

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) Tejnka, s. r. o.**, se sídlem Loutkářská 2e, Praha 6, zastoupena JUDr. Janem Veselým, Ph.D., advokátem se sídlem Loutkářská 2f, Praha 6, **b) JUDr. J. V., Ph.D.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2009, čj. S-MHMP 302501/2009/OST/No, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně ad a) a žalobce ad b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, čj. 10 Ca 145/2009 – 103,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti žalobkyně ad a) **se zastavuje.**

II. Kasační stížnost žalobce ad b) **se zamítá.**

III. Žalobkyně ad a) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně ad a).

V. Žalobce ad b) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

VI. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce ad b).

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně ad a) je vlastníkem pozemku p. č. 1826/17 v katastrálním území Břevnov, obci Praha. Žalobce ad b) je dle pravomocného stavebního povolení stavebníkem stavby na uvedeném pozemku. Oba žalobci podali dne 18. 11. 2008 žádost o změnu územního rozhodnutí ze dne 3. 4. 2000. V důsledku této změny mělo dojít k rozdělení pozemku p. č. 1826/17 na dvě poloviny a ke změně územním rozhodnutím umístěné stavby solitérního rodinného domu na dvojdomek, a to při zachování půdorysu stavby. Úřad městské části Praha 6 žádost o změnu územního rozhodnutí zamítl rozhodnutím ze dne 26. 1. 2009, čj. MCP6 004096/2009, sp. zn. SZ MCP6 077897/2008/OV/Na. Žalobci se proti tomuto rozhodnutí odvolali, žalovaný však v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání zamítl.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného společnou žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem, jenž je blíže označen v záhlaví. Městský soud z § 94 odst. 1 stavebního zákona dovodil, že změna územního rozhodnutí z důvodu změny územněplánovací dokumentace je věcně přijatelná a zákonná tehdy, jestliže změnou územněplánovací dokumentace dojde ke zmírnění stanovených podmínek, nikoliv k jejich zpřísnění. Předmětem správního řízení samozřejmě nebyla otázka samotného umístění 22 rodinných domů původním územním rozhodnutím, nýbrž návrh na jeho změnu, tj. rozdělení jednoho z rodinných domů na domy dva. Změna územního rozhodnutí nemůže být posuzována dle předchozí územněplánovací dokumentace, nýbrž dle dokumentace aktuální. Rozhodnutím žalovaného nedošlo k retroaktivnímu zásahu orgánu veřejné moci do práv žalobců. Žalobci i nadále mohou realizovat původní územní rozhodnutí, pokud však žádali jeho změnu, musela být posouzena dle územněplánovací dokumentace platné v době rozhodování. Z rozhodnutí žalovaného ani správního orgánu I. stupně nelze dovodit, že by předmětem správního řízení byl přezkum původního územního rozhodnutí. Předmětem regulace územního plánu samozřejmě není počet rodinných domů a pozemků, je jím však maximální míra využití území vyjádřená tzv. kódem míry využití území, který je upraven ve směrné části územního plánu.

II.
Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasačních stížnostech

[3] Žalobkyně ad a) i žalobce ad b) [dále též jen „stěžovatel(-ka)“] podali společně proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. Poukazují v ní především na skutečnost, že změnou územního plánu nedojde k dodatečnému zatížení území, v němž se *de facto* nic nemění. Pouze se již umístěná stavba podélně rozdělí na stavby dvě. Jedinou změnou je posunutí stavby na pozemku p. č. 1826/17 tak, aby každý z domů byl umístěn na jiném pozemku. Do stávajícího územního rozhodnutí se tato změna promítne pouze tak, že se namísto v něm uvedeného počtu rodinných domů 22 uvede číslo 23. Podmínky umístění jednotlivých rodinných domů stanovené v bodě 3 územního rozhodnutí zůstávají návrhem nedotčeny.

[4] Správní orgány posoudily dle stěžovatelů jejich žádost nad stanovený rozsah, a porušily tím § 94 odst. 1 a 4 stavebního zákona a § 2 odst. 2 správního řádu, potažmo též čl. 2 odst. 3 Ústavy. Vycházely totiž z regulativů obsažených v územním plánu schváleném

až po vydání územního rozhodnutí, jehož změna byla nyní požadována. Dle stěžovatelů tím správní orgány v rozporu se zákonem znovu posuzovaly již povolený záměr, tentokrát však ve světle nově platných, přísnějších regulativů. Takový přístup by vedl k absurdním důsledkům, tedy že by při jakékoliv změně územního rozhodnutí byl stavební úřad oprávněn přezkoumávat umístění stavby z hlediska aktuální územněplánovací dokumentace, jakoby zde žádné platné územní rozhodnutí vůbec nebylo. Zjevně by pak nemohl povolit ani umístění již jednou povolené stavby.

[5] Stěžovatelé dále namítají, že rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal se stěžejní argumentací obsaženou v žalobě, dle níž měly správní orgány na posouzení žádosti o změnu územního rozhodnutí aplikovat zastavovací podmínky dle platného územního rozhodnutí, ne regulativy později přijatého územního plánu. Městský soud zcela neodůvodněně vyšel z předpokladu, že stěžovatelé požádali o změnu územního rozhodnutí z důvodu změny územněplánovací dokumentace. Tak tomu ovšem není, stěžovatelé v průběhu celého řízení jasně deklarovali, že o změnu územního rozhodnutí požádali z důvodů majetkoprávních, které lze považovat za změnu podmínek v území.

[6] V závěrečné části kasační stížnosti stěžovatelé hovoří o zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, principu ochrany práv nabytých v dobré víře, principu právní jistoty a principu legitimního očekávání. Poukazují přitom na relevantní judikaturu vrcholných soudních instancí vztahující se k výkladu těchto principů, které měly být rozhodnutími správních orgánů porušeny tím, že nad rámec žádosti stěžovatelů přezkoumaly předchozí správní rozhodnutí, jež jim konstituovalo práva vyplývající z jejich vlastnictví nemovitostí. V souladu se zásadou *in dubio mitius* měly správní orgány v pochybnostech postupovat mírněji.

[7] Stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] V replice ze dne 10. 6. 2011 stěžovatelé v koncentrované podobě opakují svoji argumentaci uvedenou již v kasační stížnosti a v návaznosti na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti zdůrazňují, že rozhodnutím žalovaného bylo porušeno jejich legitimní očekávání.

III.
Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 15. 3. 2011 poukázal na to, že stěžovatelé v kasační stížnosti neuvádí, jaká jejich práva nabytá v dobré víře měla být rozsudkem porušena. Práv nabytých z územního rozhodnutí se napadený rozsudek nedotýká. Námitka je proto nedůvodná.

IV.
Zastavení řízení o kasační stížnosti stěžovatelky ad a)

[10] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 As 74/2011 – 251 (část V.D.), který byl vydán v téže věci, dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelů je třeba považovat za samostatný úkon každého z nich. Formálně jeden dokument obsahuje dva úkony – kasační stížnost stěžovatelky ad a) a kasační stížnost stěžovatele ad b). Soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti je povinen zaplatit každý ze stěžovatelů.

[11] Dne 24. 2. 2011 byl uhrazen soudní poplatek za kasační stížnost stěžovatele ad b) [viz prohlášení na č. l. 141 soudního spisu, že soudní poplatek je hrazen za JUDr. J. V., Ph.D., jakožto stěžovatele ad b)].

[12] Stěžovatelka ad a) podala žádost o osvobození od soudních poplatků, kterou městský soud zamítl usnesením ze dne 5. 10. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 282. Kasační stížnost proti tomuto usnesení byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 126/2011 - 304. Nejvyšší správní soud poté opětovně vyzval stěžovatelku ad a) k úhradě soudního poplatku usnesením ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 As 73/2011 – 312, které jí bylo doručeno dne 27. 1. 2012. Stěžovatelka ad a) v soudem stanovené pětidenní lhůtě soudní poplatek neuhradila a neučinila tak ani do dne rozhodnutí o zastavení řízení.

[13] Dle § 47 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. lze řízení o kasační stížnosti zastavit, stanoví-li tak soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je i zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, který v § 9 odst. 1 *in fine* stanoví, že pokud stěžovatel neuhradí soudní poplatek ve lhůtě stanovené ve výzvě soudu, soud řízení zastaví. V daném případě jsou ve vztahu ke stěžovatelce ad a) splněny podmínky pro aplikaci § 9 odst. 1 *in fine* zákona o soudních poplatcích, a proto Nejvyšší správní soud výrokem I. tohoto rozsudku zastavil řízení o kasační stížnosti stěžovatelky ad a).

V.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud se s ohledem na shora uvedené dále zabýval pouze kasační stížností stěžovatele ad b), která je však co do obsahu totožná s kasační stížností stěžovatelky ad a). Nejprve se vypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **V.A.**] a poté stěžejní námitkou zpochybňující posouzení právní otázky, zda mohla být žádost stěžovatelů o změnu územního rozhodnutí poměřována regulativy stanovenými novým územním plánem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **V.B.**].

V.A.
Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů

[15] Stěžovatel namítá, že se městský soud nevypořádal se stěžejní argumentací spočívající v tvrzení, že žalovaný nebyl oprávněn na věc aplikovat regulativy obsažené v územním plánu, který byl schválen až po vydání původního územního rozhodnutí. Jelikož právě takto žalovaný postupoval, překročil dle stěžovatele rozsah řízení o změnu územního rozhodnutí vymezený v žádosti stěžovatelů.

[16] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, pokud se soud nevypořádal s žalobními body uplatněnými v řízení před krajským soudem (např. rozsudek ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004 – 62, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 – 74). Z rozhodnutí musí být zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména jde-li o argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí naproti tomu nezakládají dílčí nedostatky textu odůvodnění (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 75).

[17] Městský soud ve svém rozsudku ke stěžejní argumentaci stěžovatele uvedl, že předmětem přezkumu rozhodnutí ve věci změny územního rozhodnutí samozřejmě není otázka samotného umístění 22 rodinných domů původním územním rozhodnutím při respektování toho, že k němu došlo za předchozí územněplánovací dokumentace. Nejde tedy o případ, že by žalovaný přezkoumával umístění rodinného domu z hlediska stávající územněplánovací dokumentace. Změna územního rozhodnutí však nemůže být posuzována vůči již neplatné územněplánovací dokumentaci, nýbrž měřítkem platného územního plánu. Soud dále uvedl, že napadené správní rozhodnutí reaguje na návrh změny územního rozhodnutí a zabývá se právě tímto návrhem, nikoliv původním územním rozhodnutím. Návrh změny byl konfrontován v souladu s § 90 písm. a) stavebního zákona s platnou územněplánovací dokumentací. Soud proto neshledal porušení základních zásad správního řízení ze strany žalovaného, čehož se dovolávali stěžovatelé. V neposlední řadě soud dovodil, že regulativy nového územního plánu zavazují stavební úřad i pouze v řízení o návrhu na povolení změny stávajícího územního rozhodnutí, což plyne z § 94 odst. 4 ve spojení s § 90 písm. a) stavebního zákona.

[18] Byť je rozsudek městského soudu vcelku stručný a zajisté by bylo možno v něm obsaženou základní argumentaci rozhojnit, má Nejvyšší správní soud zato, že rozsudek je plně přezkoumatelný. Městský soud v něm vyjádřil svůj právní názor na základní argumentační linii stěžovatelů. Vysvětlil, že žalovaný nevykročil z mezí stanovených cit. ustanoveními stavebního zákona pro posuzování žádosti o změnu územního rozhodnutí, a potvrdil právní názor žalovaného týkající se aplikovatelnosti regulativů obsažených v novém územním plánu. Rozsudku městského soudu nelze vyčítat, jak činí stěžovatel, že pouze přebírá text rozhodnutí žalovaného. Z odůvodnění rozsudku naopak plyne, že v něm prezentované závěry vyplývají z právního názoru soudu, a to po zohlednění argumentace stěžovatelů. Podobnost odůvodnění rozsudku a rozhodnutí žalovaného je dána tím, že žalobní body se překrývaly s jejich odvolacími námitkami a že se městský soud plně ztotožnil s hodnocením žalovaného.

[19] Stěžovatel dále poukazuje na to, že bez jakékoliv opory ve spise či provedeném dokazování vyšel městský soud z předpokladu, že důvodem žádosti o změnu územního rozhodnutí byla změna územněplánovací dokumentace. V tomto bodě je třeba dát stěžovateli za pravdu, neboť městský soud vskutku bez jakéhokoliv opodstatnění předjímá, že žádost o změnu územního rozhodnutí byla odůvodněna změnou územněplánovací

dokumentace. Stěžovatelé ve správním řízení netvrdili, že důvodem podání žádosti o změnu územního rozhodnutí je změna územněplánovací dokumentace. Ba naopak, konzistentně poukazovali na majetkoprávní účel svého požadavku (maximalizace zisku ze stavby). Správní orgány zcela pominuly posoudit, zda pro změnu územního rozhodnutí jsou splněny podmínky upravené § 94 odst. 1 stavebního zákona, tj. zejména zda lze důvody žádosti podřadit pod pojem „změna podmínek v území“. Toto opomenutí správních orgánů je však ve prospěch stěžovatele ad b). Tím méně se pak touto právní otázkou mohl zabývat městský soud, neboť nebyla předmětem žádného z žalobních bodů, a to zkrátka proto, že správní orgány se jí v předchozím řízení vůbec nezabývaly. Úvaha městského soudu ohledně naplnění podmínek § 94 odst. 1 stavebního zákona proto nebyla namístě.

[20] Současně je však nezbytné dodat, že tato úvaha nebyla pro posouzení žaloby vůbec rozhodná, což ostatně plyne z navazující části odůvodnění rozsudku městského soudu. Zamítavý rozsudek městského soudu se opírá o zcela jiné důvody (viz body [17] a [18]). Nejvyšší správní soud za těchto okolností neshledal důvod pro zrušení rozsudku městského soudu, neboť unáhlená a nepodložená úvaha o důvodu stěžovatele pro podání žádosti o změnu územního rozhodnutí a v této souvislosti učiněný výklad § 94 odst. 1 stavebního zákona nemá přímou vazbu na vlastní rozhodovací důvody městského soudu, na jejichž základě shledal všechny žalobní body jako nedůvodné.

[21] Námitka je nedůvodná.

V.B.
Posouzení žádosti o změnu územního rozhodnutí ve vazbě na nově vydaný územní plán

[22] Klíčová námitka, která je obestřena košatou a mnohovrstevnou argumentací stěžovatele, se týká otázky, zde lze žádost o změnu územního rozhodnutí posuzovat prostřednictvím regulativů územního plánu, který byl vydán v mezidobí od vydání původního územního rozhodnutí a rozhodování o žádosti o změnu tohoto rozhodnutí.

[23] Dle § 94 odst. 4 stavebního zákona se při změně územního rozhodnutí použijí ustanovení o územním řízení obdobně. Jedním z těchto ustanovení o územním řízení je § 90 stavebního zákona, který upravuje okruh skutečností, které musí být při posuzování záměru zkoumány. V případě žádosti o změnu již vydaného územního rozhodnutí není předmětem posuzování znovu celý již umístěný záměr, ale pouze obsah změny, přičemž je třeba vzít do úvahy i případnou změnu charakteru záměru jako takového. Navrhovaná změna územního rozhodnutí musí být s ohledem na § 90 písm. a) stavebního zákona posouzena i z toho pohledu, zda je v souladu s vydanou územněplánovací dokumentací.

[24] Dle Nejvyššího správního soudu je posouzení souladu s územněplánovací dokumentací nezbytné i v případě změny územního rozhodnutí. Pokud by tomu tak být nemělo, bylo by možné obcházet zákon a jím stanovený požadavek na posouzení každého záměru s územněplánovací dokumentací (např. způsobem, že pravomocně umístěný

záměr, který je v souladu s územněplánovací dokumentací, by mohl být následně změněn tak, že by se dostal do rozporu s regulativy územněplánovací dokumentace). Navrhovanou změnu územního rozhodnutí není možné posuzovat vůči územnímu rozhodnutí (resp. v něm obsaženým podmínkám), které má být měněno. V takovém případě by totiž zcela logicky veškeré návrhy na změnu byly v rozporu s územním rozhodnutím, neboť jejich účelem je právě územní rozhodnutí změnit.

[25] Soud si je vědom toho, že stěžovatelem navrhovanou změnou nemělo dojít ke zvýšení výměry zastavěné plochy, nýbrž jen k rozdělení pravomocně umístěného rodinného domu na dva rodinné domy sousedící štítovou zdí. Byť se na první pohled může navrhovaná změna jevit jako bagatelní či snad „kosmetická“, není možné jí prezentovat tak, jako by mělo ve výroku územního rozhodnutí dojít pouze k nahrazení čísla 22 číslem 23. Žádná změna územního rozhodnutí není bezvýznamná, neboť dochází ke změně parametrů záměru či podmínek, za nichž byl záměr původně do území umístěn. Je třeba posoudit, zda změnou se záměr nedostane do rozporu s hodnotami uvedenými v § 90 stavebního zákona (takovou změnu nelze povolit), nebo zda alespoň nebude nutné doplnit další podmínky pro provedení záměru.

[26] Stěžovatel ve svých podáních učiněných v této věci opakovaně připustil, že současně mělo dojít ke změně v umístění domů na parcele č. 1826/17 tak, aby každý z nich stál na samostatném pozemku (současná parcela č. 1826/17 měla být rozdělena na dvě téměř shodné poloviny). Součástí původního územního rozhodnutí přitom byla grafická příloha zachycující umístění stavby. Navrhovanou změnou mělo dále dojít k již zmiňovanému dělení pozemku p. č. 1826/17. V neposlední řadě měly být pro druhý z oddělených rodinných domů umístěny samostatné přípojky inženýrských sítí. Změna územního rozhodnutí tedy měla být vcelku významná (zvýšení počtu umístěných staveb, změna umístění dvou rodinných domů, rozdělení pozemku).

[27] Je zcela bez významu, že i po povolení změny územního rozhodnutí by byly dodrženy regulativy obsažené v podmínce č. 3 původního územního rozhodnutí (tj. dodržení stavební čáry ve vzdálenosti 5 m od uliční čáry, max. dvě podlaží nadzemní části domů a podkroví). Samy tyto regulativy samozřejmě mohou být změnou územního rozhodnutí změněny. Stěží lze tedy považovat za rozhodující tu skutečnost, na níž klade důraz stěžovatel, že i po změně územního rozhodnutí budou nadále splněny regulativy obsažené v původním územním rozhodnutí, které by samy o sobě mohly být předmětem žádosti o změnu územního rozhodnutí.

[28] Poté, co Nejvyšší správní soud popsal význam posouzení souladu každé žádosti o změnu územního rozhodnutí s vydanou územněplánovací dokumentací, zbývá vypořádat se s otázkou, která ze dvou územněplánovacích dokumentací měla být vzata v úvahu.

[29] Původní územní rozhodnutí bylo vydáno za účinnosti územního plánu hlavního města Prahy schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 24. 2. 1994 a vyhláškou č. 19/1994 Sb. hl. m. Prahy, o závazných částech územního plánu hl. m. Prahy. Poté byl usnesením zastupitelstva ze dne 9. 9. 1999 schválen územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, jenž byl následně vydán vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné

části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Tento územní plán obsahuje závazný ukazatel označovaný jako kód míry využití území.

[30] Žádost o změnu územního rozhodnutí byla podána až za účinnosti územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy z roku 1999. Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že správní řád, který se podpůrně aplikuje i na řízení o změně územního rozhodnutí (§ 192 stavebního zákona), je postaven na zásadě, dle níž správní orgán rozhoduje o žádosti dle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011 – 79, část IV.B.). Správní orgán I. stupně tedy musel v dané věci posuzovat žádost o změnu územního rozhodnutí dle územněplánovací dokumentace platné ke dni rozhodování. Tou je územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy z roku 1999. Jestliže správní orgán I. stupně i žalovaný dospěli k závěru, že změna územního rozhodnutí je v rozporu s regulativy územního plánu sídelního útvaru z roku 1999, pak nelze jejich závěr považovat za nezákonný.

[31] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že správní orgány překročily při posuzování žádosti o změnu územního rozhodnutí předmět tohoto řízení. Předmětem řízení o změnu územního rozhodnutí bylo posoudit, zda navrhovaná změna (rozdělení původně jediného solitérního domu na dva rodinné domy) není v rozporu s regulativy obsaženými v aplikovatelné územněplánovací dokumentaci. Podstatou navrhované změny územního rozhodnutí je, že na pozemek p. č. 1826/17 mají být namísto jedné stavby umístěny stavby dvě. Je zcela nerozhodné, že půdorys i výškové ohraničení nově umísťovaných staveb se shoduje se stavbou již pravomocně umístěnou. Přípustnost změny stavebního záměru musela být posouzena s ohledem na platnou územněplánovací dokumentaci, což také správní orgány učinily. Rozhodnutí o změně územního rozhodnutí má stejně jako vlastní územní rozhodnutí konstitutivní účinky, tj. mění práva, a proto musí vycházet z aktuálně platných podkladů a právních norem. Správní orgány nepřezkoumávaly zákonnost původního územního řízení, ani nerozhodovaly o přípustnosti celého komplexního stavebního záměru (22 rodinných domů), nýbrž se omezily toliko na zkoumání, zda změna původního záměru (rozdělení solitérního rodinného domu na dva sousedící rodinné domy) je v souladu s územněplánovací dokumentací. Svým postupem se striktně držely předmětu řízení, jak jej ve své žádosti vymezily stěžovatelé, a nevybočily z něho.

[32] Stěžovatel namítá, že rozhodnutím žalovaného bylo zasaženo do jeho právní jistoty. Tento zásah má spočívat v tom, že nové rozhodnutí prý přehodnotilo dříve vydané územní rozhodnutí. K tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud opakuje, že předmětem řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí žalovaného, byla žádost o změnu územního rozhodnutí. Tím, že změna povolena nebyla, nedošlo k zásahu do práv nabytých původním územním rozhodnutím. Původní rozhodnutí je i nadále platné, je v právní moci a může být realizováno. Ostatně v návaznosti na původní územní rozhodnutí již bylo vydáno stavební povolení, které je rovněž v právní moci a stěžovatel zahájil drobné stavební práce. Správní rozhodnutí, které je nyní předmětem soudního přezkumu, nemění právní vztahy založené původním územním řízením a na něj navazujícím stavebním povolením. Logicky tedy ani nemůže narušovat právní jistotu.

[33] Stěžovatel dále tvrdí, že správní rozhodnutí a potažmo též rozsudek městského soudu narušují princip ochrany práv nabytých v dobré víře. Nejvyššímu správnímu soudu není zcela jasné, jaké právo stěžovatele nabyté v dobré víře má být těmito rozhodnutími zpochybněno. Právo umístit stavbu, které bylo založeno původním územním rozhodnutím, zůstává nedotčeno (viz bod [32] shora). Původní územní rozhodnutí v žádném případě nezaložilo právo na změnu územního rozhodnutí. Ostatně bylo by značně nelogické, aby správní rozhodnutí, jímž se plně vyhovuje žádosti o umístění stavby a jehož účelem je nastolit, nikoliv pouze přechodně, nové podmínky v území, současně zakládalo i právo na změnu záměru. Takovýto přístup by byl v rozporu s finalitou správních rozhodnutí. V této souvislosti je třeba poukázat rovněž na skutečnost, že původní územní rozhodnutí bylo vydáno na žádost společnosti Pražské služby a. s. Územní rozhodnutí je vázáno k pozemku, jehož se týká (tzv. správní akt *in rem*), a spolu s převodem vlastnického práva k pozemku přechází na jeho nabyvatele. Stěžovatel ovšem není vlastníkem pozemku p. č. 1826/17, tím je stěžovatelka ad a). Stěžovatel neuvádí, z jakého titulu by právě jemu mělo být založeno právo na změnu územního rozhodnutí, resp. z jakých relevantních skutečností odvozuje svoji dobrou víru v to, že mu bylo založeno právo na změnu územního rozhodnutí.

[34] V neposlední řadě se stěžovatel odvolává na ochranu legitimního očekávání. V této souvislosti je třeba odlišit dva rozdílné koncepty legitimního očekávání, s nimiž pracuje judikatura Ústavního soudu. Prvý koncept legitimního očekávání je spojen s nabýváním majetku a ochranou poskytovanou příslibu nabytí majetku. Druhý koncept legitimního očekávání nesouvisí s otázkou nabývání majetku, nýbrž představuje jednu ze základních zásad správního práva spočívající v ochraně očekávání, že stát bude určitým konkrétním způsobem v dané věci jednat (viz Langášek, T. *Ochrana legitimního očekávání.* In Sborník z konference Dny práva – 2008 – Days of law. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1854 – 1855. Dostupný z: www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf). Stěžovatel uvádí na podporu svého tvrzení několik rozhodnutí Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, z nichž některá se týkají prvého shora uvedeného konceptu legitimního očekávání [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.), rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 5. 1. 2000 ve věci Beyeler proti Itálii, stížnost č. 33202/96, stejně jako rozhodnutí ze dne 19. 6. 2001 ve věci Zwierzynski proti Polsku, stížnost č. 34049/96, rozhodnutí ESLP jsou přístupná na http://echr.coe.int], některá druhého konceptu [např. nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)]. Stěžovatel ad b) sám neupřesnil, kterou z uvedených forem legitimního očekávání má na mysli.

[35] Dle Nejvyššího správního soudu nebylo porušeno rozhodnutím žalovaného (potažmo rozsudkem městského soudu) legitimní očekávání ani v jedné z jeho shora popsaných forem. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl, z čeho (tj. z jakého aktu) své legitimní očekávání odvozuje, zda ze zákona, správního rozhodnutí, správní praxe atd. (k různým právním základům legitimního očekávání viz Langášek, T. *op. cit.*, s. 1858 – 1859). Měl-li snad na mysli, že legitimní očekávání bylo založeno původním územním rozhodnutím, pak se mýlí.

[36] Rozhodnutí o umístění stavby do území totiž nezakládá stěžovateli legitimní očekávání, že nedojde v budoucnu ke změně regulativů obsažených v nástrojích územního plánování vztahujících se k danému území. Územní plánování je kontinuálním, dynamickým procesem. Obsah územněplánovacích nástrojů se proměňuje v závislosti na vývoji podmínek v regulovaném území (včetně podmínek socioekonomických). Změna regulativů obsažených v územněplánovací dokumentaci nikterak nesouvisí s případnými očekáváními nabýt v budoucnu určitou majetkovou hodnotu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 6 Ao 4/2009 – 104).

[37] Původní územní rozhodnutí nemohlo založit ani legitimní očekávání, že v budoucnu bude bez dalšího povolena požadovaná změna tohoto rozhodnutí. V tomto kontextu by se jednalo o legitimní očekávání pojímané jako základní zásada správního práva. Jak však soud uvedl již shora v bodě [33], s vydáním územního rozhodnutí není spojeno právo na jeho změnu. Žadatel může legitimně očekávat, že bude vyhověno jeho žádosti o změnu územního rozhodnutí, pouze tehdy, jestliže budou splněny všechny zákonem stanovené podmínky, neboť v takovém případě existuje na změnu územního rozhodnutí nárok (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 37/2009 – 93). V daném případě však zákonem stanovené podmínky splněny nebyly, neboť požadovaná změna byla v rozporu s platnou územněplánovací dokumentací (viz body [30] a [31] shora). Stěžovatel ad b) nepoukázal na žádný dokument či opatření orgánů veřejné moci, z něhož by bylo lze dovodit příslib, že bez dalšího bude vyhověno jeho žádosti o změnu územního rozhodnutí.

[38] Rovněž v souvislosti s úvahami o existenci legitimního očekávání je třeba zmínit, že argumentace stěžovatele – vedle své nedůvodnosti – je oslabena skutečností, že stěžovatel není osobou oprávněnou z původního územního rozhodnutí ani vlastníkem dotčeného pozemku (viz bod [33] shora).

[39] V neposlední řadě je třeba odmítnout též argumentaci stěžovatele principem *in dubio mitius*. Předpokladem aplikace tohoto principu, a tedy mírnějšího postupu (*mitius*), je naplnění jeho „hypotézy“ vyjádřené slovy *in dubio*. Tento princip se vztahuje na případy, kdy právní norma je neurčitá a umožňuje dvojí výklad, tedy vzbuzuje pochybnosti o svém obsahu. Za těchto podmínek je pak třeba se přiklonit k výkladu mírnějšímu, tedy takovému, který je šetrnější k ústavně zaručeným právům a svobodám [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 666/02 ze dne 15. 12. 2003 (N 145/31 SbNU 291)]. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že výklad § 90 ve spojení s § 94 stavebního zákona je jednoznačný, uvedené právní normy nevzbuzují pochybnosti o svém obsahu.

[40] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že městský soud nepochybil při výkladu sporné právní otázky. Námitka je nedůvodná.

VI.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] S ohledem na důvody blíže rozebrané v části V. shora zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele ad b) rozhodl soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ad b) nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který úspěšný byl, nevznikly v řízení náklady převyšující běžnou administrativní činnost, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[43] Řízení o kasační stížnosti stěžovatelky ad a) bylo zastaveno (viz část IV. shora). Soud tedy rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti na základě § 60 odst. 3 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 15. února 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu