



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **JUDr. D. Č.**, zastoupen JUDr. Martinem Vychopněm, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov, proti odpůrci: **město Benešov**, se sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov, zastoupen Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2024, č. j. 54 A 86/2023-62,

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] Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. X a X., jehož součástí je dům č. p. X, vše v katastrálním území B. Změnou územního plánu č. 2, kterou schválilo zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 11. 9. 2023, byly sousední pozemky přearány z ploch BI (*bydlení individuální*) do ploch OV (*veřejná vybavenost*) a DI (*dopravní infrastruktura*). Proti uvedené změně č. 2 územního plánu (dále též „OOP“) podal navrhovatel námitky, v nichž se vymezil právě proti novému funkčnímu využití sousedních pozemků zejména proto, že umožňuje výšku stavby (školského zařízení) až 4 nadzemní podlaží. Odpůrce námitky zamítl.

II.

[2] Navrhovatel poté napadl OOP u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), který však jeho návrh zamítl. Krajský soud připustil, že odpůrce vypořádal námitky navrhovatele velmi stručně. Toto vypořádání však z hlediska přezkoumatelnosti ještě ob stojí, neboť navrhovatel brojl v podstatné míře spíše proti umístění stavby základní školy než proti obecnému vymezení plochy občanského vybavení, a některé namítané skutečnosti

se jeho práv zjevně nedotýkají. Soud přihlédl rovněž k obecné části odůvodnění OOP. Dodal, že OOP neumísťuje přímo základní školu, byť o ní na několika místech hovoří. Stále se však jedná pouze o návrh, nikoliv garanci povolení jejího umístění. Tím spíš nelze předjímat její případné budoucí parametry. Mezi stranami navíc není sporné, že i před přijetím OOP územní plán umožňoval v dané lokalitě vybudovat školy nebo parkoviště a tato možnost zůstala pro plochy BI zachována s tím, že již neobsahuje podmínku maximálního počtu nadzemních podlaží. Je pravdou, že úplné znění územního plánu tuto změnu nereflektuje, avšak závazný je text samotného OOP. Podle krajského soudu je navíc podstatné, že OOP pro obě plochy (BI a OV) stanovuje obdobnou podmínku, která v souvislosti s výškou staveb ukládá respektovat kontext a charakter okolní zástavby. Výškovou hladinu zástavby chrání i obecná část odůvodnění OOP. S ohledem na velikost dotčené plochy a charakter okolní zástavby proto není vyloučeno, aby navrhovatel úspěšně brojil proti stavbě o čtyřech nadzemních podlažích v územním řízení. OOP takovou stavbu bez dalšího nepovoluje, a nezasahuje tudíž nepřiměřeně do navrhovatelových práv. Ani rozšíření plochy OV na více pozemků bez dalšího neznámá, že případná budoucí stavba bude povolena na celé jejich rozloze. Navrhovatel se může proti konkrétní podobě stavby a jejím vlivům bránit v územním řízení. Plocha OV se taktéž nijak nevymyká charakteru lokality, a zařazení takové plochy v blízkosti ploch určených pro bydlení je navíc běžné a žádoucí. Případné umístění školy pak nemusí bez dalšího znamenat znehodnocení přilehlých pozemků určených pro bydlení. S ohledem na povahu územního plánu, který neřeší podobu školy, nelze dále předjímat, nakolik dojde ke zvýšení provozu. Právní sféry navrhovatele se rovněž nijak nedotýká skutečnost, zda je stavba zařazena mezi veřejně prospěšné. Totéž platí ve vztahu k tvrzenému nesprávnému označení lokality jako ploch přestavby. Jelikož změna funkčního využití pozemků v územním plánu není podmíněna žádostí vlastníka daných pozemků, nemusí být obsahem spisu ani záznam z jednání s daným vlastníkem. Skutečnost, že do územního plánu je promítnut zájem soukromého investora, není výrazem libovůle, ale politické vůle odpůrce, která je limitována toliko zákonnými mantinely. Navrhovatel nemá právo (spolu)rozhodovat o tom, jak budou sousední pozemky využity a je také výrazně slabší jeho legitimní očekávání kontinuity územního plánování ve vztahu k sousednímu pozemku. To, že územní plán již nepočítá s dopravním propojením oblasti Tábořská kasárna s ulicí Černoleskou, není nezákonné, ani se nedotýká navrhovatelových práv.

III.

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní namítá, že krajský soud neposoudil správně přezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o jeho námitkách. Rozhodnutí odpůrce je nesrozumitelné a trpí nedostatkem důvodů. Změna funkčního určení ploch nebyla řádně odůvodněna. S touto stěžejní námitkou se krajský soud vypořádal nedostatečně. Vůbec se pak nevyjádřil k námitce zamlčení skutečného důvodu změn, k bodům 11.1 až 11.3 návrhu a k rozporu stavby s principem pohody bydlení. Nepřezkoumatelný je proto i jeho rozsudek. Odpůrce se fakticky vůbec nezabýval jednotlivými konkrétními námitkami stěžovatele a z jeho rozhodnutí není seznatelné, proč je považoval za liché, mylné nebo vyvrácené. Neodpovídá na ně ani odůvodnění OOP. Odpůrce neuváděl skutečný důvod pro přijetí změny, jímž je snaha investora umístit na předmětné pozemky podstatně vyšší stavby, než připouští využití ploch BI. To potvrzuje

pokračování

skutečnost, že příslušné řízení o umístění novostavby základní školy bylo v době jednání před krajským soudem zahájeno. Navíc odpůrce uvedl v odůvodnění nepravdu stran zařazení školy mezi veřejně prospěšné stavby. Krajský soud tuto skutečnost zjistil, avšak nepovažoval ji za podstatnou a nezohlednil ji v souvislosti s absencí řádného odůvodnění OOP.

[4] Jelikož odůvodnění OOP nenaplnuje požadavky rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 171/2018-50, 3 As 368/2021-113 či 2 As 67/2022-42, nemohou důvody změny obstát v testu proporcionality. Sám odpůrce před krajským soudem tvrdil, že vlastně fakticky k žádné změně z hlediska využitelnosti plochy nedochází. Není tak zřejmé, proč byla změna učiněna. Tato není učiněna ve vztahu k širšímu území, nýbrž kvůli jedné konkrétní stavbě. Námitky stěžovatele proto měly být vyřešeny již v rámci posuzování změny funkčního určení plochy, kde je zastavěné stabilizované území. Krajský soud nesprávně poukazoval na plochy OV, které se nacházejí na druhé straně komunikace Černoleská, kde na sebe jednotlivé plochy OV navazují a individuální zástavba vznikla později. Stěžovatel dodává, že v průběhu projednávání změny došlo k rozšíření plochy OV, čímž se zintenzivnil zásah do jeho práv.

[5] V posledním okruhu námitek stěžovatel uvádí, že navržená novostavba co do výšky a objemu výrazně převyšuje veškeré ostatní stavby v dané lokalitě. V územním řízení se již vychází z toho, že navržená stavba je v souladu s územním plánem, a námitky stěžovatele tak nejsou řešeny. Ten je tak fakticky zbaven možnosti dosáhnout přezkumu změny. Krajský soud akceptoval absenci skutečného důvodu provedení změny, jímž je možnost umístit zde školu, a vyhodnotil ji jako souladnou s územním plánováním. Došlo však k porušení zásady kontinuity územního plánování, neboť do části obce s rezidenčním bydlením bude umožněno umístit takovou stavbu, kterou dosud nebylo možné předpokládat a která negativně ovlivní pozemky stěžovatele. Není přitom možné ověřit podmínky pro výšku staveb v plochách OV a BI po změně, neboť veřejně přístupné je pouze úplné znění územního plánu. To obsahuje jiné znění podmínky než text OOP předložený krajskému soudu.

[6] Pro výše uvedené stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu i OOP v rozsahu dotčených pozemků.

IV.

[7] Odpůrce předložil vyjádření ke kasační stížnosti, v němž poukázal na to, že se OOP nijak přímo nedotýká vlastnictví stěžovatele. Neporušuje ani jeho legitimní očekávání, neboť z vlastnického práva neplyne zakonzervování sousedních pozemků a udržování *status quo*. Stavbu školy bylo navíc možné umístit v ploše BI již před změnou a pro obě plochy platí obdobné regulativy. Nepotvrdila se ani obava stěžovatele, že stavba bude mít 4 podlaží. Dle návrhu se jedná o budovu ve tvaru „T“ s dvěma nadzemními podlažími v krajních traktech a třetím ustoupeným podlažím uprostřed. K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. I. ÚS 178/15 a na rozsudky krajského soudu, podle nichž je třeba důvody hledat i v obecné části odůvodnění územního plánu. Dodal, že na námitky stěžovatele reagoval, byť stručně. K tomu zopakoval své reakce, přičemž zdůraznil, že reagoval na argumentační linii prezentovanou v námitkách, nikoliv na každý dílčí argument. Vyzdvihl svou snahu zajistit

v rámci dané lokality související občanskou vybavenost. Jedná se o legitimní a o zákon opřený důvod změny, který je vzhledem ke stanoveným regulativům proveden šetrným způsobem. Důvod změny nijak nezamlčoval. Ve zbytku odkázal na své vyjádření před krajským soudem a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[8] 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 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že neshledal namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Ten se podrobně vypořádal s podstatou stěžovatelovy argumentace a odpověděl řádně na jeho stěžejní argumentaci týkající se přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, jakož i samotného OOP. Vyjádřil se taktéž k přiměřenosti provedené změny z hlediska zásahu do práv stěžovatele a k jejím důvodům (umístění základní školy). Na body 11.1 až 11.3 návrhu reagoval souhrnně v bodě 97 napadeného rozsudku, otázku narušení pohody bydlení vypořádal implicitně vysvětlením, že posouzení konkrétních parametrů případné stavby náleží územnímu rozhodnutí, nikoliv územnímu plánu. Stěžovatel ostatně se závěry krajského soudu obsáhle polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelného rozsudku nebylo pojmově možné. Je třeba připomenout ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které musí být nepřezkoumatelnost vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje jeho argumentaci za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky. Soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námítky jako celek neobstojí (rozsudky ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, nebo ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, resp. o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale objektivní překážkou, která znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudek ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k němu přistupovat zcela dogmaticky (rozsudek ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Případné dílčí nedostatky rozhodnutí nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí.

[11] Stěžovatel krajskému soudu v kasační stížnosti především vytýká, že nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí odpůrce o jeho námitkách.

pokračování

[12] Krajský soud připustil, že rozhodnutí o námitkách je obzvláště stručné a odůvodnění se nachází na samé hranici přezkoumatelnosti. Podle krajského soudu však ještě obstálo a nebylo nutno přistoupit ke zrušení dotčené části OOP, s ohledem na tři skutečnosti. Tou první je obsah námitek stěžovatele, které v podstatné míře brojily spíše proti samotnému umístění stavby než proti změně funkčního využití vymezených ploch. Dále se některé namítané okolnosti zjevně nijak nedotýkaly práv stěžovatele (zařazení základní školy mezi veřejně prospěšné stavby a označení dotčených ploch jako ploch přestavby). A konečně krajský soud přihlédl také k obecné části odůvodnění OOP.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nepopírá, že jeho námitky svým obsahem směřovaly skutečně především proti skutečnostem týkajícím se samotného umístění základní školy a zčásti pak proti skutečnostem, které nemají dopad do jeho veřejných subjektivních práv. Naopak sám přiznává v bodě 3.5., že námitky směřovaly i proti vymezení veřejně prospěšných staveb, aniž by však specifikoval, jak se tato skutečnost dotýká právě jeho práv. Zcela tak pomíjí zdůvodnění krajského soudu, že případné vymezení stavby jako veřejně prospěšné s postavením stěžovatele nijak nesouvisí, neboť má důsledky především pro vlastníka, na jehož pozemku je taková stavba umístěna. Tím stěžovatel není. Právě z tohoto důvodu nepovažoval krajský soud při posouzení přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách za relevantní zjevně chybné konstatování odpůrce, že OOP nenavrhuje tuto plochu jako veřejně prospěšnou stavbu. Celá problematika veřejné prospěšnosti plánované stavby totiž vůbec nezasahuje do práv stěžovatele. Za této situace by postrádalo smyslu, aby krajský soud rušil příslušnou část OOP pouze pro rozpor mezi výrokiem, podle něhož je základní škola v Černoleské ulici zařazena mezi veřejně prospěšné stavby (taktéž ve výkresu), a odůvodněním rozhodnutí o námitkách tvrdícím opak. Uvedení tohoto rozporu na pravou míru by se práv stěžovatele nijak nedotklo, pouze by obdržel preciznější odpověď na svou námitku ohledně skutečnosti, která se jej netýká.

[14] K tomu je třeba doplnit, že trvání na řádném odůvodnění rozhodnutí o námitkách není samoúčelné, není cílem samo o sobě. Jeho smyslem je příjemci srozumitelně a přesvědčivě vysvětlit potřebnost a nezbytnost všech stanovených změn územního plánu při zvážení práv a oprávněných zájmů dotčených osob. V otázce zařazení daných ploch mezi veřejně prospěšné stavby však stěžovatel nijak dotčen není. Trvat v této otázce na bezvadném odůvodnění, a přistoupit kvůli tomu k natolik invazivnímu zásahu jako je zrušení napadené regulace, by proto bylo ryzím formalismem.

[15] Smysl odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba mít na paměti i při posuzování jeho přezkoumatelnosti ve vztahu k dalším skutečnostem, proti nimž stěžovatel v námitkách brojil. Jak uvedl již krajský soud, tyto ve své podstatě směřovaly spíše proti parametrům stavby posuzovaným při jejím samotném umístění než proti změně funkčního využití vymezených ploch. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí. Stěžovatel v námitkách skutečně odvozoval dopad do svých práv především z předpokládaného objemu a výšky plánované stavby základní školy, kterou má změna územního plánu umožnit, nikoliv ze samotného (změněného) funkčního využití dotčených ploch jako ploch občanské vybavenosti. V této souvislosti poukazoval na snížení kvality bydlení v důsledku zastínění, zvýšení hluku, snížení podílu zeleně, narušení krajinné a zástavbové estetiky a nárůst dopravy v souvislosti s příjezdy a odjezdy žáků a učitelů. Na druhou stranu však sám i v žalobě připustil, že nebrojí proti umístění školského zařízení jako takového, tedy

proti využití daných ploch právě zařízením občanské vybavenosti. Jinými slovy, vadí mu toliko *možné* budoucí parametry tohoto zařízení.

[16] Úkolem územního plánu však není řešit s konečnou platností podrobnou regulaci umístění a prostorového uspořádání staveb, která je náležitostí regulačního plánu [srov. § 61 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], či prostorové řešení stavby (půdorysné velikosti, maximální výška a tvar), které je zase náležitostí územního rozhodnutí o umístění stavby [srov. § 79 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Územní plán řeší toliko otázky koncepční, nikoliv realizační: *„Územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními (podobně 4 As 92/2017, Nová Ves nad Nisou, bod 26)“*, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53. O něco podrobněji k tomuto rozlišení uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2021, č. j. 2 As 98/2010-44: *„územní plán stanoví jen velmi obecné podmínky případné zástavby (a zabývá se mj. tím, zda je území vůbec zastavitelné), územní rozhodnutí již posuzuje konkrétní zamýšlenou stavbu, a tedy je zřejmé, že posuzuje její případnou realizaci z bližšího měřítka a ve vazbě na konkrétní poměry v předmětné lokalitě. Územní plán je tedy nástrojem koncepčním; naopak územní rozhodnutí je realizačním nástrojem a jediné může zvažovat dopady konkrétní navrhované stavby na okolí.“*

[17] Odvozoval-li tedy stěžovatel dopad do svých práv (do pohody bydlení), právě z objemu a výšky plánované stavby školy, nejednalo se svou povahou o námitky týkající se koncepčního uspořádání daného území, nýbrž směřující proti konkrétní, navíc čistě předpokládané, realizaci a z ní vyplývajícím potenciálním dopadům na stěžovatele. Takové námitky jsou ve fázi územního plánování, kdy ještě nebylo rozhodnuto o umístění stavby, předčasné a nelze je věcně řešit. Ostatně by tím odpůrce přebíral roli orgánu státní správy na úseku územního plánování, která mu nenáleží (s výjimkou postupu dle § 43 odst. 3 stavebního zákona). Samotné naplňování územní koncepce je totiž již v rukou správních orgánů, které konkrétně provádějí (realizují) onu obecnou představu obce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 105/2021-57). Obdobnou situaci řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011-150: *„Územní plánování je nástrojem obecným. Jeho zásadním cílem je udržitelný rozvoj území, kterým je vyvážený vztah územních podmínek tří specifických oblastí - příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území (...). V tomto ohledu tedy konkrétní napadená změna předmětnou plochu nově vede jako plochu výroby; tím je v nejobecnější rovině vyjádřen záměr s předmětným územím. Umístění bioplynové stanice je záměrem výrazně konkrétnějším. Prosazení tohoto záměru se však bezprostředně neděje v procesu územního plánování, nýbrž v územním řízení, resp. stavebním řízení. Zamýšlená stavba bioplynové stanice tedy byla sice důvodem změny územního plánu, avšak konkrétní podmínky umístění stavby do území a realizace této stavby tato změna neřeší. Navrhovatelé tedy uplatňují řadu svých námitek předčasně, ještě ve fázi, kdy o umístění stavby rozhodnuto nebylo (jakkoli v průběhu ústního jednání navrhovatelé uvedli, že proces územního řízení je v běhu). Nelze tak vážit v tomto rozsudku námitky navrhovatelů, které svou povahou směřují proti konkrétní realizaci a z ní vyplývajícím konkrétním dopadům na navrhovatele. Samotná skutečnost, že území, které je vzdáleno od nejbližších navrhovatelů jeden kilometr, bude napříště vedeno jako plocha výroby (a jen o tomto bylo v napadeném opatření obecné povahy, resp. jeho části rozhodnuto), nemůže navrhovatele zasáhnout tak, jak uvádějí. Nelze tak posuzovat změnu dopravní situace v obci; ostatně, jak vyplývá z dokumentů předložených samotnými navrhovateli, dopravní napojení zamýšleného*

pokračování

projektu má být předmětem dalšího posouzení ze strany zastupitelstva obce. Těžko také v tomto stádiu posuzovat limity ochrany ovzduší a případný pokles cen nemovitostí. Ten navíc nebyl ze strany navrhovatelů nikterak prokázán, byť zde lze připustit, že samotný záměr využití území určitým způsobem se může na ceně okolních nemovitostí projevit. Jak již ale uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, www.nssoud.cz, nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit.“ Dále srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210.

[18] Pokud tedy odpůrce vypořádal obsáhlé námitky stěžovatele směřující svou povahou proti konkrétní realizaci prostým konstatováním, že: *„Změna územního plánu vymezuje funkční plochy, nikoliv neumísťuje jednotlivé stavby, na pozemcích navrhuje funkční využití ploch OV nikoliv samostatné školské zařízení. Ve funkčním využití OV ale může být umístěno i školské zařízení“*, vypořádal tím podstatu námitek stěžovatele, byť velmi stručným, avšak s ohledem na jejich povahu ještě přezkoumatelným způsobem. Krajský soud posoudil tuto otázku správně. Trvat za této situace na otrockém vypořádání všech jednotlivých výtek stěžovatele, které svým charakterem směřují do navazujících fází územního (stavebního) řízení, které je již v rukou orgánů státní správy, by bylo v rozporu s výše popsáním smyslem odůvodnění změny územního plánu a rozhodnutí o námitkách.

[19] Krajský soud v této souvislosti rovněž vhodně poukázal na text podmínek pro plochy BI a OV a na obecnou část odůvodnění OOP (body 73 a 74 napadeného rozsudku). Podle nich bude i stavba umístěvaná na plochu OV podléhat v navazujícím (územním) řízení posouzení, zda výškově zapadá do charakteru okolní zástavby. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, se jedná o *„obecné pravidlo, tradičně obsažené v územních plánech, podle něhož stavby nově umístěvané v (typicky již zastavěném stabilizovaném) území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 63/2009-139), popř. stanovující různé omezující regulativy, které tento převažující charakter zástavby chrání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 6 As 39/2016-66).“* Samotné napadené OOP tak zabezpečuje zachování stávající koncepce charakteru daného území, které se stěžovatel dovolává. Tuto „pojistku“ přitom bude nezbytné v navazujících fázích územního (stavebního) rozhodování respektovat. To, že územní plán po přijaté změně č. 2 obecně umožňuje u ploch OV realizaci budov se čtyřmi nadzemními podlažními, tedy nikterak nepředznamenává, že taková situace nutně nastane v dotčeném území. Územní rozhodnutí musí vždy z územního plánu vycházet a respektovat jím vystavěné „mantinely“, avšak to ještě zdaleka neznamena, že musí územní plán kopírovat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 98/2010-44, a ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015-41). Stěžovateli zůstává plně zachována možnost účinně uplatňovat ochranu svých veřejných subjektivních práv před eventuálními zásahy vyplývajícími z konkrétního způsobu realizace zamýšleného projektu. Není pravdou, že by byl možnosti bránit svá práva zbaven.

[20] V dalším okruhu kasačních námitek stěžovatel poukazuje na to, že skutečný důvod změny územního plánu spočívající v přeražení dotčených pozemků z ploch BI do ploch OV nebyl uveden, a změna tak nebyla řádně zdůvodněna.

[21] Stěžovateli je možno přisvědčit v tom, že napadená změna územního plánu je stran důvodů pro přeražení dotčených pozemků z plochy BI do plochy OV skutečně poměrně

skoupá. Toliko v bodě 4.3. výroku zmiňuje, že jsou navržena tato nová zařízení, resp. opatření „pro rozvoj a zvýšení kvality sféry občanské vybavenosti“ a v bodech 9. a 9.1. odůvodnění dodává, že dané plochy OV jsou nezbytné pro využití zázemí školních objektů, zejména parkoviště. Sám odpůrce přitom připouští, že takové stavby bylo možno realizovat též v plochách BI a že fakticky nedochází k věcné změně. Se stěžovatelem je dále možno souhlasit v tom, že jím zmiňovaná judikatura skutečně zdůrazňuje nezbytnost odůvodnit změnu funkčního určení ploch. Tento požadavek je odrazem zásady kontinuity územního plánování, která vyžaduje, aby byly případné zásahy do územního plánu podepřeny přesvědčivými důvody dokládajícími účelnost takových změn. Ne náhodou je však tento požadavek řádného odůvodnění nosným rozhodovacím důvodem v těch případech, kde doznává funkční využití pozemku ve vlastnictví dotčené osoby zásadní změny (je určen k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu), jako se tomu stalo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2024, č. j. 7 As 321/2023-29, kde byl pozemek ze zastavitelné plochy zahrnut mezi stabilizované zemědělské plochy: „*V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli.*“ Poukázat lze i na rozsudek ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, kde byl pozemek navrhovatele změněn ze zastavitelného území na veřejné prostranství a smíšenou plochu obytnou, dále na rozsudek ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, kde došlo k rozdělení oblasti výrobního areálu navrhovatele na plochy veřejného prostranství, smíšené obytné a občanského vybavení, ale i na stěžovatelem zmiňované rozsudky č. j. 9 As 171/2018-50 a č. j. 2 As 67/2022-42, kde se navrhovatelé bránili proti zahrnutí svých (původně zastavitelných) pozemků do nezastavěného území obce a č. j. 3 As 368/2021-113, kde došlo k přeražení pozemků navrhovatele z plochy smíšené výrobní do plochy obytné městské, což mu bránilo provádět a rozvíjet činnost, jež provozuje, respektive kterou hodlá provozovat.

[22] Jak plyne z výše uvedeného, taková situace v posuzované věci ani zdaleka nenastala. Změna se netýká přímo pozemků stěžovatele, ale pozemků sousedních, a neobnáší diametrálně odlišné *funkční* využití daných ploch, nýbrž využití, které bylo přípustné již podle předchozí platné regulace. *Ratio* má rovněž úvaha krajského soudu, že se v dané lokalitě v bezprostřední blízkosti (na druhé straně ulice Černoleská) nachází další plocha OV, na níž je umístěna střední škola a že určité prolínání ploch pro bydlení a občanské vybavenosti je zcela běžné a žádoucí. Na tom nic nemění subjektivní přesvědčení stěžovatele, že ulice Černoleská tvoří přirozený a historický předěl mezi jednotlivými lokalitami či pořadí změn v území. Z hlediska územního plánu se jedná o ucelenou plochu určenou pro individuální bydlení v rodinných domech (BI) doprovobenou plochami občanské vybavenosti veřejné (OV), tělovýchovné a sportovní (OS). Napadené OOP tuto lokalitu vnímá koncepčně jako „rozvolněnou zástavbu *podél* Černoleské ulice“ (bod 3. výroku).

[23] Krom toho stěžovatel v této námitce opět primárně cílí pouze na odlišné parametrické limity staveb v plochách OV a dovozuje, že skutečným cílem změny bylo umožnit investorovi umístit na dané pozemky objemově větší a co do výšky vyšší budovu, než by umožňovala plocha BI. Jinými slovy, nepostrádá odůvodnění změny funkčního využití daných ploch jako takové, nýbrž se obává potenciálního zásahu do svých veřejných subjektivních práv v souvislosti s navazující realizací. Jak ovšem bylo vysvětleno výše, OOP v sobě na druhou stranu současně obsahuje ochranný mechanismus, který zabezpečuje

pokračování

zachování stávající koncepce charakteru daného území, jíž se stěžovatel svými námitkami (předčasně) domáhá. Napadené OOP tedy v žádném případě nepovoluje bez dalšího stavby o čtyřech nadzemních podlažích v plochách OV. Žalovaný pak ve svém vyjádření potvrzuje účinnost tohoto mechanismu v probíhajícím územním řízení, kdy je do území umisťována právě taková stavba, která by vyhovovala i podmínkám územního plánu před jeho změnou provedenou nyní projednávaným OOP. Lze tedy legitimně a důvodně usuzovat na úspěšnost případné obrany stěžovatele proti stavbě o čtyřech nadzemních podlažích v územním řízení založené na tom, že by taková stavba nebyla v souladu s územním plánem.

[24] Z hlediska soudního přezkumu tudíž ani podle Nejvyššího správního soudu nedosahuje skutečnost, že důvody pro projednávanou změnu v území odpůrce dostatečně a jasně nevysvětlil, intenzity, která by zakládala důvod pro zrušení dotčené části OOP. Za popsané situace by se obdobně jako v případě rozhodnutí o námitkách jednalo o ryzí formalismus a nadbytečný zásah do práva odpůrce na samosprávu a s ním související možnosti stanovit způsob využití svého území.

[25] Krajský soud proto nezatížil své rozhodnutí vadou, pokud neshledal ani v této okolnosti důvod pro zrušení příslušné části OOP. Správně vycházel ze zásady zdrženlivosti, z níž plyne, že úkolem soudu v procesu územního plánování není aktivně vstupovat do diskrece územní samosprávy, nýbrž korigovat extrémy a bránit jednotlivce před svévolnými a excesivními zásahy. Ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl proto soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy (srov. judikaturu citovanou krajským soudem v bodech 57 až 60). Dotčená změna takovým zásahem s ohledem na výše uvedené není.

[26] K polemice stěžovatele stran skutečného obsahu OOP Nejvyšší správní soud odkazuje na body 70 až 72 napadeného rozsudku, kde krajský soud precizně vysvětlil, že pro rozhodování v území je závazné právě a pouze samotné opatření obecné povahy, nikoliv úplné znění územního plánu zveřejněné odpůrcem. Nutno zmínit, že při srovnání regulativů ploch BI a OV pro účely navazujícího rozhodování v území nepovažoval krajský soud za podstatnou podmínku omezení počtu nadzemních podlaží pro plochy BI, nýbrž společnou podmínku respektování charakteru současné zástavby. Tento názor Nejvyšší správní soud sdílí. Dodává, že nemá důvod podezírat odpůrce z úpravy textu zasláního coby správní spis krajskému soudu, spíše lze usuzovat, že odlišný text v úplném znění územního plánu je také nedůsledností odpůrce v souvislosti s napadeným OOP. Proto na něj apeluje, aby pochybení odhalené krajským soudem ve zveřejněném úplném znění územního plánu opravil a uvedl jeho znění do souladu se závazným textem napadeného opatření obecné povahy. Zvláště pak, pokud současně na svých stránkách samotné (závazné) napadené opatření nepublikuje.

[27] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrce byl ve věci plně úspěšný, a právo na náhradu nákladů řízení by mu proto náleželo. V nyní projednávané věci

soud dospěl k závěru, že odpůrce jako obec s rozšířenou působností disponuje dostatečným odborným aparátem tak, aby mohl své vlastní rozhodnutí obhájit v soudním řízení. Proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 26. února 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu