

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatelů: **a) PENANEV, s.r.o.**, IČO 247 34 543, se sídlem Dobrovodská 2772/21a, 370 01 České Budějovice, **b) M. H.**, **c) D. H.**, všichni zastoupeni **Mgr. Jiřím Mulačem**, advokátem se sídlem Riegrova 2668/6c, 370 01 České Budějovice, proti odpůrci: **Statutární město České Budějovice,** se sídlem nám. Přemysla Otakara II. č. 1 a 2, 370 01 České Budějovice, zastoupen Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem se sídlem Dukelská 21, 370 01 České Budějovice, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: spolek Za zachování pohody bydlení v Českých Budějovicích, část Rožnov, se sídlem Plavská 1978/7, 370 01 České Budějovice, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy, změny č. 76 územního plánu Města České Budějovice, schválené usnesením zastupitelstva č. 209/2015 ze dne 21. 9. 2015, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 A 211/2015 – 69,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků p. č. 3467/1, p. č. 3467/2, p. č. 3468/1 a p. č. 3468/3 v katastrálním území České Budějovice 7. Navrhovatelé b) a c) jsou vlastníky pozemků p. č. x, p. č. x, p. č. x, p. č. x, budovy č. p. x na pozemku p. č. x a budovy č. p. x na pozemcích p. č. x a p. č. x; vše v katastrálním území České Budějovice 7. Usnesením ze dne 21. 9. 2015 č. 209/2015 vydalo zastupitelstvo odpůrce opatření obecné povahy – Změnu č. 76 územního plánu města České Budějovice v lokalitě Rožnov – Za Tratí. Opatřením obecné povahy byl změněn způsob využití zastavěného území v nových makroblocích 3.9.2.024.z-76 a 3.9.2.025.z-76 ze zastavitelného území s převažujícím charakterem obytným kolektivním v příměstí (KOL-3) na zastavitelné území s převažujícím charakterem obytným individuálním v příměstí (IN-3). Zároveň byla omezena nejvýše přípustná výška zástavby v dotčeném území na 2 nadzemní podlaží a podkroví nebo 3 nadzemní podlaží bez podkroví, přičemž stávající vyšší objekty lze nadále rekonstruovat v celém objemu stavby. Nemovitosti navrhovatelů se nacházejí v makrobloku 3.9.2.025.z-76, který byl změnou územního plánu dotčen.

[2] Uvedené opatření obecné povahy napadli navrhovatelé u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítali, že vydáním napadeného opatření obecné povahy byli zkráceni jak na svých procesních právech, tak zejména na svých hmotných právech, když v důsledku změny využití zastavitelného území se současným omezením výšky zástavby byl *de facto* zmařen jejich stavební záměr, spočívající ve výstavbě bytového domu na pozemcích v jejich vlastnictví. Uvedený stavební záměr se vydáním napadeného opatření obecné povahy stal v dotčené lokalitě neumístitelným, čímž nemovitosti navrhovatelů výrazně ztrácejí na hodnotě a navrhovatelům jsou zároveň způsobeny vysoké škody odpovídající marně vynaloženým nákladům na projekt a přípravu stavebního záměru včetně ušlého zisku. Takový zásah do svého vlastnického práva považují navrhovatelé za nepřiměřený.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 A 211/2015 – 69 (dále jen „napadený rozsudek“), návrh zamítl. K jednotlivým žalobním námitkám uvedl, že dne 27. 2. 2015 byla zveřejněna vyhláška o návrhu změny územního plánu, která obsahovala poučení o tom, že každý může ve lhůtě do 16. 4. 2015 podat u pořizovatele změny územního plánu písemné připomínky. To také navrhovatelé dne 10. 4. 2015 učinili. Podle § 50 odst. 3 stavebního zákona lze k návrhu územního plánu uplatnit připomínky, s námitkami v této fázi projednání změny územního plánu zákon neuvažuje. Výhrady navrhovatelů tudíž byly správně posouzeny jako připomínky. Připomínky navrhovatelů byly v napadeném opatření obecné povahy vypořádány. Vypořádání připomínek nelze hodnotit jako nesmyslné. Odpůrce v něm uvádí předpisy, jejichž aplikace přichází v úvahu při projednávání žádosti navrhovatelů o vydání územního rozhodnutí, a nelze předjímat, jak tyto předpisy bude hodnotit k tomu povolaný stavební úřad. Podstatou připomínek je otázka možnosti realizovat konkrétní stavební záměr a v tomto ohledu byly připomínky vyhodnoceny.

[4] Je-li možnost uplatnit námitky vázána na veřejné projednání návrhu územního plánu, pak nelze dovozovat, že tak lze činit v době předchozí, kdy v konkrétní fázi řízení

lze uplatňovat připomínky. Dle § 52 odst. 3 stavebního zákona lze námitky podat do 7 dnů od veřejného projednání s tím, že k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Pokud učinili navrhovatelé po uplynutí této lhůty oznámení o tom, že jejich připomínky mají být považovány též za námitky, pak tak učinili opožděně. Proto nebylo zapotřebí o námitkách rozhodovat a napadené opatření není proto vadné z důvodu absence rozhodnutí o námitkách, jak navrhovatelé tvrdí.

[5] K přiměřenosti zvolené regulace krajský soud uvedl, že proti sobě stojí zájem navrhovatelů na realizaci bytového domu proti zájmu vlastníků rodinných domů se zahradami v dané lokalitě a právě tyto zájmy byly zkoumány, byl zdůrazněn především charakter regulované lokality a byla dána přednost zachování rázu tohoto místa. Se zřetelem k obsahu vyhlášky č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města, samotné vyznačení určitého funkčního využití dané plochy ještě neznamená soulad konkrétního záměru s dalšími požadavky pro umisťování staveb, stanovenými v závazné části územního plánu a stavebním zákoně. Nelze proto přisvědčit návrhovému tvrzení o rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických práv. Změnou územního plánu je sledován zcela jednoznačný cíl zachovat charakter a měřítko individuální zástavby v řešené lokalitě a omezit výšku obytné zástavby v zájmu zachování charakteru zástavby rodinnými domy ve stabilizovaném území. Jestliže dosažení cíle změny územního plánu nelze dosáhnout jinak než způsobem změny využití ploch v území, tak napadené opatření není v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti.

[6] Nelze přisvědčit tvrzení navrhovatelů, že útvar hlavního architekta považuje stavební záměr za souladný s původním územním plánem. Naopak tento útvar například ve svém stanovisku z 1. 7. 2014 uvedl, že vzhledem k charakteru zástavby v předmětném území, míře zastavěnosti a zjevné stabilizovanosti se návrh na změnu funkčního využití území jeví jako opodstatněný. V lokalitě silně převažuje individuální bydlení v rodinných domech, jedná se o stabilizované území, ve kterém se téměř nenacházejí volné rozvojové plochy a navíc je stávající zástavba vcelku jednotného charakteru, co se hmotového a hlavně výškového řešení týče. Proto útvar hlavního architekta vyslovil se změnou funkčního využití napadeným opatřením obecné povahy souhlas. Stanovisko odboru územního plánování ze dne 15. 8. 2013 dále uvádí, že navržená stavba nerespektuje ani nezohledňuje základní zásady utváření stabilizovaného území s převažující nízkopodlažní zástavbou rodinných domů. Umístění bytového domu v daném území je nevhodné především s ohledem na jeho předimenzovaný objem, který se bude negativně uplatňovat ve vazbě na charakter a způsob využití stávající okolní zástavby. Dále se poukazuje na provoz a dopravní zátěž při užívání domu, což bude znamenat zhoršení kvality obytné pohody a životního prostředí pro stávající obyvatele rodinných domů, což není v souladu s principem zajištění vytváření podmínek udržitelného rozvoje území včetně ochrany jeho stávajících hodnot.

[7] Z podkladů ve spise je zřejmé, že ke změně územního plánu vedl zájem na zachování charakteru tohoto území a jeho hodnot. Příprava změny tudíž nebyla podřízena územnímu řízení iniciovanému navrhovateli, přičemž samotné podání žádosti o vydání územního rozhodnutí na bytový dům ještě neznamená, že takové žádosti by bylo vyhověno i podle stavu územně plánovací dokumentace před přijatou změnou. Návrh na

změnu územního plánu sice vzešel v době, kdy navrhovatelé opakovaně podávali žádost o vydání územního rozhodnutí, avšak za situace, kdy v zájmu zachování charakteru a hodnoty území nic přijetí této změny nebránilo.

[8] Územní řízení o umístění stavby bytového domu byla opakovaně zastavena, navrhovatelé se těmto správním rozhodnutím nikterak nebránili a prvostupňová rozhodnutí stavebního úřadu jsou pravomocná. Tvrdí-li navrhovatelé, že postup statutárního města jako subjektu soukromého práva z titulu jeho práva vlastnického k pozemkům pro připojení inženýrských sítí byl protiprávní, pak bylo na nich, aby proti takovému postupu využili zákonem předpokládané opravné prostředky. V řízení o přezkoumání opatření obecné povahy se nelze zákonností rozhodnutí o zastavení územního řízení zabývat. Nicméně, jak se uvádí v žalobě, mezi statutárním městem České Budějovice a navrhovateli nakonec byla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene pro účely připojení na inženýrské sítě. Přístup města v konkrétních stavebních řízeních nadto ještě neznamená, že město jako pořizovatel územně plánovací dokumentace je ve vztahu k navrhovatelům podjaté. Hodnocení počínání města v těchto stavebních řízeních v pozici vlastníka nemovitostí či infrastruktury nemá v tomto řízení místo.

[9] Změna územního plánu neobchází a nenahrazuje regulační plán. Účelem regulačního plánu podle § 61 stavebního zákona je stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Z této definice je zjevné, že regulačním plánem se stanoví podrobné podmínky pro výstavbu, a to takovou, kterou předpokládá v první řadě územní plán. Změny způsobu využití pozemku by nebylo možno dosáhnout pouhým regulačním plánem, aniž by nejprve došlo ke změně územního plánu. Územním plánem nebyla řešena pouhá výška zástavby v lokalitě, ale způsob využití pozemků.

[10] Krajský soud v dané věci neshledal rozpor s kritériem minimalizace zásahů do vlastnických práv navrhovatelů. Změna využití části území, ve kterém se nacházejí pozemky navrhovatelů, je úměrná sledovanému cíli. Při vytváření územního plánu či jeho změny může dojít k zásahu do vlastnických práv i bez souhlasu konkrétních vlastníků, avšak takový zásah musí být minimalizován, což se v souzené věci stalo. Vlastnické právo navrhovatelů zůstalo zachováno i po změně územního plánu, která znamená pouze jiný způsob využití těchto pozemků. Stále se jedná o zastavitelnou plochu, avšak jiným typem domu. Přitom hledání rovnováhy mezi jednotlivými zájmy v území, zájmem navrhovatelů na realizaci záměru vystavět bytový dům proti zájmu na zachování charakteru a měřítka zástavby ve stabilizovaném území, je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a soudu nepřísluší do tohoto hledání rovnováhy mezi jednotlivými zájmy zasahovat. Územní plán není neměnným dokumentem územního plánování. V posuzovaném případě byl územní plán přijat před řadou let a je na pořizovateli učinit úsudek o tom, vyhovuje-li stávající podoba regulace té které lokality cílům a úkolům územního plánování. Soud přitom neshledal při pořizování územního plánu vybočení ze zákonných mantinelů.

[11] Změnou územního plánu byly řešeny celé dva makrobloky a částečně třetí makroblok, dělo se tak v zájmu zachování charakteru všech regulovaných lokalit. Funkční plocha, kde se nacházejí pozemky navrhovatelů, byla změněna tak, aby tento prostor byl využit stejným způsobem jako ostatní vymezené plochy v této lokalitě. Shodně proběhla úprava v sousedním makrobloku. Nejde tu proto o to, že by se změna územního plánu přizpůsobovala stavebnímu záměru navrhovatelů, tím spíše za situace, kdy vůbec nebylo zřejmé, zda tento stavební záměr obstojí.

II.
Kasační stížnost

[12] Rozsudek krajského soudu napadli navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) kasační stížností, kterou se domáhají jeho zrušení a zároveň též zrušení napadeného opatření obecné povahy v části, která se týká jejich pozemků. Namítají zejména nesprávné právní posouzení věci, vady řízení před krajským soudem a vady řízení, které předcházelo vydání napadeného opatření obecné povahy.

[13] Poukazují na to, že v projednávané věci je propojeno postavení odpůrce, který schvaluje změnu územního plánu a zároveň v pozici vlastníka pozemků pro napojení inženýrských síti znemožnil stavební záměr zahájený na základě legitimního očekávání využitelnosti pozemků pro výstavbu bytového domu kolektivního bydlení. Navrhovatelé koupili dané nemovitosti, zadali projekci stavebního záměru a spojené inženýrské a právní činnosti a zajistili financování celého projektu ve víře, že zcela odpovídá územnímu plánu a veřejnému zájmu na využití daného území. Teprve po zahájení projektu došlo ke změně iniciované sousedními vlastníky nemovitostí. Odpůrce zaujímá k investičnímu záměru opakovaně různá stanoviska, faktickým důvodem zastavení územního řízení bylo vždy odejmutí dříve poskytnutého souhlasu odpůrce s napojením na inženýrské sítě na pozemcích v jeho vlastnictví.

[14] Stavební projekt byl dvakrát výrazně přepracován tak, aby budoucí stavba byla začlenitelná do okolní zástavby. Poslední verze projektu dle odborníků s architektonickým vzděláním zcela odpovídá podmínkám územního plánu a lokality a respektuje okolní zástavbu. Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který označuje projekt za nesouladný s vyhláškou č. 4/2000 o závazných částech územního plánu města České Budějovice. Na podporu svého tvrzení předložili navrhovatelé znalecký posudek.

[15] Skutkovým zjištěním krajského soudu stěžovatelé vytýkají, že posuzoval původní verzi projektu, přičemž přepracovaná verze je zásadně odlišná z hlediska objemu hmot a začlenitelnosti do okolního území. Krajský soud, stejně jako pořizovatel konstruuje své závěry na stanovisku odboru územního plánování ze dne 15. 8. 2013, které se týká prvotní podoby projektu. Přitom přehlíží stanovisko ze dne 5. 1. 2014, kde hlavní architekt neshledává projekt (v 2. fázi) rozporným s územním plánem s odůvodněním, že navrhovaný dům je navržený s vysokou odbornou erudicí, kompozice hmot a materiálů eliminuje obavy z většího objemu a poskytuje kvalitní bydlení. I tato verze byla dále uzpůsobena charakteru okolí.

[16] Stěžovatelé nesouhlasí rovněž s věcným posouzením otázky souladnosti stavebního záměru s územním plánem a souvisejícími předpisy. Připouští, že na místě existuje okolní stabilizovaná zástavba převažujícího individuálního bydlení, nicméně územní plán dané zastavitelné území vymezoval jako území s převažujícím charakterem obytným kolektivním. Toto poněkud protichůdné určení způsobů využití lze vyložit pouze tak, že primárně je určeno kolektivní bydlení s tím, že samozřejmě musí respektovat stávající převážně individuální zástavbu. Upravená podoba projektu tomuto určení odpovídá a krajský soud pochybil, pokud se sám nezabýval obsahem a podobou upraveného projektu a dostupnými vizualizacemi. Soulad stavebního záměru s územním plánem byl minimálně vysoce pravděpodobný a založil tudíž stěžovatelům legitimní očekávání.

[17] Stěžovatelé uvádí, že jednoznačným záměrem změny územního plánu je znemožnit jejich konkrétní stavební projekt stejně jako znemožnit jakoukoliv další kolektivní bytovou výstavbu v lokalitě. Stavební záměr byl přitom zahájen na základě legitimního očekávání jeho souladu s veřejným zájmem a platným územním plánem, přičemž v průběhu byla pravidla změněna tak, že byla realizace znemožněna.

[18] V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nebyla řádně vypořádána otázka změny veřejného zájmu. Veřejný zájem zároveň nelze zaměňovat s kolektivním zájmem vlastníků sousedních nemovitostí. Pakliže je objektivně shledáván veřejný zájem na zachování převážně individuální obytné zástavby v lokalitě, znamená to současně, že objektivně v rozporu s veřejným zájmem byl původní územní plán, který normoval odlišné využití (kolektivní bydlení). Opomenutím či chybou odpůrce tak byl nastolen stav, kdy platil závadný územní plán, který založil stěžovatelům legitimní očekávání. Případný dřívější dlouhodobý rozpor územního plánu s objektivním právem nemůže jít k tíži navrhovatelů. Odpůrce měl veřejný zájem na zachování stabilizovaného individuálního bydlení zjistit mnohem dříve a nevystavovat stěžovatele mylnému očekávání, že územní plán je správný. Uvedený veřejný zájem nemůže odpůrce chránit tak, že nejprve jako vlastník infrastruktury opakovaně maří územní řízení a poté přistoupí ke změně územního plánu.

[19] Napadené opatření obecné povahy zároveň porušuje princip proporcionality a minimalizace zásahů do vlastnických práv. Je zásadní rozdíl, je-li územní plán a způsob využití pozemku měněn vlastníkovi, který nemá žádný konkrétní zájem se svou nemovitostí, a vlastníkovi, který naopak takový konkrétní zájem má a dokonce tento zájem již začal realizovat a vynaložil již nemalé náklady. Takový vlastník samozřejmě bude vnímat zásah do svého vlastnického práva mnohem intenzivněji. Zásah do vlastnického práva stěžovatelů byl nadto samotným účelem napadeného opatření obecné povahy.

[20] Stěžovatelé mají za to, že určení výškové limitace zástavby v územním plánu je nepřípustné, jelikož se jedná o materii, která má být řešena v regulačním plánu. Nepoměr mezi zvoleným legislativním prostředkem (změna územního plánu namísto regulačního plánu) a sledovaným cílem (limitace výšky staveb) zakládá rozpor s kritériem vhodnosti a potřebnosti. Krajský soud se s touto námitkou řádně nevypořádal.

[21] Krajský soud dále nesprávně posoudil povahu uplatněných námitek a lhůtu pro jejich uplatnění. Námitky mohou být z hlediska prvotní lhůty uplatněny kdykoliv je to fakticky možné, tj. v zásadě od okamžiku, kdy je již zřejmý konkrétní obsah návrhu změny územního plánu. Stavební zákon na žádném místě nenormuje, že by se nepřihlíželo k námitkám uplatněným ve fázi, která předchází veřejnému projednání návrhu územního plánu. Již od počátku bylo jednoznačné, že změna územního plánu bude obsahovat změnu funkčního určení pozemků navrhovatelů a limitaci přípustné výše výstavby tak, aby bylo zamezeno plánované realizaci stavebního záměru. Již v této době byli stěžovatelé schopni konkrétně formulovat své výhrady vůči změně územního plánu formou námitek, což také učinili podáními ze dne 10. 4. 2015. Z hlediska posouzení výhrad navrhovatelů je přitom rozhodující právě osoba, která tyto výhrady uplatňuje, a je-li touto vlastník nemovitosti, musí být výhrada posouzena jako námitka. Odpůrce sice správně užil tyto námitky pro účely přípravy návrhu územního plánu (byť obsahově lze k vypořádání mít výhrady), nic ovšem nebránilo odpůrci, aby tyto výhrady (námitky) taktéž posoudil jako námitky. Objektivně posuzováno odpůrce znal obsah námitek (výhrad vlastníků dotčených pozemků), mohl a měl tedy tyto námitky vypořádat.

[22] Ve vypořádání námitek měl odpůrce výslovně vážit, proč bylo po mnoho let shledáváno jako vhodné funkční využití pozemků kolektivní bydlení v příměstí, proč mělo až po zahájení realizace stavebního záměru navrhovatelů dojít k zásadní změně ve funkčním určení využití pozemků, která tento záměr znemožní, a zejména tuto změnu vypořádat s ohledem na legitimní očekávání založené původním územním plánem. Jestliže takové uvážení absentuje, nebyla nikdy náležitě vypořádána proporcionalita změny územního plánu v širším smyslu založená na úplném vyhodnocení konkrétního veřejného zájmu ve vztahu k zájmu navrhovatelů. Tuto povinnost měl přitom odpůrce bez ohledu na to, zda byly podány formální námitky či nikoliv, v případě podaných námitek o nich mělo být samostatně formálně rozhodnuto a rozhodnutí v tomto smyslu odůvodněno.

III.
Vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení

[23] Odpůrce ani osoba zúčastněná na řízení se s argumenty stěžovatelů neztotožňují a shodně navrhují, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[24] Odpůrce uvádí, že napadenou změnou územního plánu do vlastnického práva stěžovatelů nepochybně zasaženo bylo, avšak ústavně konformním způsobem a stěžovatelé jsou povinni takový zásah strpět. Je-li dle judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76) možné takto zasáhnout do jejich vlastnického práva, nepochybně (a tím spíše) bylo možné zasáhnout do jimi tvrzeného legitimního očekávání. Odpůrce má dále za to, že je-li možnost uplatnit námitky vázána na veřejné projednání návrhu územního plánu, pak nelze dovozovat, že tak lze činit v době předchozí.

[25] Ke znaleckému posudku předloženému stěžovateli odpůrce konstatuje, že se procesně nejedná o nový důkaz ve věci, ale o jakési doplnění kasační stížnosti, ve kterém

autor posudku zjevuje svůj názor na konkrétní otázky, přičemž jeho názor se patrně shoduje s názorem stěžovatelů.

[26] V posudku se jedná o otázky: (a) zda byly dodrženy podmínky územně plánovací dokumentace v době podání žádosti o územní řízení na Magistrát města České Budějovice, (b) zda respektuje navržená stavba bytového domu charakter a výškovou hladinu okolní zástavby a (c) jaký bude vliv posuzované stavby na okolní zástavbu.

[27] Takto pojednaný okruh otázek a odpovědí není nijak relevantní pro posouzení zákonnosti postupu odpůrce při změně územního plánu nebo pro posouzení napadeného rozsudku. Odpůrce se nikdy v procesu pořizování změny územního plánu nezabýval otázkou, zda byl či nebyl stavební záměr navrhovatelů v souladu se stávajícím územním plánem či obecně závaznou vyhláškou. Tyto otázky patří do pravomoci stavebního úřadu. Pokud jde o věcný obsah posudku, není zřejmé, ke které z žádostí stěžovatelů (byly celkem tři) se znalec v bodě (a) vyjadřuje. Znalec poté dospívá k závěru, že *„bytový dům Rožnov není v rozporu s APÚR ani s AZÚR platnou v době vydání rozhodnutí o umístění stavby“*. Ze správního spisu je však zřejmé, že v dané věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí o umístění stavby.

[28] Stěžovatelé zadání znaleckého posudku odůvodnili tím, že nesouhlasí *„se závěrem krajského soudu, který označuje stavební záměr za nesouladný s dalšími závaznými předpisy územního plánu a především s obecně závaznou vyhláškou č. 4/2000“*. Takový závěr však krajský soud v napadeném rozsudku neučinil. Konstatoval nanejvýš, že nebylo najisto postaveno, že stavební záměr lze v zamýšlené formě realizovat.

[29] Osoba zúčastněná na řízení vytýká kasační stížnosti vágnost a absenci argumentace. Stěžovatelé sami v kasační stížnosti výslovně přiznávají: *„Objektivně posuzováno sice na místě existuje okolní stabilizovaná zástavba převažujícího individuálního charakteru, ale i za tohoto stavu je nutno respektovat normované určení způsobu využití“*. Osoba zúčastněná na řízení zpochybňuje také legitimní očekávání stěžovatelů, v dané věci nebylo nikdy vydáno souhlasné územní rozhodnutí o umístění bytového domu. Stěžovatelé si mohli v dané věci požádat stavební úřad o vydání územní informace, ze které by se vší pravděpodobností zjistili, že daný záměr nelze v lokalitě realizovat. Před koupí uvedených pozemků slibovali stěžovatelé sousedům výstavbu rodinné zástavby typické pro danou lokalitu. Po uskutečnění koupě však již s nikým nekomunikovali a prosazovali výstavbu bytového domu. Navrhovaný stavební záměr se do lokality absolutně nehodí a jeho realizace by znamenala zhoršení pohody bydlení a neúměrnou infrastrukturní zátěž daného území.

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[30] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř.

s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[31] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[32] Ze správního spisu a z podkladů doložených účastníky řízení vyplývá, že navrhovatelé b) a c) koupili uvedené pozemky kupní smlouvou ze dne 26. 3. 2012 s právními účinky vkladu ke dni 31. 12. 2012, navrhovatel a) nabyl vlastnictví ke svým pozemkům na základě kupní smlouvy ze dne 31. 1. 2013 s právními účinky vkladu ke dni 4. 2. 2013, resp. kupní smlouvy ze dne 2. 5. 2013 s právními účinky vkladu ke dni 20. 5. 2013. Dne 20. 3. 2013 podal navrhovatel a) na magistrátu města České Budějovice žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby bytového domu o pěti nadzemních podlažích a 15 bytových jednotkách na výše uvedených pozemcích. Město České Budějovice vyslovilo dne 30. 4. 2013 ve vztahu ke stavbě souhlas s napojením sjezdu a inženýrských sítí na pozemek ve vlastnictví města. Dne 12. 8 2013 vzalo svůj souhlas zpět. Rozhodnutím ze dne 6. 12. 2013 bylo územní řízení zastaveno, jelikož navrhovatel a) ve stanovené lhůtě nedoložil požadované podklady, konkrétně zastiňovací studii, hlukovou studii ohledně dopravní zátěže parkoviště budoucí stavby a doklad o právu provést napojení inženýrských sítí na pozemcích města. Dne 30. 4. 2014 podal navrhovatel a) novou žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby, jejímž předmětem byla stavba bytového domu dle upraveného projektu o čtyřech nadzemních podlažích a 17 bytových jednotkách. Již před podáním žádosti si navrhovatel a) opatřil souhlas města České Budějovice s napojením sjezdu a inženýrských sítí na pozemek ve vlastnictví města, které jej vyslovilo dne 13. 2. 2014. Přípisem doručeným stavebnímu úřadu dne 13. 6. 2014 vzalo město svůj souhlas zpět. Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2015 bylo řízení opět zastaveno, jelikož navrhovatel a) nedoložil doklad o právu provést napojení inženýrských sítí na pozemcích města a požadovaný hydrogeologický posudek pro danou oblast. Konečně dne 25. 3. 2015 podal navrhovatel a) v pořadí třetí žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby bytového domu na předmětných pozemcích. Dne 8. 9. 2015 byla mezi navrhovatelem a) a městem České Budějovice uzavřena smlouva o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene k napojení inženýrských sítí na pozemcích města.

[33] Dne 9. 6. 2014 podala na Magistrátu města České Budějovice navrhovatelka MUDr. Š. M. (vlastník pozemku, který sousedí s nemovitostmi navrhovatelů) spolu s osobou zúčastněnou na řízení návrh na pořízení změny územního plánu, kterým se v dané lokalitě změní zastavitelné území na zastavitelné území s charakterem individuálním omezeným na dvě nadzemní podlaží a podkroví. Návrh na pořízení změny územního plánu byl schválen zastupitelstvem města České Budějovice dne 11. 9. 2014 usnesením č. 248/2014.

[34] Zpracovaný návrh změny územního plánu pro společné jednání byl podle § 50 odst. 3 stavebního zákona na úřední desce odpůrce vyvěšen dne 27. 2. 2015, zveřejněn ve smyslu stavebního zákona byl uplynutím 15 dnů od vyvěšení dne 14. 3. 2015. Stěžovatelé uplatnili své výhrady k návrhu změny územního plánu dne 10. 4. 2015.

[35] Oznámení o zahájení řízení o změně územního plánu a o zveřejnění návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání bylo na úřední desce vyvěšeno dne 29. 5. 2015, včetně data konání veřejného projednání dne 1. 7. 2015 a včetně poučení dle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, že námitky lze uplatnit od vystavení návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Veřejné projednání v posuzovaném případě dne 1. 7. 2015 proběhlo, lhůta pro uplatnění námitek tedy skončila dne 8. 7. 2015. Až podáním ze dne 24. 8. 2015 stěžovatelé sdělili odpůrci, ať dříve uplatněné výhrady považuje také za námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona.

[36] Výsledkem tohoto procesu pořizování a schvalování změny územního plánu je napadené opatření obecné povahy vydané zastupitelstvem dne 21. 9. 2015 pod č. 209/2015.

[37] Stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí (bod [21],[22]), že krajský soud nesprávně posoudil povahu jimi uplatněných výhrad proti návrhu změny územního plánu. Tato námitka není důvodná.

[38] Krajský soud (str. 11 dole a násl.) správně uvedl, že právní úprava rozlišuje připomínky a námitky, a je rovněž nutné rozlišit i různé fáze projednání návrhu územního plánu, neboť stavební zákon pro uplatnění připomínek i námitek stanoví lhůty a nelze je uplatňovat libovolně.

[39] Připomínky může uplatnit každý, námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být návrhem opatření obecné povahy dotčen. V daném případě nejsou pochybnosti o tom, že stěžovatelé jsou dotčenými osobami, které byly oprávněny dle § 52 odst. 2 stavebního zákona vznášet námitky.

[40] Nejvyšší správní soud ve vztahu k výhradám uplatněným ve lhůtě pro podání námitek a připomínek dle § 52 odst 2 a 3 stavebního zákona ve znění před účinností novely stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. vyslovil, že určujícím kritériem, podle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, skutečně není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Výhrady (ať již označené jako připomínky či námitky) vznesené ve fázi řízení o územním plánu vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem, pak musí být posouzeny jako námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 7 Ao 4/2010 – 153). Všechny uplatněné výhrady subjektu vymezeného v § 52 odst. 2 stavebního zákona ve lhůtě je nutno posoudit jako námitky (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185). Pokud existuje důvodná pochybnost o tom, zda podatel podal námitky či připomínky, je povinností správního orgánu vzhledem k zásadě ochrany práv a oprávněných zájmů osob upřednostnit vyhodnocení takového podání jako námitek k návrhu opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 Ao 9/2011 – 64).

[41] K problematice se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015 – 31, v němž uvedl, že *námitky bylo možno podávat až proti návrhu územního plánu upravenému podle stanovisek dotčených orgánů a připomínek sousedních obcí*

(§ 50 stavebního zákona) a posouzenému krajským úřadem (§ 51 stavebního zákona). Zpravidla se tedy otevíral prostor pro námitky vlastníků pozemků až poté, co pořizovatel podle § 52 odst. 1 stavebního zákona oznámil veřejnou vyhláškou konání veřejného projednání a vystavil návrh územního plánu k veřejnému nahlédnutí. Nelze jistě vyloučit, že by se určitá dotčená osoba mohla obrátit na pořizovatele územního plánu s námitkami ještě před vyvěšením veřejné vyhlášky, jelikož by se např. seznámila s upraveným a posouzeným návrhem územního plánu jinou cestou. Dané závěry vyslovil soud ve vztahu k právní úpravě před novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013, dle níž byla veřejnost seznámena s návrhem územního plánu až po společném jednání a zpracování stanovisek dotčených orgánů a připomínek sousedních obcí. Do této doby byl návrh územního plánu pouze připraven k nahlédnutí uvedeným orgánům a předložen k posouzení krajskému úřadu (srov. § 50 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012).

[42] Stavební zákon po citované novelizaci stanoví pořizovateli výslovnou povinnost doručit návrh územního plánu veřejnou vyhláškou již v podobě, ve které je předkládán ke společnému jednání (§ 50 odst. 3 stavebního zákona). Společné jednání a vyhodnocení jeho výsledků je upraveno v oddíle nadepsaném „Návrh územního plánu“. V této fázi stavební zákon s uplatněním námitek dotčených osob ani nepočítá. V ust. § 50 odst. 3 zákon výslovně stanoví, že *do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky*. Pokud by zákonodárce zamýšlel umožnit uplatnění námitek k návrhu územního plánu již v této fázi, jistě by tak výslovně stanovil, jak učinil například ve vztahu ke konceptu územního plánu v § 48 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[43] Podle § 52 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném pro projednávaný případ, platí, že *upravený a posouzený návrh územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem*. Námitky (§ 52 odst. 2) proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Podle odst. 3 tohoto ustanovení platí, *že nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou... K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny*. Lhůta pro podání námitek končí uplynutím 7 dnů od veřejného projednání návrhu, její počátek však v zákoně výslovně stanoven není.

[44] Podle Nejvyššího správního soudu je možnost podat námitky ve stavebním zákoně systematicky zakotvena až v oddíle nadepsaném jako „Řízení o územním plánu“; až v této fázi projednávání návrhu změny územního plánu, kdy je řízení o územním plánu zahájeno, je návrh zveřejněn k veřejnému projednání, a to po jeho (případné) úpravě a posouzení s ohledem na požadavky dotčených orgánů a *„připomínky“* uplatněné v předchozí fázi (§ 50 odst. 3), a je možno vznést námitky. Společné jednání a projednání jeho výsledků,

upravené v oddíle nadepsaném „Návrh územního plánu“, tzn. v předchozí fázi stavební zákon s uplatněním námitek dotčených osob nepočítá, ale (§ 50 odst. 3) výslovně stanoví „*každému*“ lhůtu pro uplatnění *písemné připomínky* u pořizovatele. Písemně uplatněné připomínky v této fázi předcházející zahájení řízení o územním plánu totiž mohou být zohledněny, vyhodnoceny a ve výsledku se projevit v upravení návrhu územního plánu, který je až po takové úpravě zveřejněn a dochází k veřejnému projednání. Ze strany dotčených osob, jejichž připomínkám uplatněným dle § 50 odst. 3 stavebního zákona vyhověno nebylo, ani nemusí být následně námitky vzneseny, neboť mohou uznat, jak byly vypořádány v této fázi, odpůrce ani nemůže po oznámení o konání veřejného projednání, tedy v řízení o územním plánu předjímat, zda na nich nadále trvají. Jakkoliv tedy byl návrh změny územního plánu zveřejněn již dříve v podobě určené pro společné jednání, nejednalo se (resp. nemuselo se jednat) o návrh v té podobě, ke které by bylo možné uplatnit námitky, jako zvláštní procesní prostředek obrany proti výslednému návrhu řešení, kterým disponuje toliko subjekt vymezený v § 52 odst. 2 stavebního zákona až v řízení o návrhu (na rozdíl od ostatních, kteří také připomínky podali). Stane-li se tak, pak odpůrce musí učinit součástí schváleného opatření obecné povahy i rozhodnutí o námitkách.

[45] V dřívějších fázích pořizování územního plánu lze uplatnit toliko připomínky, a to k zadání územního plánu (§ 47 odst. 2 stavebního zákona). Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., k této možnosti uvádí: *Vzhledem ke skutečnosti, že návrh zadání ještě nenavrhuje žádné konkrétní řešení, ale pouze uvádí požadavky, co má být v územním plánu řešeno, nemají zde zvláštní postavení vlastníci pozemků a staveb. Ti mohou uplatňovat námitky až k návrhu územního plánu při veřejném projednání.*

[46] Smyslem a účelem zakotvení povinnosti pořizovatele zveřejnit návrh územního plánu již v dřívější fázi zjevně nebylo rozšířit časový úsek, ve kterém jsou dotčené osoby oprávněny podávat proti návrhu námitky. Jak dále uvádí citovaná důvodová zpráva, *důvodem této úpravy je snaha důsledně zohlednit Aarhuskou úmluvu. Stávající znění stavebního zákona vycházelo důsledně z ustanovení správního řádu o projednání návrhu opatření obecné povahy, kde projednání s dotčenými orgány předchází projednání s veřejností. Řečená úmluva však klade důraz na včasnou účast veřejnosti v administrativních postupech, které mohou svým výsledkem významně ovlivnit životní prostředí.* Důvodem provedené změny tedy byla důslednější realizace práva veřejnosti na informace o životním prostředí, čemuž odpovídá právo každého vznášet v těchto fázích proti návrhu *připomínky*. Nelze odhlédnout od toho, že kvalifikovaný počet těch, kteří mohli podat připomínky, může zmocnit svého zástupce (zástupce veřejnosti) k podání námitek, a to právě až v řízení o územním plánu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182).

