



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci navrhovatelky: **MAJAX DEVELOPMENT s.r.o.**, Havlíčkova 101/18, Beroun, zast. advokátem Mgr. Jiřím Kokešem, náměstí T. G. Masaryka 153, Příbram, proti odpůrci: **město Zdice**, Husova 2, Zdice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 2 územního plánu Zdice vydané usnesením Zastupitelstva města Zdice ze dne 13. 10. 2021, č. 15/2021/III/1, v rozsahu pozemků p. č. 1163 a 1161/2 v katastrálním území Zdice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2022, čj. 55 A 20/2022-69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V nynější věci navrhovatelka napadla u krajského soudu regulaci výstavby ve Zdicích, jak ji zakotvil územní plán. Krajský soud jí nevyhověl, NSS nyní závěry krajského soudu v plném rozsahu potvrzuje.

I. Vymezení věci

[2] Navrhovatelka (stěžovatelka) vlastní pozemky ve Zdicích, na kterých chce vystavět bytový areál se 40 byty. V listopadu 2018 si k tomuto záměru nechala vypracovat studii. V květnu 2019 vydalo město Zdice úplné znění územního plánu města po změně č. 1, ve kterém zahrnuje pozemky v dané části města (včetně pozemků stěžovatelky) do plochy „P3, SM – plocha smíšená obytná městská“. Typ struktury zástavby pro tyto pozemky byl dle výkladu města tzv. *otevřená bloková drobná zástavba* (OBD) (správnost tohoto výkladu však stěžovatelka zpochybňuje – viz níže). Městský úřad Beroun v závazném stanovisku ze dne 10. 7. 2019 konstatoval soulad stěžovatelčina projektu s územním plánem města.

pokračování

Stěžovatelka poté začala pracovat na projektové dokumentaci. Rada města následně vydala územní opatření o stavební uzávěře. Zastupitelstvo města Zdice pak usnesením ze dne 13. 10. 2021 přijalo změnu č. 2 územního plánu, kterým mj. nově uvedlo, že zástavba pro typ struktury zástavby OBD může mít nejvíce 2 byty a podíl nezastavěné části stavebního pozemku je min. 65 %.

[3] Změnu č. 2 územního plánu napadla stěžovatelka návrhem na zrušení opatření obecné povahy u krajského soudu. Soud však návrh zamítl. Vysvětlil, že záměrem města již při přijetí původního územního plánu v ploše S56 OBD, kam stěžovatelčiny pozemky spadají, bylo respektovat strukturu a charakter stávající vilové zástavby typu „zahradního města“ s vysokým podílem zeleně obklopující historické jádro města. Intenzita zástavby se měla snižovat směrem k okrajům sídla. Již od počátku se město snažilo bránit proti nepřiměřenému zahušťování zástavby v plochách, jako jsou i pozemky stěžovatelky. Sporná změna č. 2 územního plánu sledovala legitimní cíle. Rozsah stěžovatelčina projektu podstatně převyšuje obvyklou zástavbu v okrajových částech Zdic (s typem struktury zástavby OBD), zejména má mnohem více bytů soustředěných na jednom místě a je podstatně rozměrnější, než je v lokalitě běžné. Zachování regulativů před změnou č. 2, které podle závazného stanoviska Městského úřadu Beroun (byť nikoli podle názoru města) stavební záměr stěžovatelky umožňovaly, neodpovídá legitimním cílům, které si stanovilo město Zdice. Město důvody změny č. 2 územního plánu přesvědčivě odůvodnilo. Stěžovatelka ani netvrdila, že by způsob regulace byl vůči ní diskriminační, nebyla totiž zdaleka jediným vlastníkem, který byl změnou č. 2 dotčen.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření města

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž nejprve podrobně rekapituluje průběh vývoje celé věci a obsáhle cituje ze svých podání (část I, II a III kasační stížnosti). Ve dvou částech označených jako IV a v části V pak stěžovatelka uvádí následující kasační body. Předně upozorňuje, že její pozemky byly v hlavním výkresu územního plánu po změně č. 1 zařazeny do zóny P3 SM – plocha smíšená obytná městská, tj. bydlení v bytových domech. Výkres prostorového uspořádání sice uvádí zařazení pozemků do S56 OBD, ale hlavní výkres je řadí do zóny P3 SM. Tento nesoulad nemůže jít k tíži stěžovatelky, ale města Zdice, které změnu č. 1 schválilo. Právě proto vydal Městský úřad Beroun v červenci 2019 k zamýšlenému projektu bytové výstavby souhlasné závazné stanovisko, neboť důsledně vyšel z hlavního výkresu. Stěžovatelka upozorňuje, že změna č. 2 významně zasáhla do vlastnického práva, přitom zásahy do vlastnického práva musí mít výjimečnou povahu. Stěžovatelka byla v legitimním očekávání, že může stavbu bytového domu uskutečnit, nemohla vědět, že město svévolně podmínky pro výstavbu v dané lokalitě změní. Stěžovatelka též polemizuje s obsahem a důvody stavební uzávěry.

[5] Město se k původní kasační stížnosti nevyjádřilo.

[6] Stěžovatelka na konci června 2022 doplnila kasační stížnost o „nové skutečnosti“. Dne 25. 6. 2022 totiž zjistila, že na sousedním pozemku vzniká nová stavba, svým půdorysem a výškou objemné povahy (budova s půdorysem 140 m², se třemi obytnými patry). Taková budova by však musela být rovněž v rozporu s územním plánem. Město

tedy změnou územního plánu stěžovatelce zamezilo uskutečnit plánovanou stavbu, ale na sousedním pozemku povolilo stavbu, která nesporně porušuje podmínky stávajícího územního plánu. K tomu stěžovatelka připojila též fotografie vznikající stavby.

[7] Město v reakci uvedlo, že jde o stavbu, na kterou bylo vydáno územní rozhodnutí v květnu 2015. Posuzovat soulad této stavby s územním plánem z roku 2019 či z roku 2021 nejde. Nadto město dodává, že jde o stavbu se 2 byty, která by byla přípustná i po změně územního plánu a která by byla přípustná též na pozemku stěžovatelky.

[8] Stěžovatelka na toto vyjádření reagovala tak, že požaduje doložit, že stavba byla schválena již v roce 2015. Vlastní stavba byla totiž provedena až v roce 2022, byť povinností stavebníka bylo zahájit výstavbu do dvou let od právní moci územního rozhodnutí. Dále stěžovatelka rozvádí argumenty, proč je nová stavba „zřejmě“ v rozporu se změnou územního plánu č. 2.

[9] Město k tomu zaslalo „interní sdělení“ svého stavebního úřadu, z něhož plyne, že sporná novostavba ve Zdicích, na kterou upozornila stěžovatelka, byla povolena společným rozhodnutím ze dne 16. 4. 2015, které nabylo právní moci 13. 5. 2015. Ve dvouleté lhůtě zahájil stavebník výkopové práce, poté stavební úřad opakovaně prodlužoval lhůtu k dokončení stavby.

[10] Stěžovatelka se k této otázce vyjádřila ještě v duplice z konce října 2022, ve které vyslovila obavy z postupu stavebního úřadu ve věci stavby na sousední parcele.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost je nedůvodná.

[12] NSS předně zdůrazňuje, co je předmětem řízení o této kasační stížnosti a co bylo předmětem řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Předmětem řízení před krajským soudem byla *zákonnost změny č. 2 územního plánu Zdice* vydané usnesením Zastupitelstva města Zdice ze dne 13. 10. 2021. Předmětem řízení o kasační stížnosti je správnost závěrů rozsudku krajského soudu. Předmětem naopak nejsou jakákoli jiná rozhodnutí, opatření či akty správních orgánů, není jím tedy ani otázka kompenzace za vydání opatření obecné povahy (to vznesla stěžovatelka v říjnové duplice) ani územní opatření o stavební uzávěře. Proto se NSS nemůže vyjadřovat ke stěžovatelčině kritice stavební uzávěry.

[13] Dále platí, že ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu, NSS nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Takovouto skutečností je též nová výstavba v území regulovaném územním plánem, která je údajně s tímto územním plánem v rozporu. Pokud snad stěžovatelka míří k tomu, že je městem diskriminována a město s ní zachází nerovně ve srovnání s jiným účastníky, lze upozornit na to, že nic takového v návrhu na zrušení opatření obecné povahy netvrdila (srov. shodně též bod 55 napadeného rozsudku, kde krajský soud upozornil, že stěžovatelka diskriminační zacházení netvrdila a že změna územního plánu váže nejen stěžovatelku, ale též mnoho dalších vlastníků pozemků na sporném území). Proto je takováto kasační

pokračování

námítka nepřijatelná, neboť se opírá o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Proto NSS ani neprováděl dokazování fotografiemi, které stěžovatelka v červnu 2022 předložila.

[14] NSS přesto nad rámec nezbytně nutného dodává, že pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemá větší význam, zda snad není sporné opatření obecné povahy v praxi někým porušováno. Při přezkoumání opatření obecné povahy totiž vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Nadto vysvětlení města, že sporná novostavba má svůj původ v územním rozhodnutí vydaném čtyři roky před první změnou územního plánu, staví tvrzení stěžovatelky do jiného světla. V každém případě lze zopakovat, že nebyl žádný důvod, aby NSS ověřoval soulad sporné novostavby s územním plánem.

[15] NSS se proto dále zaměřil jen na ty kasační body, které jmenovitě a adresně míří proti závěrům rozsudku krajského soudu. Současně NSS předesílá, že odůvodnění napadeného rozsudku je velmi pečlivé a přesvědčivé, není proto třeba a nebylo by ani účelné opakovat veškerou argumentaci, kterou k návrhovým bodům krajský soud uvedl.

[16] V první otázce stěžovatelka opakovaně zpochybňuje vymezení regulace pozemků v územním plánu po změně č. 1. Dle stěžovatelky územní plán před změnou č. 2 umožňoval výstavbu bytových domů přesně toho typu, který hodlá sama stavět. Proto změna č. 2 měla na stěžovatelku mnohem větší dopad, než líčí krajský soud.

[17] NSS k této otázce odkazuje na pečlivé odůvodnění v bodech 22 až 25 napadeného rozsudku, kde se krajský soud stěžovatelce snažil vysvětlit, proč se mylí. Na stěžovatelčiny pozemky se již od účinnosti územního plánu z roku 2016 vztahují jednak podmínky pro plochy s rozdílným způsobem využití (hlavní výkres, na který upozornila stěžovatelka), jednak regulativy pro zóny typů struktur zástavby (výkres I.2b). Taková úprava byla v souladu s právními předpisy, konkrétně s bodem I odst. 4 písm. b) přílohy 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb. (blíže viz bod 23 napadeného rozsudku). Poslední věta citovaného ustanovení vyhlášky totiž pro grafické vymezení rozdílných typů struktur zástavby umožnila samostatný výkres prostorového uspořádání, což město využilo právě ve výkresu I.2b. Není tedy ani pravda, že by v územním plánu před rokem 2021 existoval tak velký rozpor, že by obsah územního plánu bylo nezbytně třeba vyložit ve prospěch stěžovatelky. Koneckonců NSS již v minulosti vysvětlil, že *„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“* [rozsudek ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 336/2018-66, *ENERGY Čenkov* (územní plán města Písku), bod 16].

[18] Je pravda, že Městský úřad Beroun v závazném stanovisku z července 2019 vyložil předchozí znění územního plánu (tj. znění před změnou č. 2) jinak. Jak však správně uvedl krajský soud, právě nebezpečí rozdílného a nejednotného výkladu územního plánu vedlo město k vydání změny č. 2. Dle města bylo totiž neudržitelné, aby na jedné straně regulace v zónách OBD směřovala k převažující zástavbě individuálními rodinnými domy (*drobná zástavba*), na druhé straně orgán územního plánování (Městský úřad Beroun) pro stejnou

zónu připustil bytový dům se 40 byty. Legitimním cílem města proto bylo prostorovou regulaci zpřesnit a předejít konfliktním situacím v navazujících správních řízeních. V každém případě není nutné, aby se NSS vyjadřoval k pochybnostem, které krajský soud k obsahu a odůvodnění závazného stanoviska naznačil. Otázka výkladu územního plánu před jeho změnou č. 2 totiž není pro tuto věc klíčová. Klíčová je otázka zákonnosti změny č. 2. O souladu této změny s právními předpisy krajský soud ani NSS nepochybují.

[19] Další komplex kasačních námitek jen velmi obecně tvrdí, že změna č. 2 územního plánu zasáhla do legitimního očekávání stěžovatelky, že v daném prostoru bude moci uskutečnit záměr postavit bytový areál se 40 domy. S námitkou údajného stěžovatelčina legitimního očekávání se však krajský soud vypořádal v bodech 47 až 53 odůvodnění. Protože proti této detailní argumentaci soudu snáší stěžovatelka jen argumentaci zcela vágní a převážně jen cituje obecné pasáže nejrozumnějších soudních rozhodnutí, postačí, aby NSS jen stručně rekapituloval, proč opravdu v této věci stěžovatelka žádné legitimní očekávání neměla.

[20] Krajský soud především správně vyšel z judikatury, ze které plyne, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování. Požadavek na kontinuitu však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Změny územního plánu jsou rozhodnutím zastupitelstva obce. Spadají do samostatné působnosti a jsou nedílnou součástí ústavního práva na samosprávu. Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů. Úkolem soudu není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti [takto např. již rozsudky ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, *Jistebnice*, ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012-53, *Bavoryně*, část IV. b), předposlední a předpředposlední odstavec této části, a mnohé další].

[21] Právě proto platí, že princip legitimního očekávání nelze v územním plánování používat ve stejném rozsahu a stejně intenzivně jako v běžném správním řízení (rozsudek ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 Aos 2/2012-27, *Pozlovice*, bod 38).

[22] Krajský soud srozumitelně vysvětlil, proč stěžovatelka nemohla mít žádné legitimní očekávání toho typu, které by snad mělo být ochráněno soudy a vést ke zrušení sporného opatření obecné povahy. Veřejné subjektivní právo umístit stavbu do území zakládá až územní rozhodnutí, nikoli územní plán nebo závazné stanovisko, které navrhovaný stavební záměr označuje za souladný s dosud platným územním plánem. Závazné stanovisko je jen jedním z předpokladů vydání územního rozhodnutí. Závazné stanovisko nemůže poskytovat jeho adresátovi žádnou „absolutní“ jistotu, že dosáhne toho cíle, který stanovisko schválilo. Není ostatně vyloučeno, že v odvolacím řízení proti rozhodnutí o umístění stavby může dojít ke změně závazného stanoviska na základě námitek jiného

pokračování

účastníka řízení, jímž je v územním řízení i obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn. Stěžovatelka nadto od vydání územního opatření o stavební uzávěře dne 18. 11. 2019 věděla o tom, že nemůže projekt prozatím realizovat. Věděla, že soulad záměru s územním plánem byl od počátku sporný. Město nadto poté začalo proces úpravy územního plánu, který měl reagovat na výkladové pochybnosti a který posléze vedl k přijetí změny č. 2. Převažující struktura zástavby (objemově a měřítkově *drobná zástavba*) byla ve sporné zóně zakotvena již od přijetí původního územního plánu. Změnou č. 2 město jen doplnilo, že podíl nezastavěné části stavebního pozemku je minimálně 65 %, minimální velikost stavebního pozemku pro bydlení je 750 m² a stavby mají mít maximálně 2 byty. Tím město v územním plánu jasně vyřešilo, co se vlastně onou *drobnou* zástavbou rozumí.

[23] Podobně abstraktní a jen citací obecných závěrů judikatury podložená je kritika stěžovatelky, že změna č. 2 územního plánu nepřiměřeně zasáhla do jejího vlastnického práva. I této otázce se velmi pečlivě věnoval krajský soud, který se na mnoha stranách odůvodnění snažil stěžovatelce vysvětlit, proč o žádný nepřiměřený zásah nejde. Není třeba opakovat veškerou argumentaci, kterou si již mohla stěžovatelka v napadeném rozsudku přečíst. Klíčové je, že stěžovatelka nemá právo na takové regulativy územního plánu, které by vyhovovaly záměru postavit bytový areál se 40 byty.

[24] Stěžovatelka má jistě pravdu, že zásahy do vlastnického práva musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů v území a umožňuje sladit veřejný zájem s individuálními zájmy v tomto území. Vlastníci dotčení územním plánováním jsou povinni strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *POLABÍ Vysoká*, body 47 a 48).

[25] Důvody, které vedly město ke změně č. 2, jsou legitimní a hodny právní ochrany. NSS připomíná, že to bylo zejména a) odstranění výkladových nejasností dosavadního územního plánu, b) posílení stávající urbanistické struktury města a zajištění kvality bydlení, c) zabránění negativním dopadům dekoncentrace rozvoje města (např. intenzivní vnitřní automobilové dopravy), d) omezení rizik příliš intenzivní výstavby, na kterou nenavazuje dostatečná veřejná infrastruktura. Územní plán proto logicky omezil možnost stavět v daném území libovolně velké bytové domy.

[26] Jak krajský soud správně uvedl, územní plán neznemožnil stěžovatelce jakoukoli výstavbu: územní plán ve znění změny č. 2 tam sice omezuje výstavbu bytových domů omezením počtu bytů, nicméně výstavbu rodinných domů (s max. dvěma byty) nebo staveb občanského vybavení (veřejného i komerčního) místního významu umožňuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Městu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. listopadu 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu