



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelky: **Ekodetail Morava s.r.o.**, se sídlem U Kloubových domů 8, Praha, zast. Mgr. Vladimírem Dvořáčkem, advokátem se sídlem Pekařská 13, Brno, proti odpůrkyni: **obec Viničné Šumice**, se sídlem Viničné Šumice 23, zast. JUDr. Adamem Valíčkem, MBA, advokátem se sídlem náměstí Svobody 18, Brno, **za účasti:** R. M., o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2023, č. j. 73 A 1/2023-81,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelce **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud k návrhu navrhovatelky zrušil Územní plán obce Viničné Šumice v části B.2.1 Zastavitelné Plochy v textu: „Pro účely ÚP Viničné Šumice je počet samostatných bytů v 1 RD omezen na jeden byt

(v zastavěném území, přestavovaných plochách i zastavitelných plochách)“, a to dnem nabytí právní moci uvedeného v rozsudku (25. 5. 2023).

[2] Uvedený text byl do územního plánu stěžovatelky zařazen změnou č. 1 vydanou zastupitelstvem stěžovatelky dne 21. 9. 2022. Navrhovatelka je přesvědčena, že v důsledku této změny nemůže realizovat svůj stavební záměr na pozemku p. č. 262/1 v k. ú. Viničné Šumice. Již dříve bylo vydáno stavební povolení ke stavbě devíti rodinných domů na tomto pozemku, v průběhu roku 2022 se však navrhovatelka rozhodla získat povolení změny stavby před dokončením tak, aby v každém z těchto rodinných domů mohly být tři byty. Tohoto povolení však s ohledem na změnu územního plánu již dle svého názoru nemohla dosáhnout.

2. Řízení před krajským soudem

[3] Návrhem podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným u krajského soudu navrhovatelka požadovala zrušení výše specifikované části územního plánu stěžovatelky, která zakazovala stavbu rodinných domů s více než jedním bytem. Tento zákaz, který byl do územního plánu včleněn změnou územního plánu, považovala za účelovou reakci na svůj stavební záměr. Rovněž zpochybnila, že územní plán splnil podmínku proporcionality.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka bez rozumného odůvodnění zasáhla do vlastnického práva navrhovatelky s vědomím, že její stavební záměr nebude moci být realizován. Navrhovatelce přitom svědčilo legitimní očekávání, že na daném pozemku bude moci postavit rodinné domy s třemi bytovými jednotkami. Podle krajského soudu nebylo možno po navrhovatelce požadovat, aby si byla jista, že je její záměr v rozporu s původním územním plánem, neboť před přijetím jeho změny zapovídající stavbu rodinných domů s více byty byla v rozmezí jednotek měsíců vydána dvě zcela odlišná závazná stanoviska orgánu územního plánování k žádosti stěžovatelky o změnu stavby před jejím dokončením, která spočívala především ve výstavbě tří bytů v rodinných domech namísto jednoho. Zatímco podle závazného stanoviska ze dne 30. 3. 2022 byl takový záměr v souladu s územním plánem, podle závazného stanoviska ze dne 7. 6. 2022 již v zásadě shodný záměr v souladu s územním plánem nebyl, neboť ten upřednostňuje tradiční vesnický charakter zástavby. Rovněž odůvodnění změny územního plánu odkazovalo na blíže nespecifikovaný „vesnický ráz lokality“ a na podporu individuálního bydlení, která však neodpovídala vyjádření stěžovatelky, že je podporováno bydlení vícegenerační, čemuž odpovídá i stávající zástavba v obci, jak vyplynulo z dokazování provedeného v řízení o návrhu. Podle krajského soudu tedy stěžovatelka zasáhla do vlastnického práva navrhovatelky v průběhu řízení o povolení změny stavby před dokončením minimálně s vědomím možnosti ovlivnit jeho výsledek tak, že záměr navrhovatelky nebude realizován.

[5] Krajský soud dále přistoupil k posouzení návrhového bodu týkajícího se porušení principu proporcionality územním plánem. Podle krajského soudu opatření nebylo vhodné k dosažení deklarovaného cíle – snížení hustoty zástavby a osídlení, neboť v případě povolování dalších rodinných domů k tomu i nadále bude docházet. Omezování počtu bytových jednotek za současné deklarované podpory vícegeneračního bydlení v rodinných domcích nepředstavuje vhodný nástroj k regulaci hustoty zástavby. Omezení rodinných domů počtem občanskoprávně definovaných bytových jednotek omezuje pouze formu

pokračování

vlastnictví bytových jednotek v domě. Územní plán nenaplnňuje ani kritérium potřeby, neboť jsou omezována vlastnická práva, aniž by bylo zřetelně vysvětleno, v čem je tento razantní zásah potřebný. O naplnění kritéria minimalizace zásahu nelze vůbec hovořit, neboť změna územního plánu cílila přímo na zamezení navrhovatelce v realizaci jejího stavebního záměru. Opatření bylo rovněž zjevně nepřiměřené sledovanému cíli, což bylo možno demonstrovat například na již existujících stavbách, které sice mohou stavebně-technicky obsahovat dva oddělené byty, ale nemohou být vlastněny jako bytové jednotky.

[6] Z uvedených důvodů krajský soud shora specifikovanou část územního plánu zrušil podle § 101d odst. 2 zákona s. ř. s.

3. Kasační stížnost

[7] Stěžovatelka proti rozsudku krajského soudu brojila kasační stížností a navrhla, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud učinil zjištění, že se v obci nachází domy vícegeneračního bydlení, aniž by uvedl jediný konkrétní případ. Oporu v provedeném dokazování nemá ani tvrzení krajského soudu, že v době vydání změny č. 1 územního plánu probíhalo řízení o změně stavby před dokončením – předložena byla pouze závazná stanoviska, která však mohla být vydána i před zahájením tohoto řízení, a krajský soud tedy v tomto ohledu vycházel toliko z navrhovatelčiných tvrzení. Stavební záměr navrhovatelky byl v rozporu s územním plánem jak v původním, tak změněném znění. Charakter zástavby v obci je vesnický, což znamená, že je odvozen od rodinného bydlení; bytové domy odpovídají městské zástavbě – právě těm odpovídal pravý charakter záměru stavebníka. Podle stěžovatelky tedy ani za původního znění územního plánu nemohlo navrhovatelce svědčit legitimní očekávání, že bude moci postavit domy s třemi bytovými jednotkami. Stěžovatelka nemohla zasahovat do probíhajícího řízení o povolení změny stavby před dokončením, když o tomto řízení nevěděla a v řízení u krajského soudu ani nebylo prokázáno, že toto řízení probíhalo.

[8] Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, jak krajský soud vyhodnotil otázku proporcionality opatření přijatého změnou územního plánu. Stěžovatelka se potýká s velkou hustotou obyvatel a je na hranici svých možností stran zajištění občanské vybavenosti a dopravní infrastruktury. Stěžovatelka je přesvědčena, že přijaté opatření povede ke stanovenému cíli, tj. nezahušťovat zástavbu, nezvyšovat náročnost dopravní a technické infrastruktury. Bylo by proti uvedenému cíli dovolit zástavbu, která povede ke zvýšení počtu obyvatel. Charakter obce je venkovský, nacházejí se zde v drtivé většině rodinné domy s jedinou bytovou jednotkou a regulací bude vyloučena možnost nástavby či přístavby, čím je sledován cíl nevytvářet další možnosti bydlení a omezit tak hustotu osídlení obce. Stěžovatelka též upozornila, že u výstavby devíti domů ze záměru navrhovatelky coby vícegeneračního bydlení je předpoklad, že by přivedla 45-54 obyvatel (prarodiče, rodiče, děti: 5-6 osob na dům), kdežto pokud navrhovatelka realizuje stavbu devíti domů s celkem 27 bytovými jednotkami, počet osob se zdvojnásobuje a přibude 81-108 obyvatel (rodiče s dětmi: 3-4 osob na byt). S ohledem na uvedené měl krajský soud vyhodnotit opatření přijaté změnou územního plánu tak, že požadavkům proporcionality vyhovuje.

[9] Navrhovatelka ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena a advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že krajský soud zrušil část územního plánu na základě dvou důvodů, a to pro zásah do legitimního očekávání navrhovatelky a pro rozpor opatření přijatého územním plánem s principem proporcionality. Oba tyto důvody jsou s ohledem na obsah kasační stížnosti předmětem přezkumu ze strany NSS.

[13] Ochranou legitimního očekávání v kontextu územního plánování se Nejvyšší správní soud již několikrát zabýval. Nelze legitimně očekávat, že bude jednou přijatý územní plán do budoucna neměnný (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, bod [91]). Přípravu i změnu územního plánu nelze podřizovat například probíhajícím územním řízením, naopak právě územní rozhodnutí musí respektovat úpravu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 2/2013-83). Územní plánování však nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou; v zájmu právní jistoty je třeba respektovat kontinuitu územního plánování (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87).

[14] V posuzovaném případě navrhovatelka bezesporu mohla legitimně očekávat, že bude na předmětném pozemku moci postavit devět rodinných domů – v souladu s tímto stavebním záměrem již získala územní rozhodnutí a stavební povolení (o tom ani není sporu). Otázkou však zůstává, zda jí svědčilo i legitimní očekávání, že bude moci rodinné domy změnit tak, aby měl každý z nich tři bytové jednotky. Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nevidí nic, z čeho by takové legitimní očekávání navrhovatelky mohlo vyplývat. Navrhovatelka nemohla dovozovat své legitimní očekávání ze dvou vzájemně rozporných závazných stanovisek vydaných před změnou územního plánu zapovídající stavby rodinných domů s více bytovými jednotkami. Jistě, krajskému soudu lze přisvědčit, že pokud závazné stanovisko ze dne 30. 3. 2022 potvrzovalo soulad jejího záměru s územním plánem a závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2022 považovalo její návrh za rozporný s územním plánem, nemohla si být navrhovatelka zcela jista, že její záměr je s původním územním plánem v rozporu. To však platí i naopak – na základě vzájemně rozporných závazných stanovisek orgánu územního plánování mohla jen stěží oprávněně očekávat, že její záměr bude nakonec s původním územním plánem shledán souladným.

[15] Jiné skutečnosti, z nichž by bylo možno teoreticky dovodit, že změna územního plánu zasáhla legitimní očekávání navrhovatelky, ze soudního ani správního spisu patrné nejsou. Není patrné, z čeho by navrhovatelka mohla usuzovat, že v tomto ohledu zůstane územní plán beze změny, stejně tak není zřejmé, že by změna nerespektovala kontinuitu územního plánování. Ačkoliv krajský soud vycházel z toho, že na předmětném pozemku byla stavba devíti rodinných domů umístěna územním rozhodnutím a povolena stavebním

pokračování

povolním, územní rozhodnutí ani stavební povolení ve správním ani soudním spise založena nejsou, a nelze tak ani na jejich základě učinit závěr o existenci legitimního očekávání navrhovatelky. K tomu Nejvyšší správní soud pouze dodává, že pokud by navrhovatelka na základě územního rozhodnutí mohla očekávat možnost stavby domů se třemi bytovými jednotkami, jejímu legitimnímu očekávání by bylo možno poskytnout ochranu při stavebním řízení, potažmo řízení o povolení změny stavby před dokončením (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS). Územní plán, resp. jeho změna totiž působí zásadně do budoucna (*pro futuro*), a nemůže tedy měnit obsah již pravomocného územního rozhodnutí – územní rozhodnutí, kterým bylo umístěno devět rodinných domů na pozemku žalobkyně, tedy navzdory změně územního plánu zůstává stejné.

[16] S ohledem na uvedené první zrušovací důvod rozsudku krajského soudu nemůže obstát. Stěžovatelka změnou územního plánu totiž do legitimního očekávání navrhovatelky nezasáhla, resp. takový zásah ze správního ani soudního spisu nevyplývá. Nejvyšší správní soud přitom nepovažoval za nutné zabývat se otázkou, zda v době přijetí změny probíhalo řízení o povolení změny stavby před dokončením – není totiž ani zřejmé, že by navrhovatelčin záměr musel nutně obstát před změnou územního plánu, a pouhé vedení řízení o změně stavby před dokončením tak zajisté nemohlo legitimní očekávání založit.

[17] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení druhého zrušovacího důvodu, tj. k posouzení (ne)proporcionality územním plánem přijatého opatření. V tomto ohledu podotýká, že se jedná o pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který vyplývá z rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterého „[a]lgoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality“.

[18] Smyslem uvedeného algoritmu přezkumu bylo vytyčit základní okruhy přezkumu opatření obecné povahy v době, kdy správní soudy nebyly při přezkumu opatření obecné povahy vázány důvody návrhu na jeho zrušení. Za současné právní úpravy, podle níž je soud při přezkumu opatření obecné povahy co do rozsahu a důvodů vázán návrhovými body (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), zůstává pětikrokový algoritmus použitelný toliko jako pomůcka, kterou správní soudy mohou, ale nemusí využívat při strukturování své argumentace (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, bod [28]).

[19] V posuzované věci navrhovatelka tvrdila, že je úprava územního plánu v rozporu s principem proporcionality. To ovšem neznamená, že by bylo zcela vyloučeno, aby soud přihlédl i k jiným souvisejícím otázkám, které podle uvedeného pomocného algoritmu spadají pod jeho jiné kroky, a to zejména k (ne)souladu opatření s hmotným právem. Soud totiž není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii navrhovatele či odpůrce, ale

s ohledem na obecnou právní zásadu „soud zná právo“ (*iura novit curia*) může – a měl by – posoudit uplatněné návrhové body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS, bod [14]). Jak ostatně uvedl rozšířený senát NSS ve výše označeném usnesení č. j. 9 Ao 37/2021-57 (důraz přidán): *„Přiměřenost opatření lze zkoumat pouze tehdy, je-li možné vycházet z toho, že dané opatření by vůbec někdy správní orgán přijmout mohl. Tento předpoklad může být vyvrácen například tím, že z právní úpravy je zřejmé, že určité opatření neumožňuje nařídit, nebo že takový závěr dovodila relevantní judikatura, kterou je soud rozhodující danou věc povinen reflektovat. Je-li domněnka zákonnosti vyvrácena, nelze se již zabývat námitkou přiměřenosti. Je-li zásah do právní sféry dotčené osoby nezákonný, jediná jeho přiměřená míra je nulová. To neznámá, že by správní soudy vždy na základě námítky nepřiměřenosti regulace obsažené v opatření obecné povahy měly zkoumat zákonnost této regulace; avšak v případě, že je nezákonnost regulace zřejmá (z právní úpravy či z judikatury), tuto nezákonnost zohlední.“*

[20] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že navrhovatelkou napadená část územního plánu je v rozporu hmotným právem, což vyplývá z judikatury správních soudů. To již samo o sobě předznamenává, že tato část územního plánu nemohla v soudním přezkumu obstát. Územní plán konkrétně není v souladu s § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *„[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen ‚urbanistická koncepce‘), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“*.

[21] Jak totiž potvrdila judikatura správních soudů, za nezákonné je třeba považovat regulativy obsažené v územním plánu, které se vymykají předmětu územního plánu, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) – srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, č. 3649/2017 Sb. NSS; uvedený rozsudek byl sice zrušen výše uvedeným nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17, to však z důvodu, že v uvedené věci posuzovaný regulativ nebyl v rozporu se stavebním zákonem. Regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 stavebního zákona překračuje, taková regulace přísluší podrobnějšímu regulačnímu plánu, nikoliv územnímu plánu (podrobněji viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS, na který navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 3. 10. 2023, č. j. 1 As 11/2023-52).

[22] Je tedy nepřípustné, aby územní plán bez dalšího upravoval podrobnosti náležející regulačnímu plánu, což vyplývá z § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona: *„Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán“*

pokračování

nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.“

[23] Jak je k obsahu územního plánu blíže rozvedeno ve výše uvedeném rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 35/2022-91, který byl zveřejněn ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (tj. byl schválen k publikaci nadpoloviční většinou soudců přítomných tzv. sbírkovému plénu - srov. § 22 s. ř. s. a § 82 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu), v bodech [59] a [60] (důraz přidán):

„Ustanovení § 43 odst. 1 je rozvedeno v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která stanoví náležitosti obsahu územního plánu. V části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. jsou podmínky využití ploch, které jsou dle § 43 odst. 1 stavebního zákona jednou z náležitostí územního plánu, blíže vymezeny tak, že kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmíněně přípustné využití) mají být stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit toliko přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání. Podmínka, kterou navrhovatelky napadají a jejíž podstatou je stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jednom rodinném domě (a nepřímo též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Jejím prostřednictvím se nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba, pokud jde o výšku stavby, počet podlaží, velikost zastavěné plochy či poměr zastavěné plochy vůči celému stavebnímu pozemku. Jak ostatně vyplývá z vysvětlení odpůrce obsaženého ve vyjádření k návrhu, účelem tohoto regulativu je ovlivnit počet osob obývajících rodinný dům a jejich věkovou strukturu. Tyto kategorie ovšem nijak nesouvisí s urbanistickými hledisky a prostorovým uspořádáním staveb v ploše.“

Dále je v části I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. stanoveno, že územní plán obsahuje koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití. Odpůrce poukazuje na to, že stanovený regulativ souvisí právě s koncepcí veřejné infrastruktury, neboť pro vymezování ploch a způsobů jejich využití je určující kapacita veřejné infrastruktury. Soud nepochybuje o pravdivosti této teze odpůrce. Nicméně nemá za to, že by regulaci počtu bytových jednotek v rodinném domě bylo možné považovat za součást koncepce veřejné infrastruktury, podmínek pro její umístování apod. Koncepcí veřejné infrastruktury se rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umístování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby, kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací). Jakkoliv tedy existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě podřadit pod výše uvedené ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb.“

[24] K tomu je možno dále dodat, že podle části I. odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. jsou jednou z možných náležitostí textové části regulačního plánu základní údaje o kapacitě staveb. Je tedy evidentní, že detailní určení, kolik osob může obývat konkrétní budovy, územnímu plánu vůbec nepřisluší, tato otázka může být regulována pouze na nejpodrobnější úrovni územního plánování, tj. na úrovni regulačního plánu, který v důsledku své podrobnosti *nota bene* může nahrazovat i územní rozhodnutí (§ 61 odst. 2 stavebního zákona); právě zejména při nahrazování územního rozhodnutí může regulační plán stanovovat kapacitu staveb.

[25] Z uvedeného je patrné, že část územního plánu stěžovatelky, která zakazovala výstavbu rodinných domů s více byty, je v rozporu s hmotným právem, konkrétně s § 43 odst. 1 stavebního zákona, neboť taková úprava územnímu plánu vůbec nenáleží. Tento regulativ sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot. Navíc je patrné, že se stěžovatelka omezením počtu bytů v rodinném domě za současné deklarované podpory vícegeneračního bydlení pokouší určovat spíše způsob soužití v jednotlivých domech a případně i věkovou skladbu obyvatel (z její kasační stížnosti je zřejmé, že v jednotlivých bytech očekává oproti jednobytovým rodinným domům vyšší podíl dětí na úkor starších lidí, což je pro stěžovatelku vzhledem k vyčerpané kapacitě školek a základních škol nevyhovující); k tomu však územní plán sloužit nemůže.

[26] Pokud stěžovatelka hodlala úpravu omezující počet bytů v rodinných domech do územního plánu zahrnout, mohla to v souladu s § 43 odst. 3 stavebního zákona učinit pouze tak, že by v zadání územního plánu (jeho změny) výslovně stanovila, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu, a případně tomu přizpůsobila vedené řízení tak, aby splňovalo požadavky jak pro projednání územního plánu, tak i regulačního plánu (§ 57 stavebního zákona). To však stěžovatelka neučinila.

[27] Z tohoto závěru je pak nutno vycházet při hodnocení důvodnosti návrhového bodu týkajícího se neproporcionality územním plánem přijatého opatření, jak již ostatně bylo výše naznačeno. Vzhledem k tomu, že zásah do právní sféry navrhovatelky byl nezákonný, je vyloučeno, aby byl přiměřený. Jediná přiměřená míra nezákonného zásahu je totiž nulová. Ačkoliv tedy krajský soud nemusel napadené opatření obecné povahy podrobit testu proporcionality, jeho závěr, že je toto opatření nepřiměřené, obстоjí – ostatně přiměřené být ani nemůže.

[28] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby k nezákonnosti napadeného opatření nepřihlédl, se závěry krajského soudu by se v zásadě ztotožnil přinejmenším co do posouzení testu vhodnosti jakožto prvního kroku testu proporcionality: jak uvedl krajský soud, v testu vhodnosti by nemohlo opatření obstát, neboť omezování počtu bytových jednotek za současné deklarované podpory vícegeneračního bydlení v rodinných domcích (které naopak vede k navýšení počtu obyvatel) nepředstavuje vhodný nástroj k regulaci hustoty zástavby. V tomto ohledu zdejší soud navíc poznamenává, že stěžovatelčina úvaha o počtech obyvatel devíti domů a dvaceti sedmi bytů (v domech obdobné velikosti) je zcela spekulativní a ničím nepodložená.

[29] Ostatně stěžovatelka se ani nemusí obávat, že by byl narušen „*vesnický ráz lokality*“ stavbami, které by byly ve své podstatě bytovými domy. Rodinné domy totiž i bez detailní

pokračování

úpravy v územně plánovací dokumentaci více než 3 byty mít nemohou, a hrozba stavby skutečných bytových domů je tak vyloučena [viz § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území].

[30] Lze tedy shrnout, že neobstál zrušovací důvod spočívající v zásahu do legitimního očekávání navrhovatelky, naopak zrušovací důvod spočívající v rozporu územního plánu s principem proporcionality ob stojí. Za takové situace Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení napadeného rozsudku, neboť zrušovací důvod v dostatečné míře obstál (opatření přijaté v územním plánu skutečně nebylo proporcionální a být ani nemohlo) – nejedná se tedy o situaci, kdy by obstál výrok rozsudku krajského soudu jen na základě zcela odlišného odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

5. Závěr a náklady řízení

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné navrhovatelce Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť podle obsahu spisu jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[33] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení pouze v případě, kdy jí soud uloží povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); tak tomu v projednávané věci nebylo, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 26. července 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu