



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **L. U.**, zast. advokátem Mgr. Pavlem Strnadem, Ph.D., se sídlem Dlouhá 730/35, Praha 1, proti odpůrci: **město Poděbrady**, se sídlem Jiřího náměstí 20/I, Poděbrady, zast. advokátem JUDr. Petrem Šlaufem, se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 44/2019-130,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 44/2019-130, **se** ve výroku II. a III. **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu města Poděbrady vydaném usnesením Zastupitelstva města Poděbrady č. 30/2018, ze dne 11. 4. 2018, tak, že uvedené opatření obecné povahy se ke dni 7. 6. 2018 zrušuje v textové části v rozsahu kapitoly A6.1 nazvané „Vymezení pojmů“, ve slovech: „*V kapitole A.6.1 se změnou č. 1 ÚP v Podmínkách prostorového uspořádání vypouští následující věta: - „Koeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné a zpevněné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy. V kapitole A.6.1 se změnou č. 1 ÚP v Podmínkách prostorového uspořádání doplňuje následující věta: - „Koeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy.“*“ a to s účinností ke dni 7. 6. 2018.

[2] Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se stěžovatel domáhal zrušení výše uvedeného opatření obecné povahy v těchto částech: kapitola A6.1, již byla z téže kapitoly územního plánu města Poděbrady vydaného usnesením Zastupitelstva města Poděbrady č. 150/2016 ze dne 19. 12. 2016 (dále jen „územní plán“) vypuštěna věta „[k]oeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné a zpevněné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy“

a doplněna věta „[k]oeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy“; a část kapitoly A6.4, kterou byla v téže kapitole územního plánu do podmínek prostorového uspořádání ploch 26 – Plochy výroby a skladování – lehký průmysl VL (dále jen „plochy VL“) doplněna věta „ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby.“

[3] Stěžovatel je spoluvlastníkem pozemků p. č. XA a st. X v k. ú. P.; součástí druhého z nich je stavba rodinného domu č. p. X, jehož je vlastníkem. Pozemky sousedí s areálem skláren, jehož provozovatelem je společnost Crystal BOHEMIA, a. s. Změna č. 1 územního plánu umožňuje dostavbu tohoto areálu, konkrétně umístění nových objektů o výškové hladině 12 metrů při samé hranici s pozemky stěžovatele.

[4] Stěžovatel v návrhu namítal, že změna č. 1 územního plánu je v rozporu s jejím zadáním, neboť důvodem změny byla od počátku výlučně potřeba výstavby nové hasičské stanice, což plyne z usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 15. 2. 2017 o pořízení změny územního plánu. Tentýž důvod byl jako jediný uváděn v návrhu zadání změny č. 1 územního plánu. Ani návrh změny č. 1 územního plánu, který byl předmětem společného jednání dne 21. 9. 2017, neobsahoval stěžovatelem napadenou část, tj. změnu definice koeficientu zastavění a zmírnění požadavků na výškovou hladinu budov. Ta byla vložena až do výsledného návrhu změny č. 1 územního plánu, ačkoliv s umístěním hasičské stanice nijak nesouvisí a nemůže jím být odůvodněna. Napadená část naopak umožňuje výstavbu v areálu skláren. Podle § 50 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (viz čl. II bod 3 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“) pořizovatel pořídí zpracování návrhu územního plánu na základě schváleného zadání, k čemuž v tomto případě nedošlo. Napadená část změny č. 1 územního plánu jde nad rámec zadání. Stěžovatel byl veden přesvědčením, že se změna č. 1 územního plánu týká výlučně hasičské stanice a jeho práva jí nemohou být dotčena; zdůraznil, že se jednalo o vypuštění toliko jednoho slova a doplnění jediné věty v dokumentu, který má 142 stran. Postupem odpůrce bylo stěžovateli znemožněno uplatnit námitky proti zadání změny a návrhu změny č. 1 územního plánu.

