



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelky: **M. P.**, zastoupena Mgr. Vladislavem Jirkou, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti odpůrci: **město Dobřichovice**, se sídlem Vítova 61, Dobřichovice, zastoupený Mgr. Markem Hejdukem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, č. j. 43 A 48/2022-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatelka domáhala zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – územního plánu města Dobřichovice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 24. 6. 2021 (dále též „územní plán“), konkrétně v části (1) vymezení podmínek způsobu využití plochy B4 a v části (2) podmínek prostorového uspořádání v téže ploše. Požadovala i zrušení územního plánu v části (3) vymezení staveb občanského vybavení, které mohou na plochách s rozdílným způsobem využití za stanovených podmínek přesáhnout prostorové regulativy pro plochy s rozdílným způsobem využití (v textové části územního plánu v kapitole F na straně 22, ve slovech „*konkrétně kostel, školní budova, divadlo a objekty správy obce.*“

[2] Krajský soud v odůvodnění rozsudku zdůraznil, že navrhovatelka v řízení o návrhu územního plánu neuplatnila žádné námitky. Konkrétní regulace, proti kterým navrhovatelka brojila druhým a třetím návrhovým bodem (podmínky prostorového uspořádání v ploše B4 a vymezení staveb občanského vybavení, které mohou na plochách s rozdílným způsobem využití za stanovených podmínek přesáhnout prostorové regulativy pro plochy s rozdílným způsobem využití), se od veřejného projednání nezměnily, a proto procesní pasivita stěžovatelky znemožnila soudu přejít k přezkumu proporcionality přijatých řešení.

[3] Krajský soud naznal, že v regulaci uvedené v prvním návrhovém bodu (vymezení podmínek způsobu využití plochy B4) došlo od veřejného projednání ke změně, která spočívala ve vypuštění „domů s pečovatelskou službou“ z přípustného využití plochy a přesunu této kategorie staveb do režimu podmíněného přípustného využití, za současného stanovení podmínky nenarušení „obytného charakteru území.“ Taková změna však není podstatnou změnou ve smyslu § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), a proto odpůrce nepochybil tím, že nenařídil opakované veřejné projednání. Uvedená podmínka nepředstavuje podstatný zásah do práv navrhovatelky. Nevylučuje umístění domu s pečovatelskou službou do zástavby, přičemž plně koresponduje s deklarovanou urbanistickou koncepcí územního plánu. Změna územního plánu pak podle krajského soudu nebyla ani svévolná, ani diskriminační. Zařazení domů s pečovatelskou službou do režimu podmíněného užití je výsledkem zpracování námitek dotčených osob, přičemž je aplikováno na všechny obytné plochy na území města. Krajský soud neshledal případnou ani další argumentaci, a návrh proto jako nedůvodný zamítl. Plné znění rozsudku krajského soudu je (stejně jako všechna další citovaná rozhodnutí správních soudů) přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

II.

[4] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností. Stěžovatelka nejdříve upozornila, že územní plán zasahuje i do pozemků v jejím vlastnictví (parc. č. 2002 a parc. č. 2154 v k. ú. Dobřichovice), na kterých připravuje v součinnosti s odpůrcem projekt domu s pečovatelskou službou. Odpůrce zneužil probíhajícího procesu pořizování nového územního plánu a učinil kroky k dodatečné změně navrhovaných regulativů za účelem zmaření záměru. Podle stěžovatelky je argumentace krajského soudu nepřipadná. Krajskému soudu předně nelze přisvědčit v jeho závěru, že bylo možné, aby regulativy nezměněné po veřejném projednání stěžovatelka napadla námitkami. Toto nebylo možné ani nutné, neboť původní návrh s výstavbou domu s pečovatelskou službou výslovně počítal. V tomto ohledu stěžovatelka disponuje i závazným stanoviskem příslušného stavebního úřadu, podle něhož byl stavební záměr v souladu s územně plánovací dokumentací (*předchozím územním plánem - pozn. soudu*). Stěžovatelka dovozuje, že nová úprava ji zasahuje teprve jako celek, proto i části, které nenapadla námitkami, napadá nyní až v souvislosti se změnou podmínek využití území. Tato změna představuje objektivní podmínku pro procesní pasivitu stěžovatelky ve vztahu k návrhovým bodům, které krajský soud z důvodu procesní pasivity neprojednal. Stěžovatelka upozornila na judikaturu, podle které lze procesní „pasivitu navrhovatele“ prolomit v případě, že ze strany odpůrce došlo k porušení procesních a hmotněprávních

pokračování

norem. Krajský soud dále pochybil, pokud dospěl k závěru, že změna podmínek využití území nepředstavuje podstatnou změnu. Jeho názor odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 Aos 1/2012-140) i metodickému výkladu Ministerstva pro místní rozvoj, které za podstatnou úpravu návrhu považuje situace, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku). Argumentace krajského soudu, podle níž je realizace domu s pečovatelskou službou nadále možná, byť podmíněně, je lichá. Stále se jedná o změnu, která zasahuje do práv navrhovatelky; jedná se o podstatnou změnu, protože oproti původnímu návrhu obsahuje dodatečné regulace. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[5] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých předchozích závěrech o opožděnosti podaných námitek. Názor stěžovatelky, podle kterého nebylo nutné podávat námitky proti nezměněným regulativům, neboť ji nová úprava zasahuje až jako celek, je nesmyslný. Stěžovatelce nic nebránilo podat námitky proti částem návrhu, které se nezměnily po veřejném projednání. Krajský soud se řádně a v souladu se zákonem i judikaturou vypořádal i s tvrzením, že změny ve využití území nepředstavují podstatné změny ve smyslu stavebního zákona. Odpůrce proto navrhnul, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě stížní argumentace důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. S jeho posouzením se ztotožnil a plně jej proto přebírá. Nad jeho rámec k stížním námitkám dodává následující.

[9] Postup při soudním přezkumu územních plánů byl zdejším soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za první, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou

správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55). Z judikatury také plyne, že správní soudy jsou při posuzování územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Mají bránit „jednotlivce (a tím zprostředkovatě i celé politické společenství) před excesy v územním plánování“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) a „bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42).

[10] Z akcentované zásady zdrženlivosti soudní moci vychází i ustálená rozhodovací praxe ve vztahu k navrhovatelům v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kteří v předcházejícím správním řízení nebyli proaktivní při obraně svých práv. Z této judikatury vyplývá, že proporcionalita přijatého řešení (pátý krok algoritmu) nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím patřičných nástrojů správního procesu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, nebo ve věci sp. zn. 7 As 188/2022). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), tak i v řadě odmítavých usnesení (ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19). Prolomit meze takového přezkumu je možné pouze v případě, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje mj. porušení kogentních procesních a hmotněprávních, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, nebo náleze Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12).

[11] Optikou uvedeného nahlížel soud na uplatněné námitky. Stěžovatelka v prvním okruhu stížních námitek vytýkala krajskému soudu jeho závěry o opožděnosti návrhových bodů, jimiž stěžovatelka brojila proti těm částem územního plánu, které od veřejného

pokračování

projednání nepodlehly změně. Konkrétně se jednalo o podmínky prostorového uspořádání v ploše B4 a vymezení staveb občanského vybavení, které mohou na plochách s rozdílným způsobem využití za stanovených podmínek přesáhnout prostorové regulativy pro plochy s rozdílným způsobem využití v textové části územního plánu v kapitole F na straně 22. V tomto ohledu se však Nejvyšší správní soud plně ztotožnil s krajským soudem. Ke konkrétním tvrzením stěžovatelky pak dodává následující.

[12] Z obsahu spisu vyplývá, že veřejné projednání návrhu územního plánu proběhlo dne 10. 9. 2020. Pořizovatel doručil návrh územního plánu veřejnou vyhláškou ze dne 16. 7. 2020 a zajistil jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí od 21. 7. 2020 do 17. 9. 2020. V návrhu územního plánu byly podmínky pro prostorové uspořádání v ploše B4 řešeny následovně:

Zastavěnost	Procento zahrady	Regulovaná výška stavby	Maximální výška stavby	Minimální velikost pozemku	Doplňující regulativy
25 % (maximální zastavěná plocha stavby je 300 m ² a stavba nesmí v žádném směru překročit délku 25 m)	60 %	8 m 2 + 1 nadzemní podlaží	12 m	800 m ²	Nová obytná zástavba a transformace stávající obytné zástavby v záplavovém území je podmíněna realizací protipovodňových opatření.

[13] V kapitole F. – Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, posledním odstavci (srov. s. 19) návrh územního plánu stanovil následující: „*Prostorové regulativy mohou v odůvodněných případech přesáhnout stavby občanského vybavení – konkrétně kostel, školní budova, divadlo a objekty správy obce za předpokladu, že nepoškodí obraz města. U těchto staveb musí být zřejmá využitelnost pro veřejnost.*“

[14] Stěžovatelka v řízení o návrhu územního plánu neuplatnila žádné námitky ani připomínky. Nejvyšší správní soud ověřil, že tyto části návrhu zůstaly nezměněny a jsou tak součástí územního plánu ve výše reprodukované podobě.

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že nebylo nutné ani možné uplatňovat v řízení o návrhu územního plánu připomínky, neboť územní plán s jejím záměrem výstavby domu s pečovatelskou službou počítal. Teprve až změnou podmínek využití plochy B4 vznikla nová situace, která zasahuje do práv stěžovatelky jako celek.

[16] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. V tomto směru postup krajského soudu odpovídal ustálené judikatuře zdejšího soudu týkající se mezi přezkumu zahájeného procesně pasivním navrhovatelem. Na závěrech o neopodstatněné pasivitě stěžovatelky nemůže nic zvrátit ani její stížní argumentace. Úvaha, podle níž začaly uvedené regulativy být nezákonné až ve spojení s pozdější změnou podmínek využití plochy B4, protože

nebylo nutné námitky proti znění návrhu podávat, nemá oporu v zákoně ani judikatuře. Pokud by nedošlo ke změně podmínek využití, regulativy by se na stavební záměr stěžovatelky aplikovaly naprosto stejně. Z jazykového i systematického výkladu napadených částí územního plánu vyplývá, že pro aplikaci prostorového uspořádání a případných výjimek z něj je naprosto nepodstatné, zda je realizována stavba v režimu „přípustné využití“ nebo „podmíněné přípustné využití.“ Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s názorem stěžovatelky, že nebylo nutné podávat námitky, protože návrh územního plánu s jejím záměrem *výslovně* počítal. Zde stěžovatelka poukazuje na několik úryvků textové části odůvodnění, které jsou převážně proklamačního charakteru [„potřeba rozvoje směrem dovnitř města v rámci daných hranic“ (s. 11 územního plánu, textová část), posílení „intenzity využití oblasti kolem nádraží“ (s. 12 územního plánu, textová část), deklarovaný cíl, aby se Dobřichovice „neproměnily v lokalitu pro pouhé bydlení zcela závislou na Praze“, deklarovaný cíl „vyváženého rozvoje města“ nastavením „podmínek pro rozvoj obchodu a služeb a drobné výroby, která nenaruší převažující obytný charakter území“ (s. 13 Územního plánu, textová část)]. Ani jeden z nich *výslovně* nehovoří o domu s pečovatelskou službou. Krajský soud tedy nepochybil, pokud tyto skutečnosti (tvrzený zásah úpravy jako celku až po změně návrhu, tvrzená výslovná úprava domů s pečovatelskou službou) nepovažoval za důvody pro omluvitelnou (objektivní) neschopnost námitky podat (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS.)

[17] Označené pasáže pak neposkytují ani dostatečnou oporu pro to, aby bylo možné shledat legitimní očekávání stěžovatelky ohledně toho, že její práva jsou v procesu šetřena bez její součinnosti. Nelze tak vnímat ani stěžovatelkou zmiňované závazné stanovisko stavebního úřadu, jak ostatně důkladně vysvětlil již krajský soud (srov. bod 56 rozsudku krajského soudu).

[18] Lze tedy shrnout, že krajský soud nepochybil, pokud se z důvodu procesní pasivity stěžovatelky v řízení o návrhu územního plánu nezabýval proporcionalitou regulace. Není pravdou ani to, že by se s návrhem stěžovatelky v tomto rozsahu vypořádal pouze obecně konstatováním toho, že nepodala námitky. Krajský soud zevrubně a pečlivě vysvětlil, proč byla její procení pasivita překážkou pro soudní přezkum předmětných návrhových bodů. Jeho postup tak plně odpovídá shora označené právní úpravě a judikatuře a Nejvyšší správní soud proto v podrobnostech na jeho argumentaci odkazuje.

[19] V další části kasační stížnosti stěžovatelka brojila proti té části územního plánu, která pro její pozemky v lokalitě B4 určuje, že domy s pečovatelskou službou spadají do režimu „podmíněného přípustného využití.“ Krajský soud došel chybného závěru, naznal-li, že vyjmutí stavebního záměru stěžovatelky z režimu přípustného využití a přesun do režimu podmíněného přípustného využití nepředstavoval podstatnou změnu, která by podmiňovala opakované veřejné projednání.

[20] Nejvyšší správní soud z obsahu spisu ověřil, že předmětná část územního plánu se liší od jeho návrhu. Na straně 32 odůvodnění územního plánu byla z oddílu „přípustné využití“ odstraněna zmínka domů s pečovatelskou službou. Na konec oddílu „podmíněné přípustné užití“ přibyla regulace: „*Domy s pečovatelskou službou za podmínky, že stavby svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území.*“ Z obsahu správního

pokračování

spisu se dále podává, že na základě výsledků veřejného projednání a zpracovaného návrhu rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek pořizovatel územního plánu stanovil „Pokyny pro nepodstatnou úpravu návrhu ÚP Dobřichovice před vydáním“ ze dne 3. 6. 2021 k provedení nepodstatné úpravy návrhu územního plánu před vydáním, kterou provedl zhotovitel. Protože se podle pořizovatele nejednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu po veřejném projednání, ale pouze o zpřesnění textové a grafické části návrhu, nenařídil pořizovatel opakované veřejné projednání. Pokyn pro nepodstatnou úpravu VP*7 stanovil, že z přípustného využití regulativů ploch bydlení B1, B2, B3, B4, B5 a B6 je na místě vypustit „domy s pečovatelskou službou“ a tyto zařadit do podmíněně přípustného využití se stanovením podmínek jejich přípustnosti. Tímto bylo reagováno na námitky/stanoviska/připomínky s pořadovým číslem 42, 59, 74, 91/15, 93, 96/11, 101/14, 107, 112, 119/1, 125/2, 126/13, 128, 129/3, 161, 169/II.b), 172/1, 173 a 181 (pořadová čísla dle „Vyhodnocení veřejného projednání návrhu územního plánu,“ které také tvoří součást správního spisu).

[21] Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona platí, že *dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.*

[22] Výkladem pojmu „podstatná úprava návrhu územního plánu“ se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012-140, shrnul: „*Nejvyšší správní soud poukazuje na výklad k otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu uveřejněný na portále Ministerstva pro místní rozvoj, které jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování v rámci své metodické činnosti usměrňuje a sjednocuje výkon státní správy a praxi orgánů územního plánování. Ministerstvo za podstatnou úpravu návrhu definuje situace, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko), nebo jsou úpravou nově dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku), nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení (veřejnost nemohla uplatnit své připomínky). Také z webových stránek Ústavu územního rozvoje (jako organizační složky státu zřízené za účelem poskytování odborného zázemí a pomoci při výkonu kompetencí Ministerstva pro místní rozvoj, předmětem jehož činnosti je také metodická činnost v oboru územního plánování) lze zjistit, že za podstatnou úpravu návrhu územního plánu se považuje i taková změna územního plánu, ke které mohly být uplatněny nové námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou. Výklad § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012) činil i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, v němž dospěl k závěru, že pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, nebylo třeba opakované projednání návrhu. Ze stejného závěru vycházel např. i rozsudek téhož soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85.“*

[23] Nejvyšší správní soud v minulosti typizoval jednotlivé případy podstatných změn ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Tyto formální předpoklady je však nutné porovnávat s materiálním předpokladem, který představuje objektivní změna charakteru řešeného území v *podstatných rysech*. Požadavek na objektivní posouzení podstatnosti změn

v území znamená, že ačkoliv zásah může být citelný pro konkrétního vlastníka, je nutné změnu charakteru území posuzovat globálně; nikoli z pohledu jednoho adresáta regulace (k tomu srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS).

[24] Dovozuje-li stěžovatelka, že krajský soud uvedeným judikaturním východiskům nedostál, nelze jí dát za pravdu. Krajský soud se ve svém rozhodnutí obsírně zabýval tím, proč nepovažuje přesun domů s pečovatelskou službou do odlišeného režimu přípustného využití za objektivní změnu charakteru území v podstatných rysech. K tomu krajský soud zejména uvedl: *„Jak vyplývá z územního plánu, využití plochy B4 pro domy s pečovatelskou službou je i po provedené úpravě nadále přípustné, byť podmíněně. Oproti návrhu územního plánu pro veřejné projednání územní plán pro využití dané plochy pro tento účel toliko doplnil podmínku, podle které domy s pečovatelskou službou svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území. Již samotná skutečnost, že plochu bydlení B4 lze i o změnách provedených po veřejném projednání přípustně využít pro umístění domů s pečovatelskou službou dle názoru soudu jednoznačně svědčí o tom, že o podstatnou změnu nešlo.“*

[25] Krajský soud správně poukázal i na to, že nedošlo k objektivní změně charakteru území. Podmínka nenarušení dopravy a obytného charakteru území nenastavuje žádné konkrétní hmotné nebo prostorové, přičemž fakticky vyplývala již z urbanistické koncepce územního plánu. Podmínka nenarušování charakteru území, do kterého je stavba umisťována, pak vyplývá přímo ze stavebního zákona (srov. § 90 odst. 2, resp. § 96b odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 4 stavebního zákona). Stejně tak přímo ze zákona (a prováděcích právních předpisů) vyplývá obecná povinnost umisťovat stavby tak, aby bylo zajištěno jejich napojení na pozemní komunikace a naplnění požadavků na dopravní obslužnost, parkování apod. [srov. § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území], tedy povinnosti týkající se (dopravního) provozu souvisejícího s umisťováním záměrem. Stěžovatelka přitom proti konkrétní argumentaci krajského soudu nebrojí; pouze tvrdí, že jakýkoliv zásah do jejího vlastnického práva představuje podstatnou změnu územního plánu ve smyslu stavebního zákona a vyvolává tedy nutnost nařídit opakované veřejné projednání. Takto však právní úprava ani shora označená judikatura koncipována není. Je proto irelevantní i poukaz na (nadto nekonkretizovanou) „metodiku Ministerstva pro místní rozvoj.“ Nejvyšší správní soud dodává, že ve prospěch stanovené podmínky hovoří i její geneze. Jak vyplývá ze správního spisu, pořizovatel jejím doplněním reagoval na konkrétní námitky dotčených osob. Ze stejného důvodu nepovažuje soud za relevantní ani námitku stěžovatelky, podle které byl proces přijímání územního plánu účelově veden za cílem zmaření jejího záměru. Podmínku, která vznikla v reakci na četné námitky a která se vztahuje na všechny obytné plochy, nelze považovat za cílově směřovanou jen vůči stěžovateli. Lze dodat, že předmětná podmínka stavbu domu s pečovatelskou službou nevylučuje. Nelze tedy hovořit o tom, že by odpůrce zneužil probíhajícího procesu pořizování nového územního plánu a učinil kroky k dodatečné změně navrhovaných regulativů za účelem zmaření záměru.

[26] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem

pokračování

na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci jakožto úspěšnému účastníkovi pak soud náhradu nákladů nepřiznal. Odpůrce o náhradu nákladů řízení nežádal, ani je nevyčíslil. Důvod pro přiznání nákladů neshledal soud ani s ohledem na obsah spisu a další skutečnosti známé soudu z úřední činnosti. Odpůrce je samosprávným územním celkem (městem), který disponuje vlastním stavebním úřadem. U takového subjektu lze očekávat, že je schopen kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy v oblasti územního plánování, aniž by musel využívat právní pomoci advokátů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, p. n. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018-52, ze dne 30. 4. 2019, č. j. 1 As 117/2018-39 atp.).

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

V Brně dne 23. března 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu