských areálů spojených s využíváním zemědělského půdního fondu. Přípustným využitím těchto ploch je využití pro provozy zemědělské rostlinné výroby neomezující bydlení v okolí a funkce bydlení. Podmínečně přípustným využitím těchto ploch je využití na základě individuálního posouzení pro objekty pro zázemí zemědělské techniky, objekty technického vybavení a v přiměřeném rozsahu pro chov hospodářských zvířat. Všechny ostatní objekty a provozy jsou v uvedených plochách dle územního plánu nepřípustné.

V ustanovení § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je uvedeno, že plochy s rozdílným způsobem využití se vymezují s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodů omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území. Zcela v souladu s uvedenými principy byly v přezkoumávaném územním plánu vymezeny zemědělské plochy. Dle názoru soudu definice obsažená v územním plánu není v rozporu s vymezením zemědělských ploch obsaženým v § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a ani nedošlo k vymezení ploch ve smyslu § 3 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. s jiným způsobem využití, než je stanoveno v § 4 až § 19 citované vyhlášky. V územním plánu jsou pouze v souladu s principy obsaženými v § 3 citované vyhlášky zemědělské plochy co do způsobu jejich využití podrobněji

vymezeny. Takový postup při tvorbě územního plánu je dle soudu zcela v souladu s principy územního plánování, kdy je vždy nutno respektovat specifické potřeby konkrétních oblastí. Tuto námitku tedy soud rovněž vyhodnotil jako nedůvodnou.

Dále navrhovatel namítal, že veškeré jeho výhrady týkající se územního plánu nebyly vyřešeny jako námitky, ale některé z nich byly vypořádány pouze ve formě připomínek.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že navrhovatel ve svém podání ze dne 28. 2. 2011 výhrady, které se přímo týkaly pozemků v jeho vlastnictví, označil jako námitky a výhrady týkající se veřejného prostranství a pozemku sousedícího s pozemkem navrhovatele označil jako připomínky. V souladu s tímto označením je následně odpůrce v rámci územního plánu vypořádal.

Otázkou způsobu vypořádání výhrad v rámci územního plánování se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, kde konstatoval, že „rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.

V souladu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu musí rozhodnutí o námitkách obsahovat vlastní odůvodnění a uvede se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud je subjekt oprávněn vznášet námitky v rámci tvorby územního plánu, pak veškeré jeho včasné vznesené výhrady musí být v rámci tvorby územního plánu vypořádány jako námitky včetně jejich řádného odůvodnění.

V daném případě není mezi účastníky sporu, že žalobce byl subjektem oprávněným k podání námitek a že písemné výhrady obsažené v přípise ze dne 28. 2. 2011 byly v rámci přijímání územního plánu podány včasné. Jak již bylo výše uvedeno, samotný navrhovatel ve svém podání některé své výhrady označil jako námitky a některé označil jako připomínky. Dle soudu však bez ohledu na tuto skutečnost bylo na odpůrce, aby výhrady řádně vyhodnotil s přihlédnutím k jejich obsahu i postavení navrhovatele v předmětném řízení. Dle soudu měl odpůrce veškeré včasné uplatněné výhrady odpůrce vyhodnotit jako námitky a v souladu s tímto jejich charakterem je měl vypořádat v rozhodnutí o námitkách včetně jejich řádného odůvodnění, a to bez ohledu na to, jak navrhovatel jednotlivé výhrady sám označil, neboť odpůrce jako správní orgán byl vázán zásadou legality zakotvenou v § 2 správního řádu. Takto ovšem odpůrce nepostupoval, vypořádal výhrady navrhovatele výlučně v souladu s jejich formálním označením v podání samotného navrhovatele. Tím dle soudu zatížil předmětný územní plán nezákonností ve smyslu § 101b odst. 4 s.ř.s. ve spojení s § 78 odst. 1 s.ř.s., neboť v rozporu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu nebylo o všech námitkách žalobce náležitě rozhodnuto.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti vyhodnotil soud tuto námitku jako zcela důvodnou. Dále navrhovatel namítal, že vypořádání jím uplatněných námitek v rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu, je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. V ustanovení

§ 172 odst. 5 správního řádu je mimo jiné uvedeno, že o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává a rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění obecné povahy.

V daném konkrétním případě z obsahu přezkoumávaného územního plánu vyplývá, že odpůrce vyhotovil návrh rozhodnutí mimo jiné i o námitkách navrhovatele a předložil je zastupitelstvu k rozhodnutí. Návrh rozhodnutí je v územním plánu označen u jednotlivých námitek jako „Vyhodnocení“. Z formulací obsažených pod označením „Vyhodnocení“ vyplývá, že u řady námitek navrhovatele byl zastupitelstvu předložen návrh na vyhovění námítece či na částečné vyhovění námítece navrhovatele. U valné většiny námitek je pod označením „Závěr“ pouze lakonicky konstatováno „Námítce nebylo vyhověno“, aniž by bylo v územním plánu obsaženo jakékoliv odůvodnění tohoto závěru. U některých námitek pak není vůbec uvedeno, jak o nich bylo rozhodnuto a pod označením „Závěr“ je uvedeno „upraveno v legendě“ či „Je zachována VPS – úprava komunikace pro RD v M. B.; VPS – připojení komunikace u nového sportoviště ve V. B.; VPS – Inženýrské sítě – nové sítě pro RD v M. B.“.

Jak je výše uvedeno, z právní úpravy jedno značně vyplývá, že rozhodnutí o námitkách musí obsahovat výrok a jeho řádné odůvodnění. Z rozhodnutí o námitkách tedy musí být jednoznačně patrné, jakým způsobem bylo o jednotlivých námitkách oprávněné osoby rozhodnuto a toto rozhodnutí musí být odůvodněno, přičemž odůvodnění tohoto rozhodnutí musí obsahovat náležitosti stanovené § 68 odst. 3 správního řádu, tedy důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Na tomto místě musí soud konstatovat, že na tuto povinnost odpůrce zcela rezignoval. U jednotlivých námitek zcela absentuje odůvodnění rozhodnutí o námítece a u některých námitek dokonce není ani patrné, jak o nich bylo rozhodnuto. S ohledem na to je pak rozhodnutí o námitkách navrhovatele zcela nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů ve smyslu § 101b odst. 4 s.ř.s. a § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. S ohledem na výše uvedené rovněž tuto námitku shledal soud jako zcela důvodnou.

Ačkoli navrhovatel ve svém návrhu navrhoval zrušení územního plánu vymezující konkrétní plochy, podstata jeho zásadních námitek směřovala do vypořádání jeho námitek. Dle § 54 odst. 4 stavebního zákona dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím, do té doby nelze rozhodovat a posuzovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

S ohledem na výše uvedené vypořádání jednotlivých námitek navrhovatele uplatněných v řízení před soudem a s přihlédnutím k tomu, čeho chtěl navrhovatel podaným návrhem na zrušení opatření obecné povahy dosáhnout při zohlednění citovaného ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona, soud tímto rozhodnutím zrušil v části J. napadeného územního plánu označené jako „Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“ bod 2) rozhodnutí o námitkách pana F. H. a v části K. napadeného územního plánu označené jako „Vyhodnocení připomínek“ bod 2 vyhodnocení připomínek pana F. H.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2016 č. j. 1 As 194/2015-86**

### **OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH, VYPOŘÁDÁNÍ PŘIPOMÍNEK**

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*

*§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

*§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

### **Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2015, č. j. 11 A93/2014-74 o rozhodnutí o námitkách.**

#### **Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:**

Žalobce učinil podání, které označil jako žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), proti rozhodnutí žalovaného o námitkách žalobce proti změně územního plánu. Poukázal na skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno poté, co předchází rozhodnutí o jeho námitkách zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 5. 2013, č. j. 3 A 1/2010-94. Žalobce uvedl, že vlastní xx pozemků, z nichž některé byly dotčeny uvedenou změnou územního plánu, již byla vymezena veřejně prospěšná stavba a vyhlášena retenční nádrž a dešťová usazovací nádrž jako veřejně prospěšná stavba. Namítal, že žalovaný v návaznosti na zrušující rozsudek sice zdánlivě podrobněji odůvodnil svá jednotlivá zamítavá rozhodnutí o dílčích námitkách, podle jeho přesvědčení jsou však jak rozhodnutí o námitkách, tak i změna územního plánu nezákonná.

Rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 93/2014-32, Městský soud v Praze zrušil opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 38/2014 v části změny Z-1415/07 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Toto rozhodnutí následně Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As167/2014-64, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti.

Městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou. Neztotožnil se s namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí o námitkách pro nedostatek důvodů, podle soudu se žalovaný zabýval jednotlivými námitkami a správně aplikoval platnou právní úpravu. Zdůraznil, že odlišný názor žalobce ke skutkovým či právním okolnostem sám o sobě nečiní závěry správních orgánů nezákonným i či nesprávným a nelze vycházet z žalobního tvrzení, že pokud byly námitky řádně podány, znamená to automaticky nutnost jim vyhovět. Dále soud shrnul způsob, jakým se žalovaný vypořádal s jednotlivými námitkami. Podle soudu se žalovaný vlastnímu posouzení důvodnosti námitek věnoval stručně a srozumitelně a zodůvodnění je patrné, proč nebylo možné námitkám žalobce vyhovět. Tyto úvahy soud označil za dostatečné, logické, s oporou v konkrétních zjištěných a náležitě popsanych údajích.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasí s posouzením věci městským soudem, který dospěl k závěru, že námitky stěžovatele nejsou důvodné navzdory jeho předchozímu názoru uvedeném u v rozsudku ze dne 18. 9. 2014. Stěžovatel nadále na těchto námitkách trvá a jak rozhodnutí o námitkách, tak samotné opatření obecné povahy považuje za nezákonné.

Mimo jiné namítl, že městský soud pochybil, jestliže se stěžovatele opětovně nedotázal, zda souhlasí s rozhodnutím věc i bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. za situace, kdy nebyl v rozhodných otázkách plně vázán. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008-129.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se musel soud zabývat námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu; která podle stěžovatele tkví ve změně právního názoru za totožných skutkových okolností, dále v opětovném smísení řízení o žalobě s řízením o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a dále v nesprávném vymezení předmětu řízení soudem. Teprve pokud by soud výtce nepřezkoumatelnosti nepřisvědčil, mohl by zkoumat námitky směřující do právního posouzení věci samé, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je zpravidla možno hodnotit i jeho zákonnost. Nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat ex officio, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Přezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opěle-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 –74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). S ohledem na výše uvedené kasační soud posoudil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že jeho odůvodnění požadavkům přezkoumatelnosti neodpovídá. Napadený rozsudek trpí nedostatky, které jej činí nepřezkoumatelným ve smyslu výše uvedené judikatury.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v předchozím rozhodnutí zavázal městský soud, aby si ujasnil, co je předmětem přezkumu a následně vedl řízení řádně a jednotně. Městský soud

následně, aniž dal možnost účastníkům řízení se k této otázce vyjádřit či sám uvedl, proč to podle něj nebylo třeba, v dalším řízení vycházel z toho, že se stěžovatel žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného o námitkách ke změně č. Z-1415/07. Následně ovšem v rozhodnutí uvedl, že „napadené usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 38/2014 skutečně představuje opatření obecné povahy, které bylo zákonem předepsaným způsobem vydáno i publikováno. Zcela v souladu s požadavky zákona (ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního) je též závěrečný návrh, kterým se žalobci domáhají zrušení konkrétně vymezené části územního plánu a části změny č. Z-1415/07.“ Následně uvedl, že ověřoval, zda je „žalobce v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimován. Tato podmínka je splněna, pokud žalobce tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva“. K tomuto městský soud uvedl, že ověřil, že žalobce je vlastníkem nemovitostí dotčených napadenou změnou územního plánu a současně namítá, že v důsledku jejího vydání došlo k zásahu do jeho práv. Soud konstatoval splnění podmínky aktivní legitimace a uvedl, že posouzení důvodnosti jeho tvrzení mohlo být předmětem meritorního posouzení věci. I přes tento závěr však soud následně nelogicky obsáhle argumentuje výkladem pojmu „dotčenost“ a otázkou, zda byl žalobce oprávněn k podání námitky k návrhu územního plánu, aby následně opětovně uvedl, že neshledal nic, co by zpochybňovalo jeho aktivní legitimaci či nenaplnění podmínek řízení.

Následně s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, uvádí, že rozhodnutí o námitkách je z materiálního hlediska samostatným právním rozhodnutím, jehož přezkum není a priori vyloučen. Dále cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2Ao 2/2008-62, v němž soud mimo jiné zdůraznil, že je vždy nutno zkoumat, zda k dotčení práv osoby, která uplatnila námitku, došlo již samotným rozhodnutím o námitkách nebo až následně schváleným územním plánem. V posledně zmiňovaném případě by soudní ochrana byla na principu subsidiarity poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu.

Poté městský soud zopakoval závěr o splnění procesních podmínek řízení a uvedl, že mohl přistoupit k přezkumu rozhodnutí o žalobě, tj. otázce odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Taktó rekapitulovanou část odůvodnění Nejvyšší správní soud hodnotí jako nepřezkoumatelnou jak pro nesrozumitelnost, tak pro nedostatek důvodů. Městský soud své hodnocení omezil na nenavazující citace judikatury správních soudů a právních předpisů, aniž by z nich vyvozoval své vlastní konkrétní a skutkovými okolnostmi odůvodněné závěry v posuzované věci. Nedostatky vytýkané v předchozím rozsudku neodstranil. Přestože z městským soudem citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu plyne, že judikatura odepřela možnost samostatně žalovat rozhodnutí o námitkách v případě, že dotčená osoba může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, soud vůbec neodůvodnil, proč má v nyní posuzované věci za to, že se o takový případ nejedná.

Ač Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, považuje za možné posoudit namítanou procesní vadu, spočívající v absenci dotazu městského soudu, zda účastníci souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení

jednání podle § 51 odst. 1 s.ř.s. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení výslovně na výzvu soudu nepožádal o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím svůj souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Městský soud proto postupoval podle § 51 odst. 1 s.ř.s. a ve věci rozhodl, aniž by ústní jednání nařizoval. Nejvyšší správní soud k tomuto ze spisu ověřil, že souhlas s rozhodnutím věci bez jednání byl udělen účastníky před vydáním prvního rozhodnutí, které následně Nejvyšší správní soud zrušil. K otázce existuje již konstantní judikatura jak správních soudů, tak soudu Ústavního, který ji nejprve posuzoval ve nálezu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07 (N 113/49 SbNU 621), v němž mj. konstatoval: „K základním zásadám řádného a ústavního pořádku republiky, odpovídajícím výkonu spravedlnosti a zejména také ústavně zaručeným podmínkám práva na soudní ochranu (hlava pátá čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), náleží – nikoli v poslední řadě – také veřejnost soudních jednání (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a právo účastníka soudního řízení se jej s příslušnými procesními právy zúčastnit (...). Z pohledu práva jednoduchého relevantního pro její ústavněprávní posouzení dopadají na předmětnou věc zejména ustanovení § 49 odst. 1, § 51, § 76 a § 110 odst. 3 s.ř.s. Z nich (kromě dalšího) vyplývá, že k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání, k němuž předvolá účastníky. Uvedený imperativ adresovaný soudu platí potud, pokud nejsou splněny podmínky vyluky z této povinnosti v nich taxativně obsažené. Pro tento způsob legislativně technického zakotvení třeba a contrario (bezvýhradně) vyvozovat, že případy v nich neuvedené pod aspektem ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu non lege artis provedené extenzivním výkladem podřadit nelze.“ Po vzoru Ústavního soudu rozhodl v obdobné situaci rovněž Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 92/2008-110.

Od okolností, posuzovaných v citovaném nálezu, ovšem Ústavní soud posléze jednoznačně odlišil případy, kdy Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku beze zbytku vyřeší rozhodnou právní otázku a v důsledku vázanosti krajského soudu vysloveným právním názorem mu Nejvyšší správní soud v podstatě žádný prostor k vlastnímu uvážení v novém řízení neoponechá; v takovém řízení nebude nutné vyžadovat, aby městský soud vyzýval účastníky řízení k vyjádření souhlasu s rozhodnutím věci bez jednání podle § 51 s.ř.s. (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 786/08, nebo ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS1632/08, a ze dne 23. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS1634/08). Z dosavadní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu k této otázce tedy vyplývá, že je třeba rozlišovat dvě situace, kdy krajský soud rozhoduje bez jednání ve věci znovu po té, co bylo jeho předcházející rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem. Prvním případem je situace, kdy i po zrušení prvního rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zůstává výsledek sporu stále otevřený a krajský soud je povinen podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu zabývat se dále určitými pro věc rozhodnými otázkami, které dosud nebyly ani Nejvyšším správním soudem plně vyřešeny. Ve druhém případě již byla naopak rozhodná otázka beze zbytku posouzena Nejvyšším správním soudem a krajskému soudu po zrušení jeho původního rozsudku v dalším

řízení nezbyvá žádný prostor pro vlastní uvážení. V obou případech je opominutí krajského soudu nařídít ve věci znovu jednání, pokud nebyl v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. účastníky řízení udělen souhlas k rozhodnutí bez jednání, procesní vadou, konkrétně porušením § 49 odst. 1 s.ř.s. V prvním případě však taková vada zakládá porušení ústavních práv žalobce a je zároveň vadou řízení před soudem, která mohla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s.], ve druhém případě tomu tak není, neboť i kdyby ve věci bylo nařízeno jednání, nemohl by krajský soud rozhodnout jinak, než je předurčeno závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5Afs112/2008-129, nebo ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7As 25/2011-82).

Nyní posuzovaná věc patří zcela nepochybně do první skupiny případů, kdy věc nebyla předcházejícím zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu beze zbytku vyřešena, neboť v předchozím řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost a k otázkám řešeným městským soudem na podkladě námitek se Nejvyšší správní soud vyjádřit nemohl a výsledek sporu byl tedy i po zrušení prvního rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem nadále plně otevřený. Městský soud nebyl oprávněn bez opětovného zaslání výzvy účastníkům řízení podle § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodnout ve věci bez jednání. Názor, že by postačoval souhlas udělený před vydáním prvního rozhodnutí ve věci, explicitně odmítl Ústavní soud v již citovaném usnesení ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS786/08: „Souhlas poskytnutý stěžovatelem v přípise ze dne 15. 5. 2006, tzn. ještě před vydáním prvního rozsudku ve věci, nebyl dle názoru Ústavního soudu možno bez dalšího vztahovat i na řízení po zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem, neboť procesní situace, za níž byl poskytnut, byla zcela odlišná.“ Z toho závěru Ústavního soudu je nutno vycházet i v nyní posuzované věci.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2016 č. j. 8 As 2/2016-56**

### **OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH, VYPOŘÁDÁNÍ PŘIPOMÍNEK**

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*  
*§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*  
*§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

**Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2015 č. j. 79 A 6/2015-68, který zrušil změnu č. 1. Územního plánu obce S.**

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá, že dne 29. 6. 2012 přijalo zastupitelstvo obce Změnu č. 1 Územního plánu obce S. (dále „změna územního plánu“), jejímž předmětem byla výšková regulace zástavby na plochách výrobních průmyslových (VP) a na plochách výroby a skladování (VS) tak, že maximální výška objektů na těchto plochách byla stanovena na 20 m nad úroveň terénu.

Navrhovatelé podali proti změně územního plánu návrh na zrušení opatření obecné povahy ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud návrhu vyhověl a napadenou změnu územního plánu zrušil. Neztotožnil se s námitkou navrhovatelů, že obec (odpůrce) byla povinna zpracovat koncept napadené změny územního plánu. Podle § 47 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění do 31. 12. 2012 (dále „stavební zákon“), se koncept změny územního plánu zpracovává jen tehdy, pokud tak uložilo zastupitelstvo v zadání. Tak tomu v projednávané věci nebylo.

Krajský soud přisvědčil navrhovatelům, že odůvodnění rozhodnutí o jejich námitce proti změně územního plánu bylo nepřezkoumatelné. Navrhovatelé namítali, že výšková regulace určená hodnotou 20 m je nedůvodná a z vypořádání námítky proti změně územního plánu ani z odůvodnění změny územního plánu není seznatelné, z jakého důvodu odpůrce zvolil právě tuto hodnotu. Pro navrhovatele by byla akceptovatelná výška 30 m, případně výška „přesahující jen o málo 20 metrů“. Podle krajského soudu bylo povinností odpůrce, aby nejpozději při vypořádání této námítky zdůvodnil, proč musí být stavby umístěné v plochách VS a VP vysoké nejvýše 20 metrů, a proč tato hodnota nemůže být vyšší či nižší. Odpůrce vypořádal námitku s poukazem na obecné cíle územního plánování a konstatoval, že výšková regulace staveb v plochách VS a VP byla v územním plánu opomenuta. Nevysvětlil, proč byla maximální přípustná výška staveb v těchto plochách stanovena právě na 20 metrů.

Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Shledal existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť krajský soud nenařídil ve věci ústní jednání, ačkoli jej stěžovatel požadoval. Stěžovatel je oprávněn při územním plánování autonomně rozhodovat o výšce budov na svém území. Maximální výška průmyslové zástavby 20 m je akceptovatelná bez dalšího. Důvodem výškové regulace byla ochrana kvality bydlení v bytové zástavbě v těsném sousedství průmyslových ploch, a dále náprava současného stavu územního plánu. Výškové omezení staveb totiž existovalo u většiny ostatních ploch a nelogicky dosud chybělo u ploch VP a VS, kde reálně hrozí překročení rozumných měřítek.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítl, že krajský soud rozhodl o věci samé, aniž by k projednání věci nařídil stěžovatelem požadované ústní jednání. Tvrzená vada řízení nezakládá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s.ř.s., jak uvádí stěžovatel, neboť toto ustanovení je vyhrazeno případům zmatečnosti řízení před soudem. Namítaná vada řízení, tj. rozhodnutí o věci samé bez jednání, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky,

by mohla představovat jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, a tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Nejvyšší správní soud námitce nepřisvědčil. Podle § 51 odst. 1 s.ř.s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Podle § 51 odst. 2 s.ř.s. však soud rozhoduje bez jednání o věci samé i v dalších případech, stanoví-li tak tento zákon.

Případy, kdy soud ze zákona rozhoduje bez jednání o věci samé, jsou upraveny mimo jiné v § 76 s.ř.s. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. „soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.“ Toto ustanovení je součástí právní úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, podle § 101b odst. 4 s.ř.s. se však použije přiměřeně i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Krajský soud zrušil napadenou změnu územního plánu pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Proto mohl rozhodnout o věci samé bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. ve spojení s § 101b odst. 4 s.ř.s., a tento postup stručně zdůvodnil na straně 7 kasační stížností napadeného rozsudku.

Stěžovatel nesouhlasil s klíčovým závěrem krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatele o námitkách navrhovatelů proti změně územního plánu bylo nepřezkoumatelné, neboť z něj nebylo zřejmé, proč byla maximální přípustná výška zástavby na plochách VP a VS stanovena právě na 20 metrů. Podle stěžovatele byla tato hodnota akceptovatelná bez dalšího, neboť důvodem výškové regulace byla ochrana kvality bydlení a náprava toho, že územní plán nestanovil žádná omezení pro výšku zástavby na plochách VS a VP, ačkoli na většině ostatních ploch taková omezení existují. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani tuto námitku. Podle § 18 stavebního zákona má územní plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování má chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

Rozhodnutí o distribuci zátěže v území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudům nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (srov. roz-

sudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Úlohou soudu je totiž bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se proto soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny proto soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

V procesu územního plánování se zvažují zájmy soukromé i veřejné, přičemž výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Územní plán je způsobitelný značně ovlivnit práva a povinnosti fyzických a právnických osob, zejména pak vlastnická práva k nemovitostem nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Odůvodnění opatření obecné povahy má mít základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). V odůvodnění opatření obecné povahy je tudíž třeba uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Totéž platí i pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech s ostatními částmi opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. SS).

Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, popř. proč nejsou účastníkem řízení uváděné skutečnosti pro věc rozhodné. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136,

č. 1795/2009 Sb. NSS). Povinnost textové části územního plánu komplexně odůvodnit přijaté řešení situace v území a vyhodnotit jeho předpokládané důsledky zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území ukládá orgánům územního plánování také část II. odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti ve znění do 31. 12. 2012 (dále „vyhláška č. 500/2006 Sb.“).

Podstatou napadené změny územního plánu bylo zavedení výškové regulace zástavby na plochách VS a VP nacházejících se v průmyslové zóně obce S. Maximální výška zástavby byla stanovena absolutní hodnotou 20 metrů nad povrchem terénu. Proti tomuto omezení brojili navrhovatelé – vlastníci nemovitostí v průmyslové zóně námitkami ze dne 21. 6. 2012, v nichž zdůrazňovali, že stěžovatel navrhl tuto změnu v reakci na stavební záměr jednoho z navrhovatelů postavit na pozemku montážní halu o výšce 30 metrů, následně snížené na výšku lehce přesahující 20 metrů.

Stěžovatel nevyhověl námitkám navrhovatelů s tím, že důvodem výškové regulace zástavby byla ochrana kvality bydlení v přílehlé obytné zóně a náprava chyby v územním plánu, který nestanovil žádná výšková omezení pro stavby v průmyslové zóně. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách ani z jiných částí odůvodnění změny územního plánu však nebylo možné zjistit, proč stěžovatel určil jako maximální přípustnou výšku zástavby na plochách VP a VS právě 20 výškových metrů. Stěžovateli nelze přisvědčit, že tato hodnota je „akceptovatelná bez dalšího“. Potřeba chránit kvalitu bydlení a napravit tvrzené nedostatky územního plánu představuje obecné důvody výškové regulace zástavby v průmyslové zóně, ale sama o sobě neimplikuje konkrétní hodnotu maximálně přípustné výšky zástavby. Zdůvodnění přijaté výškové regulace se odvíjí od povahy a účelu tohoto regulativu a nelze jej učinit bez odborné urbanistické úvahy založené na komplexní analýze charakteru řešeného území a jeho udržitelného rozvoje. Taková úvaha je nezbytná nejen s ohledem na požadavek komplexního odůvodnění přijatého řešení [srov. část II., odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.], ale též s ohledem na nutnost respektovat vlastnická práva vlastníků dotčených nemovitostí a ústavní limity jejich omezení (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Odůvodnění napadené změny územního plánu (včetně odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů), které je součástí správního spisu a které je dostupné též na internetových stránkách stěžovatele, příslušné úvahy postrádá, a proto je nepřezkoumatelné. Není patrné, jaké konkrétní urbanistické hodnoty či hodnoty krajinného rázu výšková regulace chrání. Na nedostatečnost odůvodnění změny územního plánu přitom stěžovatele upozorňoval již Krajský úřad Moravskoslezského kraje ve stanovisku k návrhu změny územního plánu ze dne 20. 4. 2012, které je součástí správního spisu.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:  
Česká společnost pro stavební právo*