



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

navrhovatele: **K. K.,**
bytem X,
zastoupen advokátem JUDr. Emilem Fleglem,
se sídlem K Chaloupkám 2, Praha,

proti

odpůrci: **město Mnichovice,**
se sídlem Masarykovo náměstí 83, Mnichovice,
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.,
se sídlem Klokotská 103, Tábor,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Mnichovice – schváleného usnesením Zastupitelstva města Mnichovice ze dne 24. 9. 2018, č. 18-07-003,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Mnichovice – schválené usnesením Zastupitelstva města Mnichovice ze dne 24. 9. 2018, č. 18-07-003, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v části, v níž byla stanovena podmínka ve výrokové části územního plánu, v podkapitole F.1 Plochy s rozdílným způsobem využití, části |BR| Bydlení v rekreačních oblastech, která zní: „Umísťování nových staveb pro bydlení je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť“, a to pouze ve vztahu k pozemkům p. č. X a X v katastrálním území M. u Ř..

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Mnichovice – vydaného usnesením Zastupitelstva města Mnichovice ze dne 24. 9. 2018, č. 18-07-003 (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“). Důvody spatřuje v tom, že byl územním plánem zkrácen na svém vlastnickém právu k pozemkům p. č. st. X, jehož součástí je stavba, a p. č. X v katastrálním území M. u Ř. (dále také jen „pozemky navrhovatele“) tím, že byly zařazeny do funkční plochy bydlení v rekreačních oblastech s podmínkou územní studie prověřující požadavky na šířky veřejných prostranství a konkrétní požadavek na ustoupení oplocení, a dále tím, že umístování nových staveb pro bydlení je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť. Navrhovatel považuje územní plán za nezákonný, jelikož odpůrce nezohlednil námitky navrhovatele a odmítl vypořádat námitku podjatosti. Opatření obecné povahy je nepřezkoumatelně odůvodněno, přičemž představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatele v rozporu se zásadou proporcionality a působí vůči němu diskriminačně.

Obsah návrhu a vyjádření k návrhu

2. Navrhovatel úvodem návrhu uvedl, že jeho pozemky byly doposud zařazeny v kategorii RCH – rekreace – chatové kolonie a osady bez omezujících podmínek. Nyní se zde nachází povolená a zkolaudovaná stavba rekreačního objektu. Podmínky využití pozemků stanovené územním plánem navrhovatel považuje za nekoncepční, nelogické a v rozporu s trvale udržitelným rozvojem území.
3. Podle navrhovatele je podmínka napojení na veřejnou vodovodní a kanalizační síť nesplnitelná, neboť ji nelze vymáhat. Fakticky tedy představuje stavební uzávěru. Nejbližší dostupné napojení na veřejnou kanalizaci se nachází ve vzdálenosti asi 230 m od hranice pozemků navrhovatele a muselo by být vedeno přes soukromé pozemky.
4. Navrhovatel namítl, že odpůrce vydal opatření obecné povahy, aniž bylo rozhodnuto o jeho námitce podjatosti pověřeného zastupitele pro územní plán.
5. Třebaže nebyl navrhovatel v procesu přijímání územního plánu aktivní, považuje odůvodnění stanovení podmínek pro využití jeho pozemků za nepřezkoumatelné, protože odpůrce neuvedl pro tuto regulaci žádné argumenty. Navrhovatel odmítl odůvodnění nutnosti připojení na veřejnou vodovodní síť pro jeho nepřesvědčivost. Regulace je nešetrná, diskriminační a projevuje znaky libovůle.
6. Navrhovatel má přijaté řešení za jednak nepřiměřené, neboť jeho vlastnické právo bylo omezeno bez zákonného důvodu, jednak za nevhodné, jelikož neumožňuje dosažení sledovaného cíle (viz test proporcionality plynoucí z judikatury NSS). Využití jeho pozemků je podmíněno vydáním územní studie v závislosti na vůli pořizovatele, aniž by ji mohl navrhovatel vymáhat. Nebyl prokázán veřejný zájem na uvedené regulaci. Vůči navrhovateli je přijatá úprava území zjevně nepřiměřená, excesivní, šikanózní,

diskriminační a neodůvodněně zasahuje do jeho základních práv. Tím byly porušeny § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že vydal územní plán v souladu s právními předpisy, přičemž poukázal na meze soudního přezkumu. Zdůraznil, že navrhovatel byl pasivní v průběhu pořizování územního plánu, k čemuž odkázal na četnou judikaturu NSS a nález Ústavního soudu. Podle odpůrce nemá navrhovatel aktivní věcnou legitimaci vzhledem ke své pasivitě. Ze změny kategorizace pozemků může navrhovatel těžit, neboť nyní zde může umístit nové stavby určené pro bydlení, což původní regulace vůbec neumožňovala. K podmínce připojení staveb na vodovodní síť odpůrce uvedl, že tato podmínka se týká jen nových staveb pro bydlení. Vůbec nedošlo k zásahu do práv navrhovatele, jelikož může nakládat se svými nemovitými věcmi jako doposud. Nadto nyní může na svých pozemcích umístit stavby pro bydlení, což mu bylo dříve zapovězeno. Regulace území je přiměřená. Podmínka napojení na vodovodní síť je dána zvýšenou spotřebou vody a produkcí splašků, a dále tím, že se pozemky navrhovatele nacházejí v ochranném pásmu městských studen. Podmínka územní studie byla zavedena z důvodu vyřešení velmi špatné dopravní dostupnosti celé lokality a netýká se pouze pozemků navrhovatele, nýbrž všech vlastníků nemovitých věcí v této oblasti. Odpůrce vypořádal námitku podjatosti v rámci vypořádání námítky č. 9a. Zastupitelstvo o ní nerozhodovalo v režimu správního řádu, ale podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Institut podjatosti podle § 14 správního řádu se neuplatní ani přiměřeně, protože otázku střetu zájmů upravuje § 83 odst. 2 obecního zřízení (viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, čj. 7 As 336/2017 – 50). Kdyby byla námitka posuzována podle § 14 odst. 3 správního řádu, byla uplatněna opožděně. Případné vyloučení zastupitele nemohlo zasáhnout do práv navrhovatele. Dále odpůrce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2019, čj. 51 A 27/2019 – 102, který se týká totožné věci.
8. Navrhovatel v replice setrval na svém procesním stanovisku. Zdůraznil, že existují důvody pro zrušení opatření obecné povahy, přestože nebyl aktivní v procesu jeho přijímání. Dále odmítl zužující pojetí věcné legitimace tvrzené odpůrcem, neboť je neudržitelné domnívat se, že územním plánem nemohlo dojít k zásahu do jeho práv.
9. Při jednání setrvali účastníci na svém procesním stanovisku.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
11. Z územního plánu města Mnichovice z května 2002 vyplývá, že pozemky navrhovatele byly zařazeny do plochy Rekreace – chatové kolonie a osady (RCH). V těchto plochách bylo jako přípustné využití stanoveno: „pro drobné stavby rekreační využití objektů a ploch pro individuální rekreaci“. Podmíněně bylo připuštěno jejich využití k trvalému bydlení v již povolených stavebních objektech, k nezbytně nutnému technickému vybavení sloužícímu výhradně pro zajištění rekreační funkce a k doplňkovým stavbám na pozemcích staveb hlavních, vyjma staveb garáží. Nepřípustným způsobem využití byla nová výstavba objektů sloužících k trvalému bydlení, dále objekty občanského vybavení a služeb a veškeré výrobní provozy, služby a aktivity. Způsoby využití byly doplněny regulačními podmínkami, podle nichž stavba musí být řešena komplexně, s veškerými

přístupovými, zásobovacími, odstavnými komunikacemi a plochami, podmínkou vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení je zajištění úplného technického vybavení objektů, předmětem stavby musí být úprava a ozelenění okolních ploch, všechny novostavby musí být řešeny jako volně stojící, maximální podlažnost je 1 nadzemní podlaží. Realizace stavebních aktivit nebyla podmíněna zpracováním urbanistické studie. Změny č. 1, 2 a 3 územního plánu nepřinesly ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům žádné změny.

12. Ve schváleném zadání nového územního plánu byly vymezeny požadavky, které mají být v průběhu pořizování územního plánu prověřeny. Jedním z těchto požadavků je stanovení podmínek konverzí chatových oblastí na plochy pro rodinné domy (dostupnost, točny, rozšíření a propojení komunikací). V zadání jsou rovněž identifikovány problémy v území, mezi něž patří konverze části chatových oblastí k trvalému bydlení bez odpovídající infrastruktury, dopravní problémy. S tím souvisí další vymezený problém, a to nízká prostupnost a nedostatečné profily komunikací, zejména v chatových oblastech. V průběhu procesu pořizování nového územního plánu požádal odpůrce přípisem ze dne 22. 9. 2015 o podmínění rozvoje plochy, v níž se nachází navrhovatelovy pozemky, zpracováním územní studie, a to za účelem řešení dopravního napojení lokality.
13. V průběhu pořizování územního plánu neuplatnil navrhovatel žádné námítky, které by se týkaly věcného řešení jeho pozemků v postupně zpracovávaných a projednávaných návrzích územního plánu. Pouze v roce 2014 podal žádost o odročení veřejného jednání (dne 15. 7. 2014) a následným podáním ze dne 3. 8. 2014 vyjádřil nesouhlas s celým procesem pořizování územního plánu z důvodu, že se na něm jako určený zastupitel podílí JUDr. Z..
14. Zastupitelstvo odpůrce završilo proces pořizování územního plánu dne 24. 9. 2018 vydáním územního plánu. Z grafické části územního plánu města Mnichovice ze září 2018 (N.2 Hlavní výkres) soud zjistil, že pozemky navrhovatele jsou součástí zastavitelného území a zahrnuty do plochy s rozdílným způsobem využití BR – bydlení v rekreačních oblastech. Z koordinačního výkresu (O.1) grafické části územního plánu se podává, že pozemky navrhovatele jsou zahrnuty do území, v němž je rozhodování podmíněno zpracováním územní studie US8. Z výkresu veřejné technické infrastruktury – kanalizace a vodní hospodářství (N.6) grafické části územního plánu plyne, že navrhovatelovy pozemky se nachází ve vnějším pásmu hygienické ochrany 2. stupně stávajících studní č. 1, 2 a 3.
15. Z výrokové části územního plánu (srov. část B. Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje hodnot, str. 12) se podává, že zástavba z posledních let se často chaoticky a bezkonceptně rozšiřuje a zabírá zemědělskou půdu v okolí obce; původně rekreační chatové oblasti na okolních kopcích se postupně přetavují na obytnou zástavbu. Ulice jsou ve svých šířkových profilech podměrečné a zmatečně vedené s mnohými slepými cestami, některé dokonce bez možnosti otáčení vozidel (dle průzkumů 126 slepých ulic). V území, kde je rozvoj podmíněný územními studiemi US7, US8 (zahrnuje pozemky navrhovatele) v plochách BR - Bydlení v rekreačních oblastech, je navrženo rozšíření nevyhovujících úzkých cest. Každá stavba vyžadující územní rozhodnutí nebo územní souhlas apod. je podmíněna ustoupením oplocení pro rozšíření veřejného prostranství, pokud je jeho šířka nevyhovující. Územní studie určí přesné požadavky na šířky veřejných prostranství (srov. část D.2 Veřejná prostranství, str. 20). Na straně 36 výrokové části územního plánu jsou popsány podmínky využití ploch BR – bydlení v rekreačních

oblastech. Jako podmíněně přípustné využití je zde uvedeno bydlení v rodinných domech. Umísťovat novostavby a dostavovat či přestavovat stávající, již postavené a schválené objekty rodinných domů je možné pouze za podmínky, že k nim vede zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m, končící nejdále 50 m od stavby. Jako doplňující podmínka je stanoveno, že každá stavba budovy, vyžadující územní rozhodnutí nebo územní souhlas apod. (např. včetně přeměny stavby pro individuální rekreaci na rodinný dům), je podmíněna ustoupením oplocení pro rozšíření veřejného prostranství, pokud je jeho šířka nevyhovující. V lokalitě N. V. a P. T. (zahrnuje pozemky navrhovatele) budou prověřeny šířky veřejných prostranství a konkrétní požadavek na ustoupení oplocení územní studií. Umísťování nových staveb pro bydlení je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť. Umísťování nových staveb je možné pouze na těch místech, kde je vystavěna průjezdná komunikace, případně komunikace s obratištěm, přičemž maximální délka komunikace bez možnosti otočení je 100 m. Výroková část územního plánu v části K.2 Územní studie (viz str. 51) dále stanovila, že územní studie US8 bude řešit zejména veřejnou infrastrukturu ve vymezeném území. Stanoví minimální šířky veřejných prostranství s ohledem na terénní konfiguraci a požadavky dopravního řešení a vedení infrastruktury. Bude řešit problematiku veřejné technické infrastruktury (zejména zásobování vodou a odvod odpadních a dešťových vod), prověří dopravní řešení – zejména dopravní režim a šířky komunikací – a stanoví požadavky na ustoupení oplocení pozemků v řešené lokalitě. Lhůta pro vložení dat o studii do evidence územněplánovací činnosti činí 6 let od data vydání územního plánu. Textová část odůvodnění opatření obecné povahy potvrzuje východiska regulace a podmínky uvedené ve výrokové části územního plánu [srov. část C.3 Požadavky na plošné a prostorové uspořádání území (urbanistickou koncepci a koncepci uspořádání krajiny), na str. 13, část C.4 Požadavky na řešení veřejné infrastruktury na str. 14 a násl., část C.8 Požadavky a pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů v území na str. 19 (konverze částí chatových oblastí k trvalému bydlení bez odpovídající infrastruktury, dopravní problémy a nízká prostupnost a nedostatečné profily komunikací, zejména v chatových oblastech a některých místních částech), část C.10 Požadavky na vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití územní studií, na str. 20, část E.4 Urbánní struktura a veřejná prostranství, str. 43].

16. Samostatnou přílohou odůvodnění textové části územního plánu je rozhodnutí o námitkách s jejich odůvodněním a vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. O „námitce“ navrhovatele ze dne 3. 8. 2014 bylo rozhodnuto na str. 25 rozhodnutí o námitkách k opakovanému veřejnému projednání konanému dne 28. 7. 2014 (námitka č. 39). Námitce nebylo vyhověno. V odůvodnění rozhodnutí o námitce je uvedeno, že pořizovateli byla doručena žádost o odložení opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu z důvodu zřejmé podjatosti určeného zastupitele JUDr. Z.. Žádost byla zamítnuta s odůvodněním, že při pořizování územního plánu se postupuje podle stavebního zákona, který neupravuje odložení veřejného projednání. Pořizovatel územního plánu je povinen pokračovat v jeho pořizování, dokud zastupitelstvo města nerozhodne o zastavení tohoto procesu. Pořizovatel je vázán usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 24. 11. 2014, jímž byl zvolen určeným zastupitelem JUDr. Z.. Námitka podjatosti je institutem správního řízení, který se zde nepoužije.

Posouzení návrhu soudem

17. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou a splněny jsou i všechny další procesní podmínky (podmínky řízení) pro jeho věcné projednání. Soud proto návrh věcně projednal, k čemuž na žádost odpůrce nařídil jednání.
18. Soud se dále zabýval otázkou, zda navrhovatel vůbec mohl být územním plánem zkrácen na svých právech. Podle judikatury má soud při posuzování aktivní legitimace zkoumat reálné dotčení práv navrhovatele. Odmítnout návrh proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je však možné (kromě nedostatku procesní legitimace) jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 – 59, či ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení zabíhat příliš do hloubky, např. řešit pravdivost navrhovatelových tvrzení apod. Navrhovateli by tudíž k dosažení věcného projednání návrhu mělo zpravidla postačit, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014 – 85). To tvrzení navrhovatele v projednávaném návrhu splňuje. Stručně řečeno tvrdí, že opatření obecné povahy nyní vyžaduje pro realizaci nové stavby (ať již k rekreaci, nebo k trvalému bydlení) na jeho pozemcích zpracování územní studie s tím, že nové stavby k trvalému bydlení musí být připojeny na vodovodní a kanalizační řad.
19. Soud na základě porovnání obsahu opatření obecné povahy a předchozího územního plánu z roku 2002 dospěl k závěru, že nelze přisvědčit tvrzení odpůrce, že opatření obecné povahy nijak nezkracuje navrhovatele na jeho právech. Předchozí územní plán sice na rozdíl od napadeného územního plánu neumožňoval realizovat na pozemcích navrhovatele nové stavby k bydlení (ani přestavovat rekreační stavby na stavby k trvalému bydlení), ovšem umožňoval stavět nové stavby k rekreaci. Napadené opatření obecné povahy ovšem podmíněním vydání jakéhokoli územního rozhodnutí či územního souhlasu pořízením územní studie brání (maximálně po dobu 6 let) realizaci nové stavby k rekreaci, případně změně již dokončené stavby k rekreaci vyžadující územní rozhodnutí či územní souhlas. V tomto rozsahu nepochybně bylo zasaženo do vlastnického práva navrhovatele k jeho pozemkům. Na tom nic nemění, že podle napadeného územního plánu lze nově na pozemky umístit stavby k trvalému bydlení, popř. přestavět rekreační objekty na stavby k trvalému bydlení. Napadený územní plán naproti tomu navrhovateli nijak nebrání v užívání pozemků a staveb na nich stávajícím způsobem. Ve vztahu k již existujícím stavbám, není-li zamýšlena jejich změna či konverze na stavbu k trvalému bydlení, nevyvolává nový územní plán žádné účinky. Byť tedy navrhovatel v návrhu nepřednesl žádné konkrétní tvrzení, v němž by specifikoval, jak konkrétně ho napadený územní plán omezuje v jeho vlastnickém právu (tedy realizaci jakého záměru navrhovatele brání), je třeba s ohledem na shora uvedené dospět k závěru, že napadený územní plán obsahuje faktickou změnu regulace, která limituje možnosti připuštěné územním plánem z roku 2002. O věcné legitimaci navrhovatele v daném sporu proto soud nepochybuje.
20. Soud se dále zabýval rozsahem věcné legitimace navrhovatele. Ten v návrhu svoji legitimaci odvozoval od vlastnického práva k pozemkům p. č. X a st. X a v tomto rozsahu žádal zrušit napadené opatření obecné povahy. Výpisem z listu vlastnictví č. X ze dne 6. 10. 2019 bylo prokázáno, že navrhovatel v okamžiku zahájení soudního řízení skutečně byl vlastníkem těchto pozemků, přičemž výměra pozemku p. č. X činila 1 760 m². Následně

soud zjistil, že navrhovatel převedl pozemek p. č. st. X a část pozemku p. č. X (nově vzniklý pozemek p. č. X o výměře 775 m²) Ing. L. Ř. a Ing. J. Ř.. Vklad práva byl zapsán do katastru nemovitostí dne 21. 10. 2020 s právními účinky ke dni 29. 9. 2020. Ke dni rozhodování soudu tak byl navrhovatel vlastníkem pouze části původního (myšleno ke dni zahájení soudního řízení) pozemku p. č. X, a to pozemku p. č. X o výměře 849 m² a pozemku p. č. X o výměře 136 m². Skutečnost, že v souvislosti s kupní smlouvou ze dne 23. 9. 2020, kterou navrhovatel uzavřel s manžely Ř., byly z původního pozemku p. č. X odděleny pozemky p. č. X a X, je prokázána tím, že součet výměr stávajících pozemků p. č. X, X a X se shoduje s výměrou pozemku p. č. X ke dni 6. 10. 2019 ($849 + 775 + 136 = 1760$). Na listu vlastnictví č. X (jako vlastník je zapsán navrhovatel) dle stavu ke dni 20. 11. 2020 přibyl oproti stavu ke dni 6. 10. 2019 pozemek p. č. X, aniž by přibyl jakýkoliv nový nabývací titul. Je tedy zřejmé, že pozemek p. č. X vznikl oddělením od stávajícího pozemku p. č. X. Soud posuzuje věcnou legitimaci navrhovatele podle stavu ke dni vydání rozhodnutí. Navrhovateli tedy v tomto řízení svědčí aktivní věcná legitimace pouze ve vztahu k pozemku p. č. X (o výměře 849 m²) a pozemku p. č. X podle stavu k 20. 11. 2020. Naopak mu v průběhu řízení přestala svědčit aktivní věcná legitimace ve vztahu k pozemku p. č. st. X a p. č. X (část původního pozemku p. č. X). Soud přípisem ze dne 6. 11. 2020, čj. 55 A 84/2019 – 76, poučil navrhovatele o právu navrhnout záměnu účastníků v části předmětu řízení. Navrhovatel na toto poučení nijak nereagoval a na výslovný dotaz soudu při jednání potvrdil, že nečiní žádný procesní návrh v tomto ohledu. Soud za tohoto stavu uzavřel, že navrhovatel se nemůže domáhat zrušení opatření obecné povahy v části týkající se pozemku p. č. st. X a pozemku p. č. X, které jsou součástí předmětu řízení, jak jej navrhovatel vymezil v návrhu na zahájení řízení. V tomto rozsahu proto soud návrh bez dalšího zamítl pro nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele.

21. Soud se proto dále zabýval důvodností návrhu na zrušení opatření obecné povahy pouze ve vztahu k pozemku p. č. X (o výměře 849 m²) a pozemku p. č. X podle stavu k 20. 11. 2020. Hovoří-li proto soud níže o navrhovatelových pozemcích, pak již jen v tomto významu (zúžený rozsah oproti návrhu navrhovatele).
22. Soud předesílá, že rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu limituje neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v území řešeném územním plánem na to, aby územní plán stanovil pro takový pozemek způsob využití, který vlastník požaduje. V dané souvislosti totiž Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, konstatoval, „že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním – § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci“ (viz též rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17, a ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 224/2018 – 62).
23. Vlastníkům pozemků proto v rámci procesu přijímání územního plánu primárně přísluší právo vyjádřit se k navrhovanému funkčnímu využití jejich nemovitých věcí, přičemž však podle rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016 – 68, „[p]rávo „vyjádřit se“

neznamená veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil určitý pozemek jako zastavitelnou plochu, resp. provedl změnu způsobu využití pozemku. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem“ (srov. také rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, čj. 4 As 281/2018 – 41).

24. Soud se dále zabýval tím, jaký vliv má na rozhodnutí ve věci skutečnost, že navrhovatel byl zcela pasivní v procesu přijímání územního plánu (nepodal žádnou věcnou námitku proti řešení jeho pozemků obsaženému v návrhu územního plánu). O tom, že byl pasivní, není mezi účastníky sporu. K tomu soud uvádí, že podle judikatury to samo o sobě navrhovatele nezavazuje práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., v tom lze tedy dát navrhovateli za pravdu. Ovšem jeho pasivita zcela jistě sehrává důležitou roli při posuzování důvodnosti návrhu. Soud ve správním soudnictví totiž nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (*a contrario* práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, bod 26).
25. Jestliže tedy navrhovatel neuplatnil v průběhu pořizování územního plánu věcné námitky, jak tomu bylo v projednávané věci, nemůže se soud zabývat přiměřeností řešení obsaženého v napadeném územním plánu (rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 – 43, ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013 – 29, zejména bod 16, ze dne 24. 1. 2019, čj. 7 As 461/2018 – 23, ze dne 10. 7. 2020, čj. 5 As 66/2019 – 41, a ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019 – 38). Výjimku představují pouze případy, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35, a v něm citovanou judikaturu). O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť zásah do vlastnického práva navrhovatele v důsledku přijetí opatření obecné povahy není takového charakteru, aby svojí intenzitou dosáhl účinků srovnatelných s vyvlastněním (k tomu viz bod 19 shora). Zpochybnění proporcionality přijatého řešení pak nepředstavuje námitku ohledně porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, k čemuž by bylo třeba přihlédnout i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném procesně pasivním vlastníkem pozemků (viz rozsudek NSS čj. 6 Aos 3/2013 – 29, body 17 a násl.). Závěr o nemožnosti posuzovat přiměřenost zvoleného řešení ovšem neznamená,

že by se soud nemohl k návrhu navrhovatele, jenž byl v průběhu pořizování územního plánu zcela pasivní, zabývat otázkou souladu napadeného opatření obecné povahy s kogentními hmotněprávními ustanoveními stavebního zákona (např. § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona, viz níže) a správností postupu při zjišťování skutkového stavu. V tom je tedy možné souhlasit s navrhovatelem.

26. Soud vyhodnotil námitku navrhovatele týkající se podjatosti pověřeného zastupitele jako nedůvodnou. Z předložené dokumentace vyplývá, že navrhovatel patřil mezi osoby, které dne 21. 7. 2014 žádaly o odložení opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu z důvodu podjatosti pověřeného zastupitele pro územní plánování. Ze správního spisu přitom plyne, že Městský úřad Říčany jakožto pořizovatel napadeného opatření obecné povahy reagoval na tuto žádost tak, že institut odložení veřejného projednání stavební zákon nezná. Proto nemohlo být žádosti vyhověno. Ve vztahu k otázce podjatosti pak uvedl, že námitka podjatosti se podává vůči úřední osobě, tedy osobě bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu v konkrétním správním řízení, o takovou situaci se však v dané věci nejedná. Krajský úřad, jemuž byla otázka podjatosti určeného zastupitele předložena pořizovatelem územního plánu k posouzení, pak v přípisu ze dne 21. 9. 2015 uvedl, že proces pořizování územního plánu se řídí postupem dle § 44 až § 54 stavebního zákona, kde je upravena role určeného zastupitele, kterého volí ze svého středu zastupitelé obce, kteří jej rovněž mohou odvolat. Tento určený zastupitel sám ve věci nerozhoduje, rozhoduje zastupitelstvo obce, určený zastupitel tak není oprávněnou úřední osobou ve smyslu § 14 správního řádu.
27. Navrhovatel pak podáním ze dne 3. 8. 2014 uplatnil námitku vůči celému procesu pořizování územního plánu z důvodu, že se na něm jako určený zastupitel podílí JUDr. Z.. Tato námitka vůbec nesměřuje proti věcnému řešení návrhu územního plánu v rozsahu, v němž jsou dotčeny navrhovatelovy pozemky. O této námitce bylo odpůrcem rozhodnuto (námitka pod č. 39 na str. 25 odůvodnění rozhodnutí o námitkách). Námitka navrhovatele tak nebyla opomenuta, bylo o ní rozhodnuto a rozhodnutí odůvodněno. Samotnou podjatostí určeného zastupitele JUDr. Z. se odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce nezabýval, neboť vyložil, že postup dle § 14 správního řádu se na proces pořizování územního plánu neužije. Soud nemůže vypořádání námitky nic vytknout a dodává, že odkaz odpůrce na rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185, je přílehlavý. V něm totiž Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]orušení oznamovací povinnosti je u vybraných členů orgánů ve vybraných oblastech sankcionováno jako přestupek podle zákona o střetu zájmů, u všech členů orgánů pak politickou odpovědností, jež může ústít do nevolení v následných obecních volbách. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovodit pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupiteli by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. Při porušení rozhodovací povinnosti pak není možné o vlivu na opatření obecné povahy vůbec uvažovat, neboť rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení určitého zastupitele z projednávání a rozhodování věci není vůči tomuto zastupiteli závazné a vynutitelné.“ Z obsahu správního spisu je přitom patrné, že uplatněná námitka střetu zájmů nezůstala skryta mezi písemnostmi shromážděnými v procesu pořizování územního plánu bez reakce, ale byla artikulována i ústně na opakovaném veřejném projednání dne 28. 7. 2014, byla předložena Krajskému úřadu Středočeského kraje a

vyjadřovalo se k ní ostatně i odůvodnění rozhodnutí o námitkách schvalované zastupitelstvem odpůrce. Zastupitelé odpůrce tak museli být s existencí takové námítky obeznámeni (v roce 2014 byli o uplatnění námitek podjatosti JUDr. Z. vyrozuměni tehdejší členové zastupitelstva předsedkyní komise pro územní plánování, viz email Ing. T. ze dne 23. 8. 2014). Nelze tedy dovodit, že by se jednalo o onen extrémní případ, kdy by výjimečně utajení střetu zájmů zastupitele mohlo mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

28. Aplikace § 14 správního řádu je ve vztahu k opatření obecné povahy vydanému podle stavebního zákona v podstatě nemožná, neboť v první řadě v řízení o vydání opatření obecné povahy neexistují účastníci řízení, je tak vyloučeno aby osoba podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu mohla mít poměr k účastníkům řízení, a za druhé je poměr k věci s vydáváním územního plánu pojmově spjat, neboť právě prostřednictvím něho orgán obce reguluje činnost na svém území. Lze ostatně připomenout rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 151/2018 – 63, v němž bylo vysvětleno, že o systémové podjatosti v oblasti samostatné působnosti územních samosprávních celků nelze ani uvažovat. Každý ze zastupitelů, kteří v samostatné působnosti rozhodli o přijetí územního plánu, nepochybně měl určitý vztah k regulovanému území. Dovodit, že z tohoto důvodu nemohou o dané otázce hlasovat (a že má rozhodnout např. zastupitelstvo jiné obce), je absurdní. Soud se ztotožnil s odpůrcem v tom, že rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2017, čj. 10 As 68/2017 – 32, nelze v projednávané věci aplikovat, neboť byl vydán za naprosto odlišných okolností. Nejvyšší správní soud se v něm zabýval námitkou podjatosti v rámci správního řízení o přestupku, nikoliv v souvislosti s procesem pořizování územního plánu a osobou určeného zastupitele. Proto v žádném případě nemůže jít o důvod pro zrušení části opatření obecné povahy (shodně viz rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2019, čj. 51 A 27/2019 – 102, a ze dne 14. 1. 2020, čj. 54 A 80/2019 – 110).
29. Navrhovatel ostatně ani neuvedl, jakým způsobem byla ovlivněna regulace vztahující se k jeho pozemkům tím, že určený zastupitel má na území odpůrce významné vlastní majetkové zájmy. Navrhovatel neuvedl, z jakého důvodu by měl být JUDr. Z. zainteresován na přijetí takového věcného řešení, které by navrhovatele záměrně poškozovalo. Z korespondence vedené mezi odpůrcem a pořizovatelem územního plánu, která je součástí správního spisu, plyne, že požadavky a stanovisko odpůrce artikulovala od roku 2015 starostka Mgr. P., a to v součinnosti s Ing. T. (předsedkyní komise pro územní plánování). Bylo by tedy značně přehnané domnívat se, že jménem odpůrce se vyjadřoval především určený zastupitel JUDr. Z.. Jelikož navrhovatel nepodal žádné věcné námitky, nemůže tvrdit ani to, že jeden z členů zastupitelstva, které o námitkách rozhoduje, byl vyloučen z důvodu podjatosti (ve vztahu k osobě navrhovatele nebo jeho pozemkům).
30. Soud nepřisvědčil námitce navrhovatele, podle níž je odůvodnění územního plánu nepřezkoumatelné ve vztahu k regulaci jeho pozemků. V této souvislosti je třeba předeslat, že navrhovatel nemůže odpůrci důvodně vytýkat, že napadené opatření obecné povahy neobsahuje odůvodnění, proč navrhovatelovy pozemky byly zařazeny do konkrétní plochy, proč v ní byly stanoveny dané regulativy a jiné podmínky, natož pak odůvodnění přiměřenosti přijatého věcného řešení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele. Takové odůvodnění by muselo být součástí opatření obecné povahy pouze tehdy, pokud by navrhovatel podal tomu odpovídající námitky. Požadavky, které navrhovatel v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy klade na odůvodnění opatření obecné povahy, jsou zcela přemrštěné za situace, kdy ve vztahu k pozemkům navrhovatele nebyly

uplatněny žádné věcné námitky (viz rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2014, čj. 7 As 186/2014 – 48). Námitky jsou totiž nástrojem, jehož prostřednictvím vlastník pozemků vystupuje z masы neurčitých subjektů, vůči nimž má opatření obecné povahy působit, a uplatňuje své stanovisko ke konkrétní části návrhu územního plánu. Teprve uplatněním námitky je odpůrci umožněno vůbec reagovat na výhrady dotčených osob (seznámit se s nimi a vypořádat je). Navrhovatel věcné námitky neuplatnil, aniž uvedl jakýkoliv důvod, proč tak neučinil. Z aktivity žalobce v roce 2014 je přitom zřejmé, že si byl dobře vědom skutečnosti, že probíhá pořizování nového územního plánu.

31. Skutečnost, že pozemky navrhovatele byly zařazeny do kategorie BR – bydlení v rekreačních oblastech, jistě nemůže být překvapivá, neboť obdobně byly pozemky v této oblasti kategorizovány již v předchozím územním plánu z roku 2002 (doplněno bylo jen přípustné užití k výstavbě staveb pro trvalé bydlení). Tato kategorizace zřejmě odpovídá tomu, jak jsou pozemky a na nich umístěné stavby fakticky dlouhodobě využívány, tj. k rekreačnímu bydlení, což sám žalobce v návrhu potvrdil. Argumenty, proč odpůrce přistoupil k předmětné regulaci, jsou zcela zřetelně seznatelné již ze zadání územního plánu, v němž jsou identifikovány problémy v území, které se týkají i oblasti, v níž se nachází pozemky navrhovatele. Dále vyplývají i z územního plánu. Již v základní koncepci rozvoje území je uvedeno, že posláním úpravy je čelit chaotické a bezkoncepční zástavbě, která mimo jiné zapříčinila nevyhovující stav dopravní dostupnosti oblasti, kde se nachází pozemky navrhovatele. V současnosti jsou ulice ve svých šířkových profilech podměrečné a zmatečně vedené s mnohými slepými cestami. Napadená regulace se zjevně snaží tento stav jednak napravit rozšířením cest, jednak předcházet jeho zhoršování podmíněním umísťování nových staveb územní studií. K otázce dopravní obslužnosti a jejího posuzování odpůrcem soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, čj. 5 As 94/2015 – 79, v němž NSS dospěl k závěru, že „*není vyloučeno, aby rovněž orgány územního plánování přihlédly k ustanovení § 22 vyhlášky (č. 501/2006 Sb. – doplněno soudem) obsaženému v části třetí vyhlášky v případě, kdy v územním plánu vymezují prostranství pro pozemní komunikaci v rámci plochy určené pro zástavbu rodinnými domy, byť pro vymezování ploch v rámci územního plánu je relevantní v první řadě část druhá vyhlášky.*” Je třeba též přihlídnout mj. ke skutečnosti, že šířka komunikace je zdůvodněna také potřebou případného zbudování technické infrastruktury, jakož i obslužnou kapacitou, jakou by měla komunikace zajišťovat.
32. Z textové části odůvodnění územního plánu se podává, že vodovodní a kanalizační zařízení jsou na hraně svých možností (kanalizace a ČOV viz str. 57 a násl., vodovod viz str. 55 a násl.). O tom, že co do zásobování pitnou vodou je situace v Mnichovicích vážná, svědčí i skutečnost, že v létě 2015 vyschla jedna z městských studní (viz str. 21 výrokové části). Územní studie US8 vztahující se na pozemky navrhovatele má zejména řešit právě zásobování vodou a odvod odpadních a dešťových vod. Odpůrce tedy stanovením těchto podmínek pro využití ploch BR – Bydlení v rekreačních oblastech reaguje na nepříznivý výchozí stav. Další rozvoj města s vyhlídkou postupného nárůstu počtu obyvatel závisí na zvýšení kapacit městské infrastruktury a jejím přizpůsobení rostoucím nárokům, jak územní plán obecně uvádí.
33. Navrhovateli lze dát za pravdu v tom, že opatření obecné povahy zůstává dosti obecné a podrobně nerozebírá, proč zrovna v oblasti, kde se nachází jeho pozemky, bylo přistoupeno k dané regulaci, konkrétně nutnosti připojení nových staveb na vodovodní a kanalizační řad. Soud však připomíná, že podle judikatury nelze na odůvodnění územního

plánu klást přehnané nároky. Zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (ohledně požadavků na obsah odůvodnění územního plánu srov. § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku a každého jednotlivého regulativu. Takový požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. Ostatně NSS (viz rozsudek ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 AOs 3/2013 – 33) již v minulosti popřel, „že *pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkově právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018 – 39, bod 20).

34. Soud tedy uzavírá, že vzhledem k výše uvedenému jsou regulativy ploch BR - Bydlení v rekreačních oblastech v územním plánu odpůrce v obecné rovině dostatečně odůvodněny. Proto nelze přisvědčit námitce navrhovatele, že odůvodnění územního plánu je nepřezkoumatelné či nepřesvědčivé. Navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu nepodal námitku navrhuje jako řešení problematiku situace využití individuálního zásobování vodou, zřízení hlubinných vrtů a zapojení pokročilých technologií domácích čistíren odpadních vod. Nemůže proto očekávat, že se odpůrce bude těmito možnostmi zabývat v odůvodnění územního plánu. Tím, že navrhovatel námitku obdobného znění neuplatnil už v průběhu procesu pořizování územního plánu, se připravil o konkrétnější zdůvodnění odpůrce, proč nové stavby v této oblasti města musí být připojeny na vodovodní a kanalizační řad či proč neuplatnil při řešení v návrhu zmíněnou variantu.
35. V části návrhu označené jako nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy navrhovatel poukázal na to, že neexistuje žádný zákonný důvod k vymáhání napojení nových staveb na veřejnou vodovodní a kanalizační síť v situaci, kdy k tomu zcela absentují územně-technické podmínky a takové napojení je zjevně podmíněno souhlasem vlastníků sousedních pozemků, který je nevymahatelný (na jiném místě navrhovatel vysvětluje, že stavba vodovodu a kanalizace nebyla vymezena v územním plánu jako veřejně prospěšná). Vyhláška č. 501/2006 Sb. ani jiný právní předpis nestanoví žádnou povinnost, aby plochy bydlení, popř. rekreace byly povinně napojeny na veřejnou vodovodní a kanalizační síť. Navrhovatel zde naráží na otázku, zda vůbec lze v územním plánu uložit povinnost připojit stavbu na veřejný vodovod a kanalizaci. Tato otázka nesouvisí s přiměřeností tohoto opatření, nýbrž s tím, zda územní plán je v souladu s kogentními ustanoveními hmotného práva. Tuto otázku (tedy zákonnost opatření obecné povahy) je soud povinen posoudit, ačkoliv navrhovatel neuplatnil v procesu pořizování územního plánu žádné námitky.
36. Právní otázkou, zda lze v územním plánu stanovit podmínku pro umístění stavby spočívající v povinnosti napojit stavbu na veřejný vodovod a kanalizaci, se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 11. 2019, čj. 55 A 8/2019 – 111, ve vztahu k územnímu plánu Louňovice, který obsahuje totožnou podmínku. Soud neshledal důvod odchytil se od svého dříve vyjádřeného právního názoru, a proto opakuje, že podle § 43 odst. 1 stavebního zákona stanoví územní plán podmínky pro využití ploch (typicky zastavitelných ploch). V části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. jsou tyto podmínky blíže vymezeny tak, že kromě způsobu využití plochy mají být stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného

rázu (např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Z těchto ustanovení nevyplývá, že by v rámci územního plánu mělo být závazným způsobem upraveno, jak bude v ploše řešeno zásobování staveb vodou a likvidace odpadních vod. V územním plánu má být toliko vymezena koncepce veřejné infrastruktury, dále vymezeny plochy veřejné infrastruktury, popř. umožněno využití jiných ploch k realizaci této infrastruktury. Tím se ovšem toliko vytváří podmínky pro „zasítování“ území infrastrukturou tak, aby již zastavěné území nebo zastavitelné plochy mohly tuto infrastrukturu využívat. Z povinnosti stanovit koncepci veřejné infrastruktury a vytvořit plochy pro infrastrukturu (resp. předpoklady pro využití jiných druhů ploch pro infrastrukturu) ovšem nelze dovodit, že by bylo možné v územním plánu stanovit podmínku využití ploch spočívající v povinnosti připojit se na určitý druh veřejné infrastruktury. Je přitom zřejmé, že se nejedná ani o podmínku prostorového uspořádání, neboť požadavek na konkrétní způsob zajištění zásobování stavby vodou a likvidace odpadních vod nemá nic společného s prostorovou regulací využití plochy.

37. Požadavek, který odpůrce na základě vlastního rozhodnutí (viz emailovou korespondenci mezi pořizovatelem územního plánu a starostkou navrhovatele – např. poznámky pořizovatele k úpravám ze dne 29. 3. 2017 a vyjádření starostky odpůrce ze dne 10. 4. 2017) vtělil do územního plánu, je předmětem územního řízení (řízení o umístění stavby), neboť jde o podmínku pro napojení na veřejnou technickou infrastrukturu (§ 79 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, podle níž se v dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby řeší v rámci hygienických požadavků na stavby zásobování vodou a způsob řešení odpadů). To ostatně vyplývá též z § 20 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle níž se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno nakládání s odpadními vodami. Toto ustanovení je zařazeno do části třetí této vyhlášky, která se podle § 1 odst. 2 věty druhé této vyhlášky použije při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich, nikoliv při vymezování ploch v územních plánech. Napojení stavby na zdroj vody a způsob likvidace odpadních vod se tedy posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu záměru (stavbě) a ke konkrétnímu pozemku (stavebnímu pozemku). Tato otázka může být předmětem řešení v koncepčních nástrojích územního plánování, ovšem toliko na úrovni regulačního plánu, pokud nahrazuje územní rozhodnutí, jak plyne z části I odst. 2 písm. c) přílohy č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Naopak nenáleží do územního plánu, neboť jde o podrobnost, která náleží svým obsahem regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí (§ 43 odst. 3 stavebního zákona).
38. Povinnost připojit se na kanalizaci může vlastníků stavebního pozemku nebo staveb uložit pouze obecní úřad, a to v přenesené působnosti a za podmínky, že je to technicky možné [§ 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů]. Ani zákon o vodovodech a kanalizacích tak nepředpokládá, že by tuto povinnost mohla stanovit obec při výkonu samostatné působnosti v územním plánu. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 5 odst. 3 jako podmínku pro povolení stavby zajištění zásobování stavby vodou a odvádění, čištění, popř. jiné zneškodňování odpadních vod, a to v souladu s tímto zákonem. Ani toto ustanovení neskýtá právní oporu pro stanovení podmínky připojení stavby na veřejný vodovod a kanalizaci v územním plánu.

39. Z obsahu předloženého správního spisu je možné dovodit, že povinnost napojit nové stavby pro bydlení na veřejný vodovod a kanalizaci souvisí se zákazem výstavby studní, čerpání podzemních vod a vypouštění odpadních vod do okolí, který směřuje k ochraně vydatnosti a kvality zdrojů podzemních vod nacházejících se v okolí dané lokality užívaných k zásobování obyvatelstva pitnou vodou (vnější ochranné pásmo 2. stupně studní č. 1, 2 a 3). Tomu nasvědčují též přípisy odpůrce ze dne 8. 12. 2016 a 16. 12. 2016 adresované navrhovateli a Mgr. V., jimiž soud provedl při jednání důkaz a v nichž odpůrce vyjádřil nesouhlas se záměrem vrtané studny na pozemku p. č. X. K ochraně vydatnosti zdrojů podzemních vod sloužících k zásobování obyvatelstva pitnou vodou a ochraně její kvality a zdravotní nezávadnosti slouží ochranné pásmo vodního zdroje dle § 30 vodního zákona zřizované opatřením obecné povahy (resp. zřízené dle předchozích právních předpisů). V ochranném pásmu I. a II. stupně je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma (§ 30 odst. 8 vodního zákona). Ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů je třeba souhlasu vodoprávního úřadu dle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona. Tento souhlas je závazným podkladem v územním řízení. Je tedy zřejmé, že k ochraně zdrojů pitné vody existují samostatné procesní instituty, není třeba ji zajišťovat prostřednictvím stanovení podmínky připojit stavbu na veřejný vodovod a kanalizaci v územním plánu.
40. Soud tedy uzavírá, že způsob, jímž má být zajištěno zásobování stavby pitnou vodou a likvidace odpadních vod, má být posuzován ve vztahu ke konkrétnímu záměru v příslušném povolovacím procesu, nikoliv v územním plánu. Jistě existují případy, kdy s ohledem na stav daného území se vytvoří správní praxe, že stavebníkům nových domů není povolováno jejich zásobování vodou prostřednictvím čerpání podzemních vod ani likvidace odpadních vod prostřednictvím septiku či pomocí domácí čistírny odpadních vod (např. vzhledem k existenci ochranného pásma vodního zdroje). To ovšem neznamená, že by tato správní praxe vycházející z uplatňování jednotlivých zákonů (zpravidla z oblasti ochrany životního prostředí) měla být přenesena do územního plánu a „povýšena“ na jednu z podmínek územního plánu pro povolení stavby. Podmínka pro povolení nových staveb spočívající v připojení na veřejný vodovod a kanalizaci zahrnutá do územního plánu jako regulativ platný v plochách BR je nezákonná, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Odpůrce tím porušil § 43 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s přílohou č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. a dále § 43 odst. 3 stavebního zákona. Návrhový bod je důvodný.
41. Pokud jde o druhou podmínku, proti níž navrhovatel brojí, a to podmínění rozhodování v území pořízení územní studie a vložení dat o studii do evidence územněplánovací činnosti, navrhovatel neuplatnil žádný návrhový bod, jímž by zpochybňoval soulad této podmínky s kogentními normami hmotného práva. Uvedl jen, že tato podmínka představuje časově neomezenou stavební uzávěru. K tomu soud uvádí, že navrhovatel patrně přehlédl, že lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence byla stanovena v délce 6 let od vydání územního plánu. Marným uplynutím této lhůty dané omezení změn v území zaniká (§ 43 odst. 2 stavebního zákona). Nelze tedy přisvědčit tvrzení navrhovatele, že jde o neomezenou stavební uzávěru. K podmínění změn v území pořízením územní studie Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 7. 2020, čj. 5 As 66/2019 – 41, uvedl, že *„účelem územní studie jako podmínky pro rozhodování o změnách v území je odložit rozhodování do doby, než bude prověřeno podrobnější řešení území. Do doby pořízení územní studie, schválení jejího využití a následného vložení dat o ní do systému*

evidence územně plánovací činnosti nelze o změnách v území rozhodnout. Územní studie jako podmínka pro rozhodování blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra. V případě územní studie se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k návržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Pořizování územní studie je ukončeno tím, že pořizovatel schválí možnost využití územní studie pro účely stanovené v § 25 stavebního zákona (využití jako územně plánovacího podkladu) a zajistí vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (Machačková, J. Stavební zákon. Komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, dále Potěšil, L. et al. Stavební zákon – online komentář. 4. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 4/2015). K tomu lze odkázat i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 8 nebo ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 - 103. Obsah územní studie stavební zákon ani prováděcí vyhlášky podrobněji neupravují, je stanoven v zadání územní studie, které zpracovává pořizovatel. Zadání územní studie má být stručné a oprostěné od zbytečných formalit; je podkladem pro zpracování návrhu územní studie projektantem. Zadání musí obsahovat všechno, co je významné a potřebné pro naplnění účelu pořizované územní studie (Průcha, P. Stavební zákon: Praktický komentář. Praha: Leges, 2017). S uvedenými závěry se zdejší soud ztotožnil a považuje je v posuzované věci za plně aplikovatelné.“

42. Z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, že účelem pořízení územní studie je zejména vyřešit dopravu v daném území a vedení veřejné infrastruktury (stanovit minimální šířku veřejných prostranství, jejichž součástí je pozemní komunikace a vedení veřejné infrastruktury, v této souvislosti budou stanoveny podmínky na ustoupení oplocení pozemků). Lokalita, v níž se nachází pozemky navrhovatele, má být přeměněna z chatové oblasti na plochu bydlení v rodinných domech a dostavěna. Živelně probíhající konverze chatové oblasti v oblast pro trvalé bydlení byla identifikována jako jeden z problémů v území (viz též požadavky odpůrce do 2. opakovaného projednání územního plánu ze dne 22. 9. 2015, jejichž součástí je požadavek na územní studii v lokalitě T.). Byť územní plán stanovil obecné podmínky konverze chatových oblastí pomocí regulativů platných pro plochy BR, dospěl odpůrce k závěru, že v dané lokalitě je třeba toto obecné řešení blíže prověřit a zejména upřesnit v územní studii. Toto řešení není v rozporu s kogentními ustanoveními hmotného práva, třebaže se dočasně (po dobu maximálně 6 let) může fakticky projevovat jako stavební uzávěra.
43. Soud nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že daná regulace jeho pozemků je diskriminační, neboť postihla stejně všechny vlastníky nemovitých věcí v dané oblasti, přičemž kritériem bylo místo a problematický výchozí stav veřejné infrastruktury a dopravního řešení, jak plyne z opatření obecné povahy, nikoliv snaha postupovat proti navrhovateli diskriminačně. Z fotodokumentace šířkového profilu cesty v území, v němž se nachází navrhovatelovy pozemky, a přípisu odpůrce ze dne 16. 12. 2016 ve věci připojení sjezdu z pozemku p. č. X adresovaného navrhovateli a Mgr. V., jimiž provedl soud při jednání důkaz, plyne, že dopravní obslužnost dané lokality je velmi svízelná a představuje zásadní faktor limitující rozvoj další zástavby. Stanovení podmínky územní studie se tedy nejvíce *prima facie* jako projev svévole či diskriminace. Námitkami navrhovatele týkajícími se nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva pod bodem VI. návrhu se soud pro pasivitu navrhovatele v průběhu přijímání územního plánu nezabýval (k tomu srov. argumentaci soudu pod bodem 25 a tam uvedenou judikaturu).

44. Soud neprovedl důkazy navržené účastníky, s výjimkou listin výslovně zmíněných výše, neboť ostatní navržené listiny jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel. Skutečnosti rozhodné pro posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývají v potřebném rozsahu již ze správního spisu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

45. Vzhledem k výše uvedenému shledal soud podaný návrh důvodným pouze v části. Proto podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy v části, v níž byla stanovena podmínka ve výrokové části územního plánu, v podkapitole F.1 Plochy s rozdílným způsobem využití, části |BR| Bydlení v rekreačních oblastech, která zní: „*Umísťování nových staveb pro bydlení je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť*“, a to pouze ve vztahu k pozemkům p. č. X (o výměře 849 m²) a pozemku p. č. X podle stavu k 20. 11. 2020. Navrhovatel totiž odůvodnil zásah do svých práv tím, že je vlastníkem těchto pozemků. Soud proto zrušil uvedenou podmínku pouze ve vztahu k pozemkům, které byly ke dni rozhodování soudu ve vlastnictví navrhovatele, neboť jeho věcná legitimace v daném řízení je omezena vlastnickým právem právě k těmto pozemkům. Zrušení opatření obecné povahy ve shora stanoveném rozsahu, tedy vypuštění pouze jedné podmínky ve vztahu k uvedeným pozemkům, je v daném případě přípustné a nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva odpůrce na samosprávu (viz nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17).
46. Ve zbytku soud návrh jako nedůvodný zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Navrhovatel byl procesně úspěšný pouze zčásti. Míru jeho procesního úspěchu nelze přesně kvantifikovat. Jelikož rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má spravedlivě odrážet výsledek sporu, má soud za to, že podmínkám dané věci nejlépe odpovídá rozhodnutí, podle něž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. listopadu 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.

předseda senátu