



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelky: **L. H.**

bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Radkem Vachtlem

sídlem Laubova 1729/8, 130 00 Praha 3

proti

odpůrci: **město Mníšek pod Brdy**

sídlem Dobříšská 56, 252 10 Mníšek pod Brdy

zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Hrozou

sídlem Balbínova 223/5, 120 00 Praha 2

o **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územní plán Mníšek pod Brdy**, vydaného usnesením zastupitelstvem města Mníšek pod Brdy dne 16. 12. 2019, č. 12a/8/2019,

takto:

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 10 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. Jaroslava Hrozy, advokáta.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

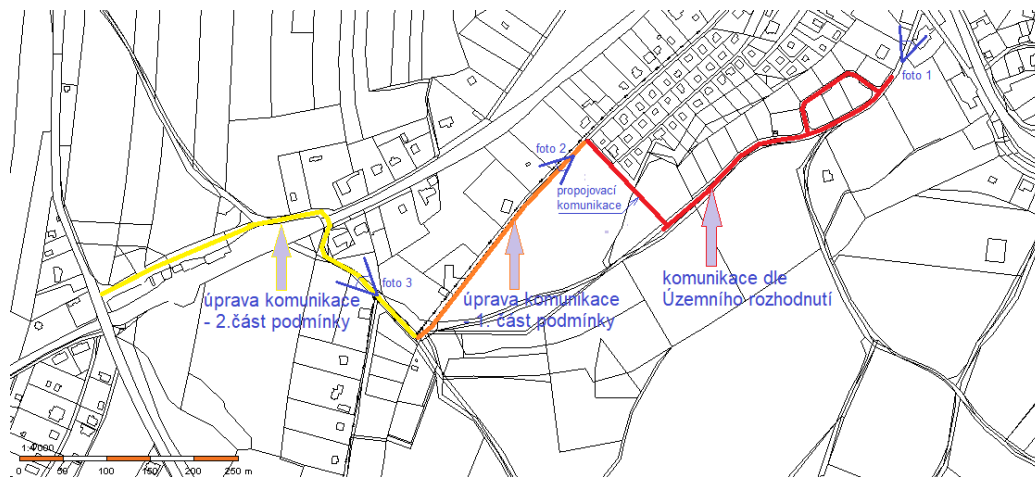
1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územní plán M. p. B., vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 16. 12. 2019, č. 12a/8/2019 (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu vymezení zastavitelné plochy Z62 – nové RD, nutnost dopravního napojení z jihozápadního směru (dále jen „plocha Z62“) na pozemcích parc. č. X (v návrhu zjevně mylně označeného jako „X“ – pozn. soudu), X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X (dále souhrnně jen „pozemky navrhovatelky“), tyto a všechny další pozemky zde uváděné se nacházejí v katastrálním území R..
2. Navrhovatelka namítá, že v důsledku vydání napadeného územního plánu došlo k zásahu do jejího vlastnického práva k nemovitostem zapsaným na LV č. X. Zastavění těchto pozemků je totiž podmíněno „*předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U. N. s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U. N. kolem pozemku parc. č. X k.ú. X; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116 a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN*“ (kapitoly A.4.3. a A.6.2. textové části napadeného územního plánu – pozn. soudu). Podle navrhovatelky znemožňuje řešení přijaté odpůrcem využití jejích pozemků podle pravomocného územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, č. j. SÚ 13130/06-230/2007-Hra (dále jen „územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007“). Územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007 byla umístěna stavba „*parcelace pozemku, inženýrské sítě a komunikace*“ s napojením na veřejnou komunikaci z jihozápadního a východního směru, tedy jinak, než jak stanoví napadený územní plán. Podmínka realizace dvoupruhové obousměrné komunikace ani povinnost zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116 přitom nebyla územním rozhodnutím stanovena. Územní rozhodnutí bylo konzumováno stavebním povolením ze dne 7. 4. 2009, č. j. 7236/08-1232/2008-Hra (dále jen „stavební povolení ze dne 7. 4. 2009“), jímž byla povolena stavba trafostanice, zemního kabelového vedení a přípojkových skříní. Navrhovatelka upozorňuje, že pozemky jsou v souladu koordinační situací stavby z prosince 2006, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, napojeny na veřejnou komunikaci na pozemku parc. č. X ve vlastnictví odpůrce. Podmínky stanovené napadeným územním plánem jsou proto podle navrhovatelky nekoncepční, nelogické a v rozporu s trvale udržitelným rozvojem území. Podmínka realizace dvoupruhové obousměrné komunikace je navíc podle navrhovatelky nesplnitelná, protože neexistuje reálná možnost jejího provedení na cizích pozemcích. Odpůrce totiž tuto komunikaci nezařadil do výčtu veřejně prospěšných staveb, čímž vyloučil případnou aplikaci § 184a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a jejich vyvlastnění.
3. Navrhovatelka připouští, že v průběhu pořizování územního plánu neuplatnila věcné námítky. Má ovšem za to, že zásah do jejích vlastnických práv musel být zcela zjevný již v době přípravy napadeného územního plánu. Dle navrhovatelky se jedná o zásah dosahující značné intenzity blížící se vyvlastnění, protože funkční využití jejích pozemků podle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 je zmařeno a nová zástavba byla na neurčitou dobu suspendována. Napadený územní plán tak podle navrhovatelky porušuje kogentní normy chránící zásadní veřejné zájmy.

4. Navrhovatelka považuje regulativy plochy Z62 za neurčité a nesrozumitelné, protože není zřejmé, co má odpůrce formulacemi „*uvvedení do normového stavu dle příslušné ČSN*“ a „*zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116*“ na mysli. Z uvedeného totiž nevyplývá, o jakou ČSN se má jednat, a zda se má na mysli stavební dokončení díla, vydání povolení ke zkušebnímu provozu, předčasnému užívání nebo kolaudace stavby.
5. Navrhovatelka dále namítá rozpor napadeného územního plánu s kogentními hmotněprávními ustanoveními § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona. Dle navrhovatelky nelze z dikce tohoto ustanovení dovodit, že by v územním plánu mohl být obsažen požadavek na konkrétní způsob zajištění dopravy, jak požaduje regulativ v plochy Z62. V této souvislosti navrhovatelka poukazuje na část I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 500/2006 Sb.*“), z něhož nijak nevyplývá, že by v rámci územního plánu mělo být upraveno, že podmínkou výstavby na soukromých pozemcích, kde již bylo vydáno územní rozhodnutí včetně dopravního napojení, by mělo být vybudování či rozšíření a posílení existujících komunikací v obci. Dle navrhovatelky může územní plán vytvářet pouze podmínky pro „zasítování“ území infrastrukturou tak, aby již zastavěné území nebo zastavitelné plochy mohly tuto infrastrukturu využívat. Navrhovatelkou vlastněné pozemky přitom již byly „zasítovány“ infrastrukturou na základě územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, avšak napadený územní plán přichází s novými podmínkami, které navrhovatelce v realizaci jejího vlastnického práva brání. Podle navrhovatelky nelze ze zákonné povinnosti stanovit koncepci veřejné infrastruktury a vytvoření ploch pro infrastrukturu dovozovat, že by bylo v územním plánu možné stanovit podmínku využití ploch spočívající v povinnosti investovat nebo něco vybudovat, případně být zcela závislý na třetích osobách, zda na svých pozemcích něco vybudují. Takovou podmínku dle navrhovatelky nelze považovat za podmínku prostorového uspořádání, neboť požadavek napadeného územního plánu na konkrétní způsob zajištění dopravy nemá nic společného s prostorovou regulací plochy. Navrhovatelka je přesvědčena, že napojení na veřejnou technickou infrastrukturu má být posuzováno až ve vztahu ke konkrétnímu pozemku a záměru (stavbě). Proto tato otázka nemůže řešena v napadeném územním plánu, ale toliko na úrovni územního rozhodnutí nebo regulačního plánu, který územní rozhodnutí nahrazuje.
6. Navrhovatelka dále zdůrazňuje, že na jejích pozemcích má být postaveno pouze 14 domů, přičemž již disponuje územním rozhodnutím na infrastrukturu. Je přesvědčena, že výstavba 14 domů nemůže nijak zásadně zatížit existující komunikační síť. Zároveň upozorňuje, že vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška o č. 501/2006 Sb.*“) ani žádný jiný předpis jí nestanoví povinnost zajistit posílení existující obecní komunikace.
7. Navrhovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu. Odpůrce totiž podmínky pro zastavění plochy Z62 podrobněji neodůvodnil a omezil se na pouhý heslovitý výčet. Pokud by byla dopravní obslužnost lokality špatná a příjezdové silnice by neměly dostatečné parametry, bylo by podle navrhovatelky logické, aby byly předmětné komunikace zahrnuty mezi veřejně prospěšné stavby. Odpůrce dále neodůvodnil, z jakého důvodu má veřejný zájem na rozšíření stávající komunikační sítě převážet nad ochranou vlastnického práva navrhovatelky. Navrhovatelka zdůrazňuje, že odůvodnění napadeného územního plánu, jehož součástí je rozhodnutí o námitkách, postrádá způsobilé rozhodovací důvody.

8. Navrhovatelka rovněž namítá, že napadený územní plán byl vydán v rozporu s principem proporcionality. Má za to, že přijatá regulace vykazuje znaky libovůle, přičemž svou intenzitou nepřiměřeně zasahuje do jejích vlastnických práv a působí vůči ní diskriminačně (např. ve srovnání s vlastníky ploch Z63 nebo Z70). Podle navrhovatelky nesplňuje napadený územní plán kritérium vhodnosti, jelikož není způsobilý dosáhnout sledovaného cíle. Zařazení jejích pozemků do plochy Z62 není podloženo veřejným zájmem. Navrhovatelka zdůrazňuje, že realizace dopravních staveb jako podmínky zastavění plochy Z62 je zcela závislá na vůli vlastníků soukromých pozemků, přičemž navrhovatelka nemá na jejich realizaci vymahatelný právní nárok. Podmínky obsažené v napadeném územním plánu tak podle navrhovatelky „*vytváří faktickou stavební uzávěru pro nové stavby*“ na jejích pozemcích.

II. Vyjádření odpůrce

9. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí. Odpůrce zdůrazňuje, že navrhovatelka neuplatnila v průběhu pořizování napadeného územního plánu námitky, v nichž by konkrétně uvedla, proč zvolené řešení, resp. omezení jejích vlastnických práv, není přiměřené sledovanému cíli. Vzhledem k tomu se odpůrce nemohl s námitkami navrhovatelky vypořádat a případně upravit obsah napadeného územního plánu. Dále konstatuje, že napadený územní plán nijak neruší ani neomezuje práva navrhovatelky plynoucí z územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 a podotýká, že napadený územní plán nevymezuje žádné veřejně prospěšné stavby nebo opatření, které by mohly s pravomocným územním rozhodnutím kolidovat a vést k jeho zrušení podle § 94 odst. 3 stavebního zákona.
10. Odpůrce uvádí, že podmínky zastavění plochy Z62 byly stanoveny za účelem vytvoření dopravního propojení lokality se silnicí II/116 (západně od plochy Z62) tak, aby bylo možné v budoucnu užívat stavby v dané lokalitě bez zhoršení dopravní obslužnosti. Řešení vychází z dokumentace k územnímu rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, podle níž má mít obslužná komunikace plochy Z62 i propojovací komunikace do ulice *U. N.* šířku zpevněné vozovky 5,5 metru. Jsou tedy navrženy jako dvoupruhové. Dopravní napojení na silnici II/116 má být tvořeno dvěma navazujícími úseky. První podmínkou vyplývající z napadeného územního plánu je, aby i další úsek ulice *U. N.* až ke křižovatce s obslužnou komunikací vedoucí jihovýchodním směrem měl vozovku s možností dvoupruhového uspořádání, tedy rozšířenou o zhruba 2 metry oproti současnému stavu, přičemž k rozšíření je možné použít sousedící pozemek odpůrce. V druhém úseku směrem k železniční stanici již není možné z prostorových důvodů vyžadovat dvoupruhové uspořádání vozovky. Hranici mezi prvním a druhým představuje křižovatka s bezejmennou komunikací vedoucí jihozápadním směrem a lomem ulice *U. N.* kolem pozemku parc. č. X v katastrálním území X. Dále uvádí, že v přednádražním prostoru lze vozovku bez problémů rozšířit, neboť se jedná o dostatečně široké pozemky odpůrce. Prostorové omezení v části druhého úseku mezi oplocenými soukromými zahradami lze částečně kompenzovat možností propojení k silnici II/116 ulicí Severní. I zde napadený územní plán počítá se zkapacitněním této ulice s využitím okolních pozemků (plochy Z57, Z58) pro novou zástavbu pro bydlení a občanské vybavení. Odpůrce zdůrazňuje, že popsané minimální úpravy znamenají podstatný přínos pro zkvalitnění dopravní infrastruktury. Odpůrce při jejich realizaci nabízí nezbytnou součinnost, minimálně v podobě poskytnutí potřebných pozemků v jeho vlastnictví. Pro přehlednost odpůrce k vyjádření přiložil popisek navazujících úseků na podkladu katastrální mapy:



11. Odpůrce považuje odůvodnění napadeného územního plánu za výstižné a dostatečné. Upozorňuje přitom, že navrhovatelka byla v procesu pořizování územního plánu zcela pasivní. Odpůrce dodává, že kvalita bezprostředních i navazujících komunikací pro dopravní obsluhu plochy Z62 je velmi nízká do šířkových poměrů, kapacity, přehlednosti a bezpečnosti provozu. Tato situace se v lokalitě od doby vydání územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 významně zhoršila v důsledku nově realizované obytné zástavby a přeměny rekreačních objektů na rodinné domy. Odpůrce uvádí, že podmínka rozšíření či vybudování nové přístupové komunikace s v X týká též ploch Z54 a Z108.
12. Odpůrce s odkazem na § 43 odst. 1 stavebního zákona zdůrazňuje, že územní plán kromě koncepce veřejné infrastruktury stanovuje i podmínky pro využití ploch a koridorů. Je proto věcí územního plánu (nejen regulačního plánu), aby při vymezování zastavitelných ploch nenastal stav, kdy soukromé zájmy na rozvoji území budou poškozovat veřejný zájem na udržitelnosti systému veřejné infrastruktury. Rezignace na tyto koordinační úkoly by podle odpůrce vedla k přetížení a poškození stávajících komunikací.
13. Odpůrce dále uvádí, že výsledná formulace podmínek pro zastavění plochy Z62 je mírnější než parametry dopravního propojení v návrhu napadeného územního plánu. Požadavkem je pouze zajištění „normové“ podoby dopravního propojení, přičemž za podmínky vybavení takové komunikace např. výhybnami po určitých vzdálenostech lze podle ČSN 73 6110 k projektování místních komunikací využít ve stísněných podmínkách i úseky místní komunikace široké pouze 4,5 metru. Podotýká, že napadený územní plán nemůže určovat, na čí náklady má být potřebná úprava komunikací provedena.

III. Replika navrhovatelky

14. Na vyjádření odpůrce zareagovala navrhovatelka replikou, ve které především rozvádí svou argumentaci týkající se nesouladu odpůrcem přijaté regulace s § 43 stavebního zákona a požadavky vyhlášky č. 500/2006 Sb., přičemž je přesvědčena, že se jedná o podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, a nikoliv územnímu plánu. Podmínka posílení dopravního napojení je dle navrhovatelky mimo pravomoc orgánu územního plánování. Navrhovatelka dále připomněla, že na prvním opakovaném veřejném projednání dne 22. 5. 2019 vznesla námitku o nezpracování trasy přístupové komunikace směrem na jihozápad a sever přes lokalitu plochy Z61, ke které se vztahuje územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Poukazuje přitom na rozhodnutí o námitkách v příloze 2 odůvodnění textové části napadeného územního plánu, v němž je na str. 28 v posledním řádku uvedena námitka ve znění „respektovat ÚR z r. 2007 pro plochu

Z62 R.“, které bylo vyhověno s odůvodněním „v souladu s DÚR (ÚR dle podání (na SÚ) č. j. SÚ 13130/06-230/2007-Hra) bude komunikace pro zpřístupnění plochy Z62 doplněna - jako součást sousední plochy Z61 (RN tím bude rozdělena na dvě části s komunikací mezi).“ Při projednání napadeného územního plánu bylo uvedeno, že „realizace plochy je podmíněna dodržáním dopravního napojení do lokality od jihozápadu (přes plochu Z61)“, což navrhovatelka považovala za logické dle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Bohužel kvůli čerpání dovolené se navrhovatelka nezúčastnila druhého termínu opakovaného veřejného projednání, takže nezaregistrovala, že odpůrce do textové části napadeného územního plánu vložil text „Rozšíření stávající ÚK podél JV okraje plochy jako přístupové pro obsluhu rozv. plochy pro bydlení v sídle R. (od jihozápadu – v souladu s DÚR). Zástavba v rozvojové ploše je podmíněna předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U. N. s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U. N. kolem pozemku parc. č. X k.ú. X; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116 a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN.“ Toto odůvodnění navrhovatelka považuje za účelové, protože odpůrce si nejméně od roku 2009 musel být vědom vlastnických vztahů v území a nemožnosti dodržení normového uspořádání komunikace vzhledem ke stávající zástavbě. Kdyby odpůrce jím požadovanou komunikaci zanesl do územního plánu jako veřejně prospěšnou stavbu, pomohlo by to investorovi při jednání s fyzickými osobami jako vlastníky pozemků. V důsledku přijaté regulace však odpůrce nezákonným způsobem přenáší řešení dlouhodobě nevyhovujícího stavu komunikace na navrhovatelku. Tento jeho přístup navrhovatelka považuje za šikanózní.

IV. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že návrh na zrušení části napadeného územního plánu byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.).
16. Mezi účastníky není sporu o tom, že pozemky navrhovatelky zapsané na LV č. X jsou napadeným územním plánem regulovány, a že navrhovatelka mohla být dotčena na svém vlastnickém právu, neboť napadaný územní plán stanovuje podmínky pro zastavění těchto pozemků. Návrh je tedy přípustný.

V. Průběh soudního jednání

17. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Soud dále doplnil dokazování územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007. K tomu zástupce navrhovatelky upřesnil, že společnosti Obchodní centrum Opatov s. r. o., v jejíž prospěch bylo toto územní rozhodnutí vydáno, na navrhovatelku v minulosti úplatně převedla dotčené pozemky a součástí tehdejších smluv byl i převod práv z příslušné dokumentace.

VI. Posouzení soudem

18. Soud vycházel při přezkumu napadeného územního plánu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ke dni 16. 12. 2019. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus, který byl původně dovozen judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98) a nyní je výslovně vymezen ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. Spočívá v pěti krocích: V přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné

povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý), v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí), v přezkumu obsahu opatření obecné povahy nebo jeho části z hlediska souladu se zákonem (krok čtvrtý) a v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (krok pátý). Tento přezkumný algoritmus se uplatňuje toliko v rozsahu uplatněných návrhových bodů, jimiž je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.)

19. Navrhovatelka sice v návrhu hojně zdůrazňuje „nezákonnost“ či „nezákonný postup“, nicméně z obsahu návrhových bodů je zřejmé, že v konečném důsledku ve všech shodně brojí proti tomu, že přijaté řešení nepřiměřeně zasahuje do jejích práv. Rozpor přijatého řešení s konkrétními ustanoveními zákona (s hmotným právem) je namítán jen v části, zatímco porušení konkrétního ustanovení při procesu přijímání územního plánu není namítáno vůbec. Naproti tomu kolize přijatého řešení se zájmy navrhovatelky (čili obsahově otázka proporcionality) se prolíná všemi návrhovými body a zjevně jde o nosný důvod podání, byť formálně se o proporcionalitě hovoří pouze v souvislosti s posledním návrhovým bodem. Soud proto předesílá, že vzhledem k obsahu návrhových bodů soud je přezkum napadeného územního plánu prováděn toliko v rozsahu čtvrtého a především pak pátého kroku přezkumného algoritmu.

A. Námitka neurčitosti a nesrozumitelnosti

20. Namítá-li navrhovatelka neurčitost a nesrozumitelnost regulativů plochy Z62, pak soud předně nemůže pominout, že navrhovatelka v jiných částech svého návrhu s obsahem zmiňovaných regulativů věcně polemizuje a podrobně uvádí, jaké negativní důsledky může tato regulace způsobit na jejích právech. To by v případě neurčitosti či nesrozumitelnosti předmětných regulativů bylo sotva možné.
21. Jak soud zjistil z obsahu správního spisu, výroková část napadeného územního plánu stanoví k ploše Z62 tyto podobnější podmínky:

- *„Z62 - realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněna vyhovujícím dopravním napojením (v souladu s DÚR [dokumentací pro územní řízení] prostřednictvím napojení z jihozápadního směru), tj. předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U. N. s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U. N. kolem pozemku parc. č. X k.ú. X; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116 a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN“ (kapitola A.6.2).*
- A.4.3. (dopravní infrastruktura): *„Rozšíření stávající ÚK [účelové komunikace – pozn. soudu] podél JV okraje plochy jako přístupové MOK [místní obslužné komunikace – pozn. soudu] pro obsluhu rozv. plochy pro bydlení v sídle R. (od jihozápadu – v souladu s DÚR). Zástavba v rozvojové ploše je podmíněna předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U. N. s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U. N. kolem pozemku parc. č. X k.ú. X; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116 a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN.*
- C.10.6. (odůvodnění navržených rozvojových ploch): *„- navazuje na zastavěné území*
- sítě TI jsou v dostupné vzdálenosti

- *dopravní obslužnost je špatná, příjezdové silnice nemají dostatečné parametry (zejm. šířku)*
- *vymezena (již neplatnou) změnou č. 4*
- *nachází se žádné limity využití území*
- *již je vydáno územní rozhodnutí na parcelaci a síť TI a dopravní napojení*
- *realizace plochy je podmíněna dodržením dopravního napojení do lokality od jihozápadu (přes plochu Z61)“*

22. Soud považuje znění citovaných regulativů za zcela srozumitelné a dostatečně určité. Nelze souhlasit s navrhovatelkou, že by z formulací „*uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN*“ a „*zkapacitnění stávajícího úseku ulice U. N. až k silnici II/116*“ nebylo zřejmé, co jimi měl odpůrce či pořizovatel (Městský úřad X) na mysli. Soud naopak přisvědčuje odpůrci, že z předmětné regulace plochy Z62 lze dovodit, že byla koncipována za účelem vytvoření dopravního propojení dané lokality s komunikací II/116 nacházející se západně od plochy Z62 (jak je patrné z grafické části napadeného územního plánu).
23. Soud dále nemůže souhlasit s navrhovatelkou ohledně nedostatečné specifikace ČSN. Z dikce předmětné regulace lze poměrně dobře dovodit, že se má jednat právě o takovou ČSN, která bude platná v době realizace budoucí zástavby. Jinak řečeno, jde o podmínku, aby budoucí stavební projekty v daném dodržovaly standardizované technické požadavky, které budou v době realizace těchto projektů aktuální. Navrhovatelkou požadovaný odkaz na konkrétní ČSN soud naopak považuje za problematický. Technické normy totiž mohou být aktualizovány (rušeny a nahrazovány novějšími), proto pokud by napadený územní plán uváděl konkrétní ČSN (tj. číselné označení včetně názvu), mohlo by dojít k situaci, že v případě pozdějšího přijetí novější technické normy by územní plán přikazoval užití standardizovaného postupu, který by vzhledem k aktuálnímu stavu technického poznání byl již zastaralý. Z tohoto hlediska by navrhovatelkou požadovaný odkaz na konkrétní ČSN byl spíše kontraproduktivní. Všeobecný odkaz na blíže nekonkretizovanou ČSN soud považuje za jednoznačně praktičtější a vhodnější.

B. Námitka rozporu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona a prováděcími předpisy

24. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona „*[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*“, a podle odst. 3 téhož ustanovení „*[ú]zemní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*“

25. Z ustanovení § 43 odst. 1 až 3 stavebního zákona (případně i z jiného ustanovení téhož zákona) nelze dovodit zákaz, který by regulativům územních plánů zamezoval stanovit požadavek na určitý způsob dopravního napojení v konkrétním směru, jako je tomu v nyní posuzované věci. Územní plán je totiž nástroj urbanisticky koncepční, v němž se stanoví požadavky pro budoucí rozvoj určitého území, kam lze zařadit i volbu způsobu dopravní obslužnosti regulovaného území. Soud proto nemůže přisvědčit argumentaci navrhovatelky, že územní plán může vytvářet pouze podmínky pro „zasíťování“ území infrastrukturou tak, aby již zastavěné území nebo zastavitelné plochy mohly tuto infrastrukturu využívat. Soud naopak přisvědčuje odpůrci, že požadavky vyplývající z ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona předpokládají i možnost koordinace režimu dopravní infrastruktury a její udržitelnosti. Koncepti rozvoje dopravní infrastruktury proto nelze zužovat jen na situace zmiňované navrhovatelkou. Nutno zdůraznit, že regulativ plochy Z62 (viz bod 21 výše) nestanoví přímou povinnost něco vybudovat či do něčeho investovat, jak předjímá navrhovatelka. Na základě předmětného regulativu nevzniká žádnému jednotlivci povinnost sama od sebe. Povinnost předchozí realizace pozemní komunikace je pouze podmínkou pro případ, že se určitý subjekt v daném území rozhodne provést výstavbu. Jde tedy o typický případ stanovení podmínky pro využití plochy ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona.
26. Soud dále nesouhlasí s navrhovatelkou, že by zařazení podmínky předchozí realizace obousměrné komunikace propojující určitou lokalitu představovalo podrobnost náležející povahově regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Podle judikatury se za překročení kritické míry podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí, nepovažuje dokonce ani případ, kdy regulativ územního plánu stanoví pro určitou plochu požadavek na „*přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“ (viz rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 – 37, bod 27 až 29). Tím spíše tedy nelze za podrobnost příslušící regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí považovat situaci, kdy regulativ územního plánu stanoví požadavek na určitý způsob dopravního napojení v konkrétním směru v podobě dvoupruhové obousměrné komunikace, aniž by vznášel požadavky na její konkrétní rozměry, tvar či použitý stavební materiál, vyjma obecného požadavku na soulad s příslušnou ČSN (srov. bod 23 výše). Soud zde tedy nespatřuje rozpor s požadavky § 43 odst. 3 stavebního zákona.
27. S navrhovatelkou rovněž nelze souhlasit, že by odpůrcem zvolený způsob regulace musel být dovoditelný z vyhlášky č. 500/2006 Sb. Jak vyložil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 65, „[p]řijme-li územně samosprávný celek při realizaci svého ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy České republiky územně plánovací dokumentaci, **která obsahuje jiné prvky regulace, než lze dovodit z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, přičemž nelze dovodit rozpor této regulace s příslušnými ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (zejména s obecně formulovanými kautelami jeho § 18 a § 43 odst. 1), pak takové jednání nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonitosti a ústavnosti, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů**“ (zvýraznění doplněno Krajským soudem v Praze). Jinak řečeno, přijetí určité regulace není podmíněno tím, že její konkrétní podobu musí výslovně předvídat vyhláška č. 500/2006 Sb. Úvaha navrhovatelky, že z žádného ustanovení zmiňované vyhlášky nevyplývá

možnost podmínit výstavbu na soukromých pozemcích s již vydaným územní rozhodnutí včetně dopravního napojení, je proto lichá.

28. Z týchž důvodů neobstojí ani námitka navrhovatelky, že vyhláška č. 501/2006 (o obecných požadavcích na využívání území) ani jiný právní předpis nestanoví povinnost zajistit posílení obecní komunikace. Nález Ústavního soudu citovaný v předchozím odstavci sice zmiňoval pouze vyhlášku č. 500/2006 Sb. (o územně analytických podkladech), nicméně z kontextu zmiňovaného nálezu je zřejmé, že jeho nosné závěry se nevztahovaly pouze k jedné konkrétní vyhlášce, nýbrž k prováděcím (podzákonným) předpisům obecně. Čili obecně platí, že není vyloučeno, aby obce přijaly ve svých územních plánech regulaci v podobě, která není výslovně předpokládána podzákonným předpisem. Podstatné je, aby tuto podobu nevylučoval zákon. Jak přitom soud vyložil v bodech 25 a 26 výše, odpůrcem přijatou podobu regulace zákon nevylučuje, naopak § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona výslovně předpokládá podmínit výstavbu v určitých plochách jen za určitých podmínek. Z tohoto důvodu nemůže být odpůrcem přijatá podoba regulace v rozporu s právními předpisy jen proto, že ji nelze podřadit pod žádné z ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb. či vyhlášky 501/2006 Sb., potažmo pod ustanovení jiných prováděcích předpisů.
29. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že podmínka obsažená v regulativu plochy Z62 napadeného územního plánu spadá do kategorie podmínky pro využití ploch ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona, která nepřekračuje kritickou míru podrobnosti ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona, a zároveň ji nelze považovat za nepřípustnou jen proto, že prováděcí právní předpisy tento způsob regulace nepředvídají. Námitka rozporu s kogentními ustanoveními (hmotně)právních norem je proto nedůvodná.
30. Skutečnost, že předmětná regulace není v rozporu s právními předpisy, samozřejmě ještě neznamená, že by nemohla představovat nepřiměřené omezení individuálních práv konkrétního jednotlivce. V tomto směru by jistě mohly být relevantní námitky, zda provádění výstavby podmíněné předchozí realizací pozemní komunikace vedené v konkrétním směru již nepředstavuje nepřiměřené omezení navrhovatelčina vlastnického práva či jejích investičních záměrů. To je však otázka testu proporcionality, k jehož provedení nedostal odpůrce (resp. pořizovatel) příležitost, neboť navrhovatelka v procesu přípravy napadeného územního plánu neuplatnila relevantní námitky, a proto se touto otázkou soud nyní nemůže zabývat (k tomu podrobněji body 37 až 40 v části D níže včetně tam odkazované judikatury).

C. Námitka rozporu s územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007

31. Navrhovatelka rovněž namítá, že napadený územní plán nerespektuje, že pro pozemky navrhovatelky již bylo vydáno územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, jehož předmětem bylo umístění stavby s napojením na pozemní komunikaci z jiného směru, než jak předpokládá napadený územní plán.
32. Touto problematikou se NSS zabýval například v rozsudcích ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, bod 38, nebo ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013 – 58, bod 35, v nichž dovodil, že územní rozhodnutí vydané před účinností změny územního plánu nevyžaduje ke své další platnosti, aby územním rozhodnutím schválené využití pozemků pro konkrétní účel bylo přejato do územního plánu (či jiné formy územněplánovací dokumentace). Přijetím změny územního plánu se proto nic nemění na pravomocném

územním rozhodnutí. V rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013 – 50, k tomu Nejvyšší správní soud doplnil: „Územně plánovací dokumentace nemůže působit retroaktivně a nemůže derogovat účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí jsou totiž platná, nepozbudou-li platnosti ve smyslu § 93 stavebního zákona, nebo nebudou-li změněna nebo zrušena postupem dle § 94 stavebního zákona. Pokud tedy dojde po vydání územního rozhodnutí ke změně územního plánu, subjekt má nadále právo na provedení té stavby, která byla umístěna pravomocným územním rozhodnutím. Oprávněný z územního rozhodnutí si nicméně nemůže bez dalšího nárokovat vydání jiného územního rozhodnutí, které je již v době podání žádosti v rozporu s nově přijatým územním plánem. Nevyužití práv plynoucích z územního rozhodnutí nezakládá navrhovateli právní nárok na vydání jiného územního rozhodnutí pro stavbu jiného charakteru.“ To znamená, že bylo-li k záměru bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, které je stále platné, pak se v navazujících fázích (v řízení o vydání stavebního povolení, při kolaudaci) již neposuzuje soulad záměru s územněplánovací dokumentací, nýbrž toliko s územním rozhodnutím, a to i když po vydání územního rozhodnutí byla územněplánovací dokumentace změněna tak, že by podle ní nebylo možné záměr do území umístit (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, bod 38). V rozsudku ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65, NSS dále uvedl: „Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly pro futuro vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona).“ V rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013 – 83, NSS dále uvedl: „Při vydávání územního plánu tedy není obec vázána vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními; naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územněplánovací dokumentací; příprava územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícímu územnímu řízení.“

33. Z předchozího odstavce vyplývá, že odpůrce nebyl povinen převzít do napadeného územního plánu věcné řešení území obsažené v územním plánu platném v době vydání územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, natož zde stanovit regulaci odpovídající podmínkám tohoto územního rozhodnutí. Jak rovněž vyplývá z výše uvedeného judikatorního shrnutí, navrhovatelka může na svých pozemcích i po vydání napadeného územního plánu realizovat záměr v podobě schválené územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007, čemuž nebrání ani nově přijatý regulativ plochy Z62. Je samozřejmě otázkou, zda územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 již nepozbylo platnosti (srov. § 93 stavebního zákona), pokud však platnosti nepozbylo (jak tvrdí navrhovatelka s odkazem na stavební povolení dne 7. 4. 2009), pak samozřejmě navrhovatelce nic nebrání, aby v mezích tohoto územního rozhodnutí požádala o vydání příslušného stavebního povolení k provedení výstavby jí zmiňovaných „komunikačních sítí“ či rodinných domů. Má-li snad navrhovatelka v úmyslu realizovat na svých pozemcích výstavbu ve změněné podobě, než jak předpokládají podmínky územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, pak soud konstatuje, že navrhovatelka měla téměř třináct let na to, aby požádala příslušný stavební úřad

o změnu tohoto územního rozhodnutí. Totéž platí i pro případ, pokud by zmiňované územní rozhodnutí již pozbylo platnosti (závazné zodpovězení této otázky soud nepovažuje ve vztahu k přezkumu napadeného územního za relevantní), neboť i z tohoto hlediska měla navrhovatelka dostatek času, aby požádala o prodloužení doby jeho platnosti či aby jej využila ke stanovenému účelu. Jestliže tak neučinila, nemůže nyní odpůrci úspěšně vyčítat, že území zahrnující jí vlastněné pozemky podrobil odlišné regulaci, než která tu byla v době vydání územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007.

34. Nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že nepřehlédl, že územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 bylo vydáno ve prospěch společnosti Obchodní centrum Opatov s. r. o. (žadatele o územní rozhodnutí-stavebníka). Jak ovšem plyne z obsahu tohoto rozhodnutí – a jak při soudním jednání potvrdil i zástupce navrhovatelky – zmiňovaná společnost byla v minulosti vlastníkem pozemků uvedených ve výroku předmětného rozhodnutí, jejichž vlastníkem je nyní navrhovatelka. Pro účely nyní posuzované věci lze tedy předpokládat, že navrhovatelka vstoupila do práv původního stavebníka (vzhledem k závěrům uvedeným v předchozím odstavci soud nepovažoval za nezbytné tuto skutečnost hlouběji prověřovat).

D. Námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, porušení principu proporcionality a další námitky

35. Zbývající námitky obsažené v návrhu shodně brojí proti nedostatečnému porovnání zájmu odpůrce na rozvoj dopravní infrastruktury na jeho území se zájmem navrhovatelky na ochranu jejího vlastnického práva, byť v jednom případě je v tomto nedostatku spatřována nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, v jiném případě zase přílišná intenzita zásahu do práv navrhovatelky či diskriminační povaha přijaté regulace. Nicméně ve všech případech jde věcně o otázku proporcionality, tj. posouzení přiměřenosti přijatého řešení vůči oprávněným zájmům navrhovatelky.
36. Jak vyplývá z konstantní judikatury, soudům ve správním soudnictví nepřisluší hodnotit přiměřenost přijatého řešení „v první linii“. Soud může toliko zhodnotit, jak se s touto otázkou vypořádal odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, bod 32, včetně navazujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, bod 16), ovšem pouze za předpokladu, že v rámci procesu pořizování napadeného územního plánu byly vzneseny příslušné námitky či připomínky.
37. Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že navrhovatelka uplatnila námitku pouze pro účely prvního opakovaného veřejného projednání (proběhlo dne 22. 5. 2019), a to v rámci podání ze dne 20. 2. 2019 (v němž je navrhovatelka pod rodným příjmením Z.). V tomto podání navrhovatelka upozornila na existenci územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, jemuž dle jejího názoru návrh územního plánu nedává žádnou relevanci, a pokud bude územní plán schválen ve stávající (t. č. navrhované) podobě, budou jeho regulativy pro dané území nicotné, neboť pro výstavbu v daném území bude nadále platit zmiňované územní rozhodnutí. Námitky jiného obsahu navrhovatelka neuplatnila. Jak plyne z rozhodnutí o námitkách, předmětné námitce navrhovatelky bylo vyhověno s tímto odůvodněním: „[V] souladu s DÚR (ÚR dle podání (na SÚ) č. j. SÚ 13130/06-230/2007-Hra) bude komunikace pro zpřístupnění plochy Z62 doplněna - jako součást sousední plochy Z61 (RN tím bude rozdělena na dvě části s komunikací mezi).“ V jiných fázích procesu přípravy napadeného územního plánu (k zadání, ke společnému jednání, k veřejnému projednání, ke

druhému opakovanému veřejnému projednání) navrhovatelka námitky ani připomínky neuplatnila.

38. Z výše uvedeného je zřejmé, že navrhovatelka v průběhu procesu přípravy napadeného územního plánu brojila toliko proti kolizi navrhované regulace a územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 (k této problematice viz předchozí oddíl C). Naproti tomu neuplatnila žádnou námitku či připomínku, ve které by výslovně brojila proti libovůli žalovaného, přílišné intenzitě zásahu do svých práv, diskriminačním důsledkům regulace či proti nezařazení komunikace do výčtu veřejně prospěšných staveb – všechny tyto námitky navrhovatelka předestřela poprvé až v řízení před soudem. Naproti tomu v době přípravy napadeného územního plánu zůstala navrhovatelka ve vztahu k přednesení daných otázek zcela pasivní.
39. Důsledky procesní pasivity v procesu přípravy opatření obecné povahy se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“). Například v rozsudku 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012 - 59, NSS dovedl, že *„pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“*. Obdobně v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, NSS vyložil, že *„pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu.“* Velmi podrobně se k otázce vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, v němž uvedl *„[z] ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60). [19] Nelze ovšem přehlédnout, že ve všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námitky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší.“*
40. Od závěrů judikatury odkazované v předchozím odstavci se ve vztahu k nyní posuzované věci není důvod odchylovat. Soud proto konstatuje, že předchozí pasivita navrhovatelky v procesu přípravy napadeného územního plánu v zásadě znemožňuje vyhovět návrhovým

bodům, ve kterých je argumentováno nezařazením komunikací do veřejně prospěšných staveb, nebo příliš intenzivním zásahem přijaté regulace do vlastnických práv, nebo diskriminačním charakterem regulace, nebo libovůli odpůrce, nebo nedostatečným či nepřesvědčivým odůvodněním. V tomto směru měla navrhovatelka svá práva hájit již v procesu přípravy napadeného územního plánu podáním obsahově relevantních námitek, neboť jen tak mohla být odpůrci (potažmo pořizovateli) dána příležitost k tomu, aby provedl posouzení, v němž by poměřil mezi veřejným zájmem na přijetí navrhovaného způsobu dopravního napojení na straně jedné a mezi právem navrhovatelky založeného v důsledku předchozího vývoje v daném území. Neobstojí přitom argumentace navrhovatelky vycházející z úvahy, že „*již v době přípravy napadeného územního plánu musel být zásah do jejich vlastnických práv zcela zjevný*“, neboť neuplatnila-li navrhovatelka v jí uváděné době přípravy žádné obsahově relevantní námítky, pak nemůže odpůrci úspěšně vyčítat, že při schvalování nezohlednil její zájmy v území, resp. že je zohlednil nedostatečně či nesprávně. Navrhovatelka se tak *ex post* dovolává potřeby rozhodnutí o námitkách, které ovšem nikdy neuplatnila. Vzhledem k závěrům výše citované judikatury tudíž nemůže očekávat, že tyto zájmy bude jako první poměřovat soud.

41. V návrhu přitom nebylo namítáno, že by navrhovatelka objektivně nemohla příslušné námítky či připomínky podat, resp. že by nepodání námitek či připomínek z její strany bylo zapříčiněno procesním pochybením pořizovatele či odpůrce. V replice sice navrhovatelka zmínila, že se v důsledku čerpání dovolené nemohla zúčastnit druhého opakovaného veřejného projednání a proto si nevšimla následné změny, nicméně toto soud považuje za subjektivní překážku na straně navrhovatelky, kterou nelze přičítat odpůrci ani pořizovateli.
42. Z důvodů podaných výše se tedy soud podrobněji nezabýval otázkou přiměřenosti přijatého řešení. Z týchž důvodů soud neposuzoval relevanci argumentaci odpůrce ve vyjádření k návrhu, že jím přijatá výsledná formulace podmínek pro zastavění plochy Z62 je skutečně mírnější než parametry dopravního propojení v návrhu napadeného územního plánu.

V. Závěr a náklady řízení

43. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy v rozsahu, v jakém jej meritorně přezkoumával (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s., výrok I).
44. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Navrhovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Při úvaze o přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšnému odpůrci soud předně neopomněl závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něž se procesně úspěšnému správnímu orgánu náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává, ledaže by šlo o náklady přesahující běžnou úřední činnost. Soud proto musel zhodnotit, nakolik lze obhajobu vlastního územního plánu v soudním řízení považovat za agendu, která přesahuje běžnou činnost odpůrce. Soud na jednu stranu zohlednil, že odpůrce není zcela malou obcí, neboť k datu 1. 1. 2020 měl evidováno 5933 obyvatel (lze ověřit např. na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>), disponuje působností v rozsahu pověřeného obecního úřadu (srov. vyhl. č. 314/2002 Sb.) a vykonává též agendu stavebního úřadu. Na druhou stranu soud musel vzít v potaz, že odpůrce není obcí s rozšířenou působností (§ 1 odst. 5 *a contrario* vyhlášky č. 346/2020

Sb.), není tedy úřadem územního plánování (§ 6 odst. 1 stavebního zákona) a jeho kompetence na úseku pořizování územního plánu jsou tudíž zčásti omezené. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že odpůrce sice vystupoval jako pořizovatel územního plánu, ovšem nikoliv prostřednictvím vlastního úředníka splňujícího kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti (srov. § 24 odst. 1 stavebního zákona), nýbrž prostřednictvím architekta vybraného ve veřejném výběrovém řízení (viz informace v části C.1 odůvodnění napadeného územního plánu a zde uváděný odkaz na usnesení Rady odpůrce ze dne 1. 6. 2011, č. j. 14-015/2011). Odpůrce tedy musel využít externích služeb, aby zajistil osobu splňující kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost ve smyslu § 24 stavebního zákona. Z toho lze usuzovat, že odpůrce nedisponuje dostatečným stálým personálním aparátem, který by zajistil realizaci pořízení územního plánu. Právě možnost využít služeb vlastního zaměstnance (úředníka) disponujícího kvalifikací ve smyslu § 24 odst. 1 stavebního zákona přitom judikatura zpravidla považuje za důvod, proč procesně úspěšným správním orgánům náhradu nákladů řízení nepřiznávat (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018 - 62, bod 57 a 58), naopak absence takového zaměstnance bývá považována za důvod pro přisouzení nákladů (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 As 218/2018 - 86, bod 57). Museli-li v nyní posuzované věci odpůrce pro účely pořízení územního plánu zajistit osobu s odpovídajícími kvalifikačními požadavky externě, pak logicky lze jen stěží předpokládat, že disponuje zaměstnancem, který by byl schopen územní plán kvalifikovaně obhajovat v řízení před krajským soudem. Současně po odpůrci nelze spravedlivě požadovat, aby jen kvůli této – z hlediska výkonu běžné agendy spíše mimořádné – činnosti zaměstnával vlastního právníka. S přihlédnutím k těmto okolnostem dospěl soud k závěru, že v případě odpůrce nelze obhajobu napadeného územního plánu vnímat jako výkon běžné úřední činnosti, a proto je třeba náklady vynaložené za služby advokáta považovat za účelně vynaložené.

45. Soud proto odpůrci přiznal náhradu nákladu řízení v celkové výši 10 200 Kč, která zahrnuje odměnu za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k návrhu a účast na soudním jednání) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a tři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrce nedoložil, že by byl plátcem DPH, přičemž ani z veřejně dostupných zdrojů nelze tuto skutečnost zjistit, proto náklady nejsou navýšeny o náhradu za DPH. Náhradu nákladů řízení uložil soud navrhovatelce zaplatit odpůrci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-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 jej 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 25. března 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu