



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelů: **a) Hana Vitvarová**, bytem Malešická 2407/22, Praha 3, **b) Jiří Horník**, bytem Černolice 178, Mníšek pod Brdy, **c) Vladimír Jiras**, bytem Černolice 159, Mníšek pod Brdy, **d) Lenka Pavlasová**, bytem Neumannova 145/1, Praha 5 - Zbraslav, **e) Tomáš Pavlas**, bytem Černolice 169, Mníšek pod Brdy, **f) Martin Sgalitzer**, bytem Černolice 151, Mníšek pod Brdy, **g) Markéta Dušková**, bytem Jaromírova 176/52, Praha 2, **h) Robin Renelt**, bytem Černolice 156, Mníšek pod Brdy, **ch) Jiří Mudr**, bytem Černolice 41, Mníšek pod Brdy, **i) Ivana Pechanová**, bytem Černolice 130, Mníšek pod Brdy, a **j) Pavel Zdráhal**, bytem Černolice 135, Mníšek pod Brdy, všichni zast. JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem Janáčkovo nábřeží 39/51, Praha 5 – Smíchov, proti odpůrkyni: **obec Černolice**, se sídlem Černolice 64, Mníšek pod Brdy, zast. Mgr. Filipem Smějou, advokátem se sídlem Vinohradská 938/37, Praha 2, proti opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP ze dne 20. 12. 2012 – územnímu plánu Černolic a na zrušení rozhodnutí odpůrkyně o námitkách ze dne 19. 12. 2012, č. j. 5-21-2012/ZO, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 50 A 7/2013 – 130,

t a k t o :

Výroky I., II., IV. a V. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 50 A 7/2013 – 130, **se zrušují** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

[1] Zastupitelstvo obce Černolice svým usnesením ze dne 19. 12. 2012, č. 5-21-2012/ZO, schválilo opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP, kterým vydalo územní plán Černolic. Tento územní plán navrhovatelé [s výjimkou navrhovatele ch)] napadli u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Všichni navrhovatelé napadli též rozhodnutí o námitkách.

[2] Krajský soud návrhu vyhověl a svým rozsudkem ze dne 7. 5. 2013, č. j. 50 A 7/2013 – 130, napadené opatření obecné povahy zrušil v části textového i grafického vymezení zastavitelných ploch Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16 (výrok I. rozsudku), a to z důvodu nevymezení podmínek prostorového uspořádání, v případě plochy Z10a též z dalších důvodů (provedení podstatné změny návrhu územního plánu, aniž by se k ní vyjádřily dotčené orgány). Dále také

výrokem II. rozsudku zrušil rozhodnutí o námitkách pro jeho nepřezkoumatelnost v části, v níž se námitky týkaly těchto zastavitelných ploch. Výrokem III. návrh ve zbylé části zamítl. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl tak, že navrhovatelům přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 112 060,10 Kč (výrok IV.) a z důvodů zvláštního zřetele hodných navrhovatelům náklady nepřiznal ve výši 59 060,10 Kč (výrok V.).

[3] Po posouzení věci krajský soud dospěl k závěru, že zastupitelstvo obce Černolice opakovaně udělilo pořizovateli územního plánu pokyny pro úpravu územního plánu (dále též „direktivy“). Jednalo však mimo zákonem stanovené úseky, kdy je udělování obdobných pokynů zastupitelstvem přípustné. Nezákonně uplatněné požadavky zastupitelstva byly pořizovatelem bezvýhradně respektovány, což mohlo mít vliv na zákonnost napadeného územního plánu. Krajský soud proto zvážil, zda přijatými změnami mohlo dojít k porušení zákonem chráněných zájmů. Zjistil, že dotčené orgány a krajský úřad se k těmto změnám nemohly vyjádřit (na rozdíl od veřejnosti). Krajský soud proto přistoupil k obsahovému posouzení změn, které se podle jeho názoru týkaly převážně zájmů veřejnosti, neboť snižovaly rozsah nově předpokládané zástavby. Možný zásah do zájmů chráněných dotčenými orgány soud dovodil ve vztahu k ploše Z10 (v územním plánu označena jako plocha Z10a), neboť zde došlo ke zvýšení maximální zastavitelnosti pozemků z původních 15 % na 20 %, případně až 25 % (v závislosti na udělení výjimky zastupitelstvem obce). Tyto meze byly navíc přesunuty z textu územního plánu do připojeného zadání regulačního plánu. Krajský soud uvedl, že jde o podstatnou změnu v ploše, která byla opakovaně předmětem nesouhlasu dotčených orgánů a která posouzení těmito orgány bezpochyby vyžadovala. Tato změna mohla mít vliv na zákonnost přijatého územního plánu, protože nelze zjistit, zda byla dotčeným orgánům známa a zda ji braly do úvahy. V části vymezuující plochu Z10a proto krajský soud územní plán zrušil.

[4] Krajský soud dále zjistil, že pro *plochy BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské*, pro které se požaduje pořízení regulačního plánu, nejsou stanoveny základní podmínky prostorového uspořádání. Jednou z povinných náležitostí územního plánu je stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Pro případ podmínění dalšího využití území pořízením regulačního plánu je třeba vymezit i zadání regulačního plánu. Toto zadání však má být vymezeno k podmínkám samotného územního plánu (tedy navíc oproti podmínkám územního plánu). Vymezení podmínek pouze v regulačním plánu tedy nedostačuje. Krajský soud své závěry odůvodnil mimo jiné i úvahou o tom, že plynutím času může dojít k zániku podmínky přijetí regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o dalším využití území. V takovém případě by zmíněné plochy nebyly regulovány vůbec. Protože úprava ploch Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16 je předvídána pouze v regulačních plánech, krajský soud dospěl k závěru, že v těchto částech je napadený územní plán nezákonný, neboť nevymezuje podmínky prostorového uspořádání.

[5] Dalším z důvodů, který podle krajského soudu svědčí o nezákonnosti vybrané části územního plánu, je rozpor vymezení plochy Z10a s politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje a zásadami územního plánování. Soud vyšel z toho, že územní plán nutně nemusí být v souladu se zásadami plynoucími z nástrojů územního plánování, neboť tyto zásady představují různé, často protichůdné hodnoty, které musí být v průběhu přípravy územního plánu a následně i v jeho konečné povaze vyváženy podle konkrétní situace v dotčeném území. Proto některé dílčí zásady mohou zcela ustoupit do pozadí, pokud je to odůvodněno jiným, závažným zájmem. Rovnováhu mezi zájmy upravenými územním plánem pak soud musí posoudit podle vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti zvolené úpravy. Aby toto posouzení mohl krajský soud provést, je nezbytné, aby v odůvodnění územního plánu bylo dostatek informací, tedy aby pořizovatel popsal své úvahy, které jej vedly při úpravě zjevně sporných ploch a koridorů. Stejně tak je třeba, aby byla odůvodněna stanoviska dotčených orgánů, pokud se o ně odůvodnění územního plánu opírá, nebo aby nedostatky v odůvodnění těchto stanovisek byly odstraněny v odůvodnění

samotného územního plánu. Krajský soud se z uvedených důvodů zabýval polohou plochy Z10a, která svou odtržeností od současné zástavby obce může ztěžovat začlenění nových obyvatel do stávajícího společenství obyvatel obce. Ze stanoviska krajského úřadu soud zjistil, že krajský úřad neshledal žádný rozpor s politikou či zásadami územního rozvoje, aniž by toto tvrzení odůvodnil alespoň ve vztahu ke zjevně sporné ploše Z10a. Odůvodnění samotného územního plánu se polohou plochy Z10a zabývá z části, při srovnání s dobře podloženými námitkami orgánu ochrany přírody je však toto odůvodnění nedostatečné a též nelogické. Krajský soud proto dospěl k dílčímu závěru, že ani odůvodnění územního plánu, ani stanovisko krajského úřadu nevysvětlují, proč byla dána přednost napadenému vymezení sporné plochy před podobou, která by zamýšleného hospodářského a společenského rozvoje obce dosahovala způsobem šetrnějším k zásadám územního plánování a k zájmům ochrany přírody a krajiny. Z toho důvodu nemohl krajský soud posoudit, zda byla ve sporném území nalezena rovnováha mezi chráněnými zájmy, a proto bylo na místě zrušit tuto část napadeného územního plánu pro jeho nepřezkoumatelnost.

[6] Dále se krajský soud zabýval vymezením ploch Z9a, P1a, P1b a Z2a. Podle navrhovatelů může případné zastavění těchto ploch zasáhnout do zájmů ochrany jednotlivých složek životního prostředí v přílehlém přírodním parku Hřebeny a také znehodnotit volný výhled na dominantu obce – přírodní památku Černolické (Čertovy) skály. Krajský soud zjistil, že těmito plochám se nevěnují ani odůvodnění územního plánu, ani stanoviska dotčených orgánů. Vypořádání těchto námitek lze najít pouze ve vypořádání námitek uplatněných během veřejného projednání. Toto vypořádání dílem odkazuje na úpravu v předpokládaných regulačních plánech (plocha Z9a), dílem na pokyny pro úpravu územního plánu udělené zastupitelstvem pořizovateli územního plánu (plochy P1a, P1b a Z2a) a na skutečnost, že dotčené orgány připomínky nevznesly. Na základě těchto zjištění krajský soud uvedl, že rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné v části, která se týká zmíněných ploch. To proto, že neuvádí žádné vlastní odůvodnění a odkazuje jednak na materiály, které nejsou závazné a odůvodněné (pokyny zastupitelstva), jednak na pořízení regulačního plánu, což také není dostatečné. Protože rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, které se s námitkami nijak nevypořádalo, dospěl soud k závěru, že i z tohoto důvodu je napadený územní plán nepřezkoumatelný.

[7] Posledním zrušujícím důvodem bylo krajskému soudu zjištění, že rozhodnutí o námitkách proti vymezení ploch Z9a, Z2a, P1a a P1b je nepřezkoumatelné, neboť odkazuje na nepřezkoumatelná stanoviska dotčených orgánů či nezávazné pokyny zastupitelstva. Proto krajský soud vyhověl i návrhu navrhovatele (ch), který jako zástupce veřejnosti napadl pouze rozhodnutí o námitkách.

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu nyní odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka ve své včasné kasační stížnosti napadla výroky I., II. a IV. rozsudku krajského soudu. Uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítla tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Stěžovatelka také formálně uplatnila důvod podle písmene b) téhož ustanovení, tedy vady v řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Z kasační stížnosti je však zřejmé, že stěžovatelka napadá nesprávné hodnocení krajského soudu, které učinil na základě informací obsažených ve správním spisu. Navíc lze poukázat na skutečnost, že důvod kasační stížnosti podle písmene b) nepřichází v úvahu z povahy věci, neboť krajský soud napadený územní plán zrušil a stěžovatelka v celé kasační stížnosti naopak tvrdí, že pro to neměl důvod.

[10] Nesprávné právní hodnocení stěžovatelka především spatřuje v posouzení povahy pokynů zastupitelstva pořizovateli územního plánu a dále též v hodnocení změn požadavků pro plochu Z10a. Stěžovatelka uvedla, že pořizovatelem územního plánu byl Obecní úřad Černolice, výkonným pořizovatelem, který měl garantovat dodržení odbornosti, se pak stala společnost PRISVICH s. r. o. Zastupitelstvo je oprávněno do odborné činnosti (výkonného) pořizovatele vstupovat vznášením připomínek v úsecích stanovených stavebním zákonem, případně prostřednictvím nezávazných připomínek (požadavků). Těmito požadavky, stejně tak i připomínkami, které jsou uplatněny mimo úseky předvídané stavebním zákonem, však pořizovatel není vázán a je na jeho úvaze, zda je zohlední.

[11] V roce 2009 proběhlo společné jednání o návrhu územního plánu. Na základě tohoto jednání pořizovatel vypracoval *Pokyny pro úpravu návrhu územního plánu po společném jednání*. Pro spor s orgánem ochrany přírody nastal po společném jednání také útlum přípravy územního plánu. Tento útlum byl odstraněn v dohodovacím řízení před krajským úřadem. S ohledem na vývoj v obci se zastupitelstvo rozhodlo návrh územního plánu částečně přepracovat a omezit jeho rozsah. Proto dne 27. 12. 2011 svým usnesením uložilo obecnímu úřadu, aby *Pokyny pro úpravu návrhu územního plánu po společném jednání* doplnil o další požadavky a zajistil podle nich úpravy návrhu územního plánu po společném jednání. Tato direktiva byla posléze měněna a doplňována dalšími usneseními zastupitelstva. Zastupitelstvo však nestanovilo čas provedení požadovaných změn a ani jeho způsob. Protože pořizovatel územního plánu není a nemůže být pokyny zastupitelstva vázán, nelze vycházet z toho, že by zastupitelstvo chtělo pořizovatele zavázat ke změnám územního plánu. Pouze svými direktivami ukázalo, jak by měla vypadat výsledná podoba územního plánu. Pořizovatel územní plán upravil, aniž by k této změně byl povinen. Učinil tak s ohledem na skutečnost, že tyto úpravy nejdou nad rámec návrhu územního plánu po společném jednání, tedy že jsou v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Postupem pořizovatele nebyl nikdo zkrácen na svých právech mimo jiné i proto, že upravený návrh územního plánu byl veřejně projednáván a dotčené orgány spolu s veřejností se k němu mohly vyjádřit. Pokud by pořizovatel tyto změny neprovedl, hrozilo by po skončení veřejného projednání, že pořizování územního plánu se bude opakovat, což není v souladu se zásadou hospodárnosti.

[12] K prvnímu rozhodovacímu důvodu napadeného rozsudku stěžovatelka dále uvedla, že přijímání územního plánu je dynamický proces, v jehož průběhu nutně musí docházet ke změnám. V projednávané věci nebyly změny zásadního rázu, není tedy na místě vyžadovat jejich posouzení dotčenými orgány. Stěžovatelka zpochybnila závěr krajského soudu o tom, že provedená změna týkající se plochy Z10a byla zásadního rázu. Krajský soud uvedl, že došlo ke zvýšení přípustné zastavitelnosti z 15 % na 20 %, případně až 25 %, opomněl však vzít do úvahy další omezující požadavky, které v konečném důsledku vedou ke snížení přípustné zastavitelnosti, tedy ke zpřísnění podmínek. Toto své tvrzení podpořila orientačními propočty, podle nichž bylo podle původní podoby návrhu územního plánu možné zastavět 13 500 m² až 60 domy, kdežto po přijaté změně jen 11 250m² nejvýše 30 domy. Taková změna není zásadní, navíc podmínky zpřísnuje, nebyl tedy dán důvod pro opakované posouzení dotčenými orgány. Změna tak nemohla mít vliv na zákonnost územního plánu.

[13] Dále stěžovatelka zpochybňuje závěr krajského soudu o tom, zda je třeba stanovit podmínky prostorového uspořádání i pro plochy, jejichž využití je podmíněno přijetím regulačního plánu (plochy Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16). Územní plán je obecným nástrojem územního plánování, jehož účelem je upravit využití území jako celku. Regulační plán má v řešené ploše stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků a pro umístění a prostorové uspořádání staveb. Stěžovatelka dále rozsáhle zpochybnila úvahu krajského soudu o nebezpečí, že pro určené plochy nebudou platit žádné podmínky jejich využití, pokud nedojde k včasnému přijetí regulačního plánu (podmínka existence regulačního plánu pro rozhodování o dalším využití území zanikne

plynutím času). Toto nebezpečí podle stěžovatelky nehrozí, protože obec může dát podnět k přijetí regulačního plánu, případně může prodloužit dobu, po jejímž uplynutí podmínka existence regulačního plánu zaniká. Krajský soud také při posuzování této dílčí otázky vyšel z dosud neúčinného znění stavebního zákona.

[14] Krajský soud se dále nezabýval tím, že pokud by skutečně nastala ona nepravděpodobná možnost, že regulační plán nebude přijat, všechny plochy by se řídily úpravou platnou pro plochy, pro které územní plán přijetí regulačního plánu nepředpokládal (tj. všechny plochy *BI* by měly jednotnou úpravu). Nelze také souhlasit s tím, že pro určené plochy nebyly stanoveny podmínky prostorového uspořádání, neboť je jasně určeno, že půjde o zástavbu rodinnými domy, které jsou definovány podzákonými předpisy. Přenesení prostorové úpravy do regulačních plánů je v souladu se zákonem a stanovení plošného a prostorového uspořádání je splněno předepsáním výstavby rodinných domů. Zadání regulačních plánů vyžaduje splnění mnohem přísnějších a podrobnějších podmínek než obecná úprava ploch *BI*. Proto také došlo k přesunu těchto podmínek do zadání regulačních plánů, aby nedocházelo k nejasnostem při jejich výkladu.

[15] Vady právního posouzení stěžovatelka spatřuje též v hodnocení rozporu vymezení plochy *Z10a* s politikou a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování. Soulad s politikou a zásadami územního rozvoje byl v odůvodnění územního plánu vysvětlen. Ani jeden z těchto nástrojů územního plánování neobsahuje ve vztahu k obci omezení, odůvodnění územního plánu je proto dostatečné. Krajský soud opomněl, že výstavba v území *Z10a* je podložena urbanistickou studií s komplexním urbanistickým řešením. Plocha navazuje na inženýrské sítě a budovanou kanalizaci s napojením na okolní obce. Při zpracování návrhu byly respektovány zásady přednostního využití volných ploch v rámci zastavěného území (např. plochy *Z9a*, *Z2a*, *P16*) a dále ploch bezprostředně navazujících. Zdánlivě odtržená plocha *Z10a* odpovídá stanoveným regulativům a plánovaná výstavba nenarušuje krajinný ráz. Vymezení této plochy je součástí předpokládaného severovýchodního rozvoje obce, má přispět k rozvoji služeb jak s ohledem na možnost rekreace a cestovního ruchu, tak s ohledem na možné využití staveb občanské vybavenosti ze strany obyvatel blízké obce *Všenory*. Žádné zájmy navrhovatelů navíc v tomto případě nemohou být dotčeny.

[16] K závěrům krajského soudu o nepřekoumatelnosti rozhodnutí o námitkách stěžovatelka uvedla, že se s námitkami vypořádala odpovídajícím způsobem. Stejně tak byla dostatečně odůvodněna stanoviska dotčených orgánů i celý územní plán.

[17] V závěru stěžovatelka zpochybňuje i oprávnění navrhovatelů k podání návrhu. Ve vztahu k plochám *Z2a* a *Z10a* totiž žádný z navrhovatelů zjevně nemohl být dotčen na svých právech, neboť pozemky v této ploše a pozemky přilehlé vlastní jediný subjekt odlišný od navrhovatelů, kteří jsou ploše *Z10a* značně vzdáleni. Stejně tak jsou vzdáleni ploše *Z2a*. Soud proto měl zkoumat aktivní žalobní legitimaci každého z navrhovatelů a o nákladech řízení měl rozhodnout podle jejich úspěchu ve věci (v případě, že by jednotlivé návrhy byly vůbec přípustné).

[18] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[19] Navrhovatelé k námitkám stěžovatelky uvedli, že územní plán žádným způsobem neupravoval podmínky prostorového a plošného uspořádání území. Nedostatek této povinné náležitosti územního plánu nemůže být zhojen, neboť stavební zákon umožňuje vznik takové situace, kdy i přes stanovení podmínky pořízení regulačního plánu nebude tento plán pořízen

a přesto bude možné rozhodovat o využití území. Tato možnost existuje bez ohledu na to, zda se přihlédnou k úpravě účinné do konce roku 2012, či úpravě pozdější. Navrhovatelé dále odmítli, že by se v případě nepořízení regulačního plánu na dotčené plochy vztahovaly podmínky stanovené obecně pro plochy BI. Podle navrhovatelů z územního plánu vyplývá opak, tedy že podmínky stanovené obecně pro plochy BI platí jen pro ty plochy, pro něž územní plán přijetí regulačního plánu nepředpokládá.

[20] K námitce stěžovatelky, že krajský soud nesprávně posoudil rozsah změn zastavitelnosti plochy Z10a, navrhovatelé poukazují na skutečnost, že od počátku bylo pro tuto oblast počítáno se stavbou třiceti domů, ne šedesáti, jak uvádí stěžovatelka. Dále se navrhovatelé ztotožnili se soudem v tom, že rozhodnutí o námitkách k návrhu územního plánu je nepřezkoumatelné a bylo třeba v odpovídající části zrušit i územní plán. Závěrem svého vyjádření navrhovatelé setrvali na tom, že byli oprávněni napadnout územní plán, protože jím byli dotčeni tak, jak vymezili ve svém návrhu ke krajskému soudu.

[21] Z těchto důvodů mají navrhovatelé za to, že by Nejvyšší správní soud měl kasační stížnost zamítnout.

IV. Vyjádření stěžovatelky a odpověď navrhovatelů

[22] Stěžovatelka zpochybnila vyjádření navrhovatelů ke kasační stížnosti opakovaným důrazem na to, že stanovením povinnosti přijmout regulační plán dostatečně upravila podmínky prostorového a plošného uspořádání. Lhůta pro vydání regulačního plánu navíc začíná běžet až od podání úplné žádosti, nelze tedy očekávat, že by nedošlo k přijetí regulačního plánu do uplynutí této lhůty, neboť úplná žádost vylučuje závažnější komplikace bránící přijetí regulačního plánu.

[23] Dále stěžovatelka rozvedla své tvrzení, podle něhož v případě odpadnutí podmínky přijetí regulačního plánu bude pro plochu Z10a platit obecná úprava stanovená pro plochy BI, tedy městské a příměstské bydlení v rodinných domech. Tato svá tvrzení stěžovatelka doplnila i o konkrétní informace o tom, jaké podmínky by pro plochu Z10a platily. Stěžovatelka také odmítla tvrzení navrhovatelů o původně zamýšlené stavbě 30 rodinných domů a zopakovala svá tvrzení o snížení nejvyšší přípustné míry zastavěnosti území, které nemohla být podstatnou změnou oproti původnímu návrhu.

[24] Navrhovatelé v odpovědi poukázali na skutečnost, že stěžovatelka opakovaně argumentuje možnostmi přijmout regulační plán z podnětu obce, případně prodloužení lhůty k jeho přijetí. Právě teoretická povaha těchto úvah má prokazovat, že ve skutečnosti nebylo pro plochu Z10a a další stanoveny prostorové a plošné uspořádání území. Dále navrhovatelé odkázali na konkrétní strany spisového materiálu, z něhož plyne, že pro plochu Z10a byla od počátku zamýšlena stavba přibližně 30 rodinných domů.

[25] Konečně stěžovatelka a navrhovatelé se ve vzájemných odpovědích věnovali též povaze tzv. sponzorské smlouvy. Podle navrhovatelů je existence a obsah této smlouvy významným hlediskem pro posouzení územního plánu (a tedy i zákonnosti napadeného rozsudku), neboť se jí stěžovatelka zavázala zařadit pozemky v ploše Z10a ve vlastnictví soukromé společnosti do územního plánu, vydat souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí a neklást projektu další překážky. Tato smlouva tak ovlivnila jednání stěžovatelky a představuje závažný zásah do základních zásad postupu při územním plánování. Naopak podle stěžovatelky tato sponzorská smlouva nemůže mít vliv na zákonnost územního plánu, neboť díky ní obec získala prostředky na vybudování kanalizace, která byla pro obec velmi potřebná. Sponzorský dar nebyl vykoupen závazkem přijetí územního plánu dle požadavků společnosti ALTSTAEDTER INVESTMENTS

a.s., která sponzorský dar poskytla. To mimo jiné i proto, že není možné takový výsledek zaručit a není možné zavázat členy zastupitelstva k určitému hlasování, neboť ti hlasují svobodně, dle svého uvážení a v zájmu občanů obce.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[26] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost je z části důvodná.

V.1

Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami stěžovatelky, která má za to, že navrhovatelé nebyli oprávněni napadnout úpravu ploch Z2a a Z10a. Všichni navrhovatelé podle ní vlastní pozemky ve značné vzdálenosti od těchto ploch, žádný z nich proto zjevně nemůže být vydáním této části územního plánu dotčen.

[29] Aktivně legitimován k podání návrhu dle § 101a odst. 1, věty první, s. ř. s. je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Krajský soud správně vyšel z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, především z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Rozšířený senát v něm vyslovil, že odmítnout návrh pro jeho nepřipustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze v případě, „*bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace je třeba posoudit vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, tj. v závislosti na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy.

[30] V nyní posuzovaném případě navrhovatelé tvrdili, že jsou vlastníky nemovitostí, které jsou v blízkosti pozemků v plochách Z2a a Z10a. Dotčení na svých právech navrhovatelé spatřovali v zásahu do vlastnického práva, práva na příznivé životní prostředí a zhoršení pohody bydlení. Dle mínění navrhovatelů dojde k těmto zásahům v důsledku nedostatečné dopravní a technické infrastruktury, občanské vybavenosti, úbytku přírodních lokalit a zvýšeného zatížení hlukem, dopravou a jinými zdroji znečištění.

[31] Je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rozšířeného senátu sice uvedl jako typický příklad dotčených osob vlastníky sousedních pozemků, nejedná se však o jediný možný případ. Dotčeny ve svých právech mohou být i další osoby oprávněné z věcného práva (nejen vlastníci), přičemž především nelze jednoznačně (paušálně) stanovit okruh, „kam až“ možnost dotčení sahá. Jaký může být rozsah dotčených osob, vysvětlil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89. Podle něj nelze při posouzení dotčení na právech zvažovat toliko společnou hranici pozemků, ale je nutné uvážit velikost sídla, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd. Zkrácení na právech je proto podle okolností případu možné i u osob, jejichž nemovitosti jsou od sporných ploch do jisté míry vzdáleny (například tzv. nemezujících sousedů).

[32] Krajský soud v souladu s uvedenými závěry judikatury Nejvyššího správního soudu a s ohledem na skutkové okolnosti věci dospěl k závěru, že nelze učinit jednoznačný závěr, že navrhovatelé nemohou být vydáním územního plánu zkráceni na svých právech. Zejména námitky proti ploše Z10a, podle nichž výstavba velkého množství domů v místě odtrženém od stávající zástavby může zásadním způsobem zhoršit celkový život v obci, jejich vlastní pohodu bydlení a další právem chráněné zájmy, vypovídají o možném dotčení právní sféry navrhovatelů vydáním územního plánu. Jak plyne z výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 Ao 1/2010, samotná vzdálenost mezi pozemky, kterou stěžovatelka argumentuje, nemusí být pro posouzení věci rozhodná. Tak je tomu i u námitek navrhovatelů proti územnímu plánu – ty svou povahou nejsou založeny pouze na větší či menší vzdálenosti od sporné plochy, ale na jejím vlivu na celou obec, který stěžovatelka nezpochybnila, a Nejvyšší správní soud je nemůže vyloučit. Krajský soud proto správně rozhodl, že všichni navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení sporného územního plánu a poté věcně posoudil, zda na svých právech skutečně zkráceni byli.

V.2

Nestanovení regulativů pro plochy, jejichž využití je podmíněno pořizáním regulačního plánu

[33] Stěžovatelka namítá, že není třeba, aby územní plán obsahoval natolik podrobnou úpravu, jak vyžaduje krajský soud. Pro stanovení plošného a prostorového uspořádání dostačuje, aby územní plán předepsal výstavbu rodinných domů a zbytek ponechal plánu regulačnímu.

[34] Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012, je účelem územního plánu stanovení *základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny [...] a stanovení podmínek pro využití ploch*.

[35] Podle části I. odst. 1 přílohy 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, která upravuje náležitosti obsahu územně plánovací dokumentace, platí, že *textová část územního plánu obsahuje urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně [písm. c)] a také obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách) [písm. f)].*

[36] Oproti tomu regulační plán *v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. (§ 61 odst. 1 stavebního zákona).*

[37] Podle části I. odst. 2 písm. b) Přílohy 11 k citované vyhlášce č. 500/2006 Sb. textová část regulačního plánu pak podle rozsahu jím nahrazovaných územních rozhodnutí obsahuje *podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně podmínek ochrany navrženého charakteru území, zejména ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, podlažnost, výšku zástavby, objemy a tvary zástavby, intenzitu využití pozemků).*

[38] Rozdíl mezi územním plánem a plánem regulačním tedy mimo jiné tkví v tom, že územní plán jako obecnější forma územně plánovací dokumentace upravuje základní koncepci rozvoje území obce *v plochách*. Regulačnímu plánu poté připadá úprava *staveb a pozemků*. Pro názornost

je možné říci, že územní plán má upravit území obce Černolice v jeho plochách (kromě jiných i plochy Z2a, Z9a, Z10a, Z23a), kdežto regulační plán upravuje podmínky pro využití pozemků ve vybrané ploše (např. Z10a). Byť je možné, že některé druhy regulace mohou být obsaženy na obou úrovních (např. výšková regulace), nelze vycházet z toho, že územní plán a plán regulační jsou v celém rozsahu vzájemně zastupitelné.

[39] Stanovení podmínek pro využití ploch na území obce, stejně tak jako stanovení základní koncepce rozvoje, plošného a prostorového uspořádání území obce je dle § 43 odst. 1 stavebního zákona povinnou součástí územního plánu. Úpravu v územním plánu je tedy možné pouze doplnit, ne však zcela nahradit úpravou v regulačním plánu, který dle stavebního zákona sleduje jiný účel. Tomu odpovídá i ta skutečnost, že kromě povinných náležitostí územního plánu lze v účelných případech stanovit, že *textová část územního plánu dále obsahuje vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu* [příloha 7, část I. odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb.]. Vymezení těchto ploch a stanovení zadání regulačního plánu je nepovinnou náležitostí územního plánu, kterou je možné přijmout k náležitostem povinným, ne však namísto nich (vyhláška stanoví: „dále obsahuje“).

[40] Krajský soud svou úvahu podpořil poukazem na § 43 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož podmínka pořízení regulačního plánu může pozbýt platnosti. Jakkoliv se jedná o pouze podpůrnou argumentaci, s ohledem na další stížní námítky je vhodné se jí zabývat.

[41] Stavební zákon v § 43 odst. 2 mimo jiné stanovil, že *pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu*. Toto ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 2013 změněno tak, že *v případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu*.

[42] Smyslem této úpravy je ochrana vlastníků dotčených nemovitostí před nežádoucími účinky této *de facto* stavební uzávěry tím, že podmínka pozbývá účinnosti, pokud ve lhůtě 1 roku (před novelou 2 roky) od podání úplné žádosti o vydání regulačního plánu k vydání regulačního plánu nedojde. Samotný zákon tedy předvídá, že mohou nastat průtahy při pořizování regulačního plánu na žádost a že podmínka pořízení regulačního plánu může pozbýt platnosti.

[43] Stěžovatelka odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011 – 75, z něhož má vyplynout, že při přijímání regulačního plánu nemůže dojít k většímu prodlení, jež bude mít za následek odpadnutí podmínky pořízení regulačního plánu. Takový názor však Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku nevypravil, ba právě naopak uvedl: *„Pokud tedy navrhovatelé podají úplnou žádost v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu a odpůrce regulační plán do dvou let nevydá, předmětná podmínka odpadá a rozhodnutí o změnách v území bude možné vydat bez regulačního plánu. Vzhledem k tomu, že zadání regulačního plánu je součástí územního plánu a vzor žádosti o vydání regulačního plánu je upraven v příloze č. 10 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., odpadá obava navrhovatelů, že by odpůrce mohl svým chováním počátek uvedené lhůty neomezeně oddalovat.“* Nejvyšší správní soud tedy považoval za možné, že lhůta pro přijetí regulačního plánu marně uplyne. Tehdejší navrhovatelům pouze vysvětlil, že počátek běhu propadné lhůty nemůže být odkládán v jejich neprospěch.

[44] Stěžovatelka dále poukázala na rozdíl mezi regulačním plánem pořizovaným na žádost a regulačním plánem pořizovaným na základě podnětu a rozdíl v úpravě příslušných lhůt. Možnost

zániku podmínky pořízení regulačního plánu na žádost byla řešena výše v odst. [41] až [43], Nejvyšší správní se proto bude dále zabývat regulačním plánem pořizovaným z podnětu.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na čl. II bod 5., větu druhou, zákona č. 350/2012 Sb., kterým byl stavební zákon novelizován. Ten mimo jiné stanoví, že *pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezených v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu*. Prvně je třeba poznamenat, že § 43 odst. 2 stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2013 výslovně počítá s regulačním plánem pořizovaným na základě podnětu. Pro jeho přijetí má být v územním plánu stanovena přiměřená lhůta, jejímž uplynutím zaniká i podmínka pořízení regulačního plánu z podnětu. Pokud však dosavadní územní plány lhůtu pro přijetí územního plánu z podnětu nestanoví, je třeba za lhůtu pro jeho pořízení považovat 4 roky od nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb.

[46] Podmínka přijetí regulačního plánu může zaniknout v případě regulačního plánu pořizovaného na žádost (v projednávané věci uplynutím lhůty dvou let podle § 43 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném v době přijetí napadeného územního plánu, tedy do 31. 12. 2012), ale také v případě regulačního plánu pořizovaného z podnětu (uplynutím lhůty 4 let, která se na napadený plán užije podle přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb.). Podmínka pořízení regulačního plánu tedy může pozbýt platnosti a území obce (jeho část) by následkem toho nebylo vůbec regulováno. To by však bylo v rozporu s požadavkem komplexního řešení celého území obce podle § 18 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 1 stavebního zákona. I tyto poznatky podporují závěr krajského soudu o tom, že sám územní plán musí stanovit podmínky plošného a prostorového uspořádání území obce a nemůže je pouze přenést na regulační plán.

[47] Nemá tak význam tvrzení stěžovatelky, podle něhož se v případě pozbytí platnosti podmínky pořízení regulačního plánu na plochu Z10a a ostatní plochy, jejichž využití je podmíněno přijetím regulačního plánu, vztáhne obecná úprava ploch BI. Touto námitkou stěžovatelka totiž nevyvrací, že v určených plochách územní plán podmínky plošného a prostorového uspořádání území obce nestanovil; pouze říká, že při naplnění určitých okolností (které však v kasační stížnosti nepovažuje za pravděpodobné) by územní plán tyto podmínky stanovil. Nejvyšší správní soud se touto námitkou blíže nezabýval, protože dospěl k závěru, že stanovení podmínek pro využití ploch na území obce, stejně tak jako stanovení základní koncepce rozvoje, plošného a prostorového uspořádání území obce, mělo být obsaženo v územním plánu už od jeho přijetí, bez ohledu na to, zda územní plán pořízení regulačního plánu předpokládá či ne.

[48] Poté co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povinný obsah územního plánu nelze přesunout do plánu regulačního a že nemá význam řešit hypotetickou situaci, kterou nastiňuje stěžovatelka, zabýval se tím, zda pro stanovení podmínek na úrovni územního plánu stačí předepsat výstavbu rodinných domů. Jak bylo uvedeno, § 43 odst. 1 stavebního zákona vyžaduje, aby územní plán mimo jiné stanovil základní koncepci plošného a prostorového uspořádání území obce. Plošným uspořádáním je tak třeba rozumět *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch* [část I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.]. Rámcové vodítko pro členění ploch podle jejich rozdílného využití je možné najít v § 4 až § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, kde jsou podle využití uvedeny druhy ploch od ploch bydlení až po plochy specifické. Úpravu plošného uspořádání napadený územní plán obsahuje: pro plochy BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské stanoví jejich základní charakteristiku, určené, (podmíněně) přípustné a nepřípustné využití.

[49] Stěžovatelka tvrdí, že pro tyto plochy jsou stanoveny i podmínky prostorového uspořádání. Co je míněno prostorovým uspořádáním, vyhláška č. 500/2006 Sb. přímo nestanoví, v části I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 však vyžaduje, aby součástí podmínek prostorového uspořádání byly i základní podmínky ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách). Lze souhlasit se stěžovatelkou v tom, že stanovením požadavku výstavby rodinných domů pro plochy, jejichž využití je podmíněno přijetím regulačního plánu, lze považovat za součást podmínek prostorového uspořádání řešené plochy. To proto, že *rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkrovní* [§ 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb.], má tedy jasně určený počet podlaží. Stanovení nejvyššího přípustného počtu nadzemních podlaží spadá mezi způsoby výškové regulace zástavby (srov. např. odstavec 134 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012 – 227, publ. pod č. 2885/2013 Sb. NSS).

[50] Nejvyšší správní soud však nemůže stěžovatelce přisvědčit v tom, že požadavkem na výstavbu rodinných domů je stanovení nezbytných podmínek prostorového uspořádání vyčerpáno. Ve vztahu k ploše Z10a odůvodnění územního plánu uvádí, že *„uvažovaná výstavba představuje poměrně velký celek, situovaný odděleně na ‚zelené louce‘, bude velice obtížné docílit jeho provázání s vlastním sídlem. ... Úpravy by měly lokalitu citlivě zasadit do rámce okolní krajiny...“* (str. 44). Rozsah stanovených podmínek prostorového uspořádání by tak měl odpovídat povaze plochy Z10a a jejím slabinám z pohledu cílů územního plánování podle § 18 stavebního zákona. U této plochy lze poukázat zejména na to, že územní plán předvídá v rámci podmíněného přípustného využití stavbu *polyfunkčního bytového domu s integrovaným předškolským zařízením a případnými dalšími službami*. Definice takové stavby není obsažena ani v územním plánu, ani ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., případně jiném právním předpise. Blížší podmínky prostorového uspořádání pro polyfunkční dům stanoví až zadání regulačního plánu, které připouští maximální výšku 12 metrů. Územní plán tak pro plochu Z10a stanoví podmínky prostorového uspořádání nedostatečně, neboť je stanoví pouze pro jeden z druhů předvídané zástavby, a to navíc pouze implicitně.

[51] Jiná situace ovšem nastává v případě zbylých ploch, jejichž využití je podmíněno přijetím regulačního plánu (Z2a, Z9a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16). Nelze pro každý jednotlivý případ stanovit, jaké podmínky prostorového uspořádání musí obsahovat každý územní plán. Tyto podmínky závisí na posouzení povahy krajiny, stávající a plánované zástavby, určení výrazných stavebních a přírodních prvků a podobně. Tomu odpovídá i výše zmíněný příkladný výčet podmínek ochrany krajinného rázu v část I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., kterými lze prostorové uspořádání vymežit.

[52] Krajský soud ve svém rozhodnutí vyšel z toho, že napadený územní plán podmínky prostorového uspořádání pro sporné plochy nestanoví vůbec. Tak tomu však není, neboť pro tyto plochy je stanovena maximální výše zástavby. Neopakuje se zde pochybení z plochy Z10a, která předpokládá výstavbu polyfunkčního domu, tedy stavby, pro kterou není stanovena vůbec žádná prostorová regulace. Lze tak konstatovat, že stěžovatelka podmínky prostorového uspořádání velmi stručně vymezila a mohla bližší určení přenechat regulačnímu plánu, případně stavebnímu úřadu, pokud by podmínka přijetí regulačního plánu plynutím času zanikla.

[53] Nejvyšší správní soud zvažoval i tu skutečnost, že dle části Af2) *Obecné podmínky pro využití ploch a prostorové uspořádání* textové části územního plánu se má prostorová regulace vztahovat na všechny funkční plochy zástavby pro celé řešené území, mimo jiné i tak, že stanoví maximální procento zastavění, podíl nezpevněných ploch a maximální výšku zástavby (která posléze může být blíže určena v regulačních plánech). Územní plán pro plochy BI, pro něž se nepředpokládá přijetí územního plánu, stanoví podmínky minimální velikosti pozemku, podíl nezpevněných ploch,

nejvyšší přípustnou zastavitelnost, zákaz nadzemního vedení sítí a další. Oproti tomu územní plán předvídá pro sporné plochy podmínku jedinou – stavbu rodinných domů. Ani tato nekonceptnost územního plánu však neodůvodňuje závěr krajského soudu o tom, že pro sporné plochy Z2a, Z9a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16 nejsou stanoveny *žádné* podmínky prostorového uspořádání. Námitky směřující proti posouzení podrobnosti požadavků na obsah územního plánu tak nejsou důvodné v části týkající se plochy Z10a. Krajský soud však nesprávně posoudil tuto otázku ve vztahu k plochám ostatním.

V.3

Direktivy zastupitelstva požadující úpravu územního plánu

[54] Úvodem je třeba poukázat na skutečnost, že stěžovatelka nezpochybňuje, naopak přijímá závěr krajského soudu o tom, že zastupitelstvo obce nemohlo pořizovateli ukládat závazné pokyny k úpravě návrhu územního plánu. Nejvyšší správní soud se proto v mezích stížních námitek zabýval tím, zda pořizovatel při promítnutí požadavků zastupitelstva do návrhu územního plánu postupoval pouze s ohledem na odborná hlediska územního plánování, zásadu hospodárnosti a snahu o plynulý průběh pořizování územního plánu. Dále se Nejvyšší správní soud zabýval také tím, zda změna návrhu územního plánu mohla způsobit nezákonnost tohoto plánu.

[55] Z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že zastupitelstvo obce Černolice opakovaně uložilo pořizovateli územního plánu provést určené změny. Již první takový pokyn uvádí: „*ZO nařizuje Obecnímu úřadu, aby jako objednatel územního plánu pro obec Černolice nařídil zpracovateli tohoto územního plánu provést tyto změny v návrhu územního plánu:*“ (tzv. „*Direktiva k Územnímu plánu*“ přijatá usnesením zastupitelstva č. 6-13-2011/ZO ze dne 27. 12. 2011). Tento text je následován výčtem řady ploch, u nichž zastupitelstvo obce žádá zajištění změn od Obecního úřadu Černolice. Zastupitelstvo obce posléze třikrát přistoupilo k změně této direktivy a obecnímu úřadu tak nařídilo zajištění dalších změn.

[56] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil v tom, že na tyto požadavky lze nahlížet jako na pouhá přání, jimiž zastupitelstvo obce pořizovateli nezávazně „*ukázalo, jak by měla vypadat výsledná podoba územního plánu.*“ Z textu usnesení je zřejmé, že jsou přijímána jako závazné pokyny, které měl pořizovatel splnit. Jak správně uvedl krajský soud, náhled pořizovatele na závaznost direktivy lze ukázat především na tabulce na stranách 10–13 územního plánu, kde pořizovatel podrobně uvádí, že provedl všechny požadované změny a jak je provedl. Příznačný je též rozdíl mezi vlastní direktivou a její třetí změnou. Direktiva přijatá usnesením ze dne 27. 12. 2011 v bodu 17 určuje pro plochu Z10 výstavbu nejvýše 30 rodinných domů a nejmenší velikost pozemku 1 500 m². Nejvyšší přípustná míra zastavitelnosti není v direktivě určena, lze tedy vycházet z požadavku 15 % v návrhu územního plánu z června 2009 (str. 16 textové části). Oproti tomu dodatek k direktivě přijatý usnesením č. 8-16-12/ZO ze dne 16. 6. 2012 nejvyšší přípustnou míru zastavitelnosti zvyšuje až „*do 25 % z celkové plochy výměry pozemku, max. však 375 m².*“ Důvodem této změny je dle zápisu z jednání zastupitelstva nesrovnalost mezi direktivou a sponzorskou smlouvou uzavřenou se společností ALTSTAEDTER INVESTMENTS a.s. I tuto změnu pořizovatel do návrhu územního plánu zařadil, byť jediným důvodem pro její přijetí byla politická úvaha zastupitelstva obce, nikoliv odborná hlediska územního plánování.

[57] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda vlastní změny přijaté na základě direktivy zastupitelstva mohly mít vliv na zákonnost územního plánu. Krajský soud možný vliv dovodil právě ve vztahu k ploše Z10a (v přijatém územním plánu bylo označení Z10 z návrhu územního plánu změněno na Z10a), kde podle jeho názoru došlo k podstatné změně oproti návrhu územního plánu, který byl předmětem společného jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Podle orientačního propočtu stěžovatelky však touto změnou došlo ze snížení nejvyšší přípustné zastavitelnosti, nejde tak o změnu, která by vyžadovala nové posouzení z hlediska ochrany přírody.

[58] Ze správního spisu plyne, že původní návrh územního plánu počítal pro plochu Z10 o velikosti 91 000 m² s přibližně 30 domy, nejmenší přípustnou velikostí pozemku 1 500 m² a zastavitelností 15 %. Tento návrh, který byl dotčeným orgánům předložen pro společné jednání, tedy připouštěl zastavění až 13 650 m² plochy Z10. Oproti tomu přijatý územní plán určuje nejvyšší možné zastavění jednoho pozemku na 25 %, nejvýše však 375 m² (tj. 25 % z nejmenšího možného pozemku o velikosti 1 500 m²). Jakýkoliv větší pozemek tedy bude zastavěn z menší části než 25 %. Celková zastavěná plocha by neměla přesáhnout 11 250 m² (30 domů o rozloze 375 m² zastavěné plochy). Již z tohoto výpočtu je zřejmé, že stěžovatelka má pravdu v tom, že nejvyšší přípustná zastavitelnost v přijatém územním plánu z čistě početního pohledu poklesla. V tomto ohledu není zřejmé, zda krajský soud ve svém závěru o zvýšení zastavitelnosti vycházel pouze ze změny zastavitelnosti z 15 % na 25 % a opomněl při tom vzít do úvahy omezující podmínku nejvýše 375 m² zastavěné plochy na pozemek, nebo zda svůj závěr o zvýšení zastavitelnosti založil i na dalších úvahách. Stěžovatelce tak lze přisvědčit v tom, že krajský soud pochybil při hodnocení toho, zda došlo ke zvýšení přípustné zastavitelnosti.

[59] Zároveň však není možné zcela odmítnout názor krajského soudu, který hodnotí tuto změnu mezi návrhem územního plánu a jeho konečnou podobou jako podstatnou úpravu. Krajský soud v napadeném rozsudku uvádí, že „*ke změně obrozující zájmy chráněné dotčenými orgány došlo v případě plochy Z10 [...], kde došlo k navýšení [sic!] maximální zastavitelnosti z původních 15 % na 20 % a následně [...] až na 25 % a to navíc spojenému s přesunutím tohoto limitu z textu územního plánu do připojeného zadání regulačního plánu. V případě plochy Z10a, který byla předmětem opakovaného nesouhlasu dotčených orgánů s předloženým návrhem, jde o změnu podstatnou, jež si dodatečně posouzení dotčeným orgánem bezpochyby vyžadovala.*“ Z této části je zřejmé, že krajský soud svou úvahu o podstatné změně návrhu nezaložil pouze na změně zastavitelnosti, ale také na přesunu jejího stanovení z územního plánu do plánu regulačního. Aby stěžovatelka úspěšně zpochybnila právní hodnocení krajského soudu, musí vyvrátit oba prvky úvahy krajského soudu.

[60] Podstatnou úpravou návrhu územního plánu je třeba rozumět také situaci, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy a dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko (srovnej rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 Aos 1/2012 – 140). Jak bylo vysvětleno výše, je rozdíl mezi stanovením podmínek plošného a prostorového uspořádání v územním plánu nebo v regulačním plánu, neboť podmínka stanovená v regulačním plánu může pozbýt platnosti. Nedostal-li dotčený orgán možnost vyjádřit se k přesunutím úpravy zastavitelnosti z jednoho druhu územně plánovací dokumentace do jiného, neměl možnost hodnotit tu skutečnost, že plocha Z10a může, byť za určitých podmínek, o tuto podmínku přijít a z hlediska nejvyšší přípustné zastavitelnosti tak nemusí být vůbec regulována (touto vadou ostatně trpí více ploch B1). Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožnil v tom, že popsaná změna mohla mít vliv na zákonnost územního plánu v části vymezující plochu Z10a.

V.4

Plocha Z10a – rozpor s politikou územního rozvoje a zásadami územního plánování

[61] Další námitka stěžovatelky směřuje proti závěru krajského soudu o tom, že odůvodnění sporného územního plánu je ve vztahu k ploše Z10a nepřezkoumatelné. Stěžovatelka má za to, že politika a zásady územního rozvoje ve vztahu k územnímu plánu Černolic neobsahují žádná omezení, odůvodnění územního plánu je tak dostatečné.

[62] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k hodnocení toho, zda příslušnou část napadeného rozsudku může k námitkám stěžovatelky přezkoumat. Krajský soud totiž opakovaně uvedl, že se otázkou rozporu vymezení plochy Z10a s politikou územního rozvoje a zásadami územního

plánování zabýval nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů. Bylo-li by tomu skutečně tak, byly by námitky proti tomuto hodnocení nepřipustné, neboť kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné. Polemizuje-li stěžovatel toliko s právním názorem krajského soudu vysloveným o určité otázce jen *obiter dictum*, a nenapadá vlastní rozhodovací důvod, jako kasační důvody uplatňuje důvody jiné než uvedené v § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 – 74, publ. pod č. 1655/2008 Sb. NSS). Taková kasační stížnost (nebo její část) je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná.

[63] Na druhou stranu Nejvyšší správní soud v minulosti také uvedl, že pro závěr o tom, co je *obiter dictum*, není rozhodující samotná skutečnost, že se soud s některými žalobními body vypořádal jen v části odůvodnění uvozené slovy „jako *obiter dictum* ...“. Sám soud, který rozhodnutí vydal, nemůže s konečnou platností rozhodovat, co je závaznou a naopak nezávaznou částí jeho odůvodnění, protože toto odůvodnění jako celek vyjadřuje názor soudu vyslovený vrchnostenským způsobem: formou individuálního právního aktu. Určení toho, co je vlastním nosným důvodem rozhodnutí, tak do určité míry závisí na vnějším posouzení ze strany interpretační a aplikační praxe. Teprve ta totiž často ukáže, které části rozhodnutí soudů obstojí v průběhu času jako nosné, zavazující, precedenční, a které naopak mají jen velmi úzký, veskrze toliko informační význam (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008 – 112, publ. pod č. 1697/2008 Sb. NSS).

[64] Z pohledu těchto předchozích závěrů Nejvyšší správní soud hodnotil i nynější věc. Zjistil při tom, že stížní námitky proti vymezení plochy Z10a pro rozpor s politikou územního rozvoje a zásadami územního plánování zpochybňují hodnocení krajského soudu, které tento soud uvedl nad rámec nosných důvodů napadeného rozsudku. Jak bylo výše řečeno, k tomuto závěru nestačí, že krajský soud výslovně tuto část své úvahy označil jako *obiter dictum* (str. 20 rozsudku). Rozsudek krajského soudu dále (opakovaně) uvádí, že důvodem pro zrušení územního plánu je podstatná úprava návrhu územního plánu bez projednání s dotčenými orgány a chybějící stanovení podmínek plošného a prostorového uspořádání. Krajský soud tak své úvahy k rozporu vymezení plochy Z10a s politikou územního rozvoje a zásadami územního plánování do rozsudku vložil proto, že chtěl stěžovatelce naznačit své pochyby i o dalších částech napadeného územního plánu. Z hlediska vlastních rozhodovacích důvodů se ovšem jedná o argument postradatelný, Nejvyšší správní soud se tudíž námitkami směřujícími proti takovému hodnocení dále nezabýval.

V.5

Vymezení dalších ploch a nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

[65] Stěžovatelka napadla i hodnocení krajského soudu ve vztahu k vymezení ploch Z9a, P1a, P1b a Z2a. Tak jako v bezprostředně předcházejících odstavcích se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda tato část napadeného rozsudku obsahuje nosné důvody rozhodnutí, nebo byla krajským soudem také vyřčena nad jejich rámec. Tak jako u plochy Z10a krajský soud uvedl, že důvodem pro zrušení této části je již chybějící stanovení podmínek prostorové regulace. Nad rámec toho se zabýval tím, zda je územní plán v této části přezkoumatelný. Tomu odpovídá i argumentace stěžovatelky, která závěry krajského soudu napadá právě v úvaze o nestanovení podmínek prostorové regulace (odkazem na předpokládané přijetí regulačních plánů). I na tuto část by tedy bylo možné pohlížet jako na *obiter dictum*. Nejvyšší správní soud však výše vysvětlil, že krajský soud otázku nevymezení prostorové regulace pro plochy Z9a, P1a, P1b a Z2a posoudil nesprávně. V souladu s již citovaným rozsudkem č. j. 2 Afs 67/2008 – 112 proto Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkumu této části napadeného rozsudku i přes její formální označení za *obiter dictum*. Že se ve skutečnosti jedná o nosné důvody rozhodnutí, lze také ukázat na postupu krajského soudu, který na své úvahy o nepřezkoumatelnosti ve vztahu k plochám Z9a, P1a, P1b a Z2a zcela

odkázal v části hodnotící rozhodnutí o námitkách. Tím soud tyto úvahy učinil důvodem rozhodnutí právě při hodnocení žalobních námitek směřujících proti rozhodnutí o námitkách.

[66] Námitky zpochybňující, že územní plán je v části vymezující plochy Z9a, P1a, P1b a Z2a nepřezkoumatelný, Nejvyšší správní soud posoudil společně s námitkami proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Již v předchozím odstavci totiž vysvětlil, že krajský soud tyto dva (zdánlivě) odlišné okruhy otázek hodnotil společně. Vymezení ploch Z9a, P1a, P1b a Z2a soud zrušil proto, že je neshledal přezkoumatelným pro nedostatky jak vlastního odůvodnění územního plánu, tak i rozhodnutí o námitkách, které se těchto ploch týkaly. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že krajský soud svůj závěr o námitkách odůvodnil pouze obecným odkazem. Tento odkaz směřoval na bezprostředně předcházející část rozsudku, která se přezkoumatelností námitek zabývala. Krajský soud nijak nepochybil v tom, že místo opisování totožného hodnocení na své závěry pouze odkázal.

[67] Stěžovatelka uvedla, že krajský soud i v této části napadeného rozsudku nedůvodně vycházel z nedostatečného vymezení prostorového uspořádání pouze v regulačních plánech. Tomu lze zčásti přisvědčit, neboť Nejvyšší správní soud výše skutečně shledal, že závěr krajského soudu o nevymezení prostorového uspořádání nebyl správný. Stěžovatelka však zcela pomíjí, že krajský soud „*obiter dictum*“ také uvedl, že hodnotit námitky uvedené v návrhu na zrušení napadeného územního plánu je možné pouze z hlediska jejich vypořádání v rozhodnutí o námitkách z veřejného projednání. To proto, že se těmito námitkami nezabývá ani samotné odůvodnění územního plánu, ani stanoviska dotčených orgánů.

[68] Stěžovatelka se dle svého mínění s námitkami vypořádala dostatečným způsobem. Doslova uvedla, že se „*s námitkami vypořádala odpovídajícím a především zákonným způsobem a rozhodnutí o námitkách splňuje veškeré požadavky stanovené zákonem. Námitky byly vypořádány stejně jako v případě jiných přijatých a platných územních plánů. Stěžovatelka má za to, že veškerá stanoviska dotčených orgánů byla řádně odůvodněna, potažmo odůvodnění obsahuje samotný územní plán.*“ Protože v kasační stížnosti nejsou uvedeny bližší argumenty svědčící pro přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách (a tedy nesprávnost příslušné části napadeného rozsudku), Nejvyšší správní soud přezkoumal právní hodnocení krajského soudu v mezích takto obecně formulovaného tvrzení stěžovatelky, neboť i pro řízení o kasační stížnosti platí, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane.*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[69] Z judikatury Nejvyššího správního soudu, která se k požadavkům na rozhodnutí o námitkách vyjadřovala, lze odkázat například na rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku je na odůvodnění rozhodnutí o námitkách třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.

[70] Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že nepřezkoumatelnost spatřuje zejména v tom, že část námitek proti sporným plochám byla vypořádána odkazem na předpokládané přijetí regulačních plánů, na pokyny (direktivy) zastupitelstva a na stanoviska dotčených orgánů. Stěžovatelka toto zjištění nepochybně. Jak bylo vysvětleno výše, stanovení podmínek prostorové regulace není vyčerpáno předpokládaným přijetím regulačních plánů. Nelze tak pouhým odkazem na regulační plány vypořádat konkrétní námitky zpochybňující dostatečnost prostorové regulace v územním plánu. Pro ilustraci lze zmínit námitky, které k návrhu územního plánu uplatnil

navrhovatel b) k ploše Z9a. Ten požadoval, aby v zadání regulačních plánů, případně i na jiných místech návrhu územního plánu byla snížena maximální přípustná výška zástavby a byly připuštěny domy pouze s jedním bytem. Tuto svou námitku navrhovatel odůvodnil tím, že stávající zástavba má povahu venkovského bydlení. Přípuštěním rodinných domů s více byty by došlo k výstavbě obydlí typických pro městské a příměstské bydlení, které má svůj důvod na malých městských pozemcích, nikoliv však v navržené ploše. Stejně tak navrhovatel namítl, že maximální přípustná výška je pro rodinné domy atypická a její využití může vést k nežádoucí změně proporcí staveb. Dále také uvedl a odůvodnil, jaký typ rodinných domů je pro tuto plochu nejvhodnější. Rozhodnutí o této námitce pouze konstatuje, že pro tuto plochu je předepsán regulační plán, který pouze stanoví meze prostorové regulace. Odůvodnění tak navrhovateli říká pouze to, co sám již věděl a uplatnil jako základ svých námitek. Uplatněná námitka nevhodnosti stanovených mezí prostorové regulace může být důvodná, nebo nemusí. Rozhodnutí o této námitce musí vysvětlit, proč bylo o námitce rozhodnuto zvoleným způsobem; nemůže pouze konstatovat, že prostorová regulace byla stanovena, neboť to nijak nevypovídá o tom, proč je námitka (ne)důvodná.

[71] Obdobným způsobem byly vypořádány i další námitky proti plochám Z2a, Z9a, P1a, P1b a P16. Tak jako u pouhého odkazu na předpokládané přijetí regulačních plánů nelze přisvědčit ani vypořádání námitek odkazem na direktivy zastupitelstva. Ty nejsou závazné (viz výše) a navíc neobsahují žádné důvody. Odkaz na neodůvodněný, nezávazný pokyn zastupitelstva, založený na jeho politické úvaze, není způsobitelným vypořádáním věcné námítky proti obsahu územního plánu, neboť nevypovídá nic o tom, proč jsou uplatněné námitky liché, mylné nebo vyvrácené. To samé platí i pro konstatování, že dotčené orgány připomínky nevznesly. Ani takové konstatování není způsobitelné vypořádat se s konkrétními věcnými námitkami. Protože stěžovatelka neuvedla bližší argumenty pro přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, Nejvyšší správní soud ověřil, že krajský soud správně určil a v napadeném rozsudku uvedl, v čem spočívají nedostatky odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Protože námitky proti sporným plochám nebyly řádně vypořádány, rozhodnutí o námitkách v částech týkajících se ploch Z2a, Z9a, P1a, P1b a P16 je nepřezkoumatelné. Došlo tak k vadě v postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy, která mohla mít vliv na jeho zákonnost. V této části není kasační stížnost důvodná.

[72] Nejvyšší správní soud však zjistil, že napadený rozsudek neodůvodňuje, proč krajský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí o námitkách i v části, ve které se námitky týkají ploch Z23a a P1d. Krajský soud uvedl, že důvodem pro zrušení této části rozhodnutí o námitkách je zrušení vymezení těchto ploch pro nedostatečné vymezení prostorové regulace. Jak bylo ovšem výše řečeno, zrušení vymezení těchto ploch nebylo na místě. Protože krajský soud nenabídl alternativní důvod pro zrušení ploch Z23a a P1d, tak jako to učinil u ploch Z2a, Z9a, P1a, P1b a P16, Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než konstatovat, že v této části je kasační stížnost důvodná.

V.6 *Náklady řízení*

[73] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami směřujícími proti výši nákladů řízení, které byly navrhovatelům v řízení před krajským soudem přiznány. Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud měl jednotlivě ověřit aktivní žalobní legitimaci každého z navrhovatelů, protože nikoliv všichni byli k návrhu na zrušení územního plánu oprávněni. Tomuto tvrzení stěžovatelky Nejvyšší správní soud již výše nepřisvědčil. Námitky proti výši nákladů řízení jsou však důvodné.

[74] Krajský soud při rozhodování o výši nákladů řízení vyšel z toho, že navrhovatelé vyjma navrhovatele ch) navrhli zrušení celého územního plánu a eventuálně některých jeho částí. Z hlediska primárního návrhu na zrušení celého územního plánu byli úspěšní pouze částečně, avšak z hlediska eventuálního petitu byli úspěšní plně. Proto soud navrhovatelům přiznal plnou náhradu nákladů.

[75] Byť je uplatňování eventuálních petičů vlastní především sporům v oblasti civilního (sporného) řízení, ve správním soudnictví vyloučeno není (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2010, č. j. 8 Ans 5/2008 – 121). Dojde-li tak soud k závěru, že nárok uplatněný v hlavním petitu je oprávněný a možný (důvodný), v rozsudku tomuto petitu vyhoví, přitom vyhoví-li takto petitu hlavnímu, petitem eventuálním se ve výroku rozsudku již nezabývá. Teprve není-li vyhovění hlavnímu petitu možné, zabývá se soud možností petitu eventuálního a vyhovuje-li soud eventuálnímu petitu, musí hlavní petit ve výroku zamítnout (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2887/2004, a tam uvedenou literaturu).

[76] Soud si nemůže vybrat, zda přizná náklady řízení podle toho, jaký měl žalobce (navrhovatel) úspěch ve věci z hlediska hlavního petitu, nebo zda přizná náklady řízení podle úspěchu z hlediska petitu eventuálního. Ke zjištění úspěchu z hlediska obou petičů by totiž nemělo vůbec dojít. Pokud krajský soud dospěl k závěru o částečném úspěchu ve věci z hlediska hlavního petitu (zrušil jen část napadeného územního plánu, což smí i bez návrhu, srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS), neměl druhý petit vůbec hodnotit. O tom, že krajský soud podle eventuálního petitu ani nerozhodoval, ostatně svědčí i ta skutečnost, že krajský soud zrušil napadený územní plán ve větším rozsahu, než jaký byl v eventuálním petitu navrhován. Postup krajského soudu tedy nebyl správný.

[77] Navrhovatelé [s výjimkou navrhovatele ch)] se domáhali zrušení celého územního plánu, krajský soud však zrušil pouze vymezení některých dílčích ploch a ve zbytku napadené opatření obecné povahy ponechal v platnosti. Za takové situace byli navrhovatelé úspěšní jen částečně. Bylo na navrhovatelích, aby svou procesní strategii přizpůsobili tomu, že návrh na zrušení celého územního plánu může být shledán v části nedůvodným a že kasační princip soudního přezkumu ve věcech správního soudnictví možnost určení míry úspěchu z povahy věci omezuje.

V. Závěr

[78] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná v rozsahu, ve kterém zpochybňuje důvody pro zrušení napadeného územního plánu v části textového i grafického vymezení zastavitelné plochy Z10a. Ve vztahu k plochám Z2a, Z9a, P1a, P1b a P16 krajský soud sice nesprávně konstatoval, že pro ně nejsou stanoveny podmínky prostorové regulace, zároveň však správně dospěl k závěru, že tyto plochy je třeba zrušit pro nepřezkoumatelnost příslušné části územního plánu. Kasační stížnost tedy není důvodná ani v této části.

[79] Zrušení územního plánu v části textového i grafického vymezení zastavitelných ploch Z23a a P1d však mělo oporu pouze v nesprávném konstatování, že pro ně nejsou stanoveny podmínky prostorové regulace. Ten samý důvod byl neprávě použit pro zrušení odpovídající části rozhodnutí o námítkách. V této části je kasační stížnost důvodná. Stejně tak je důvodná v části, ve které stěžovatelka napadla určení výše nákladů řízení.

[80] Z toho důvodu Nejvyšší správní soud zrušil výroky I., II., IV. a V. rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka sice výslovně napadla pouze výrok I., II. a IV., ve výroku V. se však odráží úvahy soudu ve vztahu k nepřiměřené výši plné náhrady nákladů. Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud neměl přiznat plnou náhradu nákladů řízení, zrušil podle § 109 odst. 3 s. ř. s. společně s výroky I., II., IV. i závislý výrok V. a vrátil věc v odpovídajícím rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první, s. ř. s.). Výrok III. stěžovatelka nenapadla.

[81] Krajský soud je povinen znovu rozhodnout o návrhu na zrušení napadeného územního plánu, žalobě na zrušení rozhodnutí o námitkách a o náhradě nákladů řízení. Při tom soud vyjde z toho, že Nejvyšší správní soud shledal pochybení toliko ve vztahu k plochám Z23a a P1d, odpovídající části rozhodnutí o námitkách a v určení míry úspěchu navrhovatelů ve věci (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[82] O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. srpna 2014

JUDr. Radan Malík v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Bc. Dana Nevrková