[47] Jak ze shora uvedeného obsahu spisu plyne, stěžovatelé uplatnili své výhrady k návrhu změny územního plánu pro společné jednání dne 10. 4. 2015 písemně. Po zahájení řízení o návrhu změny územního plánu a ani do 7 dnů od veřejného projednání konaného dne 1. 7. 2015, kterého se nezúčastnili, námitky (ani jiné podání, jímž by své původní připomínky opakovali) nepodali. Odpůrce tedy správně vyhodnotil uplatněné výhrady jako připomínky k návrhu územního plánu pro společné jednání, jelikož byly vzneseny ve

lhůtě pro uplatnění připomínek v předcházející fázi. Nemohl ani sám předjímat, zda na nich trvají, a ani po opožděném podání stěžovatelů ze dne 24. 8. 2015 je „překlopit“ v námitky, neboť ze zákona se k opožděným námitkám nepřihlíží. Správně proto krajský soud uzavřel, že tento stav zůstal v řízení o návrhu změny územního plánu nezměněn a postup odpůrce dostál požadavkům § 51 a 52 stavebního zákona, jestliže součástí schváleného opatření neučinil rozhodnutí o námitkách.

[48] Procesní pasivita stěžovatelů v řízení o změně územního plánu tak nesla s sebou dopad i do možného rozsahu přezkumu obsahu vydané změny územního plánu krajským soudem, a to z hlediska proporcionality veřejného zájmu na nové úpravě území a zásahu do vlastnictví navrhovatelů. Pokud tuto úvahu předtím z důvodu pasivity stěžovatelů v této fázi nebyl povinen konkrétně provést odpůrce v rozhodnutí o námitkách, nemohl ji přezkoumat, ani provést soud. Pro úspěšnost návrhu má procesní pasivita (byť v daném případě jen v rozhodné fázi, v samotném řízení o územním plánu) nesporný dopad, pokud nevyplývala z objektivních okolností, nebo pokud nezákonnost, na níž návrh soudu poukazuje, je zásadního rázu a má dopad na veřejné zájmy (k tomu srov. rozsudek NSS, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, č. j. 6 As 176/2015 - 31).

[49] I když obecně procesní pasivita navrhovatele nevede k odmítnutí návrhu soudem, nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch budou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, příp. připomínkou v průběhu řízení o návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona), oproti případu, kdy stěžovatelé zůstali před schválením změny územního plánu již zcela pasivní a námitky ani připomínky nepodali. V takovém případě zdůvodnění změny v obecné rovině obstojí (rozsudek 5 Aos 3/2013 - 33).

[50] Krajský soud v daném případě postupoval správně a vypořádal v rozsudku všechny argumenty uplatněné v návrhu podaném soudu. V obecné rovině proto posuzoval přiměřenost zvolené regulace jako takové a v rozsahu návrhu podaném soudu vypořádal pro úplnost i namítané nedostatky závěru odpůrce k připomínkám stěžovatelů ze dne 10. 4. 2015 (viz str. 13 a násl.).

[51] Vyhodnocení těchto připomínek ze strany odpůrce, a to ve fázi před zahájením řízení o územním plánu, odpovídá požadavkům zákona a nemohlo mít dopad do zákonnosti schválené změny územního plánu. Nejvyšší správní soud připomíná, že formulace obsahu připomínek a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje rozsah, ve kterém odpůrce tyto připomínky vypořádá. Stěžovatelé ve svých připomínkách pro společné jednání uvedli, že vlastní v lokalitě nemovitosti, na nichž plánují realizovat bytový dům, a doposud jim nebylo vydáno územní rozhodnutí, o jehož vydání poprvé požádali dne 22. 3. 2013. Navrhovaná změna územního plánu znemožňuje realizovat dům dle jejich projektu, který plně odpovídá platnému územnímu plánu. Proto ji vnímají jako flagrantní porušení práva, kterým jim bude způsobena újma v celkové výši 29.000.000 Kč, která spočívá v marně vynaložených nákladech na projektovou dokumentaci a ušlém zisku, kterého by v případě realizace projektu dosáhli. Jedná se o poškození majitele a investora, které zakládá majetkovou odpovědnost a není v zájmu města změnu územního plánu schvalovat. Odpůrce zcela správně podotkl, že zkoumání souladu stavebního záměru stěžovatelů s

územním plánem jde mimo rámec změny územního plánu a posuzuje jej stavební úřad v územním řízení. Rovněž upozornil na to, že územní řízení o žádosti stěžovatelů o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla opakovaně stavebním úřadem zastavena a nelze tudíž předjímat, že změna územního plánu znamená poškození investora, který v dobré víře vynaložil prostředky na pořízení nemovitostí a přípravu developerského projektu.

[52] Argumentace stěžovatelů byla vystavena na předpokladu, že jejich navrhovaný stavební záměr je v souladu s územním plánem a mělo by být vydáno územní rozhodnutí. Odpůrce proto reagoval adekvátně, když uvedl, že těmito skutečnostmi se nelze při pořizování navrhované změny územního plánu věcně zabývat. Jelikož však nebylo doposud rozhodnuto o umístění stavby, nemohli stěžovatelé s jistotou očekávat, že stavební záměr bude možné v jimi předpokládané podobě v území umístit. Způsob využití zastavěného území totiž není jediným regulativem daného území.

[53] Nad rámec uvedený krajským soudem a k námitkám uplatněným v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že cílem územního plánování je podle ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona *vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.* Uvedené ustanovení vyjadřuje spolu s § 18 odst. 2 stavebního zákona, který zavazuje k tomu, aby územní plánování zajistilo *předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území*, základní principy územního plánování.

[54] Jak uvedl Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10: *Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování*. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73).

[55] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu zastává názor, že správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití jednotlivých lokalit. V rámci posouzení zákonnosti vydaného opatření obecné povahy však posuzuje, zda řešení přijaté opatřením obecné povahy ve vztahu ke konkrétní osobě není zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. Správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v ustanovení § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na podnikání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soud ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76).

[56] Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: *a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle.* Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (kromě citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 – 192).

[57] Uvedenými východisky se krajský soud obecně řídil i v posuzovaném případě. Dospěl přitom k závěru, že napadené opatření obecné povahy je podepřeno důvody, které mají oporu v cílech a úkolech územního plánování tak, jak jsou vyjádřeny v § 18 stavebního zákona. Jak vyplývá z odůvodnění změny územního plánu, tato změna umožní zachovat bydlení v rodinných domech ve stávajícím stabilizovaném území s individuálním charakterem zástavby a tím přispívá k sociální soudržnosti obyvatel. Řešené území lze charakterizovat jako typické obytné příměstí s individuálním bydlením, které se rozkládá mezi řekami Vltavou a Malší, s těsnou zástavbou původní obce na břehu Vltavy a volným územím krajinného rázu říční nivy Malše s možností využití krajinně rekreačního potenciálu. Lokalita navazuje na území rozvojového zeleného klínu (stávající zelené plochy, které pronikají do městské struktury). Důvodem změny je zájem na zachování kompaktnosti a celistvosti tohoto stabilizovaného území. Na takto vyjádřený veřejný zájem na udržitelném rozvoji území poukázal již krajský soud v napadeném rozsudku a ani stěžovatelé s tímto vymezením nepolemizují. Naopak výslovně uvádějí, že si jsou stabilizované individuální zástavby v daném území vědomi.

[58] Důsledkem napadeného opatření obecné povahy byl stěžovateli v návrhu soudu tvrzený zásah do vlastnického práva; krajský soud proto zkoumal, zda je tento zásah činěn

v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, který ještě může vést k zamýšlenému cíli, zda nejde o exces, zaměřený jen proti záměru stěžovatelů, jak tvrdili. I Nejvyšší správní soud má napadené opatření obecné povahy za adekvátní prostředek k dosažení sledovaného účelu. Pokud je v daném případě cílem zachovat individuální charakter bydlení v řešeném území, základním předpokladem jeho dosažení je funkční vymezení zastavitelného území tak, aby bylo jeho prostřednictvím možné tento cíl naplnit. Posuzované území je nadále zastavitelným územím, na němž lze umísťovat stavby, a to i stavby bytového domu, ovšem s omezením na bytové domy pro bydlení individuálního charakteru o maximálně třech nadzemních podlažích. Vlastnické právo stěžovatelů tedy bylo změnou územního plánu dotčeno, a to i s ohledem na jejich záměr postavit na svých pozemcích bytový dům. Tento záměr však nebyl napadeným opatřením obecné povahy zcela vyloučen, ale toliko omezen co do charakteru stavby, kterou je možné v daném území umístit tak, aby byla respektována okolní stabilizovaná zástavba. Omezení tedy nepřesahuje míru nezbytnou k dosažení daného účelu.

[59] Z podkladů ve správním spise ani nevyplývá, že by bylo vlastnické právo stěžovatelů omezeno diskriminačním způsobem nebo že by bylo výsledkem libovůle nebo šlo o exces. Změna územního plánu spočívající ve změně zastavitelného území se týká řádově několika set pozemků různých vlastníků v celých makroblocích x a x. Toto území sousedí na západní straně s železniční tratí a na ostatních stranách taktéž s územím se stabilizovanou zástavbou individuálního bydlení, které bylo i před změnou téměř v celém rozsahu určeno územním plánem jako zastavitelné území s převažujícím charakterem obytným individuálním v příměstí (IN-3). Nelze tedy hovořit o diskriminačním přístupu v tom smyslu, že by pozemky navrhovatelů byly bez rozumného důvodu určeny k jinému využití než ostatní obdobné pozemky v regulovaném území. Z napadeného opatření obecné povahy je naopak zřejmé, že záměrem odpůrce bylo upravit využití pozemků v dané lokalitě komplexním způsobem ve snaze zachovat jednotný charakter území.

[60] V testu proporcionality v širším smyslu, rozporovaném stěžovateli, tedy napadené opatření obecné povahy obstojí.

[61] Ke konkrétním námitkám stěžovatelů vzneseným v kasační stížnosti je třeba úvodem zdůraznit, že správní soudy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy přezkoumávají v mezích uplatněných návrhových důvodů napadené opatření obecné povahy. Zejména pak otázku, zda opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v souladu se zákonem, zda ten, kdo je vydal, nepřekročil meze své působnosti nebo pravomoci, anebo zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud na uvedené zákonné vymezení upozorňuje z toho důvodu, že argumentace stěžovatelů (obdobně jako již v návrhu ke krajskému soudu) směřuje mimo jiné k tomu, že jejich stavební záměr byl v souladu s územním plánem před jeho změnou napadeným opatřením obecné povahy, a že tento záměr splňoval podmínky pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Tyto skutečnosti však nejsou v posuzovaném případě podstatné a Nejvyšší správní soud se jimi v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže věcně zabývat (když nadto ani nebyly obsahem námitek, včas uplatněných v řízení o územním plánu).

Nejvyšší správní soud proto dodává, že opatřením obecné povahy nelze měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65), tedy ani pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. Pravomocné umístění stavby tedy nelze změnou územního plánu zpochybnit. V posuzovaném případě ovšem nebylo žádné rozhodnutí o umístění stavby vydáno. Hodnocení otázky, zda je konkrétní stavební záměr (a to v jakékoli zpracované či upravené variantě) v souladu s územně plánovací dokumentací, přísluší výhradně stavebnímu úřadu v řízení o umístění stavby příp. správnímu soudu při přezkumu rozhodnutí vzešlých z tohoto řízení, a nikoliv odpůrci v procesu pořizování změny územního plánu.

[62] Tvrzení a případné dokazování tímto směrem tudíž nemá v posuzovaném případě žádnou relevanci. To se týká i znaleckého posudku, který stěžovatelé předložili až v řízení o kasační stížnosti. A to bez ohledu na skutečnost, že i jinak by byla vypovídací hodnota předloženého znaleckého posudku mizivá. Otázka, zda byly dodrženy podmínky územně plánovací dokumentace v době podání žádosti o rozhodnutí o umístění stavby, případně zda navržená stavba splňuje podmínky zákona č. 350/2012 Sb. a vyhlášky č. 501/2006 Sb., vybočuje z rozsahu otázek, které mohou být předmětem znaleckého posudku. Znaleckým posudkem lze řešit pouze otázky skutkové (srov. § 127 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád) a nikoliv právní otázku naplnění zákonných podmínek pro umístění konkrétní stavby. Znaleckým posudkem nelze ani nahradit úvahu stavebního úřadu o vlivu záměru ve vztahu k charakteru okolní zástavby, která náleží do diskreční pravomoci správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2014, č. j. 9 As 95/2012 – 131, nebo ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015 – 24). Uvedený znalecký posudek tak představuje pouze doplnění, resp. opakování argumentace uplatněné v kasační stížnosti.

[63] S ohledem na výše uvedené jsou liché i námitky, že krajský soud posoudil chybně soulad stavebního záměru s územním plánem a souvisejícími předpisy a hodnotil původní verzi stavebního záměru a nikoliv upravený projekt, který lépe respektoval okolní zástavbu. Krajský soud totiž správně hodnotil zákonnost napadeného opatření obecné povahy a nikoliv soulad konkrétního záměru stěžovatelů s územním plánem před jeho změnou. Tuto otázku vnesli do řízení stěžovatelé v souvislosti s tvrzeným legitimním očekáváním, že záměr lze v jeho předkládané podobě v území umístit. Krajský soud toliko odkázal na skutečnost, že v dané věci doposud nebylo vydáno územní rozhodnutí a že kromě způsobu využití zastavěného území (který byl předmětem změny územního plánu) existují také další regulativy území, které musí stavba splnit, aby mohla být v území umístěna. Nikde v napadeném rozsudku se však nevyjadřuje v tom směru, že by byl stavební záměr nesouladný s vyhláškou č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice, jak mu podsouvají stěžovatelé.

[64] Legitimní očekávání je v právu možné vyjádřit dvěma základními způsoby. Jednak je spojováno s vlastnickým právem a majetkem, tedy jako legitimní očekávání nabytí určitého majetku. Hovoří se o něm ve spojení s nutností chránit ve smyslu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod také jiné majetkové hodnoty než pouze klasické vlastnictví věci. Jedná se např. o pohledávky (často se hovoří přímo o nárocích – *claims*), v širším slova smyslu aktiva, jejichž realizaci

může majitel (nositel oprávnění) „legitimně očekávat“. V druhém významu je možné legitimním očekáváním rozumět ochranu očekávání určitého postupu orgánu (orgánů) veřejné moci, které tento orgán svými předchozími akty v adresátu veřejné moci vyvolal nebo v němž adresáta utvrzoval a podle něhož adresát veřejné moci jednal, resp. přizpůsobil mu své jednání. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 – 316, nebo LANGÁŠEK, T. *Ochrana legitimního očekávání*. In Sborník z konference Dny práva – 2008 – Days of law. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1854 – 1855).

[65] Pokud jde o legitimní očekávání v prvním významu, shora již bylo uvedeno, že do vlastnického práva stěžovatelů bylo zasaženo, avšak ústavně konformním způsobem a stěžovatelé jsou tudíž povinni takový zásah strpět. Je-li možné zasáhnout do práva vlastnického, tím spíše je možný zásah do tvrzeného legitimního očekávání realizace tohoto práva určitým způsobem.

[66] Z argumentace stěžovatelů vyplývá, že ve vztahu k orgánům veřejné moci očekávali, že bude k jejich stavebnímu záměru vydáno kladné územní rozhodnutí o umístění stavby a dále, že způsob využití zastavěného území v územním plánu zůstane nezměněný.

[67] Ani tyto úvahy však nemohou založit legitimní očekávání, jehož ochrana by v posuzovaném případě měla představovat limit ve vztahu k právu obce na samosprávu. Je třeba upozornit, že princip legitimního očekávání nelze v územním plánování aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, se v případě opatření obecné povahy jedná sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů a pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie, a to i s ohledem na zásadu zdrženlivosti při soudním přezkumu opatření obecné povahy a na ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona o poskytování náhrad (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Aos 2/2012 – 27). V dané věci přitom nikdy v minulosti nebylo stěžovatelům vydáno žádné rozhodnutí nebo vyjádření orgánů veřejné moci, z něhož by vyplývalo, že jejich stavební záměr je možné v dotčeném území umístit. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že bez dalšího nelze očekávat, že v území se stabilizovanou zástavbou objekty individuálního bydlení je možné umístit stavbu svým charakterem odlišnou (zde bytový dům kolektivního bydlení), a to ani tehdy, pokud to sám o sobě normovaný způsob využití stavebního pozemku nevylučuje. Ze zjištěných skutečností nevyplývá, že by v dané lokalitě byly bytové domy obdobného rozsahu běžně umísťovány a povolovány, a až ve vztahu ke stěžovatelům by byla tato praxe formou změny územního plánu revidována.

[68] Princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k zásahu do zájmu jiného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76). Na

územní plán pak v tomto smyslu nutno nahlížet jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené představitele (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15).

[69] Legitimním cílem napadeného opatření obecné povahy je však zachovat dané území pro výstavbu méně invazivních rodinných či bytových domů pro individuální bydlení na úkor rozsáhlejších a prostorově i infrastrukturně náročnějších bytových domů kolektivního bydlení. Opatření obecné povahy má obecný dosah a vztahuje se na celé dotčené území a všechny v budoucnu uvažované záměry v území bez ohledu na konkrétní vlastníky nemovitostí. Nejedná se tedy o diskriminační postup odpůrce.

[70] Stěžovatelé poukazují na postavení odpůrce, který schvaluje změnu územního plánu a zároveň je v územním řízení vlastníkem pozemků pro napojení inženýrských sítí. Jedná se však o dvě různá řízení s odlišným předmětem a pouze v prvním z nich vystupuje odpůrce v postavení, ve kterém uplatňuje vůči stěžovatelům svou pravomoc. Jak správně poukázal krajský soud, pokud se stěžovatelé domnívali, že postup města coby vlastníka infrastruktury v územním řízení byl protiprávní, bylo na místě bránit se jinými právními prostředky. Proti opakovanému zastavení územního řízení však stěžovatelé nijak nebrojili ani nepodali řádný opravný prostředek. Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o této kasační stížnosti nepřísluší hodnotit zákonnost či správnost rozhodnutí o zastavení řízení o umístění stavby. Lze toliko podotknout, že k umožnění napojení budoucí stavby na technickou infrastrukturu nakonec došlo prostřednictvím smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemena uzavřené mezi navrhovatelem a) a městem. Tyto skutečnosti se však nemohou promítnout do přezkumu napadeného opatření obecné povahy.

[71] Je třeba dále poukázat na to, že územní plánování je činností kontinuální a územně plánovací dokumentace není dokumentací neměnnou. Stavební zákon počítá v ustanovení § 55 a násl. s pravidelným vyhodnocením územního plánu a změnou územního plánu. Promítají se zde jednak změny, ke kterým fakticky dochází v důsledku rozvoje a případných nových potřeb obce, jednak i rovina politická, přičemž určité uspořádání území, které se v minulosti jevilo být vhodným řešením, již nemusí odpovídat potřebám, které jsou v současnosti vnímány jako aktuální. Nelze tedy bez dalšího přijmout úvahu stěžovatelů, že pokud došlo ke změně územního plánu, musí to nutně znamenat, že původní územní plán byl „závadný“ nebo v rozporu s objektivním veřejným zájmem, a tyto vady měl odpůrce zjistit mnohem dříve. Naopak institut změny územního plánu je adekvátní reakcí na potřeby systematických změn, které vyjdou najevo až po účinnosti územního plánu a nebyly v procesu pořizování územního plánu identifikovány. Územní plán města České Budějovice účinný v době vydání napadeného opatření obecné povahy byl nadto schválen již v roce 2000, tedy ve značném časovém odstupu [pouze pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že z veřejně dostupných internetových stránek odpůrce lze zjistit, že usnesením zastupitelstva města České Budějovice ze dne 12. 11. 2015, č. 271/2015, byl vydán nový územní plán, který je účinný od 8. 12. 2015]. Dílčí

změna územního plánu bude v případě takto dlouhého časového úseku od jeho vydání spíše pravidlem, zejména pak u velkého statutárního města.

[72] Se stěžovateli nelze souhlasit ani v tom, že napadeným opatřením obecné povahy je upravena materie, která má být předmětem nikoliv územního plánu, ale regulačního plánu. Podle části I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, obsahuje textová část územního plánu mimo jiné *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití).* Způsob využití zastavěného území i výšková regulace zástavby (jako jedna ze základních podmínek ochrany krajinného rázu) je tedy dle uvedeného ustanovení předmětem úpravy územního plánu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016 – 56).

V.
Závěr a náklady řízení

[73] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[74] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v řízení úspěch neměli, proto jim nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze *na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.* Odpůrce není malou obcí, ale naopak krajským městem, od něhož lze *a contrario* očekávat dispozici odborným personálem schopným adekvátně obhajovat před soudem výstupy své činnosti. Osobě zúčastněné na řízení nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nejsou dány ani jiné zvláštního zřetele hodné důvody, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení [§ 60 odst. 5 s. ř. s.].

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

pokračování

V Brně dne 30. listopadu 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu