

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2020 č. j. 2 As 203/2019-27

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, INCI- DENČNÍ PŘEZKUM, PŘÍPUSTNOST PODMÍNKY PRO- JEDNÁNÍ VÝJIMKY Z REGULACE V ORGÁNECH OBCE, PROCESNÍ PASIVITA VS. PROPORCIONALITA

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

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

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

Rozsudkem ze dne 2. 4. 2020 č. j. 2 As 103/2019-27 Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2019, č. j. 54 A 103/2018-41.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel, jenž je vlastníkem pozemků parc. č. st. X a parc. č. X zapsaných na LV č. X v katastrálním území J. (dále jen „pozemek“), se podáním ze dne 3. 7. 2017 domáhal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 2. 5. 2017, č. j. 014028/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu J. u P., stavební úřad ze dne 13. 12. 2016, č. j. MJuP/09823/2016 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta navrhovatelova žádost o dodatečné povolení stavby „Změna tvaru střechy rodinného domu z pultové na plochou, č. par. X, k. ú. J.“ (dále jen „stavba“), a to z důvodu jejího rozporu s územním plánem; tímž podáním se navrhovatel zároveň domáhal incidenčního přezkumu Územního plánu města J. u P. vydaného usnesením Zastupitelstva města J. u P. ze dne 18. 2. 2004 (dále jen „původní územní plán“), ve znění opatření obecné povahy č. 1/2008 schváleného Zastupitelstvem města J. u P. dne 15. 12. 2008, č. j. 3889/2008/star (dále jen „změna ÚP č. 1“), a opatření obecné povahy č. 1/2011/OOP schváleného Zastupitelstvem města J. u P. dne 29. 6. 2011, č. j. MJuP/06014/2011 (dále jen „změna ÚP č. 2“; původní územní plán ve znění změny ÚP č. 1 a č. 2 pak spo-

lečně dále jen „územní plán“). Krajský soud usnesením ze dne 13. 9. 2018, č. j. 48 A 79/2017-87, vyloučil incidenční přezkum územního plánu k samostatnému projednání.

Navrhovatel uvedl, že původní územní plán jeho pozemek nijak nereguloval; teprve až změnou ÚP č. 1 byl zařazen do plochy č. Z1-3 „plochy čistě obytné“. Tuto změnu však nedoprovázel žádný odkaz na přípustné využití daného pozemku, pročež jej nelze podřadit pod zónu č. 2 „funkční plochy čistě obytné území“; v ní je přitom připuštěno jen „částečně využitelné podkrovi“, což je nesrozumitelný a nepřezkoumatelný pojem. Změna ÚP č. 2 pro funkční plochy „čistě obytné území“ stanovila nové podmínky prostorového uspořádání (připuštění možnosti ploché střechy), čímž se však územní plán stal vnitřně rozporným. Regulativ změny č. 2 totiž odporuje původnímu znění územního plánu, pročež není možné usoudit, jaké je platné funkční využití navrhovatelova pozemku. Normativy prostorového uspořádání stanovené v původním územním plánu navíc odporují bodu I) odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť možnost stanovení podmínek ochrany krajinného rázu nelze interpretovat jako přípustnost omezení tvaru střechy či zakotvení podmínky souhlasu samosprávy s její podobou; nadto tvar střechy je podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Namítal též, že změny ÚP č. 1 a č. 2 jsou vzájemně nekompatibilní s původním územním plánem, pročež měl odpůrce povinnost zajistit jeho vyhotovení ve znění po vydání předmětných změn; jelikož tak neučinil, není seznatelné, jaká část územně plánovací dokumentace platí a která již nikoli. Dále měl za to, že územním plánem se v rozporu se zásadou proporcionality bez zákonného důvodu nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva; na okolních pozemcích v regulovaném území jsou však ploché střechy přípustné. V replice k vyjádření odpůrce poukázal na to, že existují dvě verze změny ÚP č. 1, přičemž obě jsou v rozporu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Krajský soud podaný návrh rozsudkem ze dne 19. 2. 2019, č. j. 54 A 103/2018-41 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Nejprve připustil, že jelikož odpůrce v rámci předloženého správního spisu nedodal vyhotovení původního územního plánu, opatřil si jej soud sám na jeho webových stránkách. Konstatoval, že odpůrce se nedopustil navrhovatelem tvrzeného překročení mezí zákonem vymezené samostatné působnosti. Dále uvedl, že byť je z hlediska přehlednosti a srozumitelnosti územního plánu jeho adresátům nežádoucí a nevhodné nepostupovat podle § 55 odst. 5 stavebního zákona (tj. nepořídít vyhotovení zahrnující úplné znění územního plánu po vydá-

ní jeho změny), nestanovuje tato imperfektní norma žádný následek takového opomenutí; jedná se tedy sice o pochybení odpůrce, avšak bez jakéhokoliv vlivu na zákonnost samotného územního plánu. Přípuštění plochých střech v odůvodněných případech pro všechny kategorie rodinných domů změnou ÚP č. 2 nečiní dle krajského soudu územní plán vnitřně rozporným, neboť v dané změně bylo zároveň stanoveno, že se dosavadní ustanovení původního územního plánu užijí pouze tehdy, nestanoví-li jeho změna č. 2 jinak. Pokud tedy byly ploché střechy podle původního územního plánu nepřipustné a změna ÚP č. 2 je připustila v odůvodněných případech pro všechny typy domů v čistě obytném území, aplikuje se ohledně jejich připustnosti pouze ustanovení změny ÚP č. 2; ostatně se jedná o obecný právní princip *lex posterior derogat legi priori*.

Vymezení pojmů částečně a plně využitelné podkroví, jakož i jejich parametry stanovuje původní územní plán; krajský soud tudíž nepřisvědčil argumentaci navrhovatele, že se jedná o neurčité termíny. Shrnul, že specifikem ploché střechy oproti ostatním typům je absence krovu (střechu nese stropní konstrukce), a tudíž se u tohoto typu střechy nevyskytuje podkroví (tj. prostor pod krovem); jestliže tedy územní plán požaduje pro rodinné domy v čistě obytném území jedno nadzemní podlaží a připouští možnost využití podkroví, je zcela zřejmé, že stavba s plochou střechou může být pouze jednopodlažní. K namítané nepřipustnosti podrobnosti územního plánu spočívající v regulaci typu střech krajský soud uvedl, že z přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. plyne oprávnění odpůrce stanovit podmínky prostorového uspořádání zástavby, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Ten tak učinil u funkční plochy „čistě obytné území“ jednak obecným regulativem omezujícím nejvyšší přípustný počet nadzemních podlaží, jednak omezením přípustných typů střech staveb (zákaz plochých střech), což doplnil definicí pojmu podkroví pro účely územně plánovací dokumentace. Změnou ÚP č. 2 byl regulativ omezující přípustné typy střech staveb upraven připuštěním plochých střech, a to v odůvodněných případech, na základě projednání s orgány města a v omezeném rozsahu. Ze znění této změny dle krajského soudu jasně plyne, že posouzení otázky, zda se v konkrétní věci jedná o odůvodněný případ, se ponechává až do územního řízení; daný regulativ proto nevybočuje z kategorie základních podmínek ochrany krajinného rázu. Odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011-55, či ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015-41. Zvolené normativy nejsou podrobností, která svým obsahem spadá do působnosti regulačního plánu, neboť jsou vztaženy obecně ke všem stavbám ve funkční ploše „čistě obytné území“, nikoliv ke konkrétnímu záměru či ulici, pročež představují obecnou regulaci charakteru zástavby v zájmu ochrany krajinného rázu. Taktéž konstatoval, že pozemek navrhovatele podléhá stejným obecným regulativům jako všechny další stavby v dané ploše; odpůrce přitom nestanovil v územním plánu ani v jeho změnách žádnou podmínku, která by se specificky vázala pouze na pozemek navrhovatele. Omezení vlastníků v podobě stanovení nejvyššího přípustného počtu nadzemních podlaží stavby pak krajský soud nepovažoval za nepřipustné a nepřiměřené omezení vlastnických práv, nýbrž bodem I) odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. předvídanou a v zájmu zachování koherence soustředěné zástavby legitimní regulací. Omezení výšky staveb připuštěním jednoho nadzemního podlaží a podkroví není nepřiměřené účelu dané regulace. Zároveň poukázal, že podle

ustálené judikatury se může správní soud námitkou vlastníka brojící proti neproporcionálnosti zvoleného řešení zabývat jen tehdy, uplatnil-li navrhovatel svou námitku již v procesu pořizování územního plánu.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které požadoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Byl si vědom toho, že nepodal námitky proti změně ÚP č. 2 (vydání původního územního plánu a změny ÚP č. 1 nastalo ještě předtím, než pozemek nabyl); upozorňuje však, že i v takovém případě se dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu musejí správní soudy zabývat tím, zda i přes pasivitu navrhovatele v době přijímání příslušného opatření obecné povahy neexistují závažné důvody pro vyhovění návrhu na jeho zrušení. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014, č. j. 2 As 46/2014-79, či ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, dle nichž těmito závažnými důvody jsou porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Poukázal též na náleze Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, podle kterého, namítá-li navrhovatel nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů, mají se soudy těmito námitkami věcně zabývat, pokud tím nebude zasaženo do práv jiných subjektů. Tvrdil též, že užití plochých střech jen „v odůvodněných případech a na základě projednání s orgány města a v omezeném rozsahu“ je v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona; má totiž za nepřipustné, aby bylo využití pozemku dle územního plánu podmíněno souhlasem samosprávy či projednáním s jejími orgány. Ty dle něj nemají žádnou pravomoc vykládat územní plán při jeho aplikaci v konkrétních případech, jak ovšem předpokládá změna ÚP č. 2. Podstatou jeho žalobní argumentace byl nesouhlas s rozporuplnou praxí odpůrce, který na svém území prokazatelně připouští některé stavby vybraných stavebníků s plochou střechou, ovšem stěžovateli to bez věrohodného důvodu umožněno nebylo. Brojil tedy proti mimoběžnému posouzení jeho žalobní námitky krajským soudem způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Poukázal dále na to, že vyhláška č. 500/2006 Sb. byla v době vydání obou změn ÚP již účinná, pročež bylo povinností odpůrce se jí řídit. Kritizoval také, že odpůrce svůj požadavek na nepřipustnost plochých střech u staveb (mimo jiné na jeho pozemku) ničím nezduvodnil; na okolních funkčních plochách v regulovaném území jsou přitom ploché střechy přípustné. Má za to, že napadený územní plán jej omezuje (nepřipustností plochých střech na stavbách v předmětné ploše) nad únosnou míru, a to bez přezkoumatelně uvedeného důvodu. Není proto respektován požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv osob a nejsou vyváženy zájmy jednotlivých vlastníků; ve vztahu ke stěžovateli jde o řešení zjevně nepřiměřené, excesivní, šikanózní, diskriminační a neodůvodněně zasahující do jeho základních práv.

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

Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný [kasační

důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkázal Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, přitom Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost spočívající v tom, že soudní přezkum napadené územně plánovací dokumentace proběhl na základě její bližší nespecifikované internetové verze, přestože však v žalobě namítal, že existuje více jejích verzí. Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud skutečně vycházel v případě původního územního plánu z jeho znění zveřejněného na webových stránkách odpůrce, neboť ten mu nepředložil jeho originál v listinné podobě.

Co se týče stěžovatelem tvrzených dvou odlišných verzí změny ÚP č. 1, Nejvyšší správní soud konstatoval, že změna ÚP č. 1 (tj. Opatření obecné povahy č. 1/2008, ze dne 15. 12. 2008, č. j. 3889/2008/star) obsahuje především její samotnou výrokovou část. V bodě 1 textové části jejího odůvodnění je pak uvedeno, že „odůvodnění změny č. 1 zpracované projektantem v rozsahu části II odst. 1 písm. a) až e) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jako samostatná část dokumentace změny č. 1 je nedílnou součástí tohoto odůvodnění“; dle bodu 2 týkajícího se postupu při pořizování změny č. 1 pak „na základě vyhodnocení výsledků projednání a návrhu rozhodnutí o námitce nebyly provedeny žádné úpravy návrhu změny č. 1 a pořizovatel podal dne 14. listopadu 2008 návrh na jeho vydání“. Dokument „Návrh a odůvodnění změny č. 1 ÚPM J. u P.“ je tedy nedílnou součástí samotné změny ÚP č. 1 a jakožto samostatná partie její textové části představuje odůvodnění přijatého opatření obecné povahy; návrh změny ÚP č. 1 přitom nedoznal po veřejném projednání žádných úprav, a nebylo proto nezbytné jej pro potřeby jeho včlenění do textové části změny ÚP č. 1 upravit do nového znění. V případě samotné změny ÚP č. 1 a jejího návrhu a odůvodnění se proto fakticky nejedná o dva samostatné (natož jakkoliv vzájemně rozporné) dokumenty, neboť společně tvoří jediný celek, který obsahuje výrok i odůvodnění daného opatření obecné povahy. Stěžovateli proto nelze přisvědčit v tom, že by soudní přezkum proběhl na základě nějaké nespecifikované verze územně plánovací dokumentace; krajský soud totiž vycházel ze stěžovatelem nezpochybněného znění původního územního plánu zveřejněného na webových stránkách odpůrce a z jediné existující varianty změny ÚP č. 1, která je však tvořena jak samotným opatřením obecné povahy (obsahujícím

výrokovou část a některé pasáže odůvodnění), tak do něj skrže jeho textovou část včleněného dokumentu „Návrh a odůvodnění změny č. 1 ÚPM J. u P.“. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je proto nedůvodná.

Vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu pro jeho vnitřní nesrozumitelnost [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] spatřoval stěžovatel v údajném zásadním nesouladu mezi regulací prostorového uspořádání podoby střech rodinných domů ve funkční ploše „čisté obytné území“ v původním územním plánu a jeho změně č. 2. Nejvyšší správní soud předsedl jako podstatně, že regulativy původního územního plánu pro všechny typy rodinných domů bez dalšího nepřipouštěly plochou střechu [srov. kap. I. písm. c) bod 1 dílu B) textové části původního územního plánu, resp. bod 17 tohoto rozhodnutí]; změna ÚP č. 2 následně pro všechny kategorie rodinných domů umožnila v odůvodněných případech, v omezeném rozsahu a po projednání s orgány města užití ploché střechy [srov. kap. 1.6 textové části změny ÚP č. 2, resp. bod 18 tohoto rozhodnutí]. Odpůrce dále ve změně ÚP č. 2 jasně uvedl, že „nadále platí původní územní plán, pokud změna ÚP č. 2 nestanoví jinak“ [srov. bod 1 7 z měny ÚP č. 2]. Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele za situace takto formulovaných regulativů a kvazi-derogačního ustanovení nespaturuje napadený územní plán jakožto celek jako nikterak vnitřně rozporný, natož nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. Má za logické, že po nabytí účinnosti změny ÚP č. 2 je výchozím pravidlem prostorového uspořádání dané funkční plochy stále obecný zákaz užití plochých střech na všech typech rodinných domů (dle původního územního plánu), z něž je však v odůvodněných případech připuštěna výjimka (stanovená změnou ÚP č. 2); jestliže tedy tato výjimka nebude stavebníkovy z jakéhokoli důvodu přiznána (ať již pro neudělení souhlasu orgánem samosprávy nebo kvůli nepodržení konkrétní věci stavebním úřadem pod neurčité právní pojmy „odůvodněný případ“ či „omezený rozsah“), platí obecný zákaz užití ploché střechy. Nejvyšší správní soud tedy nenaznal, že by napadený územní plán připouštěl „dvojitý“ výklad způsobující jeho nesrozumitelnost, jak tvrdí stěžovatel. Nelze přisvědčit ani jeho argumentaci, že tento závěr činí § 55 odst. 5 stavebního zákona obsoletním. Vyhotovení územního plánu u jeho úplném znění po vydání příslušné změny nemá samo o sobě žádný vliv na platnost regulativů původního (zpracovávanou změnou dotčeného) územního plánu. Jedná se pouze o administrativní povinnost pořizovatele územního plánu směřující ke zjednodušení a zpřehlednění orientace v toho času rozhodné územně plánovací dokumentaci; úplné znění aktuálně platného územního plánu je přitom vyhotoveno na základě obsahu (resp. případných derogačních ustanovení) jeho změny. Kasační námitka je proto nedůvodná.

Dále stěžovatel v řadě případů brojil proti nesprávnému posouzení právních otázek krajským soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pokud jde o jeho nesouhlas s vypořádáním námitky vůči nevyhotovení úplného znění územního plánu ve smyslu § 55 odst. 5 stavebního zákona po vydání příslušných změn ÚP č. 1 a č. 2, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem vysloveným krajským soudem. Ten konstatoval, že byť je z hlediska přehlednosti a srozumitelnosti opatření obecné povahy nežádoucí a nevhodné nevyhotovit

jeho úplné znění, norma ukládající tuto povinnost (§ 55 odst. 5 stavebního zákona) je imperfektní, čili nestanovuje pořizovatel za její opomenutí žádný následek (sankci)^{*)}. To je pravda, nicméně ve vztahu ke stěžovateli to není rozhodné. Rozhodné je, že ani vůči adresátům skutečnost, že úplné znění nebylo zveřejněno, nezpůsobuje následek v podobě zákazu uplatnění provedených změn na ně. I tehdy, nebylo-li úplné znění zahrnující v sobě provedenou změnu vyhotoveno, tato změna adresáty, tedy i stěžovatele, zavazuje. Krajský soud proto ve výsledku správně, byť s ne zcela přesným odůvodněním uzavřel, že nevyhotovení územního plánu zahrnující jeho úplného znění po vydání změny ÚP č. 1 a č. 2 sice bylo pochybením odpůrce, avšak bez jakéhokoli vlivu na zákonnost samotného územního plánu. Kasační námitka je nedůvodná.

Stěžovatel též tvrdil, že je nepřipustné, aby bylo využití pozemku dle územního plánu podmíněno souhlasem samosprávy či projednáním s jejími orgány, neboť ty nemají žádnou pravomoc vykládat územní plán při jeho aplikaci v konkrétních případech. Pakliže by to dle změny ÚP č. 2 byla skutečně obec (resp. její orgán) při výkonu své samostatné působnosti, jak tvrdí stěžovatel, kdo v konkrétním správním (územním či stavebním) řízení interpretuje a aplikuje příslušnou územně plánovací dokumentaci, jednalo by se dle Nejvyššího správního soudu skutečně o nezákonnou úpravu. Rozhodnutí a jiná opatření podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5 a části čtvrté stavebního zákona totiž může vydávat zásadně pouze stavební úřad, jímž je sice mnohdy obecní úřad jakožto orgán obce, avšak jednáící v přenesené působnosti (srov. § 6 odst. 3 ve spojení s § 13 odst. 1 a 3 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v tomto posuzovaném případě ze změny ÚP č. 2 žádný takový záměr (nezákonné změny kompetence orgánu aplikujícího územní plán) neplyne. Správním orgánem vedoucím příslušné správní (územní či stavební) řízení o konkrétním záměru stavebníka je „klasický“ stavební úřad jednáící v přenesené působnosti (změna ÚP č. 2 se v tomto ohledu nikterak nesnaží modifikovat kogentní zákonnou úpravu); ostatně byl to stavební úřad, kdo v projednávané věci vydal prvostupňové správní rozhodnutí deklarující rozpor stěžovatelovy stavby s územním plánem. Výhradně stavební úřad (příp. orgán územního plánování) tedy aplikuje územní plán na individuální skutkovou situaci, právě on interpretuje neurčité právní pojmy „odůvodněný případ“ a „omezený rozsah“ obsažené ve změně ÚP č. 2; nadto však ještě v rámci posuzování naplnění podmínek pro možné udělení výjimky z obecného zákazu plochých střech zohledňuje, zda byl tento záměr projednán (logicky s kladným výsledkem) s orgány města v jejich samostatné působnosti.

K posouzení tedy zůstala pouze právní otázka, zdali odpůrce může jakožto jednu z podmínek pro udělení výjimky z obecného regulativu prostorového využití určité funkční plochy stanovit povinnost jejího projednání s orgány obce jednájícími přitom v samostatné působnosti. Nejvyšší správní soud měl za to, že předmětná úprava je zákonná, neboť představuje akceptovatelný způsob realizace ústavně garantovaného práva obce na samosprávu spočívajícího v ovlivnění prostorového uspořádání jejího území. Je třeba připomenout, že v posuzovaném případě je pro předmětnou funkční plochu stanoven

obecný regulativ (tj. zákaz plochých střech), který dává všem vlastníkům příslušných pozemků a zároveň také obecní samosprávě výchozí jasnou a určitou představu o podobě rodinných domů v daném prostoru. Jestliže je dle územně plánovací dokumentace z této regulace možné v individuálních případech povolit výjimku, jde o nástroj k tomu, aby mohl být výjimečně, z důvodů „politických“ (rozhodnutí o povolení výjimky je v politickém uvážení obecní samosprávy a obecní samosprávu za ně stíhá především politická odpovědnost, vyjma případů zjevných excesů a svévole, jichž se obecní samospráva nesmí dopustit nikdy), naplněn zájem obce na tom, formovat svůj architektonický charakter, krajinný ráz obce a jejího okolí či docílit jiného veřejného zájmu. Lze si dobře představit některé vhodné důvody uplatnění výjimky z obecného zákazu plochých střech: Například takový stavební záměr, který vybočením z architektonických zvyklostí v obci vytvoří, zejména ve spojení s konkrétním umístěním či v kontextu s jinými stavbami, krajinným rázem, přírodními prvky v okolí atd., obzvláště hodnotný příspěvek k estetice obecního prostředí, harmonický s dosavadní výstavbou a zvyšující její estetickou hodnotu třeba tím, že bude působit jako vhodný stylový protiklad převládající výstavby bez plochých střech, a tím upozorní na základní stylový prvek v obci a zdůrazní jej (viz podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101, č. 2107/2010 Sb. NSS). Je zjevné, že k dosažení například tohoto účelu je třeba, aby výjimky zůstaly výjimkami a byly pečlivě zváženy nejen ryze architektonicky či urbanisticky, ale i v rámci politického života obce. Bariérou nadužívání výjimek bez vskutku vážného důvodu je pak pravomoc stavebního úřadu korigovat příliš benevolentní přístup obecní samosprávy výkladem již shora zmíněných neurčitých právních pojmů „odůvodněný případ“ a „omezený rozsah“. Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil, že možnost této výjimky (tj. připuštění ploché střechy) je umožněna vůči všem pozemkům nacházejícím se v takto regulované ploše; nejedná se tedy o nějaký selektivní, neodůvodněný a diskriminační výběr pouze určitých lokalit.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že si byl vědom svého rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, v němž dospěl mimo jiné k závěru, že „*obec nemůže v územním plánu podmínit určité záměry souhlasem zastupitelstva*“; tento názor přitom odůvodnil tak, že „*stavební zákon v některých případech počítá s podmínkou souhlasu zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna, např. v § 188a odst. 1 písm. c) až e) stavebního zákona. To však není případ sporné podmínky stanovené územním plánem. Umožnění stanovit takovou podmínku by ve svém důsledku mohlo otevřít prostor pro diskriminaci či libovůli zastupitelstva, které by dle své volné úvahy některým investorům mohlo souhlas udělit, zatímco jiným nikoli. Dokonce by byl prostor pro případné vydírání či nezákonný nátlak na investory. V územním plánu musí být stanoveny podmínky pro realizaci záměrů transparentně a rovně pro všechny, obec má ve své dispozici realizaci takových záměrů ovšem i zcela vyloučit, případně připustit pouze na vymezených plochách či lokalitách, popř. za splnění věcných podmínek vyhovujících kritériu proporcionality.*“ Má však za to, že nyní přezkoumávané zakotvení souhlasu

*) Vztaheno k právní úpravě před novelou (zákon č. 225/2017 Sb.).

orgánu obce jakožto jedné z podmínek pro připuštění výjimky z obecné regulace stavebním úřadem v konkrétním správním řízení má zásadně odlišnou povahu, než tomu bylo v odkazovaném rozhodnutí. V daném případě se totiž jednalo o souhlas zastupitelstva obce se samotnou realizací (umístěním) stavebního záměru bytových domů, bez něž nebylo možné tuto stavbu vůbec uskutečnit, přičemž stavebník (developer) si nemohl až do příslušného rozhodnutí zastupitelstva vůbec učinit závěr o souladu svého stavebního záměru s územním plánem; nadto zde nebyl shledán zjevný legitimní účel takové úpravy. Nejvyšším správním soudem nyní posuzovaná věc je však odlišná, neboť předmětný souhlas orgánu obce se týká pouze výjimky z dílčího regulativu prostorového uspořádání rodinného domu (jeho střechy); nemá tedy vliv na samotnou realizaci stavby, stavebník přitom může vycházet z obecného pravidla (zákazu ploché střechy), z něž pouze může (v případě svého zájmu) požádat o „nenárokovou“ výjimku. Legitimní účel takové úpravy pak lze spatřovat v oprávněném zájmu obce formovat vhodným způsobem svůj architektonický styl, a tím i celkový ráz obce. Nejvyšší správní soud proto v této souvislosti odkázal na náleze Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (jímž Ústavní soud zrušil výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, byť nikoliv z důvodů týkajících se řešené otázky), v němž opět zdůraznil ústavně zakotvené právo na samosprávu při regulaci svého území, pakliže obcí zvolená úprava nevybočuje z mezí zákonnosti. Konstatoval, že „v nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010 sp. zn. IV.ÚS1403/09 (N88/57SbNU155) Ústavní soud dovodil, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva. S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že stavební zákon a prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezahnuje-li do věci, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů. Ústavní soud tedy na tomto místě zdůrazňuje, že v přezkoumávané věci neřešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale řešil právě oprávnění stěžovatele přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis (zde vyhláška č. 500/2006 Sb.) výslovně neupravuje“. Nejvyšší správní soud shrnuje, že jelikož odpůrcem stanovená podmínka souhlasu orgánu obce s udělením předmětné výjimky z regulativů pro-

storového uspořádání určité funkční plochy dle jeho názoru není v rozporu žádným ustavením relevantních právních předpisů (ani stěžovatelem tvrzeným § 43 odst. 3 stavebního zákona), je zvolená úprava akceptovatelným projevem ústavně zaručeného práva obce na samosprávu. Kasační námitka proto není důvodná.

Závěrem pak stěžovatel brojil proti neproporcionálnímu a řádně neodůvodněnému zásahu do jeho vlastnického práva k předmětnému pozemku způsobenému regulací prostorového uspořádání příslušné funkční plochy (zákazem plochých střech), což jej údajně omezuje nad únosnou míru; není přitom dle něj respektován požadavek rovného zacházení, minimalizace zásahů do individuálních práv osob a vyváženost zájmů jednotlivých vlastníků. Nejvyšší správní soud však poukazuje na to, že stěžovatel nepodal námitky proti změně ÚP č. 2 v rámci procesu jejího přijímání, a to přestože tak učinit mohl (v okamžiku pořizování původního územního plánu a jeho změny č. 1 ještě nebyl vlastníkem předmětného pozemku). Sám si přitom je, s ohledem na úvodní partie podané kasační stížnosti, zjevně vědom ustálené judikatury k této právní otázce. Dle ní, mohl-li navrhovatel soudního přezkumu územního plánu podat námitky nebo připomínky a nečinil tak, je soud povinen se zabývat pouze tím, zda existují závažné důvody pro vyhovění tomuto návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. I Ao 2/2010-116, Sb. NSS č. 2397/2011). Za závažné důvody pro zrušení opatření obecné povahy i přes pasivitu navrhovatele v době jeho přijímání přitom bylo shledáno pouze porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. I Ao 2/2010-185, Sb. NSS č. 2397/2011 Sb.). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, č. j. I Ao 6/2011-162, pak platí, že nepodáním námitek ve fázi pořizování územního plánu k otázce přiměřenosti zásahu do svého práva se dotýčný zbavuje možnosti, aby takové jeho připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem; přezkum proporcionality však nemůže provádět jako první na místo správního orgánu soud. Nejvyšší správní soud proto konstatoval, že tato námitka je nepřipustná s ohledem na dřívější procesní pasivitu stěžovatele, který příslušnými instituty nebrazil proti změně ÚP č. 2 v rámci jejího pořizování; resp. nečinnost jeho právního předchůdce, který nenapadl původní územní plán (stanovující výchozí regulaci střech), což je skutečnost jdoucí po převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku k tíži stěžovatele. Nadto se lze ztotožnit s vypořádáním krajského soudu, dle něž pozemek stěžovatele podléhá totožnému regulativu jako všechny ostatní pozemky ve funkční ploše „čistě obytné území“; odpůrcem tedy nestanovil v územním plánu ani v jeho změnách žádnou úpravu, která by se specificky (odlišně) vázala pouze na pozemek stěžovatele a mohla by tak vůči němu být zjevně diskriminační ve srovnání s vlastníky jiných pozemků v totožné funkční ploše.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek, pročež zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN,
PŘEKROČENÍ MÍRY PODROBNOSTI**

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

Rozsudkem ze dne 28. 2. 2020 č. j. 3 As 282/2017-70 Nejvyšší správní soud zrušil na základě kasační stížnosti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2017, č. j. 79 A 1/2016-82 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Zastupitelstvo obce M. M. vydalo dne 19. 12. 2012 cestou opatření obecné povahy č. 3/2012, Změnu č. 4 územního plánu obce M. M., K. pod P. (dále též jen „změna č. 4“), která nabyla účinnosti dne 4. 1. 2013. Změna č. 4 umožňovala výstavbu nové prodloužené sedačkové lanovky a rozšíření sjezdovky na místě stávajícího lyžařského vleku a sjezdovky C v areálu P.-O. Návrhem ze dne 3. 1. 2016 se navrhovatel u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení změny č. 4 podle § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48, návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., z důvodu absence aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2017 č. j. 3 As 126/2016-38, a uložil krajskému soudu návrh věcně projednat. Krajský soud nato (nyní napadeným) rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, č. j. 79 A 1/2016-82, předmětné opatření obecné povahy zrušil.

Krajský soud shledal důvodným již první návrhový bod, dle kterého změna č. 4 přesahuje svou podrobností zákonem vymezený rámec pro územní plán v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Uvedl, že zdůvodnění přijatého řešení (str. 23 bod 3.3 odůvodnění změny č. 4) obsahuje velmi podrobné vymezení záměru včetně parametrů nové lanové dráhy – vodorovná délka, prodloužení v dolní i horní části, kapacita a dopravní obslužnost. Tento popis je znázorněn také v grafické části změny č. 4, tj. ve výkresu označeném „lanová dráha na sjezdovce „C“ v lyžařském areálu P.-J. – přehledná situace z listopadu 2010, číslo výkresu 0.1, měřítko 1 : 2 000“. V této souvislosti krajský soud zmínil, že na přílišnou podrobnost upozorňoval odpůrkyni také Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve svém stanovisku ze dne 3. 10. 2012, č. j. MSK 122021/2012. Podle krajského soudu dopadá na posuzovaný případ novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „novela č. 350/2012 Sb.“), a to konkrétně ve vztahu k § 43 odst. 3 stavebního zákona, který s účinností od 1. 1. 2013 v poslední větě stanoví,

že územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Podle přechodného ustanovení čl. II bodu 4 citované novely platí, že části územně plánovací dokumentace, které podle stavebního zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb., nemohou být její součástí, se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny. Krajský soud konstatoval, že změna č. 4 de facto umísťuje do území nikoli záměr jeho využití, ale zcela určitou konkrétní stavbu s jednoznačně daným účelem a také podmínkami pro umístění, čímž obsahově odpovídá rozhodnutí o umístění stavby ve smyslu § 79 odst. 1 stavebního zákona. Tento postup je nejen v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona, ale představuje porušení tohoto zákona také v dalším směru, a to z hlediska kompetence správních orgánů (§ 54 odst. 2 stavebního zákona); v daném případě překročilo zastupitelstvo odpůrkyně svou pravomoc na úkor příslušného stavebního úřadu a odepřelo potenciálním účastníkům územního řízení realizovat jejich hmotná a procesní práva. Zjištěnou nezákonnost považoval krajský soud za natolik zásadní, že shledal nadbytečným zabývat se dalšími návrhovými body.

Proti tomuto rozsudku podala obec M. M. – odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, že vydáním změny č. 4 překročila svoji pravomoc, proto, že toto opatření obecné povahy obsahovalo podrobnosti náležející svou povahou územnímu rozhodnutí. Měla za to, že k překročení pravomoci nemohlo dojít především z toho důvodu, že v době vydání změny č. 4 nebyla novela č. 350/2012 Sb. ještě účinná. Krajský úřad ji ve svém stanovisku na chystanou novelu stavebního zákona upozornil a stěžovatelka na toto upozornění reagovala a nechala všechny podrobnosti nad rámec stanovený stavebním zákonem vypustit (viz str. 5 odůvodnění změny č. 4). Jestliže ani po této úpravě napadené opatření obecné povahy nevyhovovalo požadavkům zákona, mělo být zrušeno toliko v bodech 3 a 4, které se týkaly stanoviska krajského úřadu. Stěžovatelka tvrdila, že výroková část změny č. 4 neobsahuje žádné podrobnosti nad rámec územního plánu; délku, kapacitu a převýšení navržené lanovky nelze za takové podrobnosti považovat. Podle stěžovatelky se de facto jedná o jedinou větu: „Lanovka bude mít délku cca 690 m, převýšení 150 m a kapacitu 1200 osob/hod.“ Navrhovatel brojil proti odůvodnění změny č. 4, to však podle názoru stěžovatelky podrobnosti obsahovat smí.] Ve druhém okruhu námitek stěžovatelka vyjádřila názor, že změnu č. 4 nebylo vůbec namístě soudním rozhodnutím rušit. Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. totiž výslovně stanoví, že část územního plánu, která přesahuje zákonem stanovenou míru konkrétnosti, se nepoužije; stavební úřad by k ní tudíž v územním řízení neměl vůbec přihlížet. Při jakémkoli stavebním řízení by tedy musel účastníky i obec na tuto skutečnost upozornit a obec vyzvat k odstranění závadového stavu při první změně územního plánu. Do doby aktualizace územního plánu by proto nebylo možné změnu č. 4 vůbec použít. Zatřetí stěžovatelka krajskému soudu vytkla, že ve věci rozhodl bez jednání. Uvedla, že krajský soud ji po zrušení usnesení č. j. 79 A 1/2016-48 Nejvyšším správním soudem nepoučil podle § 51 odst. 1 s. ř. s., čímž zkrátil její právo zúčastnit se

jednání a vyjádřit se k návrhu – konkrétně ke skutečnosti, že na doporučení krajského úřadu ve změně č. 4 reagovala. Povinnost zajistit podmínky spravedlivého řízení spočívá na soudu; krajský soud jí měl proto před meritorním rozhodováním znovu poučit ve smyslu citovaného ustanovení. Stěžovatelka závěrem navrhla, aby v případě zamítnutí její kasační stížnosti nebyly navrhovateli přiznány náklady řízení. Návrh na zrušení změny č. 4 považuje za šikanózní výkon práva. Uvedla, že navrhovatel v době vydání napadeného opatření obecné povahy neexistoval, veřejného projednání změny č. 4 se nezúčastnili ani jeho zakládající členové. Navrhovatel tedy těžko může tvrdit, že vydáním změny č. 4 byl zkrácen na svých subjektivních právech. Návrh byl nadto uplatněn na samém konci zákonné lhůty a navrhovatel ani nenamítá, že by napadeným opatřením obecné povahy mělo dojít k fatálnímu a nenapravitelnému zásahu do přírody. Nadto se navrhovatel opakovaně odvolává na dokumentaci, která se ke změně č. 4 nevztahuje.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vytkaným postupem krajského soudu, který ve věci rozhodl bez jednání. Dle názoru stěžovatelky měla být krajský soudem po vrácení věci znovu vyzvána, aby se vyjádřila, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání. Měla za to, že v důsledku nenařízení jednání jí bylo znemožněno reagovat na argument týkající se upozornění krajského úřadu, kdy hodlala vysvětlit, že jej v napadeném opatření obecné povahy reflektovala. Tato námitka je důvodná. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatelce bylo dne 2. 2. 2016 doručeno poučení ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. Na uvedenou výzvu stěžovatelka ve stanovené dvouměsíční lhůtě nereagovala, čímž nastala fikce souhlasu s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48, krajský soud návrh odmítl. Ze spisu krajského soudu se dále podává, že poté, co bylo toto usnesení Nejvyšším správním soudem dne 26. 4. 2017 zrušeno a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení, nečinil již krajský soud před novým rozhodnutím ve věci další procesní úkony, tedy ani neobeslal účastníky s novou výzvou dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Z judikatury Nejvyššího správního soudu se nicméně podává, že „*souhlas účastníka řízení s rozhodnutím krajského soudu o věci samé bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. udělený ještě předtím, než v řízení krajský soud poprvé rozhodoval, nelze bez dalšího vztáhnout na nové rozhodnutí krajského soudu poté, co bylo jeho první rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno*“ (viz rozsudek ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Azs 3/2010-92; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz). Pouze ve výjimečných případech lze připustit, že porušení povinnosti postupovat dle citovaného ustanovení nezakládá samo o sobě vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Mezi tyto případy řadí Nejvyšší správní soud především situace, kdy po zrušení rozhodnutí kasačním soudem již krajský soud nemá (v důsledku vysloveného závazného právního názoru) při novém rozhodování žádný prostor pro další vlastní uvážení (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008-129). Nejvyšší správní soud taktéž judikoval, že důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu nemusí být ani důvodně namítané porušení § 51 odst. 1 s. ř. s., pokud není stěžovatelem konkrétně zohledněno, jak měla absence ústního jednání negativně zasáhnout do sféry jeho veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) a o která práva se jednalo (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2019, č. j. 3 As 187/2018-39). Jinými slovy, omezí-li se stěžovatel na pou-

hé konstatování o existenci předmětné procesní vady, aniž by současně namítal, že v jejím důsledku nemohl například navrhnout provedení konkrétního důkazu, vyjádřit se ke konkrétním listinám založeným ve správním spisu apod., není zásadně nezbytné jen z tohoto důvodu napadený rozsudek rušit.

Nejprve Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud v dané věci krajský soud rozhodoval meritorně a napadeným rozsudkem zrušil opatření obecné povahy pro rozpor se zákonem, nebyla splněna žádná ze zákonem předvídaných podmínek pro rozhodování bez nařízení jednání podle § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud jde dále o (výše konstatované) nedodržení postupu vyplývajícího z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., nelze přehlédnout, že stěžovatelka poukázala na konkrétní skutečnosti, které nemohla v důsledku absence jednání v řízení před krajským soudem uplatnit. Její argumentace tedy nezůstala pouze v rovině prostého konstatování o porušení jejich procesních práv a lze tak mít za to, že byla v uplatňování svých procesních práv vskutku zkrácena. S ohledem na uvedené (a při zohlednění faktu, že předchozím zrušujícím rozhodnutím kasačního soudu nebyly sporné otázky autoritativně vyřešeny) lze tedy odepření možnosti stěžovatelky vyjádřit se k zamýšlenému rozhodování bez nařízení jednání považovat za těžkou procesní vadu v řízení před krajským soudem. Takový postup bez dalšího implikuje nezákonnost následně vydaného rozsudku. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak je naplněn.

Přestože konstatovaná procesní vada implikuje nezákonnost napadeného rozsudku per se, nepovažoval Nejvyšší správní soud za vhodné ustát pouze na tomto konstatování. Z hlediska dalšího řízení před krajským soudem se mu jevílo naopak vhodné vyjádřit se alespoň v obecné rovině k některým dalším otázkám nastoleným kasační stížností v rozsahu, kde je to z povahy věci možné. Kasační soud za daného stavu věci nemohl předjímat, zda poté, co bude stěžovatelce dána možnost uplatnit její argumentaci a důkazní návrhy na nařízeném jednání, nedojde k posunu ve skutkovém či právním náhledu na projednávanou věc, měl však za to, že je žádoucí dát soudu i účastníkům jisté vodítko pro další možné úvahy. V souzené věci krajský soud shledal, že napadené opatření obecné povahy, v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona, přesahuje přípustnou míru podrobnosti, a primárně pro tuto vadu (rozpor se zákonem) je jako celek zrušil. Nejvyšší správní soud měl nicméně za to, že tento důvod nemůže obstát. K tomuto závěru lze přitom dojít, aniž by kasační soud posuzoval správnost závěru o excesivní míře podrobnosti napadeného opatření. Nejprve upozornil, že podle ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy*. Krajský soud nicméně při přezkumu předmětného opatření výslovně aplikoval právní úpravu, která nabyla účinnosti (1. 1. 2013) až poté, co bylo toto opatření vydáno (19. 12. 2012) – viz první odstavce na str. 5 rozsudku. Je tedy evidentní, že pokud by obsah posuzovaného opatření byl v rozporu s právní úpravou, která nabyla účinnosti až po jeho vydání, nemohlo by být z tohoto důvodu zrušeno; tento závěr krajského soudu tedy neobstojí. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s názorem krajského soudu, dle kterého novela č. 350/2012 Sb. pouze explicitně upravila to, co bylo možné dovodit již z předcházející úpravy. S krajským soudem lze souhlasit v tom, že

územní plán obce tak, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona, je koncepční řešení, jehož smyslem je určit základní parametry regulace území obce, čemuž má z logiky věci odpovídat i míra jeho podrobnosti. Ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona v době přijímání posuzovaného opatření obecné povahy nicméně toliko stanovilo, že *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce přepřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje*. Jakkoli lze připustit, že by územní plán, jakožto koncepční dokument, vskutku neměl svou podrobností nahrazovat otázky vyhrazené regulačnímu plánu či předjímat obsah případného územního rozhodnutí, které by bylo v jeho intencích vydáváno, nelze hovořit o tom, že by nedodržení tohoto požadavku v době před nabytím účinnosti novely č. 350/2012 Sb. zakládalo přímý rozpor se zákonem a mohlo tak být důvodem pro natolik razantní zásah soudní moci do výkonu veřejné správy, jako je zrušení územního plánu (jeho změny). Změna nastala teprve po přijetí novely č. 350/2012 Sb., která s účinností od 1. 1. 2013 výslovně zakotvila v § 43 odst. 3 stavebního zákona pravidlo, že *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím*. Odůvodnil-li krajský soud zrušení napadeného opatření obecné povahy též porušením § 54 odst. 2 stavebního zákona, neboť dovodil, že stěžovatelka překročila své zákonem stanovené pravomoci, ani tento závěr nelze jako důvod pro zrušení napadeného aktu akceptovat. I za situace, kdy by stěžovatel (respektive jeho zastupitelstvo) fakticky ve vydané změně územního plánu determinoval obsah budoucího územního rozhodnutí, které by na jeho základě mohlo být v budoucnu vydáno, nejednalo by se o vykročení mimo jeho pravomoc. Jestliže je možné pravomoc doktrinálně vymezit jako soubor mocenských (vrchnostenských) nástrojů přidělených správnímu orgánu k výkonu jemu svěřené působnosti (ve správním řízení v rámci jeho věcné, místní a funkční příslušnosti), není pochyb o tom, že zastupitelstvo obce M. M. ze svých pravomocí nevybočilo, neboť napadeným opatřením obecné povahy změnilo podmínky využití části území obce, tedy postupovalo v intencích § 54 odst. 2 stavebního zákona. Pokud by snad touto cestou vydalo nikoli koncepční dokument, ale správní akt, který by podrobností zvolené regulace fakticky nahrazoval územní rozhodnutí (jak tvrdí krajský soud), mohlo by tím hypoteticky vykročit mimo rozsah své působnosti, vymezené jí v oblasti (zjednodušeně řečeno) regulace funkčního a prostorového využití území obce. Z hlediska zákonnosti opatření obecné povahy nicméně není podstatné, zda by zastupitelstvo obce vykročilo mimo rozsah své působnosti či svěřených pravomocí; v obou případech jde zásadně o natolik závažnou vadu přijímání územního plánu, pro kterou by bylo namístě je zrušit (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V této posuzované věci však důvod pro takový postup nebyl dán. Především nešlo přehlédnout, že předmětná změna územního plánu (opatření obecné povahy) budoucí územní rozhodnutí (tj. individuální správní akt) reálně nahrazovat nemohlo, neboť vyžaduje-li stavební pokračování zákon pro realizaci předpokládané stavby vydání územního a stavebního povolení, nemohlo by sloužit jako (přímý) podklad pro vydání stavebního povolení; vždy by bylo nutné vést nejprve řízení o umístění stavby a teprve na jeho základě by se vedlo řízení o vydání stavebního povolení (od možnosti vést dle recentní úpravy společné řízení dle § 94j a násl. stavebního zákona lze odhlédnout, neboť na uve-

deném principiálně ničeho nemění). I kdyby tedy premisa, z níž vycházel krajský soud, byla správná, napadeným opatřením obecné povahy nebyla stavebnímu úřadu odnímána pravomoc vést v budoucnu (v rámci zákonem svěřené působnosti) územní řízení a vydat v něm územní rozhodnutí.

Bez ohledu na to, co bylo uvedeno výše, nešlo přehlédnout ani specifickou právní situaci vyplývající z úpravy časového střetu právní úpravy obsažené v § 43 odst. 3 stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012 a znění účinného od 1. 1. 2013. Čl. II bod 4 novely č. 350/2012 Sb., obsahuje přechodné ustanovení, podle kterého části územně plánovací dokumentace, které podle stavebního zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti této novely nemohou být její součástí, „*se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny*“. Je zjevné, že novela č. 350/2012 Sb. má účinky tzv. nepravé retroaktivity. Nevede přitom ke zneplatnění územních plánů (jejich částí), které nevyhovují nové právní úpravě, nýbrž sleduje jejich postupnou harmonizaci cestou provádění změn (tedy bez vnějších zásahů, ať již prostřednictvím přezkumného řízení či rozhodování správních soudů). Existuje-li v období po 1. 1. 2013 dříve přijatý územní plán, který překračuje míru podrobnosti stanovenou v § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb., nemá být v období od 1. 1. 2013 v této konkrétní části aplikován. Jinými slovy, parametry a charakteristiky takového opatření, které vybočují z přípustného rámce konkrétnosti, se s účinností novely č. 350/2012 Sb. staly ex lege neúčinnými. Taková část územně plánovací dokumentace proto není způsobilá vyvolat žádné právní následky, a z logiky věci tak ani nemůže být způsobilá dotknout se práv jejich potenciálních adresátů. Platí proto, že i za situace, kdy by zákaz vyjádřený v ustanovení § 43 odst. 3 in fine stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 byl odvoditelný i ze znění tohoto ustanovení před uvedenou novelou (s čímž však Nejvyšší správní soud nesouhlasil) a napadená změna územního plánu by skutečně překračovala akceptovatelnou míru podrobnosti, mohl krajský soud za použití přechodného ustanovení čl. II. bod 4 novely č. 350/2012 Sb. dovodit jen neúčinnost této změny (její částí) a její neaplikovatelnost. Vzhledem k tomu, že tyto vyhaslé a nepoužitelné části územního plánu by nebyly způsobilé vyvolat jakékoli zkrácení práv navrhovatele (i jakéhokoli jiného subjektu) ve smyslu § 101a věty první s. ř. s., musel by krajský soud v tomto případě návrh bez dalšího zamítnout pro nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele. Konsekventně pak platí, že ze stejného důvodu by nebyl dán důvod ke zrušení předmětné změny územního plánu, pokud by se ukázalo, že svým obsahem nevybočuje z mezí parametrů kladených na územní plány stavebním zákonem. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud shrnul, že návrhový bod, který krajský soud shledal důvodným, v žádném případě neobstojí.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s., a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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