



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatele: D. N.
bytem X

proti
odpůrci: **Město Plzeň**
sídlem nám. Republiky 1, 301 00 Plzeň
zastoupené Mgr. Markem Novotným, advokátem
sídlem Na viničních horách 493/25, 160 00 Praha 6

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4 územního plánu Plzeň, vydané usnesením zastupitelstva Města Plzeň ze dne 6. 11. 2025 č. 304, (i) v textové části kapitoly 6.3.2. v rozsahu slov „*bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům*“, (ii) v textové části kapitoly 6.3.3. v rozsahu slov „*nebo lokální dominantu bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům*“, (iii) v příloze č. 1 textové části Koncepte lokalit v rozsahu slov „*v nároží ulic Slovanská – Malostranská je vhodné umístění výškové dominanty*“ a (iv) v grafické části ve výkresu č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce v rozsahu vymezujícím umístění doporučené výškové dominanty na nároží ulic Slovanská – Malostranská,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

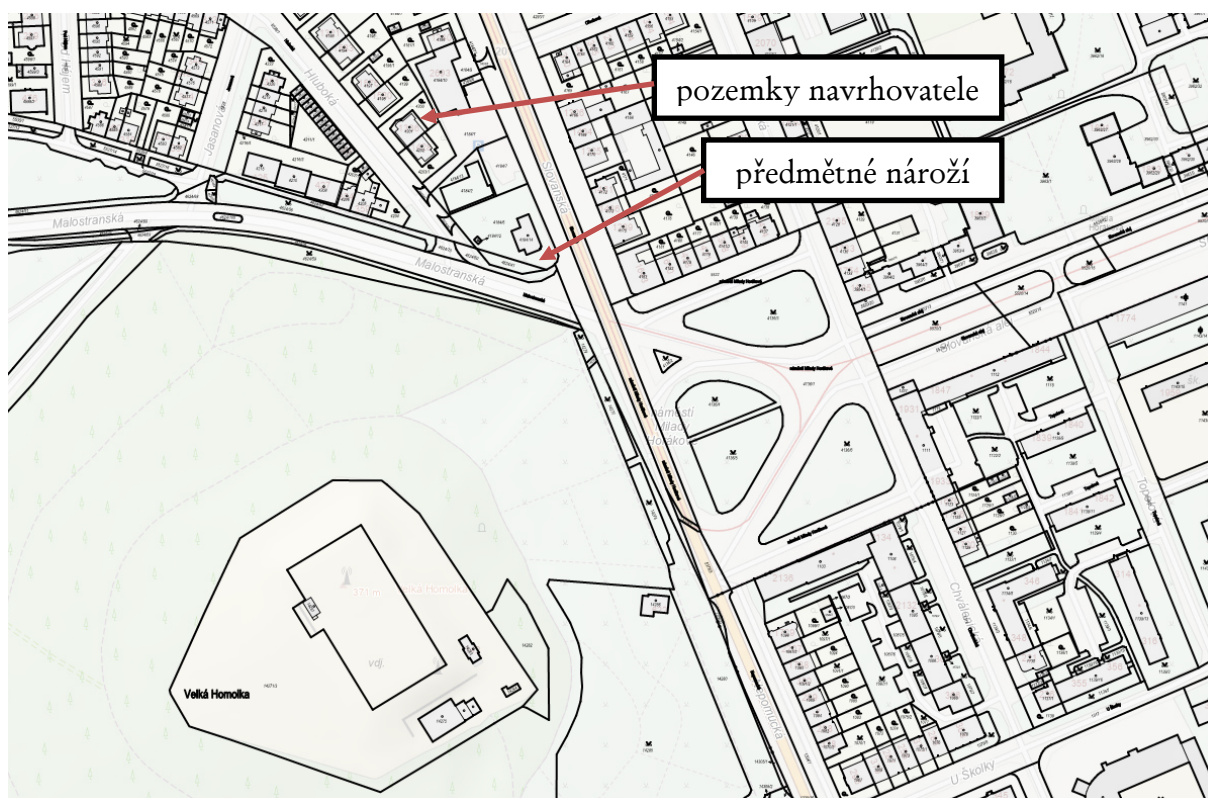
Odůvodnění:

I. Vymezení věci, návrh a vyjádření odpůrce

1. Dne 1. 1. 2026 nabylo účinnosti opatření obecné povahy – změna č. 4 územního plánu Plzeň (dále jen „*Změna územního plánu*“). Návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. se navrhovatel domáhal zrušení těchto částí Změny územního plánu: (i) v textové části kapitoly 6.3.2. slova „*bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům*“, (ii) v textové části kapitoly 6.3.3. slova „*nebo lokální dominantu bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům*“, (iii) v příloze č. 1 textové části Koncepce lokalit v rozsahu slova „*v nároží ulic Slovanská – Malostranská je vhodné umístění výškové dominanty*“ a (iv) v grafické části ve výkresu č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce umístění doporučené výškové dominanty na nároží ulic Slovanská – Malostranská.
2. Navrhovatel namítal, že nebylo dodrženo zadání Změny územního plánu. Navrhovatel poukázal na další procesní pochybení odpůrce (absence pokynů k dopracování návrhu a neprojednání podstatné úpravy návrhu). Dále navrhovatel namítal, že jeho připomínka k návrhu Změny územního plánu nebyla dostatečně vypořádána, a akcentoval, že umístění výškových staveb do zahradní struktury je v rozporu s charakterem stabilizovaného území.
3. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že navrhovatel není aktivně legitimován, protože neprokázal zásah do svých subjektivních práv. Připomínka navrhovatele týkající se výškové dominanty byla řádně posouzena a vedla ke kompromisnímu řešení, kdy je dominanta pouze doporučena a musí být dále prověřena v navazujících řízeních. Ani s ostatními námitkami navrhovatele odpůrce nesouhlasil a navrhl odmítnutí, případně zamítnutí návrhu.

II. Posouzení věci soudem

4. Navrhovatel vlastní pozemky parc. č. Xa a Xb v k. ú. X, které nesousedí s pozemkem s nárožím ulic Slovanské a Malostranské. Pozemky navrhovatele i nároží ulic Slovanské a Malostranské jsou součástí lokality vymezené v grafické části Změny územního plánu jako lokalita L.2_36 Zahradní (dále jen „*Lokalita Zahradní*“).



5. Obecně platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nepředstavuje *actio popularis*. Navrhovatel musí být podle § 101a odst. 1 s. ř. s. opatřením obecné povahy dotčen na svých veřejných subjektivních právech. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti rozlišuje jednak aktivní *procesní* legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jednak aktivní *věcnou* legitimaci. Absence aktivní procesní legitimace vede k odmítnutí návrhu, zatímco chybí-li aktivní věcná legitimace, musí být návrh zamítnut. Pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace dostačuje logické a konsekventní (i nedoložené) tvrzení o možném dotčení subjektivních práv navrhovatele. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Pokud pak již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele je patrné, že i kdyby byla tato tvrzení pravdivá, nemůže být navrhovatel ve své právní sféře dotčen, je namístě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Je nutné, aby napadaná regulace měla vztah ke konkrétním právům a povinnostem navrhovatele. V případě územního plánování musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje přímý vztah mezi jeho právní sférou a regulovaným územím a že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2025, č. j. 8 As 266/2024-47, body 9 až 11). Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem (viz právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).
6. V nyní posuzované věci navrhovatel tvrdil dotčení svých práv změnou regulace Lokality Zahradní, v níž vlastní pozemky. Takové dotčení není nemyslitelné nebo zjevně vyloučené,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

a proto soud vyhodnotil podmínku aktivní procesní legitimace navrhovatele podle § 101a odst. 1 s. ř. s. jako splněnou. Soud tak musel posoudit návrh navrhovatele věcně a nevyhověl požadavku odpůrce v jeho vyjádření k návrhu na odmítnutí návrhu.

7. Odpůrce byl ve věci pasivně legitimován, neboť napadené opatření obecné povahy vydalo jeho zastupitelstvo usnesením č. 304 ze dne 6. 11. 2025 (srov. § 101a odst. 5 s. ř. s.).
8. Odpůrce oznámil vydání Změny územního plánu formou opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce dne 17. 12. 2025 a sejmuta dne 2. 1. 2026. Napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 1. 1. 2026, a proto byl návrh podaný dne 31. 1. 2026 včasný (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.).

Obecná východiska pro posouzení věci soudem

9. Při přezkoumání opatření obecné povahy vyšel soud podle § 101b odst. 4 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
10. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
11. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy či jeho části, je vázáno dispoziční zásadou a spojeno s přísnou koncentrací řízení (srov. § 101b odst. 3 s. ř. s.), což klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení, zejména navrhovatele při formulování návrhu. Je zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu opatření obecné povahy napadne, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. však nesmí svůj návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů. Petitem (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet chybějící či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit. Současně omezí-li navrhovatel přezkum opatření obecné povahy pouze na jeho část, může účinně namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, body 26 a 27 a tam uvedená judikatura).
12. Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
13. Úkolem správních soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv jednotlivce by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mezí daných zákonnými pravidly územního plánování. Přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Správní soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality; úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoli územní plány dotvářet či věcně regulovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2025, č. j. 2 As 38/2025-45, bod 22). Územní plán je nástrojem koncepčním, nikoliv nástrojem realizačním jako je např. územní rozhodnutí. Změna územního plánu sama o sobě nezakládá dostatečnou oporu pro konkrétní záměr

(stavbu). Úlohou soudů v řízení o přezkumu územního plánu není jeho dotváření. Detailní podmínky umístění, prostorového uspořádání či detailní ochrana veřejných zájmů ve vztahu ke konkrétnímu záměru není otázkou, kterou řeší územně plánovací dokumentace, nýbrž otázkou spadající do územního řízení, resp. územního rozhodnutí (v režimu starého stavebního zákona), které musí být s územním plánem, tj. s nadřazenou územně plánovací dokumentací, v souladu. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v územním plánu řešit to, k čemu je určeno příslušné správní rozhodování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025, č. j. 22 As 85/2025-50, body 15 a 17).

14. V bodě 23 recentního rozsudku ze dne 25. 9. 2025, č. j. 7 As 86/2025-36, Nejvyšší správní soud uvedl, že pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení změny územního plánu je zásadní skutečností, zda změnou územního plánu došlo k zásahu do materiálních práv navrhovatele. Toto je zapotřebí zjistit porovnáním regulace území před a po změně územního plánu. Rozhodující přitom je nikoli formální a materiální změna regulace, ale to, zda došlo k faktické obsahové změně regulace v neprospěch navrhovatele se zohledněním toho, zda se jeho pozice ve vztahu k využití jeho pozemků nějak zhoršila. V bodě 22 rozsudku ze dne 13. 11. 2024, č. j. 7 As 56/2024-44, Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že zákon explicitně nevyžaduje, aby pořizovatel změny územního plánu odůvodnil vymezení území, která nejsou změnou územního plánu dotčena.
15. V nyní projednávané věci o pořízení změny územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce usnesením č. 273 ze dne 19. 9. 2024, a současně schválilo zadání změny č. 4 územního plánu Plzeň. Dne 14. 4. 2025 se konalo veřejné projednání návrhu změny územního plánu. Proces přijetí Změny územního plánu se tedy řídil zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „*stavební zákon*“). Podle § 307 odst. 2 stavebního zákona platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je nepřípustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.

Změna regulace Lokality Zahradní provedená Změnou územního plánu a její odůvodnění

16. Podle původního územního plánu nebylo předmětné nároží součástí té části Lokality Zahradní, která byla označena jako 2_36a a kde byla připuštěna jen nízkopodlažní zástavba rodinnými domy. Na této regulaci Změna územního plánu ničeho nezměnila (viz str. 107 srovnávacího textu Koncepte lokalit a výkres č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce, založené ve správním spisu a na č. l. 340 soudního spisu).
17. Podle Změny územního plánu je nově urbanistická kompozice města vyjádřena hranicí urbanizovatelného území, prostorovým uspořádáním v podobě kompozice urbanistické struktury, *výškové kompozice* a kostrou veřejných prostranství; dále je vyjádřena plochami s RZV a doplněna dalšími podrobnějšími nástroji urbanistické koncepce. Koncepce výškového uspořádání spoluvytváří urbanistickou kompozici města. Výškové uspořádání je definováno pro stabilizované, transformační i zastavitelné plochy a zahrnuje urbánní akcenty, lokální a městské dominanty včetně podmínek pro jejich umístění. Výšková regulace včetně podmínek umístění staveb a zařízení je uvedena v kap. 6.3.4. V ploše (orientačně) označené symbolem výšková dominanta je vhodné umístit výškovou (lokální, městskou) dominantu. Podmínky pro umístění dominanty viz kap. 6.3.4; případně mohou

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

být zpřesněny v individuálních podmínkách lokality (viz body 3.1 a 3.3.2 a 3.3.3 na str. 10 až 12 Změny územního plánu založené ve správním spisu a na č. l. 16 a 17 soudního spisu).

18. Podle Změny územního plánu je nová zástavba na předmětném nároží regulována tak, že je zde vhodné umístit lokální výškovou dominantu, avšak jen při splnění následujících podmínek, rozhodných pro účely rozhodování v území:
- budova převyšující převládající výškovou hladinu zástavby o 3 NP a do maximální výšky 40 m
 - umísťuje se zpravidla do urbánního vztahu, ve kterém je výškový akcent vůči veřejnému prostranství obvyklý (např. náměstí, piazzeta, park, podél a na křížení významných uličních prostranství)
 - hybridní struktura může být doplněna o další výškovou hladinu.

Pro rozhodnutí o přípustnosti umístění záměru dominanty byly dále stanoveny následující podmínky (převážně převzaté z původního územního plánu): Je nutno posoudit měřítko okolní zástavby, adekvátnost zásahu, vztah záměru k morfologii terénu, krajinnému rázu a celkové kompozici města a význam záměru jako dominanty nebo orientačního bodu, urbanistická koncepce a charakter lokality (stavba nebo soubor staveb musí odpovídat urbanistické koncepci lokality a stávající struktuře zástavby a stavba nebo soubor staveb nesmí narušovat stabilizované územní celky a vytvářet disharmonii v území), hledisko širších vztahů ve městě (stavba nebo soubor staveb musí prokázat zákresem do vybraných panoramatických fotografií vhodnost měřítka a estetické působení navrhované stavby /podle lokalizace jak vnitřní, tak vnější panorama/, zákresy budou specifikovány pro jednotlivé stavby individuálně podle jejich charakteru a polohy; stavba nebo soubor staveb musí prokázat zákresem do vybraných fotografií, že nejsou porušeny významné městotvorné pohledy a průhledy /především do centra města, na věž kostela sv. Bartoloměje, na důležité městské architektonické dominanty – Hlavní nádraží, Divadlo J. K. Tyla, kostely apod./; rozhodující bude prověření z vybraných míst důležitého panoramatického pohledu, míst rozhledu a míst důležitého pohledu a směru pohledu), záměr ve 3D modelu města (stavba nebo soubor staveb musí prokázat umístěním do 3D modelu vhodnost navrhované stavby z hlediska doplnění stávající urbanistické struktury), hledisko zátěže veřejné infrastruktury (stavba nebo soubor staveb musí mít prokazatelně zajištěné nároky na technickou infrastrukturu, stavba nebo soubor staveb nesmí nepříznivě zvýšit dopravní zatížení v lokalitě, generovat nadměrnou dopravu a omezit průchodnost křižovatek, stavba nebo soubor staveb musí být umístěna v dostupné vzdálenosti městské hromadné dopravy a stavba nebo soubor staveb musí mít prokazatelně zajištěné nároky na veřejnou infrastrukturu (všechny výše uvedené podmínky dále jen „*Podmínky pro umístění lokální dominanty*“). Roh ulic Slovanské a Malostranské byl zařazen do zahradní vilové urbanistické struktury. To vše vyplývá z bodu 6.3.4 na str. 47 a 48 Změny územního plánu založené ve správním spisu a na č. l. 36 soudního spisu, dále ze str. 107 srovnávacího textu přílohy č. 1 Koncepce Lokalit založené ve správním spisu a na č. l. 89 soudního spisu a dále z výkresu č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce založené ve správním spisu, kde je na předmětném nároží vyznačen symbol *doporučená výšková dominanta* a plocha je vybarvena tmavě okrovou barvou, podle legendy určené pro zahradní vilovou urbanistickou strukturu.

19. Je zřejmé, že změna prostorového uspořádání zástavby předmětného nároží po účinnosti Změny územního plánu spočívala minimálně v tom, že nově smí být (za splnění stanovených podmínek) na plochu umístěna budova převyšující výškovou hladinu zástavby o 3 NP.
20. Relevantním zadáním Změny územního plánu bylo prověření možnosti umístování výškových staveb v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití, případně vymezení míst, kde jsou výškové stavby možné a umožnit umístování výškových staveb v lokalitách stanovením vhodných požadavků (viz zadání Změny územního plánu i bod 143 přílohy B odůvodnění Změny územního plánu založené ve správním spisu a č. l. 213 soudního spisu).
21. Navržené úpravy územního plánu ve Změně územního plánu v reakci na toto zadání byly odůvodněny tak, že na základě prověření byly změny zapracovány v rámci celkové revize výškové regulace do kapitoly 6, konkrétně 6.3.4 Výšková regulace. Možnosti umístění výškových dominant byly znázorněny do výkresu č. 3. V podkapitole 6.3 byla provedena aktualizace výškové regulace včetně doplnění jednoznačných definic, doplnění a precizace pojmů na základě zkušeností s užíváním územního plánu. V příloze č. 1 byly provedeny změny v přiřazení příslušné urbanistické struktury na základě podrobného průzkumu a skutečného stavu v území a na základě změny kategorií urbanistických struktur mj. v Lokalitě Zahradní. Ve výkresu č. 3 grafické části byly doplněny výškové dominanty na základě aktualizace výškové regulace a v návaznosti na nové definice urbanistické struktury (viz body 143 a 110 přílohy B a str. 12 až 14 přílohy C odůvodnění Změny územního plánu založené ve správním spisu a č. l. 210 a 213 soudního spisu).
22. § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona stanoví, že do 15 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit písemně své připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace a vyhodnocení vlivů, zpracovává-li se. Podle § 97 odst. 2 stavebního zákona platí, že připomínka musí kromě obecných náležitostí podání podle správního řádu obsahovat odůvodnění a vymezení území dotčeného připomínkou.
23. Navrhovatel včas uplatnil v řízení o přijetí Změny územního plánu připomínku č. 17, v níž nesouhlasil s vymezením místa pro umístění výškové dominanty v nároží ulic Slovanská – Malostranská z důvodu stávající zástavby omezené výlučně na formy nízkopodlažní zástavby (rodinné domy), negativního navýšení dopravy, absence urbanistické analýzy a rozporu s jinými částmi územního plánu (viz připomínka navrhovatele založená ve správním spisu a č. l. 460 a 461 soudního spisu).
24. Pořizovatel zprvu vyhodnotil připomínku jako důvodnou. Následně pořizovatel na pokyn určeného zastupitele stanovisko přehodnotil a s odkazem na konkrétní důvody měl připomínku za nedůvodnou. Rada městského obvodu Plzeň 2-Slovany požadovala připomínce nevyhovět. Při následném jednání komise rady města Plzně pro koncepci a rozvoj byla otázka dominanty na předmětném nároží řešena mj. za přítomnosti městského urbanisty. Zastupitelstvo městského obvodu Plzeň 2-Slovany požadovalo připomínce nevyhovět (to vše viz návrh pořizovatele na vyhodnocení připomínek ze dne 1. a 6. 8. 2025, sdělení pořizovatele ze dne 22. 9. 2025, usnesení rady městského obvodu Plzeň 2-Slovany ze dne 6. 10. 2025, zápis z jednání komise rady města Plzně pro koncepci a rozvoj ze dne 8. 10. 2025, usnesení zastupitelstva městského obvodu Plzeň 2-Slovany ze dne 14. 10. 2025 založené ve správním spisu a č. l. 470, 471, 474 a 475 soudního spisu).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

25. Odpůrce následně nevyhověl připomínce navrhovatele a odůvodnil na str. 18 přílohy E odůvodnění Změny územního plánu přijatou regulací následovně. Umístění výškové dominanty bylo zvoleno ze tří urbanistických důvodů: (i) průhledová osa Nepomucká – Slovanská představuje v širším kontextu významný kompoziční a orientační prvek v území navazující na výškové akcenty podél této osy původní císařské cesty, (ii) dominantu může vhodně navázat na křížení významných ulic Slovanská – Malostranská a prostor náměstí Milady Horákové a parku Homolka, (iii) dominantu může představovat orientační bod zajišťující čitelnost celkové kompozice města a posílení charakteru lokality. Jelikož nedošlo ke komplexnímu prověření (např. územní studií nebo předložením konkrétního záměru v náležitě podrobnosti), Změna územního plánu pouze doporučuje možnost umístění lokální dominanty, avšak bude nezbytné posoudit možnost umístění lokální dominanty dle pravidel v kapitole 6.3.4, které zároveň byly zpřesněny o dopad na veřejná prostranství, občanskou vybavenost a zelenou infrastrukturu v okolí záměru. Konkrétní záměr umístění lokální dominanty nebyl prověřován (viz str. 18 přílohy E odůvodnění Změny územního plánu založené ve správním spisu).

Vypořádání návrhových bodů

1) Návrhové petit

26. S ohledem na obsah návrhových petitů navrhovatele soud konstatuje doslovně relevantní konkrétní obsah Změny územního plánu.
27. V bodě 6.3.2 textové části Změny územního plánu je uveden mj. limit prostorového uspořádání: „V plochách se stabilizovanou strukturou doplní nástavby a dostavby stávajících budov, zástavba v prolukách a nová zástavba svým měřítkem a uspořádáním stávající urbanistickou strukturu okolní zástavby a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby, pokud se nejedná o urbánní akcent, dominantu, hybridní strukturu nebo není v individuálních podmínkách lokality určeno jinak bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům.“ (pozn. soudu: Slova, která navrhovatel svým návrhem požadoval zrušit, vyznačil soud podtržením; dále jen „*první návrhový petit*“).
28. V bodě 6.3.3 textové části Změny územního plánu je uveden mj. regulativ prostorového uspořádání urbanistické struktury pod bodem 2 „ZAHRADNÍ“: „*V zahradní struktuře je možné umístit urbánní akcent nebo lokální dominantu bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům dle pravidel v kapitole 6.3.4.*“ (pozn. soudu: Slova, která navrhovatel svým návrhem požadoval zrušit, vyznačil soud podtržením; dále jen „*druhý návrhový petit*“).
29. V části L.2_36 Zahradní přílohy č. 1 Koncepte Lokalit Změny územního plánu je stanovena mj. individuální podmínka prostorového uspořádání: „v nároží ulic Slovanská – Malostranská je vhodné umístění výškové dominanty“. (pozn. soudu: Slova, která navrhovatel svým návrhem požadoval zrušit, vyznačil soud podtržením; dále jen „*třetí návrhový petit*“).
30. Na výkresu č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce Změny územního plánu je v místě rohu ulic Slovanské a Malostranské vyznačen symbol doporučené výškové dominanty. Tento symbol navrhl navrhovatel zrušit (dále jen „*čtvrtý návrhový petit*“).
31. Takto vymezeným rozsahem návrhu byl soud vázán a nebyl oprávněn z něj vykročit. Soud nebyl oprávněn přezkoumávat jiné části Změny územního plánu. Soud nebyl oprávněn navrhovatelem vymezené části Změny územního plánu podrobit přezkumu z důvodů, které navrhovatel neuplatnil v návrhu.

2) První návrhový bod – nedodržení zadání

32. § 9 odst. 2 vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu, stanoví, že zadání změny územně plánovací dokumentace obsahuje předmět a účel navrhované změny, vymezení řešeného území a další požadavky na zpracování návrhu změny územně plánovací dokumentace.
33. § 9 odst. 5 písm. d) ve spojení s přílohou č. 6 uvedené vyhlášky stanoví, že zadání změny územně plánovací dokumentace obsahuje vymezení řešeného území, popis obsahu navrhované změny územně plánovací dokumentace, popis účelu navrhované změny územně plánovací dokumentace a požadavky na vyhodnocení předpokládaných vlivů změny územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území, nejedná-li se o zadání změny regulačního plánu. Zadání může dále obsahovat další požadavky odpovídající obsahu příslušné územně plánovací dokumentace.
34. Podle § 61 písm. c) ve spojení s § 90 odst. 1 a § 93 odst. 1 stavebního zákona předá pořizovatel schválené zadání územního plánu projektantovi územního plánu, který zajistí zpracování návrhu územního plánu.
35. Podle § 93 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel po obdržení návrhu územně plánovací dokumentace a vyhodnocení vlivů, zpracovává-li se, vyhodnotí zejména jejich úplnost, soulad s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, soulad se zadáním a soulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací.
36. § 93 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že nesplňuje-li návrh územně plánovací dokumentace požadavky uvedené v odstavci 2, zpracuje pořizovatel pokyny k jeho dopracování. Pořizovatel pokyny předá projektantovi do 7 dnů od jejich zpracování a stanoví mu přiměřenou lhůtu k jejich zapracování. Po obdržení dopracovaného návrhu se postup podle odstavce 2 a tohoto odstavce použije přiměřeně.
37. § 93 odst. 5 stavebního zákona stanoví, že pořizovatel do 7 dnů po kladném vyhodnocení podle odstavce 2 zveřejní návrh územně plánovací dokumentace a vyhodnocení vlivů, zpracovává-li se, v národním geoportálu územního plánování a vystaví je k nahlédnutí, oznámí místo a dobu konání společného jednání a veřejnou vyhláškou oznámí místo a dobu konání veřejného projednání a místa, kde je možné do návrhu územně plánovací dokumentace a vyhodnocení vlivů, zpracovává-li se, nahlédnout.
38. Uvedenou právní úpravu lze zjednodušeně popsat tak, že podstatou zadání změny územního plánu jsou více či méně konkrétní požadavky na jeho budoucí obsah. Není-li následně zpracovaný návrh změny územního plánu v souladu s jeho zadáním, zpracuje pořizovatel pokyny k jeho dopracování. Jsou-li následně rozpory odstraněny, lze přistoupit k fázi veřejného projednání návrhu územního plánu.
39. Navrhovatel v prvním návrhovém bodě namítal, že nebylo dodrženo zadání změny územního plánu. Tento návrhový bod shledal soud nepřipustným, resp. nedůvodným.
40. Soud nejprve zkoumal, zda je uvedený návrhový bod přípustný ve smyslu § 307 odst. 2 stavebního zákona. Návrhový bod by byl nepřipustný za kumulativního splnění dvou podmínek: (i) navrhovatel tuto připomínku neuplatnil v řízení o vydání Změny územního plánu a současně (ii) ji uplatnit mohl.
41. Soud v připomínkách navrhovatele ověřil, že je co do důvodu neopíral o obsah zadání Změny územního plánu. Navrhovatel mohl své připomínky odůvodnit rozparem návrhu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Změny územního plánu s jeho zadáním, ale neučinil tak. Obě podmínky nepřipustnosti připomínky tak byly naplněny. Tento návrhový bod byl tedy nepřipustný a nemohl tak být důvodem pro navržené zrušení části Změny územního plánu.

42. I kdyby však šlo o přípustný návrhový bod, nebyl by důvodný.
43. V posuzované věci zadání spočívalo v prověření možností umístování výškových staveb ve městě, vymezení takových míst a stanovení podmínek pro takové výškové stavby. Návrh Změny územního plánu byl odůvodněn tím, že po provedení prověření byly stanoveny podmínky umístění výškových staveb a jejich možná konkrétní umístění. Nelze tedy konstatovat, že by zpracovaný návrh změny územního plánu nebyl v souladu s jeho zadáním. Otázka vhodnosti řešení zvoleného návrhem Změny územního plánu není otázkou rozporu mezi zadáním a návrhem. Žádný rozpor mezi zadáním a návrhem dán nebyl. Proto nenastaly podmínky pro postup podle § 93 odst. 3 stavebního zákona. Byl-li návrh v souladu se zadáním, nevznikla pořizovateli povinnost zpracovat pokyny k dopracování návrhu změny územního plánu.
44. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že Změna územního plánu připustila nejen výškovou dominantu na předmětném nároží, které je poblíž pozemků navrhovatele, ale i množství dalších výškových dominant (při okružní křižovatce v lokalitě Borská, v bloku vymezeném ulicemi Švihovská – Kolejní – Lindauerova – Uhelná v lokalitě Hamburk, v ploše vymezené ulicemi Husova – Skvrňanská – Přemyslova – Kotkova – Poděbradova v lokalitě U Škodovky, v prostoru budoucího křížení komunikací v lokalitě Zóna Cvkářská nebo v místě křížení ulic Karlovarská – Lipová v lokalitě Karlovarská ad.).
45. Navrhovatel ve svém návrhu namítal, že *v rozporu se zadáním* nebylo umístění lokální výškové dominanty na předmětném nároží vůbec prověřeno a návrhem Změny územního plánu nebyly stanoveny pro tuto dominantu žádné konkretizované požadavky.
46. Tato tvrzení navrhovatele jsou vyvrácena textovou částí Změny územního plánu, odůvodněním Změny územního plánu a vypořádáním připomínky navrhovatele tak, jak jsou shrnuty výše. Proces prověření umístění výškových dominant ve městě byl završen tím, že návrhem Změny územního plánu byly jednak stanoveny Podmínky pro umístění lokální dominanty (závazné podmínky jejich umístění) a jednak stanovena konkrétní místa jejich možných umístění se zohledněním podrobně zjištěného skutečného stavu dotčených urbanistických struktur v daném místě. Pro výškovou dominantu na předmětné nároží platí výše popsané omezení Podmínkami pro umístění lokální dominanty (viz kapitola 6.3.4 Změny územního plánu).
47. Pokud navrhovatel odkazoval na vypořádání své připomínky, ani z něj nevyplývalo, že by bylo na prověřování rezignováno. Odpůrce zde vysvětlil tři výše popsané konkrétní urbanistické důvody možného umístění výškové dominanty na předmětném nároží a konstatoval, že je zde pouze *možnost* umístění výškové dominanty, podmíněná splněním konkrétních Podmínek pro umístění lokální dominanty dle kapitoly 6.3.4. Pokud je zde uvedeno, že nedošlo ke komplexnímu prověření (např. územní studií nebo předložením konkrétního záměru v náležité podrobnosti), není tím zjevně míněno, že by *možnost* umístění této konkrétní dominanty byla výsledkem náhody či svévole. Odpůrce opřel své řešení o tři urbanistické důvody a akcentoval, že (případný) konkrétní záměr bude posuzován v řízení o povolení záměru a bude omezen (striktními) Podmínkami pro umístění lokální dominanty. Návrhové tvrzení, že podmínky umístění výškové dominanty

na předmětném nároží nebyly Změnou územního plánu stanoveny, nebylo pravdivé, neboť umístění výškové dominanty v tomto místě je omezeno Podmínkami pro umístění lokální dominanty.

48. Soud dodává, že navrhovatel netvrdil, že by namítaný rozpor zadání a návrhu Změny územního plánu a s tím související tvrzená procesní vada nevypracování pokynů k dopracování mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy zasahující veřejná subjektivní práva navrhovatele, a z obsahu spisu to zjevné nebylo. Proto by soud ani k této případné vadě řízení o vydání opatření obecné povahy nepřihlížel (viz § 101a odst. 1 a § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

3) Druhý návrhový bod – absence nového projednání podstatné úpravy návrhu

49. Podle § 103 odst. 1 stavebního zákona platí, že dojde-li na základě projednání k upravení návrhu územně plánovací dokumentace, při němž jsou nově negativně dotčeny veřejné zájmy nebo v případě územního plánu nebo regulačního plánu negativně dotčeno vlastnictví pozemků a staveb a dotčený orgán ani vlastník neměli možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku, nařídí pořizovatel bez zbytečného odkladu nové projednání v rozsahu takové podstatné úpravy. Za podstatnou úpravu se nepovažuje zúžení návrhu na nejvhodnější variantu ani jiný způsob grafického vyjádření nebo vnitřního uspořádání prostorových dat.
50. Soud konstatuje, že aby šlo o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu ve smyslu § 103 odst. 1 stavebního zákona, musí být splněny tři následující kumulativní podmínky: (i) na základě projednání návrhu dojde k úpravě návrhu, (ii) touto úpravou jsou nově negativně dotčeny veřejné zájmy nebo vlastnictví pozemků a staveb, aniž by měly dotčený orgán a vlastník možnost k upravenému návrhu uplatnit stanovisko nebo připomínku, (iii) úprava nespočívá v zúžení návrhu na nejvhodnější variantu ani jiným způsobu grafického vyjádření nebo vnitřního uspořádání prostorových dat.
51. Navrhovatel v druhém návrhovém bodě namítal, že odpůrce procesně pochybil, protože nebyly projednány podstatné úpravy návrhu Změny územního plánu. Tento návrhový bod shledal soud nedůvodným.
52. Návrhový bod byl ve smyslu § 307 odst. 2 stavebního zákona přípustný, neboť navrhovatel tuto připomínku nemohl uplatnit v řízení o vydání Změny územního plánu, jelikož základ důvodu připomínky vznikl po uplynutí lhůty k podání připomínek navrhovatele.
53. Za podstatnou úpravu návrhu Změny územního plánu navrhovatel v návrhu označil změnu na základě připomínky č. 18_2. K tomu navrhovatel v návrhu uvedl, že úpravou návrhu Změny územního plánu bylo v zahradních strukturách nově (oproti původnímu návrhu Změny územního plánu) dovoleno umisťovat lokální dominanty bez obecného výškového omezení 3 NP nad rámec výškové hladiny stávající zástavby až do výše 40 m. Podle navrhovatele tím došlo k zásadnímu rozšíření možné zástavby zahradních struktur, které tvoří značnou část území města (cca 10% zastavitelného území). Navrhovatel tvrdil, že veřejnosti a dotčeným orgánům tak byla upřena možnost se k této změně vyjádřit.
54. Odpůrce vyhověl připomínce osoby odlišné od navrhovatele č. 18_2 a odůvodnil to na str. 19 přílohy E odůvodnění Změny územního plánu. Zde odpůrce uvedl, že pro zamezení potenciálních vnitřních rozporů při posuzování záměru v případech umístění urbánních akcentů a lokálních dominant v zahradní struktuře a nadbytečnosti uvedení možnosti

umístění lokální dominanty změnil návrh takto: (i) do kapitoly 6.3.2 druhé odrážky doplnil slova „bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům“, (ii) v kapitole 6.3.3 třetí odrážku v definici Zahradní struktury upravil na „V zahradní struktuře je možné umístit urbánní akcent nebo lokální dominantu bez ohledu na pojmy nízkopodlažní zástavba a viladům podle pravidel v kapitole 6.3.4“. Soud dodává, že odpůrce k této námitce změnil návrh i v kapitole 6.3.4 [v části Urbánní akcent poslední odrážku a v části Lokální dominantu druhou odrážku upravil na „urbánní vztah, ve kterém je výškový akcent vůči veřejnému prostranství obvyklý (např. náměstí, piazzeta, park, podél a na křížení významných uličních prostranství)“ a text v poslední odrážce upravil na „je vyloučeno v plochách památkové péče a v plochách s rozdílným způsobem využití rekreace individuální.“], nicméně navrhovatelův návrhový petit se této změny netýkal, proto pro posouzení soudu nebyl relevantní (viz str. 19 přílohy E odůvodnění Změny územního plánu založené ve správním spisu a č. 1. 485 soudního spisu).

55. Bylo na navrhovateli, aby tvrdil a prokázal, že výše popsanou úpravou návrhu Změny územního plánu buď byly nově negativně dotčeny veřejné zájmy chráněné dotčenými orgány, aniž měl dotčený orgán možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku, nebo bylo nově negativně dotčeno vlastnictví pozemků a staveb, aniž měl vlastník možnost k upravené dokumentaci uplatnit připomínku. Navrhovatel byl současně povinen tvrdit a prokázat, že nenařízení nového projednání takové úpravy návrhu Změny územního plánu mohlo mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost Změny územního plánu, a že tím byl zkrácen na svých subjektivních právech (viz § 101a odst. 1 a § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
56. Soud konstatuje, že navrhovatel netvrdil *konkrétní* nové negativní dotčení *konkrétních* veřejných zájmů ani *konkrétní* nové negativní dotčení *konkrétního* vlastnictví nemovitostí. Navrhovatel netvrdil, že a proč by nenařízením nového projednání úpravy návrhu byl zkrácen na svých vlastnických právech. Navrhovatel výslovně omezil svou námitku na dotčení práv veřejnosti a dotčených orgánů. Nehájl tedy svá konkrétní práva.
57. Vzhledem k absenci konkrétních návrhových tvrzení o dotčených veřejných zájmech a vlastnických právech a k absenci tvrzení o zkrácení vlastnických práv navrhovatele učinil soud závěr, že navrhovatel neprokázal, že by napadaná regulace měla vztah ke konkrétním právům a povinnostem navrhovatele, že by se negativně dotýkala jeho právní sféry. Navrhovatel neosvědčil, že by tvrzená procesní vada nenařízení nového projednání úpravy návrhu Změny územního plánu v části kapitol 6.3.2 a 6.3.3 textové části Změny územního plánu mohla mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy zasahující veřejná subjektivní práva navrhovatele, a z obsahu spisu to zjevné nebylo.

4) Třetí návrhový bod – umístění výškové dominanty

58. Třetí návrhový bod se týkal umístění výškové dominanty v místě předmětného nároží. Navrhovatel požadoval jednak zrušení slov v příloze č. 1 Koncepce Lokalit Změny územního plánu v části týkající se Lokality Zahradní a předmětného nároží a jednak zrušení symbolu výškové dominanty v místě předmětného nároží na výkresu č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce (třetí návrhový petit a čtvrtý návrhový petit). Návrhový bod nebyl důvodný.

59. Navrhovatel připomněl, že svou připomínku odůvodnil stávající okolní nízkopodlažní zástavbou, negativním navýšením dopravy, nedostatečným urbanistickým prověřením a rozporem s jinými částmi územního plánu.
60. Jak soud uvedl výše, odpůrce odůvodnil možnost umístění výškové dominanty na předmětné nároží třemi urbanistickými argumenty. Zaprvé odpůrce uvedl, že průhledová osa Nepomucká – Slovanská představuje v širším kontextu významný kompoziční a orientační prvek v území navazující na výškové akcenty podél této osy původní císařské cesty. Zadruhé může dominanta vhodně navázat na křížení významných ulic Slovanská – Malostranská a prostor náměstí Milady Horákové a parku Homolka. Zatřetí může dominanta představovat orientační bod zajišťující čitelnost celkové kompozice města a posílení charakteru lokality. Tyto argumenty opírající se o urbanistická hlediska jsou logická a přesvědčivá. Navrhovatel proti nim ve svém návrhu nepředložil žádné námitky, které by urbanistické argumenty odpůrce vyvracely či zpochybňovaly. Námitka navrhovatele, že umístění dominanty bylo stanoveno bez jakéhokoli podkladu a nebylo nijak zdůvodněno ani vysvětleno, proto nemohla být opodstatněná.
61. Ani námitka, že odpůrce nevypořádal připomínky navrhovatele dostatečně, nebyla důvodná. Soud opakuje, že proti urbanistickým argumentům odpůrce navrhovatel v návrhu nijak nebrojil, přitom nešlo o žádné obecné závěry, nýbrž o výsledek konkrétního vyhodnocení konkrétního místa, u něhož odpůrce zvažoval výškovou dominantu, a vysvětlil, proč měl toto umístění za urbanisticky vhodné. Významná historická plzeňská třída Nepomucká – Slovanská je vskutku z hlediska urbanismu města jak kompoziční, tak i orientační osou s podél umístěnými výškovými akcenty. Na tuto třídu se připojuje Malostranská ulice, která též představuje významnou městskou osu. Nároží je umístěno na okraji prostoru s dalšími městskými dominantami (velkorysý park a náměstí). A i argument, že výšková dominanta bude plnit účel orientačního bodu v celkovém kompozici města, je rozumný. Podle soudu má obecně urbanismus směřovat k vytvoření funkčních, udržitelných a kvalitních celků pro život v harmonii všech jeho součástí (bydlení, doprava, práce, rekreace a přírodní prvky). Odpůrce předložil racionální důvody pro závěr, že jím zvolené řešení přispěje ke kvalitnímu uspořádání sídla města Plzně.
62. Navrhovatel konkrétně uvedl, že odpůrce sice v obecné rovině a bez konkrétního prověření posoudil otázku přípustnosti či vhodnosti dominanty z urbanistického pohledu, avšak zbylé uplatněné argumenty zcela pominul. Navrhovatel však neuvedl, které jeho konkrétní argumenty nebyly vypořádány. Vzhledem k dispoziční zásadě nebylo na soudu, aby porovnával všechny navrhovatelovy námitky s jejich vypořádáním odpůrce. Bylo na navrhovateli, aby konkrétně uvedl, které jeho námitky odpůrce pominul. Námitka proto nemohla být opodstatněná.
63. Námitka navrhovatele, že odpůrce neposoudil umístění dominanty na předmětném nároží z hlediska podmínek pro umístění dominanty stanovených v kapitole 6.3.4 Změny územního plánu, též nebyla důvodná.
64. Odpůrce umožnil na předmětném nároží umístit lokální výškovou dominantu, ale současně ji v kapitole 6.3.4 omezil množstvím striktních podmínek (*Podmínky pro umístění lokální dominanty*), které (vedle ostatních zákonných podmínek) musí být pro její povolení stavebním úřadem splněny. Jinými slovy, Změna územního plánu spočívá v tom, že výšková stavba na nároží může být umístěna, ale však nikoli bez dalšího, nýbrž jen tehdy, budou-li splněny (vedle ostatních zákonných podmínek) *Podmínky pro umístění lokální*

dominanty. Nebudou-li tyto podmínky splněny, výšková stavba tam umístěna být nesmí. Přitom *Podmínky pro umístění lokální dominanty* budou aplikovány až na konkrétní stavební záměr, u něhož bude usilováno o jeho povolení, nikoli na hypotetickou a žádnými parametry neurčenou stavbu. *Podmínky pro umístění lokální dominanty* takový konkrétní záměr omezují jak co do počtu podlaží a výšky, tak i celkovou kompozici (zohledňující měřítko okolní zástavby, adekvátnost zásahu, vztah k morfologii terénu, krajinnému rázu, kompozici města) i urbanismem (harmonické zapojení konkrétního záměru do urbanistické koncepce lokality), širšími vztahy (panoramatická dokumentace a umístění do 3D modelu města musí osvědčit vhodnost měřítka, estetické působení konkrétního záměru a nedotčení významných městotvorných pohledů a průhledů), a zátěží veřejné infrastruktury (zajištění nároky na technickou a veřejnou infrastrukturu, zákaz nepříznivě zvýšit dopravní zatížení v lokalitě, generovat nadměrnou dopravu a omezit průchodnost křižovatek). Rozhodně nelze učinit závěr, že *každá* lokální dominanta s maximální dovolenou výškovou je v rozporu s *Podmínkami pro umístění lokální dominanty*, kdy sám navrhovatel v tomto směru nic konkrétního netvrdil. Soud uzavírá, že postupu odpůrce, který shledal urbanistické důvody pro připuštění dominanty, ale současně konkrétní záměry, které by měly být její realizací, přísně omezil tak, aby vyhověly požadavkům na kvalitní urbanismus a architekturu i požadavkům na účinky užívání záměrů, není co vytknout. Požadavek navrhovatele, aby odpůrce posoudil umístění dominanty na předmětném nároží z hlediska podmínek pro umístění dominanty stanovených v kapitole 6.3.4, je nemožný: Uvedené *Podmínky pro umístění lokální dominanty*, které musí a mohou být podle kapitoly 6.3.4 uplatněny až „před rozhodnutím o přípustnosti umístění záměru dominanty“, se týkají *konkrétního* záměru. Jistě si lze představit konkrétní záměr, který těmto požadavkům vyhoví, stejně tak jako konkrétní záměr, který jim nevyhoví, ale to už patří do fáze řízení před stavebním úřadem. Jak vyplývá z § 72 odst. 1 stavebního zákona, územní plán nesmí obsahovat podrobnosti, které náležejí svým obsahem rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů nelze souhlasit s tvrzením navrhovatele, že záměr bude omezen jediným faktickým limitem, a to výškou 40 m. Navrhovatel pomíjí jednak exaktní limit maximálního převýšení převládající výškové hladiny zástavby o 3 NP a jednak všechny výše popsané omezující podmínky týkající se urbanismu, širších vztahů, zátěže technické i veřejné infrastruktury a vlivu záměru na dopravní zatížení lokality.

65. Podle navrhovatele dále nelze učinit závěr o potřebnosti, vhodnosti a přiměřenosti dominanty a jejího dopadu na okolí bez alespoň základní znalosti charakteru a účelu dominanty (např. zda bude sloužit k bydlení, komerci, náboženství atp.) a základního výškového a hmotového uspořádání. Navrhovatel v tom má sice obecně pravdu, ale nepředstavuje to důvod nezákonnosti Změny územního plánu. Soud opakuje, že odpůrce přezkoumatelně odůvodnil, proč shledal urbanistické důvody pro to, aby byla připuštěna možnost umístění dominanty na dané nároží. Tyto důvody navrhovatel v návrhu nesporel. To, zda bude konkrétní záměr do území vpuštěn rozhodnutím stavebního úřadu, bude záviset nejen na splnění podmínky počtu podlaží a výšce záměru, ale i (mj.) na jeho celkové architektonické koncepci (výška, hmota, použité materiály atp.) a dopadech jeho užívání. Teprve v řízení před stavebním úřadem budou známy parametry konkrétního záměru a bude tak moci být posuzován (mj.) z hlediska urbanismu, širších vztahů a všech jeho vnějších dopadů. Vypořádání této námitky soudem je i odpovědí na další navrhovatelovu námitku, že je absurdní, že Změna územního plánu obsahuje (pozitivní) hodnotový soud o vhodnosti dominanty. Soud dodává, že způsob argumentace

navrhovatele by vypovídal o tom, že navrhovatel vychází z toho, že výškové objekty jsou a priori urbanisticky nežádoucí. Žádná taková zásada však neplatí, protože urbanismus usiluje o harmonii konkrétního sídla, která může být představována různými prvky, z nichž žádný není bez dalšího sám o sobě pozitivní nebo negativní.

66. Tím byla vyvrácena i další námitka navrhovatele, že předmětné nároží se nachází na dopravně vytíženém místě, kde jezdí desítky tisíc vozidel denně. Jakákoli významnější stavba tak podle navrhovatele přinese nežádoucí další navýšení intenzity dopravy. Soud k tomu opakuje, že o dopravním zatížení ulic, k nimž nároží přiléhá, nebylo sporu. Navrhovatel však pominul, že jednou z Podmínek pro umístění lokální dominanty, bez jejíhož splnění nebude moci stavební úřad konkrétní záměr povolit, byl zákaz nepříznivě zvýšit dopravní zatížení v lokalitě a generovat nadměrnou dopravu. Proto se pouhé připuštění možnosti umístění výškové dominanty na předmětné nároží za současného stanovení uvedených podmínek rozhodnutí o povolení záměru ve Změně územního plánu nemůže dotknout vlastnických práv navrhovatele. Tvrzení navrhovatele, že jakákoli významnější stavba s sebou přinese nežádoucí navýšení intenzity dopravy, osvědčuje nesprávnost jeho návrhových východisek. Je obecně známo, že užívání různých staveb způsobuje odlišnou dopravní zátěž, kdy kritérium není *významnost* stavby, nýbrž počet dopravních prostředků přepravujících uživatele stavby, který je zpravidla odvozen od účelu užívání stavby a jejího rozsahu. Jinými slovy, provoz stavby malé hmoty (např. hojně navštěvovaná prodejna nebo kontaktní místo přepravních služeb) může přinášet mnohem větší dopravní zatížení než stavba velkého rozsahu (např. luxusní rodinná vila s málo uživateli či církevní stavba dostupná prostředky veřejné dopravy).
67. Navrhovatel dále označil za nezodpovědné a absurdní, že dominantu má být umístěna na hranici ochranného koridoru CNU.DK-44. Námitka nebyla důvodná. Hodnotící úsudky navrhovatele o nedostatku odpovědnosti a absurdnosti míjí skutečnosti, které mohou představovat důvod nezákonnosti Změny územního plánu. Navrhovatel netvrdil, že by výšková dominantu byla připuštěna v ochranném koridoru CNU.DK-44. Navíc tuto námitku navrhovatel neuvedl ve svých připomínkách, ač tak nepochybně učinit mohl (viz § 307 odst. 2 stavebního zákona).
68. Námitka navrhovatele, že stavební úřad nebude v řízení o povolení konkrétního záměru vázán závěrem odpůrce, že možnost umístění konkrétní lokální dominanty musí být posouzena dle pravidel popsaných v kapitole 6.3.4., je neopodstatněná. Stavební úřad ani nemusí být vázán vypořádáním připomínky navrhovatele, jelikož musí bez dalšího při posuzování žádosti o povolení konkrétního záměru na předmětném nároží aplikovat všechny Podmínky pro umístění lokální dominanty stanovené v kapitole 6.3.4 Změny územního plánu. Stěží o tom může být sporu, pokud jsou zde podmínky pro umístění dominanty formulovány explicitně tak, že všechny tam stanovené podmínky musí být posouzeny *před rozhodnutím o přípustnosti umístění záměru dominanty*. Obavy navrhovatele, že stavební úřad nebude posuzovat, zda vůbec konkrétní záměr povolit, nýbrž bude posuzovat jen to, jaké podmínky v povolení stanovit, jsou proto zcela liché. Pokud konkrétní záměr nesplní Podmínky pro umístění lokální dominanty, nesmí být povolen [srov. § 193 odst. 1 písm. a) stavebního zákona].
69. K poslední návrhové námitce, že umístění výškové dominanty na předmětné nároží je nevhodné z urbanistického hlediska, protože popírá zklidňující charakter zahradní struktury v rozvolněné nízkopodlažní zástavbě k bydlení a mění ustálený charakter místa,

soud uvádí následující a vztahuje to souhrnně i k námitkám vypořádaným výše. Soud je připraven při přezkumu Změny územního plánu chránit navrhovatele jak před excesy, tak i před nedodržením zákonných mantinelů ze strany odpůrce. Soud je však současně limitován příkazem zdrženlivosti a minimalizace zásahů do výkonu práva na samosprávu. Za kategorii, do níž je soudu obecně zapovězeno svými kasačními rozhodnutími vstupovat, soud považuje urbanistickou vhodnost územním plánem zvoleného řešení, je-li rozumně odůvodněno a připomínky k němu jsou dostatečně vypořádány. Věcná (odborná) regulace urbanistické vhodnosti jde v takových případech v zásadě mimo meze soudního přezkumu. Územní plán je projevem koncepce města, nikoli povolením konkrétních stavebních záměrů. V rámci řízení o povolení konkrétního záměru může navrhovatel hájit svá práva v rozsahu stanoveném § 190 odst. 3 stavebního zákona, tedy např. v rozsahu možného přímého dotčení svých práv povolením toho kterého konkrétního záměru.

70. Argumentace navrhovatele, podle níž nelze zasahovat do charakteru lokality, který je po desetiletí ustálen, je vyvrácena ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle ní nelze princip legitimního očekávání v procesu územního plánování vykládat jako zachování *statu quo*; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Obecně nemůže nikomu svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být nikdy v budoucnu měněn a že by obec nemohla reagovat na změny poměrů v území či potřeb obyvatel či na nedostatky stávající úpravy. Očekávání, že územní plán do určitého vlastnického práva nezasáhne, nepředstavuje důvod nezákonnosti územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 180/2021-49, body 52 a 53 a tam odkazovaná judikatura).

Podání účastníků po podání návrhu

71. K vyjádření odpůrce k návrhu ze dne 2. 3. 2026 soud uvádí, že přisvědčil odpůrci, že zásah do navrhovatelových práv nemůže představovat Změnou územního plánu připuštěná možnost umístit na předmětné nároží výškovou dominantu, jelikož takovou regulací nebylo založeno oprávnění v místě nároží realizovat určitý záměr. Změna územního plánu vyjádřila pouze urbanistickou koncepci, která může být podkladem pro další posouzení v navazujících řízeních podle stanovených pravidel výškové regulace. Posouzení konkrétního záměru bude předmětem samostatného posouzení stavebního úřadu podle stanovených regulativů, které nelze nahradit samotným koncepčním označením místa jako vhodného pro dominantu. Formulace užitá Změnou územního plánu nevyjadřuje přípustnost konkrétní stavby, ale pouze urbanistickou koncepci možnosti jejího posouzení v budoucnu. Změna územního plánu v napadené části nestanoví funkci, výšku ani objem stavby a neumožňuje její realizaci bez dalšího. K bodu 12 vyjádření odpůrce soud uvádí, že po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. pro soud není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS (viz první právní věta usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS).
72. V odst. I repliky ze dne 13. 3. 2026 navrhovatel uvedl, že před i po Změně územního plánu bylo předmětné nároží zařazeno do urbanistické struktury *zahradní individuální (2b)*, v níž je přípustná jen nízkopodlažní zástavba. Dodal, že podle původního územního plánu nebylo přípustné do území s nízkopodlažní zástavbou umístit výškovou stavbu a že podle Změny

územního plánu výškovou dominantu na předmětné nároží umístit lze. K této argumentaci soud nepřihlížel, protože ji navrhovatel neuplatnil v návrhu (srov. § 101d odst. 1 věta první s. ř. s.). Obiter dictum soud uvádí, že se navrhovatel mylí, pokud uvádí, že podle Změny územního plánu je předmětné nároží zařazeno do urbanistické struktury *zahradní individuální (2b)*. Z výkresu č. 3 Hlavní výkres – urbanistická koncepce založeného ve správním spisu vyplývá, že je předmětná plocha vybarvena tmavě okrovou barvou, která je podle legendy určena pro urbanistickou strukturu *zahradní vilová (2c)*, kde není předepsáno nízkopodlažní výškové uspořádání (srov. odst. 6.3.3 body 2b a 2c na str. 46 Změny územního plánu založeného ve správním spisu a založené na čl. 7 až 38 soudního spisu). Soud akcentuje, že navrhovatel v replice tvrdil, že předepsaná podlažnost zástavby dané plochy nebyla Změnou územního plánu dotčena.

73. V odst. II repliky ze dne 13. 3. 2026 navrhovatel uvedl, že výšková hladina zástavby v bezprostředním okolí předmětného nároží je 12 až 13 m a že umístění lokální dominanty bylo Změnou územního plánu připuštěno ve vzdálenosti 40 m od jeho nemovitostí. Z toho navrhovatel dovodil, že lokální dominanta převyšující až trojnásobně okolní zástavbu bude narušovat charakter stávající zástavby, podstatně zvýší dopravní zatížení a úroveň hluku, čímž bude dotčeno právo žalobce na příznivé životní prostředí. K této argumentaci soud nepřihlížel, protože ji navrhovatel neuplatnil v návrhu (srov. § 101d odst. 1 věta první s. ř. s.). Obiter dictum soud uvádí, že navrhovatelova tvrzení neosvědčují, že by *možností* připuštění lokální dominanty na předmětném nároží bylo negativně zasaženo do jakýchkoli práv navrhovatele, jehož pozemky s pozemkem nároží nesousedí. Jak soud vysvětlil výše, v žádném případě z možnosti umístění lokální dominanty nelze předjímat, zda a jaký záměr bude předmětem povolovacího řízení před stavebním úřadem, zda a jaké dopravní či hlukové zatížení tento záměr s sebou přinese. Detailní podmínky umístění, prostorového uspořádání a ochrany veřejných a soukromých zájmů ve vztahu ke konkrétnímu záměru neřeší územně plánovací dokumentace, nýbrž budou ve vztahu ke konkrétnímu záměru posouzeny v řízení před stavebním úřadem, bude-li žádáno o povolení záměru v tomto území. Všechny své obavy (harmonie záměru s charakterem stávající zástavby a účinky jeho užívání) může navrhovatel uplatnit v řízení před stavebním úřadem, který nesmí povolit záměr v rozporu s imperativy *Podmínek pro umístění lokální dominanty*. Soud akcentuje, že navrhovatel v návrhu netvrdil, že (tedy ani jak konkrétně) napadená regulace Změny územního plánu negativně zasahuje jeho vlastnická práva ani právo na příznivé životní prostředí (zvýšenou dopravou nebo hlukem).
74. K odst. II podání odpůrce ze dne 30. 3. 2026 soud uvádí, že pro posouzení důvodnosti návrhu navrhovatele nebylo zapotřebí zjišťovat, zda v místě předmětného nároží původní územní plán obecně umožňoval umístit výškovou dominantu a omezil ji podmínkami stanovenými v odst. 6.3.4 (jak tvrdil odpůrce) nebo zda to vyloučil (jak až v podání ze dne 13. 3. 2026 tvrdil navrhovatel). Mezi stranami totiž nebylo sporu o tom, že před Změnou územního plánu nebylo v grafické ani textové části původního územního plánu (doporučené) umístění výškové dominanty právě v místě nároží stanoveno.

Závěr

75. Soud shrnuje, že navrhovatel svými návrhovými námitkami (v části, která byla přípustná) neosvědčil vztah úpravy obsažené v napadené části Změny územního plánu a právní sféry navrhovatele ani nezákonnost napadené regulace z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů. Navrhovatel v návrhu tvrdil své vlastnické právo k pozemkům

poblíž předmětného nároží, tedy osvědčil přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které bylo Změnou územního plánu regulováno. Tvzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitostem na území regulovaném územním plánem zpravidla zakládá aktivní legitimaci navrhovatele. Navrhovatel v návrhu tvrdil myslitelnou možnost dotčení své právní sféry napadeným opatřením obecné povahy s odkazem na své vlastnické právo k nemovitostem v Lokalitě Zahradní, jíž se umístění lokální dominanty Změnou územního plánu týkalo, což vylučovalo odmítnutí návrhu. Na rozdíl od aktivní procesní legitimace soud u navrhovatele neshledal aktivní věcnou legitimaci. Nebyla totiž naplněna ani jedna z jejích kumulativních podmínek. Zaprvé, navrhovatel žádným konkrétním způsobem nepropojil své nesouhlasné námitky s řešením přijatým odpůrcem ve Změně územního plánu s dotčením svých veřejných subjektivních práv. Navrhovatel svými konkrétními návrhovými tvrzeními neosvědčil, že by skutečně jeho hmotná práva mohla být napadeným opatřením obecné povahy zkrácena, kdy dotčení právní sféry navrhovatele nebylo ani zjevné. Zadruhé, návrhové námitky neosvědčily nezákonnost napadené regulace z hlediska kompetenčních, procesních ani hmotněprávních předpisů.

76. Navrhovatelem k návrhu přiložené listiny byly součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádějí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70). Šlo o přílohy návrhu č. 1 až 11 založené na č. l. 6, 7 až 38, 39 až 204, 205 až 217, 218 až 287, 288 až 459, 460 až 461, 462 až 473, 474, 475 a 476 až 487 soudního spisu.
77. S rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasil navrhovatel výslovně v podání ze dne 13. 3. 2026 a odpůrce s tím ve lhůtě mu k tomu soudem poskytnuté výzvou ze dne 6. 2. 2026, č. j. 77 A 10/2026-494, nevyjádřil nesouhlas.

III.

Náklady řízení

78. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy má však odpůrce právo na náhradu nákladů řízení jen tehdy, jde-li o opatření obecné povahy vydané malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2025, č. j. 3 As 267/2023-47, bod 56). V případě nynějšího odpůrce bezpečně nejde o malou obec, kdy u statutárního města lze očekávat, že disponuje odborným personálem i potřebnými finančními zdroji nutnými pro vedení soudního řízení. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 20. dubna 2026

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.