[5] Dále stěžovatel namítl nedostatky odůvodnění změny č. 1 územního plánu; změna definice koeficientu zastavění není vůbec odůvodněna a odůvodnění změny požadavků na výškovou hladinu budov je pouze obecné, neurčité a vztahující se k hypotetickým situacím; namítl rovněž, že obě napadené změny byly do návrhu vtěleny, aniž by existoval doklad o tom, kdo a proč je navrhl. Součástí procesu pořizování nebyla zpráva o uplatňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Z e-mailové komunikace mezi starostou odpůrce a zpracovatelem změny č. 1 územního plánu plyne, že hlavním účelem změn byla realizace stavebního záměru vlastníka areálu skláren; ten však nebyl účastníkem řízení a v procesu pořizování nepodával žádné podněty, námitky či připomínky. Došlo k nezákonné ingerenci správního orgánu do probíhajícího územního řízení o umístění stavby v rámci areálu skláren. Městský úřad Poděbrady i Krajský úřad Středočeského kraje nyní územní plán vykládají tak, že umožňuje umístění staveb, které svou výškou a koeficientem územnímu plánu odporují.

[6] **Krajský soud** nařídil ústní jednání, při němž setrvali účastníci na svých stanoviscích vyjádřených v písemných podáních. Stěžovatel opětovně zdůraznil, že dle zadání mělo dojít ke změně č. 1 územního plánu výlučně za účelem vymezení plochy pro profesionální hasičskou stanici; tomu odpovídá i časový kontext přípravy a přijímání změny č. 1

pokračování

územního plánu. Během první poloviny tohoto postupu nebyla žádná zmínka o jiné obsahové změně, než o vymezení uvedené plochy, teprve v okamžiku vypracování návrhu pro veřejné projednání došlo k jeho doplnění o napadené části. Tato změna nebyla nikterak uvedena ani zdůvodněna, přičemž se jedná rozsahem o drobnou změnu, kterou bylo možné v obsáhlém textu přehlednout. Předmětné změny pak bylo zneužito k umožnění výstavby v areálu skláren. Dále namítl, že plánovaná výstavba v areálu skláren je v rozporu s charakterem lázeňského města a navíc narušuje rezidenční zónu, s níž sousedí.

[7] Krajský soud návrh shledal důvodným v té části, kterou se stěžovatel domáhal zrušení kapitoly A6.1 změny č. 1 územního plánu, již byla z téže kapitoly územního plánu vypuštěna věta „[k]oeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné a zpevněné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy“ a doplněna věta „[k]oeficient zastavění je podíl výměry maximální zastavěné plochy vztažený k celkové výměře zastavitelné plochy“. V části kapitoly A6.4, kterou byla v téže kapitole územního plánu do podmínek prostorového uspořádání ploch 26 – Plochy výroby a skladování – lehký průmysl VL doplněna věta „*ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby*“ navrhovateli nepřisvědčil a návrh v tomto rozsahu zamítl.

[8] K námitce nedostatku odůvodnění změny č. 1 územního plánu krajský soud poukázal na § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona, dle kterého odůvodnění musí obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Podotkl, že na odůvodnění územního plánu však nelze klást přehnané nároky; jakkoliv musí být logické a přesvědčivé, nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se také liší v závislosti na tom, zda navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu vznesl proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky či připomínky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních důvodů zcela pasivní, je nutno klást na odůvodnění nižší nároky; postačí, že je z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele. Samotná obecnost odůvodnění proto nepředstavuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy. Odpůrce je povinen konkrétně zdůvodnit regulaci určité funkční plochy jakož i proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatele teprve až na základě podané námítky či připomínky (srov. body 22, 24 a 25 rozsudku NSS sp. zn. 10 As 33/2018 a rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49).

[9] Krajský soud konstatoval, že v projednávané věci však stěžovatel námitky ani připomínky k návrhu změny č. 1 územního plánu neuplatnil. Není přitom podstatné, že napadené části změny č. 1 územního plánu nebyly obsaženy v (návrhu) zadání změny územního plánu a vloženy až do samotného návrhu ve fázi před veřejným projednáním. Návrh změny územního plánu proto nemusí beze zbytku odpovídat schválenému zadání (srov. body 116 a 117 rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Skutečnost, že v zadání nebyla obsažena určitá regulace, nezakládá

legitimní očekávání, že tomu stejně bude i v návrhu (srov. obdobně bod 22 rozsudku NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 28/2019-116). Z hlediska ochrany práv a zájmů dotčených osob (zejm. vlastníků pozemků a staveb) je zásadním momentem teprve veřejné projednání podle § 52 stavebního zákona, při němž mohou k řešení obsaženému v návrhu uplatnit námitky a připomínky. Jak plyne ze správního spisu, návrh (včetně navrhovatelem napadených změn) byl předmětem veřejného projednání konaného dne 3. 1. 2018. Oznámení o jeho konání bylo odpůrcem včas a řádně zveřejněno vyvěšením na úřední desce. Navrhovateli tak nic nebránilo v tom, aby se s oznámením a návrhem změny územního plánu seznámil a uplatnil k němu námitky či připomínky. Za objektivní důvod, pro který by stěžovatel nemohl uplatnit námitky (připomínky), nelze považovat samotný rozsah návrhu. Krajský soud podotkl, že pokud by stěžovatel řádně dbal ochrany svých práv (sledoval úřední desku, seznámil se s návrhem a účastnil se veřejného projednání), nemohla pro něj být změna nijak překvapivá.

[10] Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli, ani pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost části odůvodnění týkající se podmínek prostorového uspořádání plochy VL. Odpůrce zmírnění podmínek prostorového uspořádání odůvodnil tím, že ve stabilizovaných plochách, v nichž dosavadní regulativy nejsou splněny, se při posuzování konkrétních záměrů ukázalo, že mohou být natolik svazující, že by mohlo dojít k přehodnocení rozvojových záměrů, což je kontraproduktivní z hlediska zajištění dostatku pracovních míst. Záměr, který odpůrce vedl ke změně regulativů, je tedy patrný. Je jím umožnění rozvoje ploch VL, v nichž nejsou stávající regulativy prostorového uspořádání dodrženy. Odpůrce má takové snížení nároků na zastavění ploch VL za potřebné, neboť to přispěje ke stavebnímu rozvoji ploch VL, což přispěje k zajištění dostatku pracovních míst. Takové odůvodnění je dle krajského soudu sice obecné, avšak s ohledem na procesní pasivitu navrhovatele je v intencích relevantní judikatury dostatečné. Na tom nic nemění ani podle navrhovatelova názoru hypotetická povaha úvah odpůrce.

[11] Krajský soud naopak přisvědčil stěžovateli v námitce stran (ne)odůvodnění změny definice koeficientu zastavění. Konstatoval, že úprava definice koeficientu zastavění není žádným způsobem odůvodněna, a to přestože změna č. 1 územního plánu přinesla dohromady v podstatě pouze tři věcné změny územního plánu (vypuštění a nové vymezení zastavitelné plochy pro hasičskou stanici a s tím související změny; změnu jednoho z regulativů ploch VL a právě úpravu definice koeficientu zastavění). Jedná se přitom o změnu poměrně zásadního charakteru. Koeficient zastavění je totiž přiřazen pro každou zastavitelnou plochu a plochu přestavby (viz str. 92 územního plánu). Konkrétně se jedná o 19 z celkových 37 druhů ploch s rozdílným způsobem využití, včetně ploch VL, které sousedí s pozemky navrhovatele. Úprava definice, která byla změnou č. 1 územního plánu provedena, tj. vypuštění zpevněných ploch, přitom podstatně mění možnosti stavebního využití dotčených ploch. V důsledku umožňuje, aby na úkor zpevněných ploch, které se nově do koeficientu nezapočítávají, narostl rozsah zastavěných ploch ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona; zjednodušeně řečeno umožňuje vyšší podíl zastavění stavbami, které mají svislé či obvodové konstrukce nebo jsou alespoň zastřešeny.

[12] K námitce nedostatečného odůvodnění tedy krajský soud shrnul, že změna podmínek prostorového uspořádání plochy VL byla odpůrcem zdůvodněna obecně, avšak s ohledem na procesní pasivitu stěžovatele ještě dostatečně. Ve vztahu ke změně definice koeficientu zastavění však odpůrce požadavkům na dostatečné odůvodnění nedostál, neboť

pokračování

její odůvodnění zcela chybí. V této části tedy zatížil opatření obecné povahy nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nedostatky odůvodnění přitom podle ustálené judikatury NSS nelze nahradit vyjádřením k návrhu (srov. např. bod 11 rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 245/2017-32).

[13] Krajský soud dále nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že změna č. 1 územního plánu je v rozporu s jejím zadáním. Skutečnost, že do návrhu byla před veřejným projednáním zahrnuta další regulace, na tom nic nemění. Jejím neuvedením v zadání nemohla být zkrácena práva stěžovatele, podstatné je, že byla součástí návrhu, který byl řádně veřejně projednán, a stěžovateli tak byla dána možnost vznést proti němu námitky. Nadto, zadání změny č. 1 územního plánu obsahovalo v rámci požadavků na urbanistickou koncepci [část a) bod 1 *in fine*] rovněž bod „další požadavky“, v němž se uvádí, že „[b]udou prověřeny další odůvodněné požadavky obce, dotčených orgánů a veřejnosti, které budou uplatněny v rámci projednání návrhu Zadání Změny č. 1 Úp Poděbrady.“ Není tedy pravdou, že by okruh regulace připravované změny č. 1 územního plánu byl dopředu zcela uzavřený, neboť již zadání dopředu (přinejmenším) naznačovalo, že v průběhu její přípravy může dojít k doplnění dalších dílčích změn územního plánu, které nebyly v zadání výslovně uvedeny. Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že se k úpravám návrhu změny č. 1 územního plánu nemohly vyjádřit dotčené orgány; z obsahu správního spisu plyne, že návrh pro veřejné projednání zahrnující již předmětné úpravy byl rozeslán dotčeným orgánům, které měly možnost se s ním seznámit a vyjádřit k němu své stanovisko, což se i stalo.

[14] V **kasační stížnosti** stěžovatel napadá výrok II. a III. rozsudku krajského soudu, přičemž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Právní posouzení věci krajským soudem považuje za nesprávné z hlediska doplnění výškového regulativu, které je zcela v rozporu se zadáním změny územního plánu, kterým byla od počátku výlučně výstavba nové požární hasičské zbrojnice (dále jen „PHZ“), a nikoliv výšková úprava budov na zcela odlišných kategoriích pozemků (*plocha výroby a skladování*). Zveřejněný návrh zadání změny územního plánu uváděl jako výlučný důvod svého pořízení výstavbu nové PHZ a týkal se jejího umístění v území obce (*mimo zátopovou oblast*). Dne 21. 6. 2017 rozhodlo zastupitelstvo města svým usnesením č. 66/2017 o schválení tohoto zadání změny č. 1 územního plánu. Výsledný návrh obsahuje výškový regulativ, který s PHZ vůbec nesouvisí. Pozemky parc. č. XB, XC a XD v k. ú. P., určené nově pro výstavbu PHZ, totiž nespádají do kategorie ploch výroby a skladování, na něž se má uplatnit výškový regulativ. Naopak spádají do kategorie ploch občanské vybavenosti. Pro účely výstavby PHZ nemá výškový regulativ žádné opodstatnění a nelze jej využít.

[15] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvádí, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický, což znamená, že výsledná změna územního plánu nemusí být nutně identická se zadáním. Postačí přitom, pokud je změna provedena na základě schváleného zadání. Odkazuje přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010, kde Nejvyšší správní soud mj. konstatoval, že slovní spojení „na základě“ použité v § 50 odst. 1 stavebního zákona je třeba chápat toliko jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Krajský soud však neposoudil uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu správně. Určité úpravy územně plánovací dokumentace jsou podle Nejvyššího správního soudu možné, podmínkou však je, aby každá taková úprava vycházela ze schváleného zadání změny územního plánu. V případě výškového regulativu však úprava ze schváleného zadání zcela zjevně nevycházela.

V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud posuzoval zcela odlišný právně-skutkový stav: přijaté znění změny územního plánu změnilo oproti zadání rozlohu lokalit z důvodu nevhodných tvarů a zpřesnilo výměru ploch (*viz bod 114 a 115 uvedeného rozsudku*). Ve schváleném zadání změny územního plánu byly však v tomto případě rozlohy jednotlivých lokalit označeny toliko jako „orientační“. Není tedy pochyb, že v tomto případě úprava návrhu změny územního plánu obsahově odpovídala a vycházela ze zadání změny územního plánu. To ale vůbec neplatí v případě výškového regulativu, ve kterém naopak došlo ke zcela zásadnímu odklonu od zadání změny územního plánu, kdy doplnění výškového regulativu nevychází z obsahu zadání a nelze jej tedy považovat za pouhou „dynamiku“ v procesu přijímání změny územního plánu.

[16] Ve schváleném zadání změny není uveden žádný bod, z něhož by bylo možné vycházet pro takto zásadní změnu, jako je úprava výškového regulativu. Výškový regulativ je zcela zásadním zásahem do územního plánu, který má umožnit výstavbu vysokých budov na celém území města (*v rámci ploch VL*). Taková úprava má zákonitě zásadní vliv na celé území dotčené územním plánem, vede ke znehodnocení kvality a hodnoty bydlení a vizuálnímu poškození okolí, to vše navíc v prostředí historického lázeňského města Poděbrady. Záměr učinit takto zásadní úpravu územního plánu by zcela nepochybně musel být schválen již na samém počátku pořizování územně plánovací dokumentace, tedy již od fáze zadání. Stěžovatel dodává, že nadto doplnění výškového regulativu nebylo uplatněno v rámci projednání návrhu zadání změny územního plánu, ale bylo do změny územního plánu začleněno až mnohem později, a to ve fázi změn již projednaného návrhu změny územního plánu.

[17] Stěžovatel dále namítá, že v průběhu pořizování změny územního plánu došlo ke zcela zásadnímu porušení jeho práv. K úpravě návrhu změny a k doplnění napadené části, tj. výškového regulativu, došlo až po schválení zadání změny územního plánu, tedy až v pokročilé fázi projednávání návrhu změny a až po společném projednání návrhu s dotčenými orgány, což stěžovatel dokládá v rekapitulaci časového průběhu procesu přijímání změny.

[18] V rámci procesu pořizování změny územního plánu dle stěžovatele chybí jakýkoliv podnět k přijetí takové změny. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že dostatečným podkladem k úpravě návrhu změny územního plánu, konkrétně výškového regulativu, je e-mailová korespondence mezi pracovníci Městského úřadu Poděbrady a starostou města Poděbrady ze dne 25. 10. 2017. Z e-mailové korespondence, ani z jiných předložených důkazů ale nevyplývá, že by úřad jakýkoliv podnět k doplnění výškového regulativu obdržel. V e-mailové korespondenci se k tomu pouze uvádí, že „dále byl upraven“ (*tj. zcela svévolně administrativní pracovníci města*). Odůvodnění přijetí výškového regulativu je velmi obecné a neurčité konstatování odkazující na hypotetické situace (*„ustanovení o splnění podmínek v případě stavebních úprav může být natolik svazující, že by mohlo způsobit přehodnocení rozvojových záměrů, což z hlediska zajištění pracovních míst pro obyvatele města může být kontraproduktivní“*). Takovéto odůvodnění je příliš obecné, postrádá navíc jakýkoliv podklad, a nemůže tedy uspokojit zákonný požadavek na řádné odůvodnění (§ 68 odst. 3, ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu) Ze statistických údajů Českého statistického úřadu navíc vyplývá, že na zaměstnanost v obci Poděbrady nemělo doplnění výškového regulativu jakýkoli pozitivní vliv, spíše naopak ji ovlivnilo negativně (*k červnu 2018, kdy Změna ÚP včetně výškového regulativu nabyla účinnosti, činila nezaměstnanost v obci 3,76 %, k červnu roku 2021 pak již 4,57 %*). Vliv změny územního

pokračování

plánu na zajištění pracovních míst pro obyvatele obce Poděbrady (*zaměstnanost*) tedy není v zásadě žádný, a pokud by nějaký byl, tak pouze negativní.

[19] Krajský soud sice konstatoval, že citované odůvodnění je ryze hypotetické a obecné, považuje je však za dostatečné, a to s ohledem na procesní pasivitu stěžovatele v průběhu procesu pořizování předmětné změny územního plánu. Krajský soud však při tomto posouzení zcela opomíjí skutečnost, že napadená úprava návrhu změny nevychází ze zadání změny územního plánu (výstavba PHZ), dle kterého stěžovatel neměl důvod podrobněji zkoumat navrhovanou změnu, která se obsahově týkala pouze výstavby PHZ. Za takto veřejně deklarovaného cíle a požadavku změny územního plánu nemohl stěžovatel předpokládat, že mohou být dotčena jakákoli jeho práva jako vlastníka nemovitostí nijak nesouvisejících s PHZ. Odklon od původního zadání změny územního plánu nebyl nijak veřejně avizován; pořizovatel změny územního plánu tak uvedl případné „namítatele“ v omyl, když je ponechal v domněnku, že se tato změna týká výlučně umístění stavby PHZ, jak odpovídalo schválenému zadání. Nepředvídatelnou úpravou návrhu změny územního plánu jejím doplněním o výškový regulativ bylo narušeno stěžovatelovo legitimní očekávání ohledně obsahu připravované změny územního plánu, která byla důvodem jeho procesní pasivity v průběhu přijímání návrhu změny územního plánu.

[20] Stěžovatel se ohradil i vůči výroku stran nákladů řízení; namítá, že krajský soud rozhodl, že stěžovatelův úspěch ve věci byl v poměru k neúspěchu přibližně stejný, resp. stejný jako neúspěch druhého účastníka řízení, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel v návaznosti na zrušení výroku II. napadeného rozsudku požaduje též zrušení výroku o náhradě nákladů řízení.

[21] Odpůrce se ve **vyjádření** ke kasační stížnosti s rozsudkem krajského soudu ztotožnil a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti nepokládá za přiléhavou, veškeré závěry (obsažené v odůvodnění) krajský soud opřel o aktuální ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Odpůrce připustil, že jisté pochybení na jeho straně vzniklo z důvodu, že měl v předcházejícím řízení nedostatečně odůvodnit definici předmětného koeficientu, přičemž do vydaného rozhodnutí trval na tom, že toto odůvodnil vyjádřením k návrhu. Odpůrce se plně ztotožňuje s vypořádáním námitek stěžovatele v napadeném rozsudku, poukazuje na to, že stěžovatel neuplatnil námitky ani připomínky k návrhu změny č. 1 územního plánu. Krajský soud dle odpůrce správně nahlédl na pořizování územně plánovací dokumentace jako na dynamický proces, kdy zadání je pouze jeho východiskem. Podstatu věci odpůrce spatřuje v tom, že samotný návrh byl předmětem veřejného projednání konaného dne 3. 1. 2018. Oznámení o jeho konání bylo odpůrcem včas a řádně zveřejněno vyvěšením na úřední desce.

[22] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že změna č. 1 územního plánu neodpovídá jejímu zadání. Usnesením č. 12/2017 ze dne 15. 2. 2017 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení změny č. 1 územního plánu za účelem výstavby profesionální hasičské stanice. Důvodem změny je výslovně vymezení nové plochy pro výstavbu PHZ, neboť pro účely

splnění podmínek dotace bylo třeba, aby stavba byla umístěna mimo záplavové území řeky Labe. Z připojené důvodové zprávy se podává, že v souvislosti se změnou zátopových poměrů není možno plánovanou hasičskou stanicí (na kterou odpůrce hodlal čerpat dotace) postavit na původních pozemcích (v této souvislosti zastupitelstvem rovněž bylo rozhodnuto o podmíněném darování nezbytných pozemků o rozloze 4000m² pro výstavbu PHZ).

[25] Zadání změny č. 1 územního plánu bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrce č. 66/2017 ze dne 21. 6. 2017. Z obsahu zadání (str. 5) plyne, že *„cílem změny č. 1 územního plánu by mělo být především prověření možnosti využití pozemků p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD k výstavbě profesionální hasičské stanice.“* Pouze k této změně se následně vyjadřovaly i dotčené orgány (viz např. požadavek Ministerstva obrany ČR – respektovat a zapracovat limity a zájmy MO do textové a grafické části; požadavek GasNet s. r. o. - respektovat stávající plynárenská zařízení). Pouze k této změně se mimo jiné vyjadřovalo rovněž koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 28. 12. 2017, č. j. 143208/2017/KUSK, na které poukazuje krajský soud; nelze proto souhlasit s jeho závěrem, že se dotčené orgány ke změně č. 1 územního plánu, tak jak byla následně schválena, vyjádřily. Ze spisu např. vyplývá, že připomínky k výše vymezenému návrhu podal pouze pan V. P., přičemž je směřuje výslovně ke stavbě PHZ (namítá, že pozemek určený k zástavbě č. X nyní funkčně nezapadá v dané lokalitě do urbanistické koncepce stanovující zásady a využití dané lokality; v okolí se nachází pozemky určené k bydlení v rodinných domech; navrhuje změnu účelového využití pozemku X v k. ú. K. ze stávajícího určení zemědělské plochy; se zapracováním této změny byl přitom vysloven nesouhlas z důvodu nesouhlasného stanoviska nadřízeného orgánu k navyšování zastavitelných ploch již v době zpracování územního plánu).

[26] Jak vyplynulo ze spisu, k doplnění výškového regulativu došlo až při zpracování upravené verze změny územního plánu (25. 10. 2017; tato změna byla poté i předmětem veřejného projednání návrhu změny územního plánu dne 3. 1. 2018). Jakkoli Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje fakt, že stěžovatel jistě mohl v rámci veřejného projednání uplatnit námítky či připomínky k návrhu této změny, nemůže souhlasit se závěrem, který krajský soud dovodil. Procesní pasivita stěžovatele za níže popsanych skutečností a okolností, za kterých ke změně územního plánu došlo, nemůže dle přesvědčení kasačního soudu obstát jako důvod k akceptaci zcela obecného odůvodnění k přijetí doplnění výškového regulativu, k čemuž dospěl krajský soud.

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným postupem (srov. algoritmus přezkumu vymezený rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98). Proces přijímání změny územního plánu byl v rozporu s § 50 odst. 1 stavebního zákona, jakož i judikaturou NSS (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010), v němž se výslovně uvádí: *„Stavební zákon neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo.“*

[28] Výsledný návrh změny zcela zjevně neodpovídá schválenému zadání (k němuž se dotčené orgány vyjadřovaly), protože obsahuje nejen část týkající se PHZ, ale také změnu definice pojmu koeficient zastavěnosti (což shledal krajský soud neodůvodněné, pročez v této části stěžovateli vyhověl, přičemž konstatoval, že úprava definice, která byla změnou č. 1 územního plánu provedena, tj. vypuštění zpevněných ploch, přitom podstatně mění možnosti stavebního využití dotčených ploch; to v důsledku umožňuje, aby na úkor

pokračování

zpevněných ploch, které se nově do koeficientu nezapočítávají, narostl rozsah zastavěných ploch ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona, zjednodušeně řečeno, umožňuje vyšší podíl zastavění stavbami, které mají svislé či obvodové konstrukce nebo jsou alespoň zastřešeny). Dále návrh změny stanoví požadavky na výškovou hladinu budov v zastavěném území. Jedná se přitom obdobně o nikoli nepodstatné změny mající vliv na další vývoj v území (v daném případě rovněž se značným dopadem na výstavbu 12 m vysoké stavby průmyslového areálu na pozemku sousedícím s pozemkem stěžovatele). Tato část změny územního plánu zjevně nemůže být odůvodněna umístěním a výstavbou PHZ. Navrhovatel ji odůvodnil mimo jiné tím, že existoval rozpor se stávajícím stavem ve stabilizovaných plochách VL, ve kterých se nacházejí budovy vyšší, než územní plán města připouštěl; resp. byl uveden do souladu stávající stav v plochách VL s tím, že bude respektována současná výšková hladina zástavby. Jednalo se tedy o změnu oproti původnímu územnímu plánu, která však nebyla předmětem zadání a návrhu, k němuž by se dotčené orgány vůbec vyjadřovaly. Co se týče odůvodnění přijetí výškového regulativu zcela obecným konstatováním odkazujícím na hypotetické situace (*„ustanovení o splnění podmínek v případě stavebních úprav může být natolik svazující, že by mohlo způsobit přehodnocení rozvojových záměrů, což z hlediska zajištění pracovních míst pro obyvatele města může být kontraproduktivní“*), je třeba stěžovateli přisvědčit v tom, že postrádá jakýkoliv podklad, a nemůže tedy uspokojit zákonný požadavek na řádné odůvodnění (§ 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu).

[29] Důvody změny územního plánu jsou dle § 46 odst. 1 písm. d) stavebního zákona povinnou náležitostí návrhu na pořízení změny územního plánu změny č. 1 – v projednávané věci výlučným a jediným schváleným důvodem územního plánu bylo umístění a stavba PHZ, což vyplývá i z připojené důvodové zprávy. Nejvyšší správní soud se na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že lze hovořit o změně, která by vycházela *„z běžného vývoje při pořizování změny ÚP“*. Pokud odkazuje krajský soud na rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010, je pravdou, že zde NSS konstatoval, že *„proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický“*, zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, přičemž stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Uvedené však zdejší soud konstatoval za zcela jiných okolností, než které jsou na stole v nyní projednávané věci. V odkazovaném rozsudku se jednalo o případ, kdy cit: *„[l]okalita č. 6 byla ve fázi návrhu změny územního plánu zmenšena z 4,5 ha na 2,273 ha, přičemž navrhovaná změna funkčního využití zůstala zachována (z plochy OP na plochu KO). Nepatrně zmenšena byla i výměra plochy T z 0,05 ha na 0,023 ha a plochy U z 0,27 ha na 0,195 ha, a to při zachování navrhované změny funkčního využití těchto ploch (v obou případech z veřejného prostranství na BC-2). V této souvislosti je významné poukázat na skutečnost, že rozlohy jednotlivých lokalit uvedených v zadání změny územního plánu jsou označeny jako "orientační rozloha". V návrhu změny územního plánu se již nejedná o orientační údaje o rozloze lokalit. (...) Z opatření obecné povahy (část Cb. na straně 23) vyplývá, že ke zmenšení rozsahu lokality č. 6 oproti zadání změny územního plánu došlo z toho důvodu, že západní část mezi budoucí přeložkou silnice II/101 a občasnou vodotečí má nevhodných tvar (velmi úzké území, bez realizace přeložky II/101 není napojitelné). Zachována byla východní část, která je napojitelná na stávající silnici II/101 (Pražskou ulici) v místě napojení obchvatu nové II/101 na stávající trasu. U lokalit T a U došlo jen ke zpřesnění výměry, jedná se o plochy dosavadních veřejných prostranství, které jsou prostorově pevně určeny.“* Ve věci nyní projednávané však došlo na území, které se nikterak netýkalo pozemků, které byly předmětem změny (výstavby PHZ), ve své podstatě ke stanovení

výškových limitů (resp. k „legalizaci“ výškových limitů, které územním plánem stanoveny nebyly, resp. stanovené limity nebyly při výstavbě dodržovány), jakož i ke změně rozsahu zastavěných ploch.

[30] Pokud krajský soud v odůvodnění uvádí, že okruh regulace připravované změny územního plánu nebyl údajně dopředu zcela uzavřený, protože obsahoval vedle primárního cíle výstavby PHZ rovněž bod „další požadavky“, v němž se uvádí, že „budou prověřeny další odůvodněné požadavky obce, dotčených orgánů a veřejnosti, které budou uplatněny v rámci projednání návrhu zadání Změny č. 1 ÚP Poděbrady“, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o obecný a zcela nekonkrétní bod, který je třeba posuzovat v kontextu se schváleným návrhem změny (tedy stavbou PHZ). V žádném případě nelze dovozovat, že by tento bod mohl sloužit jako „záchytný“ či „všeobjímající“ pro případné jakékoli další rozšíření změn územního plánu v procesu jeho přijímání, jak to činí krajský soud. Takový výklad by nesporně vedl k absurdním závěrům, podle kterých by bylo možné do výsledné změny územního plánu začlenit v podstatě libovolné nesouvisející úpravy.

[31] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud správně dospěl k závěru, že stran změny definice koeficientu zastavění odpůrce nedostal požadavkům zákona, čímž zatížil opatření obecné povahy nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nedostatky odůvodnění, resp. v postupu přijímání změny však Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu shledal i co se týče změny výškových regulativů. Odůvodnění této změny je natolik obecné, že je z hlediska požadavků na přezkoumatelnost nelze aprobovat, tak, jak to učinil bez bližšího odůvodnění krajský soud.

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným postupem, neboť změna č. 1 územního plánu nevycházela ze schváleného návrhu, k němuž by se dotčené orgány vyjádřily. Výškový regulativ je zcela zásadním zásahem do územního plánu, který má umožnit výstavbu vysokých budov na celém území města (*v rámci ploch VL*). Taková úprava má zákonitě zásadní vliv na celé území dotčené územním plánem ať už z hlediska hodnoty a kvality bydlení, či z hlediska urbanistické hodnoty města. Obdobně to platí v případě změny definice koeficientu zastavění. Jak správně krajský soud uvedl, koeficient zastavění je přiřazen pro každou zastavitelnou plochu a plochu přestavby, jedná se přitom o 19 z celkových 37 druhů ploch s rozdílným způsobem využití včetně ploch VL. Úprava definice, která byla změnou č. 1 územního plánu provedena, tj. vypuštění zpevněných ploch, podstatně mění možnosti stavebního využití dotčených ploch; v důsledku umožňuje, aby na úkor zpevněných ploch, které se nově do koeficientu nezapočítávají, narostl rozsah zastavěných ploch ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona; zjednodušeně řečeno umožňuje vyšší podíl zastavění stavbami, které mají svislé či obvodové konstrukce nebo jsou alespoň zastřešeny. Záměr učinit takto zásadní úpravu územního plánu je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu třeba schválit již ve fázi zadání a řádně projednat rovněž s dotčenými orgány. To se v daném případě nestalo.

[33] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek ve výroku II. a III. dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným. V novém rozsudku rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

pokračování

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

V Brně dne 10. února 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu