



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelky: **ENERGY Čenkov s.r.o.**, Pražská 467, Písek, zast. Mgr. Janem Brožem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrci: **město Písek**, se sídlem Velké náměstí 114/3, Písek, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. P. a II) J. P., oba zastoupení JUDr. Evou Machovou, advokátkou se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, III) E. Š. a IV) L. Š., V) L. K. a VI) Z. K., VII) M. T. a VIII) P. T., všichni zastoupení Jiřím Hřídalem, advokátem se sídlem Fráni Šrámka 136, Písek, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán Písek, který nabyl účinnosti dne 24. 12. 2015, a to v části maximální kapacity 4RD+8RD/SM u indexu plochy přestavby P1-12, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2018, čj. 57 A 21/2018-97,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) se návrhem podaným u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán Písek, který nabyl účinnosti dne 24. 12. 2015, a to v části maximální kapacity 4RD+8RD/SM u indexu plochy přestavby P1-12. Krajský soud v záhlaví uvedeném rozsudkem návrh jako nedůvodný zamítl.

[2] K namítané nepřezkoumatelnosti části územního plánu pro jeho nesrozumitelnost krajský soud uvedl, že účelem maximální kapacity je uvedení maximálního a nepřekročitelného zatížení plochy výstavbou. Pro plochu P1-12 je stanovena maximální kapacita 4RD+8RD/SM. Bytový dům tak v této ploše vybudovat nelze s ohledem na to, že ve stejné kapitole, ve které není u plochy uveden bytový dům, jsou uvedeny domy rodinné. V ploše P1-12 lze s ohledem na stanovení maximální kapacity daného území umístit pouze rodinné domy. Tam, kde je u jiných ploch uvedeno SM-M, je vždy uveden jen bytový dům s počtem přípustných bytových jednotek. U plochy P1-12 tomu tak není. Proto je srozumitelné, že v dané lokalitě není přípustné stavět bytové domy bez omezení počtu bytových jednotek. Závěr architekta ohledně srozumitelnosti části územního plánu je dle krajského soudu irelevantní, neboť závazný výklad územně plánovací dokumentace podávají orgány územního plánování. Podle krajského soudu je zcela jasné a zřetelné, že na ploše P1-12 je možno umístit stavby jako v ploše smíšené obytné městské s tím, že rodinné domy lze stavět se stanoveným omezením a bytové domy přípustné nejsou. Územní plán je v této části srozumitelný a nelze z něj dovodit, že rodinné domy se dají stavět s omezením a bytové domy bez omezení.

[3] Krajský soud proto konstatoval, že napadená část opatření obecné povahy je zcela srozumitelná a přezkoumatelná, přičemž nenabízí celou řadu interpretačních možností. Rovněž Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) v rozhodnutí ze dne 15. 12. 2017 nepovažoval v této části opatření obecné povahy za nesrozumitelné, jestliže učinil jednoznačný závěr, že záměr stěžovatelky není v souladu s platným územním plánem. Jediným možným výkladem napadené části územního plánu dle krajského soudu je, že v uvedené ploše je dána možnost výstavby pouze rodinných domů. Krajský soud dále poukázal na to, že v textové části územního plánu, konkrétně v bilanci potřeb pitné vody, plynu a elektrické energie dle jednotlivých přestavbových ploch, je vždy v ploše P1-12 uvažováno o počtu 12 rodinných domů s tím, že v uvedené ploše bude i 42 obyvatel a žádné byty. I z této textové části územního plánu dle krajského soudu vyplývá, že daná lokalita je přípustná k zastavění rodinnými domy v určitém počtu, nikoliv bytovým domem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[4] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka trvá na svém názoru, že část napadeného opatření obecné povahy je nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, neboť nabízí přinejmenším dva možné výklady. V kasační stížnosti zdůraznila, že při výkladu textové části územního plánu je nutné reflektovat i jeho grafickou část, neboť textová a grafická část společně tvoří závaznou, výrokovou část územního plánu. Již z jazykového hlediska je dle stěžovatelky zřejmé, že lomítko nahrazuje spojku „nebo“, a že je proto třeba maximální kapacitu číst „4 RD + 8 RD nebo SM“, tedy buď 12 rodinných domů, nebo stavby přípustné pro plochu SM (tedy i bytové domy). Krajský úřad a krajský soud však interpretují část maximální kapacity „/SM“ tak, že tam vůbec uvedena není. Takový postup dle stěžovatelky vede k nežádoucímu zásahu veřejné moci do práva odpůrce na místní samosprávu dle čl. 8 Ústavy České republiky. Státní správa, která vykládá územní plán, je povinna jej použít dle toho, jak byl samosprávou vytvořen (nikoliv jej dotvářet či dokonce přetvářet). A je to právě samospráva, která územním plánem projevuje svoji vůli a své právo rozhodnout o využití svého území, a státní správě (tedy i krajskému úřadu) nezbyvá než tuto vůli reflektovat a hájit.

pokračování

[6] Následně stěžovatelka uvedla, že dle předchozího územního plánu z roku 1997 (ve znění změn) bylo funkční využití stanoveno jako „SM-M“, tedy jako smíšené území městské, které slouží k bydlení i v bytových domech. O přípustnosti výstavby bytových domů pak stěžovatelka nemohla mít pochybnosti, mj. i proto, že pravomocným rozhodnutím z 9. 1. 2009 došlo v dané ploše k umístění bytového domu. Za této situace tak proti nyní napadenému opatření obecné povahy nebrojila, neboť i z grafických částí plyne, že se funkční využití příslušného pozemku stěžovatelky nezměnilo. Pokud by odpůrce chtěl změnit funkční využití a umožnit toliko výstavbu rodinných domů, učinil by tak jistě zcela jednoznačně a výslovně. Z historického hlediska je tak dle stěžovatelky zjevné, že s funkčním využitím ve formě bydlení v bytových domech bylo ze strany odpůrce počítáno.

[7] K autentickému výkladu stěžovatelka odkázala na vyjádření městského architekta odpůrce k projektové dokumentaci stěžovatelky ze dne 14. 3. 2016, ve kterém není shledán jakýkoliv rozpor s územním plánem ve vztahu k umístění bytového domu. Nenamítá-li sám odpůrce, že je výstavba bytového domu v rozporu s územním plánem, pak i autentický výklad podporuje závěry stěžovatelky o přípustnosti výstavby bytových domů. Zároveň stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, dle kterého je názor architekta irelevantní, neboť architekt jako autor (pisatel) napadeného opatření obecné povahy by měl vědět, co svými slovy při tvorbě územního plánu zamýšlel. Nikdo ze zúčastněných nikdy neměl pochybnosti o přípustnosti výstavby bytových domů v dané ploše. Stěžovatelka naopak byla v tomto svém výkladu utvrzována. Rovněž některé z osob zúčastněných na řízení při přijímání napadeného územního plánu považovaly výstavbu bytových domů v ploše P1-12 za přípustnou. Dále stěžovatelka odkazuje na poznámku pod čarou č. 2 ve Změně č. 1 územního plánu, která dle jejího názoru svědčí o tom, že napadenou část územního plánu vykládá správně, neboť z ní jednoznačně plyne vůle odpůrce, aby se na plochu P1-12 uplatnil rozsah přípustného využití pro plochy SM-M, ve kterém jsou na prvním místě uvedeny právě i bytové domy.

[8] Dále stěžovatelka uvádí, že při výkladu územního plánu nelze opomíjet smysl a účel regulace, případně výklad systematický. Z principu racionálního zákonodárce, který je dle názoru stěžovatelky možné přiměřeně aplikovat i na odpůrce při přijímání opatření obecné povahy, plyne, že vymezení počtu rodinných domů v některých plochách, v jiných počtech bytových jednotek apod., by mělo mít nějaký smysl. Současně nevyjádří-li se odpůrce výslovně o počtu bytových jednotek, lze jeho závěr interpretovat tak, že tak učinit z nějakého důvodu nechtl. Nicméně i tato „nečinnost“ zakotvit číselné omezení představuje projev vůle odpůrce a práva na místní samosprávu. Pokud by odpůrce chtěl, aby dané území bylo zastavěno výhradně rodinnými domy, pak by tak učinil v grafické části zcela snadno. Zařadil by plochu P1-12 do jiné plochy funkčního využití tak, aby byly přípustné pouze rodinné domy.

[9] K argumentaci krajského soudu bilancí potřeb pitné vody, plynu a elektrické energie dle jednotlivých přestavbových ploch stěžovatelka podotýká, že se jedná o nezávaznou část odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. K neuvedenému počtu bytových jednotek a z toho dovozované nemožnosti umístit bytový dům v dané ploše stěžovatelka dále uvádí, že z ničeho neplyne, že by musel být počet bytů napadeným opatřením obecné povahy nějak regulován. Např. v případě ploch P1-13, P1- 26 výroková část počet bytových jednotek neuvádí, přesto bilance počítá s bytovými domy. V případě plochy P1-12 počet bytů uveden není, ale jednak nejde o závazný regulativ, jednak jej ani odpůrce nikdy nepovažoval a nenakládal s ním jako se závazným. Bilance byla zpracována pro dané plochy zjevně dle technického stavu v době pořizování napadeného opatření obecné povahy. Stěžovatelka tak uzavírá, že všechny uvedené argumenty vedou k jednoznačnému závěru, že plocha P1-12 umožňuje umístit i bytové domy. Krajský úřad a krajský soud však dovodily jiný výklad napadené části územního plánu. Nabízí-li

napadené opatření obecné povahy vícero možných výkladů, pak je zřejmé, že je v části „4RD+8RD/SM“ nesrozumitelné, tedy i nepřezkoumatelné, což způsobuje jeho nezákonnost.

[10] Osoby zúčastněné na řízení č. III) – VIII) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že tvrzení stěžovatelky nasvědčují tomu, že nesouhlasí s tím, jak je územní plán vykládán krajským úřadem, proto by měl být její procesní postup ten, že se žalobou proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí spojí návrh na zrušení opatření obecné povahy, resp. jeho části. K možnému dvojímu výkladu jako důvodu nesrozumitelnosti dále uvádějí, že touto optikou by byl nesrozumitelný každý právní předpis, neboť názory na výklad prakticky každého právního předpisu se někdy různí. Rovněž poukazují na velmi nadstandardní vztahy mezi stěžovatelkou a pracovníky Městského úřadu Písek. K stěžovatelčině výkladu části „4RD+8D/SM“ konstatují, že není zřejmé, proč by v takovém případě byly počty RD určeny součtem 4+8 a nebylo tam rovnou napsáno 12 RD. Jediný smysluplný výklad je ten, že jsou přípustné pouze rodinné domy v ploše SM-M, kterých je 8, a na zbývající části plochy určené k bydlení pro rodinné domy budou umístěny celkem 4 rodinné domy. Rovněž podotýkají, že stěžovatelka nebyla zkrácena na jejích subjektivních právech, neboť v rozsahu tvrzeném v návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nikdy neměla. Závěrem navrhy, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Stěžovatelka v replice k vyjádření osob zúčastněných na řízení uvedla, že proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), nebylo možné brojit správní žalobou, neboť to vylučuje § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, čj. 2 As 305/2015-24). Podaným návrhem v tomto řízení se stěžovatelka nedomáhala ochrany svých veřejných subjektivních práv vůči postupu ze strany krajského úřadu, nýbrž se jím snaží ochránit svá práva ve vztahu k napadenému opatření obecné povahy, kterým je jí zcela zásadním způsobem omezováno vlastnické právo. Je-li možné u právní normy připustit dva diametrálně odlišné výklady a nelze-li rozpor mezi těmito výklady odstranit výkladovými metodami, pak jde jistě o právní normu nesrozumitelnou. To je právě i případ stěžovatelem napadeného opatření obecné povahy. K tvrzenému nadstandardnímu vztahu stěžovatelky k pracovníkům Městského úřadu v Písku stěžovatelka uvedla, že obdobná námitka byla uplatněna v územním řízení, přičemž bylo pravomocně deklarováno, že tito úředníci podjatí nejsou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná, byť dospěl k odlišnému výkladu napadené části územního plánu než krajský soud.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti brojí proti posouzení právní otázky krajským soudem stran přezkoumatelnosti části opatření obecné povahy – Územní plán Písek, a to v části maximální kapacity 4RD+8RD/SM u indexu plochy přestavby P1-12. Dle krajského soudu je v této části územní plán srozumitelný, a tudíž i přezkoumatelný, neboť připouští pouze jeden možný výklad, dle kterého plochu přestavby P1-12 lze zastavět domy rodinnými, a nikoliv i domem bytovým, jak tvrdí stěžovatelka.

[14] Nejvyšší správní soud zjistil ze spisu následující skutečnosti rozhodné pro posouzení projednávané věci. Stěžovatelka je vlastníkem pozemků parc. č. X a parc. č. X v obci Písek, katastrální území P. Podle hlavního výkresu grafické části územního plánu je pozemek parc. č. X součástí plochy smíšené obytné městské (SM-M) v rámci plochy přestavby P1-12. Pozemek parc. č. X je z větší části součástí plochy smíšené obytné městské (SM-M) v rámci plochy přestavby P1-

pokračování

12 a z menší části je součástí plochy veřejných prostranství (PV) v rámci plochy přestavby P1-20. V textové části územního plánu v kapitole c) Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně je u indexu plochy přestavby P1-12 stanoveno funkční využití BI2, SM-M a maximální kapacita 4RD+8RD/SM. V kapitole f) Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu je pro plochy bydlení v rodinných domech (BI2) stanoven „a) *převažující účel využití - bydlení v rodinných domech b) přípustné - rodinné domy a doplňkové stavby (např. přístřešky, terasy zastřešené i nezastřešené, bazény, zahradní domky a podobné účelové stavby) - nezbytná dopravní a technická infrastruktura, veřejná prostranství c) podmíněně přípustné - maloobchodní zařízení s prodejní plochou do 200 m², stravovací a ubytovací zařízení s omezenou ubytovací kapacitou do 12 lůžek (penziony) nesnižující kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše, které jsou slučitelné s bydlením a slouží zejména obyvatelům v takto vymezené ploše - zařízení drobné řemeslnické výroby a služeb nesnižující kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše, které jsou slučitelné s bydlením a slouží zejména obyvatelům v takto vymezené ploše (tj. provozů, jejichž negativní vlivy na životní a obytné prostředí nepřekročí hranice vlastního pozemku) d) podmínky prostorového uspořádání - minimální výměra nově oddělovaných pozemků od 800 m², zastavitelnost pozemku max. 30%, do které se vedle staveb hlavních započítávají doplňkové stavby, zpevněné nezasakující plochy a komunikace - výška hlavního objektu nepřekročí 2,0 NP při respektování okolní výškové hladiny a charakteru konkrétní přilehlé zástavby stejného využití – v ploše Z2-14 je využití části pozemku p.č. 553/3 možné teprve pro prokázání, že základové poměry byly stabilizovány (dle odborného posudku min. 20-25let) e) nepřípustné - všechny ostatní výše neuvedené funkce a činnosti.“ Pro plochy smíšené obytné městské (SM-M) je pak stanoven „a) *převažující účel využití - bydlení v bytových domech městského charakteru v kombinaci s obslužnou sférou a nerušící výrobní činnosti převážně místního významu b) přípustné - bytové i rodinné domy - zařízení veřejné administrativy a správy, pobočky a úřadovny peněžních ústavů - kulturní zařízení - zdravotnická zařízení a zařízení sociální péče - maloobchodní zařízení do 800 m² prodejních ploch - veřejné ubytování a stravování - ostatní ubytovací zařízení - nezbytná dopravní a technická infrastruktura, veřejná prostranství c) podmíněně přípustné - zařízení drobné řemeslnické výroby a služeb nesnižující kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše, které jsou slučitelné s bydlením (tj. provozů, jejichž negativní vlivy na životní a obytné prostředí nepřekročí hranice vlastního pozemku) d) nepřípustné - všechny ostatní výše neuvedené funkce a činnosti.“**

[15] Městský úřad Písek územním rozhodnutím ze dne 7. 9. 2016 rozhodl o umístění stavby Novostavba bytového domu „Rezidence Václavka“, parkoviště, zpevněné plochy, zahradní a sadové úpravy, oplocení, připojení na komunikaci Nezamyslova a připojení bytového domu na síť technické infrastruktury, na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, X vše v katastrálním území P. Městský úřad Písek dospěl k závěru, že záměr stěžovatelky není v rozporu s územním plánem. Krajský úřad poté rozhodnutím ze dne 15. 11. 2017 toto územní rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, neboť dospěl k závěru, že v ploše P1-12 lze umístit pouze domy rodinné. Následně stěžovatelka podala u krajského soudu nyní projednávaný návrh na zrušení části Územního plánu Písek v části maximální kapacity 4RD+8RD/SM u indexu plochy přestavby P1-12 z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost.

[16] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že jednou z vlastností opatření obecné povahy je jeho srozumitelnost. Jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), tak by se jím jeho adresáti nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by nebylo možné jej podrobit řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS). Zároveň ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl soud přistupovat zdrženlivě (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43). Na územní plán je tak třeba hledět v souladu se zásadou

zdrženlivosti při hodnocení územně plánovací dokumentace spíše jako na srozumitelný, pokud je možné jej rozumně vyložit, byť by mohl být formulován lépe a přesněji. Ke zrušení územního plánu pro nesrozumitelnost proto soud může přistoupit až v krajním případě, jestliže by ani výkladem nešlo překlenout případné nejasnosti, pro které by nebylo možné se podle územního plánu řídit.

[17] Nejvyšší správní soud předně souhlasí se stěžovatelkou, že při výkladu sporné části územního plánu je třeba vedle textové části vzít v potaz i část grafickou, které dohromady a ve vzájemné souvislosti autoritativně stanovují podmínky pro využití ploch v dotčeném území, neboť společně tvoří výrokovou část územního plánu. Podle hlavního výkresu grafické části územního plánu je plocha přestavby P1-12 určena pro dva způsoby funkčního využití, a to jako plocha bydlení v rodinných domech (BI2) a plocha smíšená obytná městská (SM-M). Funkční využití BI2 je v hlavním výkresu zakresleno růžovou mřížkou a v ploše P1-12 se vztahuje k pozemkům parc. č. X, X, X a X. Funkční využití SM-M je v hlavním výkresu zakresleno červenou mřížkou a v ploše P1-12 se vztahuje k pozemkům parc. č. X, X, X, X a X. Fakticky tak svým způsobem jde o dvě plochy přestavby s částečně obdobnými, ale přesto odlišnými způsoby funkčního využití. Pro účely tohoto rozsudku je soud bude dále označovat jako plochu P1-12 A (nebo jen část A), odpovídající funkčnímu využití části plochy BI2 a jako plochu P1-12 B (nebo jen část B) odpovídající funkčnímu využití části plochy SM-M.

[18] V textové části územního plánu je u indexu plochy P1-12 stanoveno funkční využití BI2, SM-M a maximální kapacita 4RD+8RD/SM. Funkční využití plochy přestavby P1-12 se v textové části shoduje s grafickou částí územního plánu. Maximální kapacitu plochy přestavby P1-12 stanovenou v textové části územního plánu je pak třeba vykládat právě s ohledem na dva způsoby funkčního využití a jejich zakreslení a barevné znázornění v grafické části územního plánu v ploše P1-12. Zkratka 4RD znamená 4 rodinné domy, které se vztahují k růžové mřížce v ploše P1-12 s funkčním využitím BI2, tedy k části B. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud vede i tvar a velikost pozemků parc. č. X, X, X a X, na kterých jsou v souladu s vymezenými podmínkami pro plochy BI2 přípustné pouze domy rodinné. Zkratka 8RD/SM pak znamená nejvýše 8 rodinných domů nebo jakékoliv jiné využití dle podmínek stanovených pro plochu smíšenou obytnou městskou. Ačkoliv zkratka SM není v územním plánu vymezena, přestože ji územní plán používá pro vymezení maximální kapacity i u jiných ploch, je třeba ji chápat ve vztahu k vymezené ploše smíšené obytné městské (SM-M), která se nachází v ploše přestavby P1-12 B a je zakreslena červenou mřížkou. Krajský soud pochybil, jestliže při výkladu napadené části územního plánu fakticky vůbec nevzal v potaz zkratku SM ve vztahu ke grafické části územního plánu ani v textovém vyjádření.

[19] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že mu nepřijde ani jako zjevně nerozumné, že kapacita je fakticky stanovena jen pro výstavbu rodinných domů a nikoliv pro jiné stavby přípustné pro plochu smíšenou obytnou městskou (SM-M). U rodinných domů je například třeba myslet na to, že každý z nich je třeba napojit na veřejnou dopravní infrastrukturu a zohlednit, aby hustota případné zástavby rodinných domů respektovala sousední plochu P1-12 A. Tento regulativ však nevylučuje, aby na ploše P1-12 B byla postavena i jiná stavba, která bude v souladu s funkčním využitím pro plochu SM-M, typicky tedy bytový dům. Jeho napojení na dopravní infrastrukturu je jednodušší než u většího množství rodinných domů. Zároveň může bytový dům tvořit vhodnou bariéru mezi obytnou a výrobní zástavbou, jak je rozebráno dále v bodu [25].

[20] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že na ploše P1-12 B je možné postavit v souhrnu nejvýše 8 rodinných domů, nebo i jiné stavby dle podmínek stanovených pro plochy smíšené obytné městské (SM-M), tedy rovněž i bytový dům, a to bez omezení, co do počtu bytových jednotek.

pokračování

[21] To, že v textové části územního plánu v maximální kapacitě u plochy P1-12 není stanoven nejvyšší počet dovolených bytových jednotek, nelze vykládat v tom smyslu, že v dané ploše nejsou přípustné žádné bytové domy. Jestliže v souladu s funkčním využitím plochy je na dotčených pozemcích možné postavit bytové domy, pak nepřítomnost nejvyššího povoleného počtu bytových jednotek u maximální kapacity znamená, že v dané ploše lze bytový dům stavět bez omezení, co do počtu bytových jednotek, neboť podmínky stanovené pro plochu smíšenou obytnou městskou (SM-M) samy nejvyšší povolený počet bytových jednotek nepředepisují a maximální kapacita nejvyšší počet bytových jednotek neudává.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s tvrzením stěžovatelky, že pokud by bylo cílem umožnit v ploše P1-12 pouze výstavbu rodinných domů, pak by tak odpůrce učinil zřetelně stanovením plochy bydlení v rodinných domech (BI2) v rámci celé plochy přestavby P1-12. Zařazení části B do plochy smíšené obytné městské (SM-M) pouze pro stavbu rodinných domů by pak nedávalo žádný rozumný smysl, neboť převažujícím způsobem využití v ploše SM-M je právě výstavba bytových domů. Tento závěr by navíc vedl k tomu, že kromě rodinných domů nelze stavět žádné jiné stavby přípustné v ploše SM-M, neboť ani pro jiné stavby není stanovena kapacita. V tomto směru se lze ztotožnit i s poukazem stěžovatelky na námítky osob zúčastněných na řízení č. III-VIII, které nesouhlasily při přijímání územního plánu se kapacitou plochy přestavby P1-12, protože jsou podle této kapacity mimo staveb rodinných domů umožněny i stavby přípustné v plochách smíšených obytných městských (SM-M), přičemž žádaly o vypuštění plochy smíšené obytné městské z plochy přestavby P1-12. I když námítky osob zúčastněných na řízení nebyly vypořádány, protože byly uplatněny opožděně, je zřejmé, že osoby zúčastněné na řízení taktéž počítaly s tím, že plocha přestavby P1-12 může být zastavena i jinými stavbami, než rodinnými domy, tj. v souladu s podmínkami stanovenými pro plochu smíšenou obytnou městskou.

[23] Pokud jde o argumentaci krajského soudu odůvodněním územního plánu, pak je třeba v první řadě zdůraznit, že není závaznou částí územního plánu. Může tedy sloužit jen jako výkladová pomůcka při výkladu jeho závazné části. Nicméně i tato část územního plánu (v části bilance potřeb pitné vody, plynu a elektrické energie dle jednotlivých přestavbových ploch) podle Nejvyššího správního soudu svědčí o přípustnosti výstavby bytových domů i tam, kde je maximální kapacita označena pouze zkratkou „SM“, ačkoliv krajský soud dospěl k právě opačnému závěru. Krajský soud totiž vyšel pouze z toho, že v této části odůvodnění se u plochy přestavby P1-12 výslovně s kapacitou pro bytové domy nepočítá. K tomu je třeba v první řadě poznamenat, že ani z této části odůvodnění nelze vyčíst jednoznačný závěr, že v této ploše nemohou být postaveny bytové domy. Naopak krajský soud nezohlednil, že u jiných ploch přestavby, jež mají obdobně vymezenou maximální kapacitu, se naopak s kapacitou pro bytové domy počítá. Například v ploše přestavby P1-13 s funkčním využitím SM-M je stanovena maximální kapacita „3RD/SM“, přičemž bilance výslovně počítají s výstavbou 3 rodinných domů a 60 bytů. Shodně lze poukázat na plochu přestavby P1-26, která má funkční využití SM-M s maximální kapacitou „5RD/SM“, a u které bilance počítají s 5 rodinnými domy a 16 byty. Pokud by byl správný závěr krajského soudu, že zkratka pro vymezení kapacity „počet RD/SM“ znamená, že se v dané ploše mohou stavět jen rodinné domy, pak není zřejmé, proč by se u těchto ploch v této části odůvodnění zjevně počítalo i s výstavbou bytových domů. Spíše lze konstatovat, že u této části odůvodnění územního plánu není zcela zřejmé, jak zpracovatel přesně přistupoval k výpočtu bilancí. Jak je uvedeno shora, u ploch přestavby P1-13 a P1-26 se shodně vymezenou maximální kapacitou (tj. „xRD/SM“) bilance počítá s konkrétním počtem bytů, zatímco u jiných ploch, kde je kapacita vymezena shodně, bilance uvádí počet bytových jednotek 0 (posuzovaná plocha přestavby P1-12 i plocha přestavby P1-15, která má funkční využití BI2, SM-M s maximální kapacitou 5RD+4RD/SM, nebo plocha přestavby P1-43, s funkčním využitím SM-C a maximální kapacitou 1RD/SM). U ploch přestavby P1-74 a 1-75,

jež mají funkční využití SM-M a maximální kapacitu xRD/SM, je navíc kolonka počet bytů prázdná. Z toho Nejvyššímu správnímu soudu plyne, že v bilancích při určení počtu bytů nebylo použito jednotné pravidlo, podle kterého by byl u ploch s maximální kapacitou stanovenou ve formě „xRD+xRD/SM“ nebo „xRD/SM“ určen počet bytů v dané ploše pro výpočty bilancí. Zřejmě lze dovodit, že pro účely odůvodnění technické infrastruktury bylo vycházeno často jen z jedné z možných variant zastavění daných ploch, aniž by se tím však vylučovala možnost zastavění jinou přípustnou variantou. Podle Nejvyššího správního soudu z toho však nelze dovodit žádný zřetelný záměr, že by v těchto plochách nebyla možná jiná výstavba, než jen rodinnými domy, se kterými výslovně počítá bilance. Zpracovatel pouze z této jedné varianty vyšel pro účely výpočtu kapacit. Neznamená to tedy, že by plochu P1-12 bylo možné zastavět pouze domy rodinnými, jak mylně dovozuje krajský soud, protože funkční využití plochy P1-12 je stanoveno závazně výrokovou částí územního plánu a v souladu s ní lze v ploše smíšené obytné městské (SM-M) postavit mj. bytové domy. Shodně lze i např. ve zmíněných plochách P1-13 a P1-26 postavit stavby dle podmínek stanovených pro plochu smíšenou obytnou městskou, tedy rodinné domy dle stanoveného nejvyššího počtu nebo domy bytové bez omezení co do počtu nejvýše povolených bytových jednotek, neboť výroková část s nejvyšším povoleným počtem bytových jednotek u daných ploch přestavby nepočítá, přestože bilance uvádí konkrétní počet bytů.

[24] K tvrzení stěžovatelky, dle které je-li možné u právní normy připustit dva diametrálně odlišné výklady a nelze-li rozpor mezi těmito výklady odstranit výkladovými metodami, pak jde jistě o právní normu nesrozumitelnou, Nejvyšší správní soud dodává, že obecně lze souhlasit se stěžovatelkou v tom, že formulace opatření obecné povahy nebo jeho části, ze které by ani výkladem nebylo možné stanovit, co je pravidlem chování adresátů opatření obecné povahy, by zakládala nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nesrozumitelnost. Jestliže však je možné výkladem dospět k závěru, jaké pravidlo je opatřením obecné povahy stanoveno, pak nelze hovořit o nesrozumitelnosti. Nejvyšší správní soud výše dospěl k závěru, že v ploše přestavby P1-12 s maximální kapacitou „4RD+8RD/SM“ lze v ploše bydlení v rodinných domech (BI2) postavit nejvýše 4 rodinné domy a v ploše smíšené obytné městské (SM-M) pak lze postavit nejvýše 8 rodinných domů, nebo stavby dle podmínek stanovených pro plochu smíšenou obytnou městskou, tedy i bytové domy. Nelze proto hovořit o nesrozumitelnosti napadené části územního plánu, jestliže lze výkladem dospět k pravidlu pro využití plochy přestavby P1-12 vyplývajícího z maximální kapacity pro danou plochu. Toto pravidlo nemůže být považováno za nesrozumitelné jen proto, že jej nesprávně vyložil krajský úřad v územním řízení, případně i krajský soud v nynějším řízení.

[25] Nejvyšší správní soud již nad rámec nezbytného odůvodnění rovněž poukazuje na vyjádření zhotovitele územního plánu Ing. arch. P. V. k záměru stěžovatelky ze dne 23. 10. 2017, dle kterého v ploše P1-12 je přípustná vedle 8 rodinných domů i stavba – funkce, vyplývající z podmínek pro plochu SM-M v kapitole f), např. tedy bytový dům. Dále lze poukázat i na kladné vyjádření městského architekta odpůrce k projektové dokumentaci ze dne 14. 3. 2016, dle kterého plocha P1-12 B slouží jako přechodová plocha mezi sousedními plochami smíšené výrobní funkce (východ) a plochami bydlení v rodinných domech (západ). Navrhovaný bytový dům by tak sloužil mj. i jako objemová bariéra mezi „čistým bydlením a obtěžující výrobní činností“. Soudu přijde tato úvaha s ohledem na výkresovou část územního plánu jako racionální a potvrzující možnost jejího zastavení i bytovým domem. Rovněž lze poukázat na vyjádření Městského úřadu Písek, jako úřadu územního plánování, ze dne 16. 3. 2016, který shledal soulad stavebního záměru stěžovatelky s územním plánem. Nejvyšší správní soud se s argumenty stěžovatelky i stran historického výkladu napadené části územního plánu ztotožňuje a už pro nadbytečnost nepovažuje za nezbytné je dále rozvádět, neboť mají spíše podpůrnou povahu.

pokračování

[26] S ohledem na výše řečené shledal Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy v části maximální kapacity 4RD+8RD/SM srozumitelným. Jeho obsah dává rozumný smysl, není vnitřně rozporné a umožňuje jeho adresátům se jím řídit a spoléhat na něj. Z územního plánu jako celku a z jeho kontextu je seznatelné, že plochu přestavby P1-12 v části plochy smíšené obytné městské (SM/M) lze zastavět v souladu s podmínkami stanovenými v kapitole f) textové části územního plánu pro plochu smíšenou obytnou městskou (SM-M), tedy i bytovým domem. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že napadená část územního plánu připouští různý výklad a měla by být z tohoto důvodu zrušena pro nesrozumitelnost. Krajský soud tak dospěl ke správnému závěru, že územní plán je v napadené části srozumitelný, a tudíž i přezkoumatelný, avšak nesprávně napadenou část vyložil. Nejvyšší správní soud proto krajský soud ve výkladu napadené části územního plánu koriguje. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou zamítnout.

[27] K tvrzení osob zúčastněných na řízení č. III) – VIII), že stěžovatelka měla podat žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu a s ní spojit návrh na zrušení opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud uvádí, že proti rozhodnutí krajského úřadu, kterým bylo územní rozhodnutí Městského úřadu Písek zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, nelze brojit správní žalobou, neboť rozhodnutí žalovaného nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 As 305/2015). Stěžovatelka tak správně podotkla, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného je dle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Nadto je třeba dodat, že existence rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo opatření obecné povahy použito, nevyklučuje adresáta tohoto rozhodnutí z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. abstraktní návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod 22). Tvrzením nadstandardního vztahu stěžovatelky k pracovníkům Městského úřadu Písek se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože tato otázka nebyla předmětem tohoto řízení.

[28] Závěrem Nejvyšší správní soud ve vztahu k tvrzenému nedostatku aktivní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení dotčené části územního plánu dodává, že v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na jeho právech. Navrhovatel tak musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. V případě územních plánů musí navrhovatel zejména tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem pak mohou být ve své právní sféře dotčeny zejména ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Stěžovatelka v žalobě uvedla, že jako vlastník pozemků v ploše přestavby P1-12 byla napadenou částí územního plánu zkrácena na právu vlastnickém a právu podnikat, neboť v důsledku tvrzené nesrozumitelnosti jí není umožněno dotčené pozemky zastavět. Nejvyšší správní soud tak shledal tvrzení osob zúčastněných na řízení lichým, neboť stěžovatelka je prokazatelně nositelem vlastnického práva k pozemkům v ploše přestavby P1-12 a v souladu s výše citovanými závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v žalobě tvrdila, jaká její práva byla napadenou částí opatření obecné povahy zkrácena a proč. Krajský soud proto správně posoudil aktivní procesní legitimaci stěžovatelky k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého *[n]estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil.* Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Procesně úspěšný odpůrce žádné náklady neuplatnil a z obsahu spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a odpůrci se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. neuložil žádnou povinnost. Rovněž neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

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

V Brně 26. listopadu 2020

Petr Mikeš
předseda senátu