



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelky: **A. Š.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M.
sídlem Thámova 84/23, 186 00 Praha 8

proti
odpůrci: **město Mníšek pod Brdy**
sídlem Dobříšská 56, 252 10 Mníšek pod Brdy
zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Hrozou
sídlem Balbínova 223/5, 120 00 Praha 2

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územního plánu Mníšek pod Brdy, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 16. 12. 2019, č. 12b/8/2019,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku 12 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Hrozy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslaným dne 26. 11. 2020, domáhala zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu textové části výroku vymezující pro plochy rekreace se specifickým využitím (RX) podmínky pro umístění staveb rodinných domů spočívající 1) v připojení na síť elektrické energie a splaškovou kanalizaci a 2) v tom, že prostor místní příjezdové komunikace a její řešení musí odpovídat příslušné ČSN pro komunikace funkční skupiny C, a konečně též v rozsahu 3) podmínky charakteru zástavby

pro stavby pro rodinnou rekreaci, podle níž se vyžaduje, aby byla „*hlavní stavba k rekreačnímu objektu samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m²*“.

2. Navrhovatelka předně uvedla, že je vlastnící pozemků p. č. X (s budovou č. e. X), X (s budovou bez č. p. a č. e.) a X zapsaných na LV X pro k. ú. a obec X (dále jen „dotčené pozemky“; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž k. ú.) v lokalitě Š., jež napadený územní plán zahrnuje do stabilizované plochy rekreace se specifickým využitím (RX), v níž umožňuje výstavbu rekreačních objektů s maximální výměrou 100 m² a za splnění stanovených podmínek výstavbu rodinných domů.
3. Navrhovatelka namítá, že územní plán nemůže obsahovat ustanovení, která by regulovala činnost v území nad rámec zákonného zmocnění vyplývajícího z ustanovení § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). V územním plánu tak nelze řešit problematiku technických požadavků na výstavbu, kterou regulují v návaznosti na ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“) a zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“). Jedná se o svěbytnou regulaci a v územním plánu, který má řešit urbanistickou koncepci a prostorové uspořádání v území, nemůže být regulována, jelikož to stavební zákon a prováděcí předpisy nepředpokládají. Pokud tak územní plán činí, dochází podle navrhovatelky k překročení zákonem stanovené meze působnosti správního orgánu, a tedy k nezákonnosti spadající již do druhého kroku pětibodového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Tyto otázky jsou řešeny až při vymezování individuálních pozemků a umisťování staveb na nich.
4. Navrhovatelka v této souvislosti poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, který dovodil, že regulativ závazně stanovující způsob řešení zásobování staveb vodou a likvidace odpadních vod je nezákonný, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu podle § 43 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.
5. Přitom regulativy stanovené napadeným územním plánem pro plochy RX, podmiňující povolení stavby rodinného domu jeho připojením na sítě elektrické energie a splaškovou kanalizaci, stejně jako požadavky na parametry příjezdové komunikace mají podle navrhovatelky právě povahu technických podmínek určujících, jakým způsobem má být řešena konkrétní technická potřeba související se stavbou, a vykračují tak rámce regulativů, jež lze do územního plánu zahrnout.
6. Uplatněné požadavky nadto nejsou ani řádně odůvodněny. Odůvodnění poukazuje na nevyhovující parametry chatových lokalit (příliš úzké příjezdové komunikace, odloučenost od center sídel, těsné sousedství lesa a další přírodní limity, často chybějící technická infrastruktura), jejichž vyřešením je třeba podmínit přeměnu těchto ploch na trvalé bydlení, avšak podle navrhovatelky nastavená regulace není schopna zabránit tomu, aby lidé rekreační objekty tak jako doposud fakticky k trvalému bydlení užívali (což sám odpůrce v odůvodnění přiznává). Takové odůvodnění tedy nemůže obhájit nastavenou

regulaci, jelikož lze důvodně pochybovat o tom, že by zvolené řešení mohlo vést k deklarovanému cíli. Odpovídajícími nástroji by v takovém případě byla např. podmínka zpracování územní studie či regulačního plánu nebo uzavření plánovací smlouvy či dohody o parcelaci, což by ovšem zároveň vyžadovalo zařadit pozemky mezi rozvojové plochy, a nikoliv je ponechat ve stabilizovaných plochách, kde se vybudování nové veřejné infrastruktury automaticky nepředpokládá. Dotčené pozemky takto regulovány nejsou, a proto je třeba napadené regulativy považovat podle navrhovatelky za nezákonné.

7. Pokud jde o požadavek formulovaný slovy „*hlavní stavba k rekreačnímu objektu samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m²*“, navrhovatelka jej považuje za nesrozumitelný, nedostatečně odůvodněný a nezákonný. Není jasné, zda se limit 100 m² vztahuje k hlavní stavbě nebo ke stavbě rekreačního objektu samostatně stojícího, a tedy stavebně nezávislého na hlavním objektu. Z formulace není patrné, co chtěl odpůrce tímto regulativem stanovit. I kdyby však byl výklad citovaného ustanovení jasný, je nezákonný, protože prostorová regulace je již dostatečně realizována stanovením koeficientů zastavěných ploch, zeleně a zpevněných ploch a jakákoliv další (přísnější) regulace v tomto směru již bez důkladného odůvodnění překračuje parametr proporcionality regulace. V odůvodnění napadeného územního plánu přitom nelze nalézt jakékoliv vysvětlení motivů, jež odpůrce ke stanovení takového arbitrárního regulativu vedly. Dostačující je v tomto směru již koeficient zastavitelnosti. Při součtu velikosti pozemků navrhovatelky 2 500 m² by rodinný dům navrhovatelky mohl mít výměru až 625 m² (což je samozřejmě mnohem více, než navrhovatelka může potřebovat), pro rekreační objekt je ale maximální možná výměra stanovena jen na 100 m², aniž by bylo patrné, co odpůrce k takto disproporčnímu řešení vedlo. Zvolené řešení určení výměry absolutním číslem nezohledňuje specifika dotčených pozemků (velikost parcel), a zakládá tak nedůvodné rozdíly a znevýhodnění vlastníků větších pozemků. Taková regulace je podle navrhovatelky v rozporu s principem proporcionality, jelikož není jasný její cíl a samotné řešení vykazuje prvky libovůle a nedostatku legitimacy.
8. Odpůrce požaduje, aby návrh byl zamítnut jako nedůvodný, protože napadený územní plán byl podle něj přijat v souladu s platnými právními předpisy a při jeho schvalování nedošlo k žádným excesům vyžadujícím soudní zásah. Navrhovatelka podle odpůrce namítá jen porušení zásady proporcionality, i ona je tedy toho názoru, že napadený územní plán byl vydán orgánem, který k tomu má pravomoc, bez překročení mezí zákonem stanovené působnosti, zákonem stanoveným postupem a aniž by byl v rozporu se zákonem. Je tedy třeba zkoumat, zda intenzita zásahu do vlastnického práva navrhovatelky překročila právo odpůrce na autonomní územní plánování sídelního útvaru. Odpůrce přitom zdůrazňuje, že vlastnické právo není neomezené, přičemž z hlediska zásady subsidiarity a minimalizace zásahu bylo na navrhovatelce, aby v průběhu pořizování napadeného územního plánu vznesla námitky konkrétně uvádějící, proč se jí zvolené řešení nepřiměřeně dotýká. Odpůrce se se všemi uplatněnými námitkami řádně vypořádal, avšak navrhovatelka žádné námitky nevznesla, a proto není na místě, aby se nyní dožadovala zrušení napadeného územního plánu.
9. Odpůrce má za to, že provedl důkladnou odbornou úvahu, při níž vyvažoval veřejný zájem na stanovení urbanistické koncepce a udržitelného rozvoje města a na ochraně přírody a krajiny s požadavkem na ochranu vlastnického práva navrhovatelky, a nijak v ní nepochybil, přičemž napadený územní plán též řádně odůvodnil. Přitom odpůrce připomíná, že ke zrušení opatření obecné povahy by měly soudy v zájmu ochrany práva

obce na samosprávu přistupovat, pouze pokud by došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře.

10. Odpůrce konkrétně namítá, že územní plán má za úkol řešit koncepci technické infrastruktury a do této koncepce nepochybně patří i vymezení toho, které části města budou napojeny na centrální systém veřejné splaškové kanalizace zakončený čistírnou odpadních vod (jako právě lokalita V. Š.), a které nikoliv. Požadavek, aby podmínkou přestavby chat na rodinné domy bylo napojení pozemků na stokovou síť splaškové kanalizace pro veřejnou potřebu, považuje odpůrce za důvodný s ohledem na koncepci napadeného územního plánu, a navíc jde o požadavek, který obsahovalo stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, ze dne 15. 1. 2015 (dále jen „stanovisko OŽP“) ke společnému jednání. Město v minulých letech řešilo nedostatečnou technickou infrastrukturu v oblasti zásobování pitnou vodou a kanalizace a potýkalo se s naplněnými kapacitami některých druhů občanské vybavenosti. V rámci konsensu na umírněném rozvoji města zadání napadeného územního plánu předpokládalo přírůstek cca 410 nových bytů odpovídající cca 1 218 novým obyvatelům a pro ně všechny bylo nutné navrhnout plochy a koridory pro odpovídající občanskou vybavenost a dostatečně kapacitní a smysluplnou technickou a dopravní infrastrukturu. V případě lokality V. Š. není kanalizace dosud vybudována, přičemž musí být koncepčně řešena ve vazbě na celoměstskou infrastrukturu. Kanalizace je přivedena k okraji souvislé obytné zástavby města v ulici Ř. cca 900 m od dotčených pozemků. V daném případě bylo zvoleno řešení předpokládající rozvoj této části města na základě toho, že investoři zastavitelných (dosud nezastavěných ploch) zajistí pomocí nástrojů regulačního plánu a plánovací smlouvy zainvestování celého území potřebnou technickou a dopravní infrastrukturou převážně na své náklady, čímž umožní plnohodnotnou přeměnu stávající roztroušené zástavby výhradně rekreačních objektů na relativně velkých parcelách na obytnou zástavbu izolovaných rodinných domů. Proto byla zvolena podmínka pořízení regulačního plánu na žádost spolu s požadavky na plánovací smlouvu, která zajistí mj. napojení na systém splaškové kanalizace, pro dosud nezastavěné části lokality, zatímco stávající zastavěné pozemky mají stanovenou podmíněnou přípustnost funkce bydlení v rodinných domech za konkrétně stanovených podmínek.
11. Navrhovatelka je podle odpůrce v pozici vlastníka, který chce využít nové možnosti přeměny rekreační nemovitosti na bydlení v rodinném domě, nechce však čekat na vybudování potřebné technické a dopravní infrastruktury. Napadený územní plán však do jejích majetkových práv nijak nezasáhl, neomezil možnost využívat dotčené nemovitosti v rozsahu stanoveném předchozím územním plánem, naopak vytvořil předpoklady k postupnému zkvalitnění prostředí a vybavenosti veřejnou infrastrukturou a pro zhodnocení nemovitostí.
12. Odpůrce poukazuje na ustanovení přílohy č. 9 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., podle nichž součástí zadání regulačního plánu mohou být též případné požadavky na plánovací smlouvu, přičemž součástí obsahu plánovací smlouvy jsou podle přílohy č. 13 téže vyhlášky mj. i způsob a místo napojení na stávající veřejnou infrastrukturu. Přitom územní plán, který závazně stanoví jako podmínku pro rozhodování v území vydání regulačních plánů, formuluje a schvaluje zadání těchto regulačních plánů, a proto nemůže platit, že by územní plán nemohl nikdy obsahovat požadavky na způsob napojení nemovitostí na technickou infrastrukturu. Pokud by v zadání regulačního plánu nemohl být obsažen alespoň elementární požadavek připojení rozvojového území na městskou

splaškovou kanalizaci, celý systém provázání od územního plánu přes regulační plán až k plánovací smlouvě by ztratil smysl a i ve významných rozvojových lokalitách by bylo možné dosáhnout zcela jiných řešení, odporujících koncepci územního plánu. Odpůrce nicméně uznává, že v územích, jejichž využití není podmíněno vydáním regulačního plánu, může být požadavek územního plánu ohledně napojování na veřejnou infrastrukturu považován ve smyslu navrhovatelkou zmiňovaného rozsudku Krajského soudu v Praze za vybočující z podrobností, jež náleží úpravě v územním plánu. Dotčené pozemky sice v území, jehož využití je podmíněno pořízením regulačního plánu, není, avšak s takovým územím (dotčeným zadáním regulačního plánu Štítek – X6) úzce souvisí. Do plochy regulačního plánu jistě bylo možné zahrnout i stávající chatovou zástavbu, odpůrce však nechtěl tyto vlastníky nad rámec předchozího územního plánu vystavit překážce regulačního plánu, díky čemuž mohou své nemovitosti jako dosud využívat k rekreaci a v rámci regulativů je mohou i přestavovat a rozšiřovat, popř. nově vystavět, nemohou je však kolaudovat či přestavět jako rodinné domy bez předchozí realizace technické a dopravní infrastruktury odpovídající cílovému řešení. V tomto směru tak mají vytvořeny shodné podmínky jako vlastníci dosud nezastavěných zastavitelných ploch a jakýkoliv jiný postup by byl vůči majitelům nezastavěných pozemků diskriminační.

13. Pokud jde o připojení na síť elektrické energie, odpůrce jen okrajem podotýká, že rodinný dům bez připojení na elektřinu si lze představit jen stěží, přičemž v daném území je elektřina zavedena a je v zájmu vlastníků nemovitostí se připojit, pokud tak ještě neučinili.
14. Dále v případě požadavku na příjezdové komunikace odpůrce konstatuje, že územní plán nestanoví konkrétní technické parametry, neboť podle normy ČSN 73 6110 mohou mít komunikace funkční skupiny C řadu možných podob. Smyslem napadeného ustanovení územního plánu s ohledem na mnohdy problematickou dopravní dostupnost pozemků využívaných dnes k rekreaci (mnohdy jde o komunikace užší než 3 metry s nezpevněným povrchem) bylo zajistit pro případ realizace rodinných domů, aby byly přístupné po komunikaci splňující základní technické a prostorové parametry pro motorovou dopravu, aby tak byl umožněn příjezd hasičské techniky a dalších vozidel integrovaného záchranného systému, odvoz komunálního odpadu i realizace zimní údržby. Protože příslušná ČSN není závazná a snad s výjimkou vyjádření Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS“) nejsou v územním řízení žádné nástroje, jak zabránit realizaci rodinného domu s problematickou dopravní dostupností, bylo napadeným územním plánem zvoleno toto řešení, díky němuž stavební úřad získá nástroj, jak zajistit alespoň elementární kvalitu dopravního připojení obytné zástavby.
15. Konečně pokud jde o formulaci „*hlavní stavba k rekreačnímu objektu samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m²*“, odpůrce připouští, že se jedná o jazykově nepřesné vyjádření, v němž mělo být správně uvedeno „*hlavní stavba rekreačního objektu...*“. Nicméně z kontextu je zřejmé, že cílem regulace bylo zabránit přístavbám nebo novostavbám rekreačních objektů pro rodinnou rekreaci vymykajícím se obvyklé velikosti takového objektu, jež by měly charakter, či by dokonce byly využívány k trvalému celoročnímu užívání, popř. jiné než rodinné rekreaci (podnikání). Jde tak o prvek, který má podpořit dodržení účelu plochy v situaci, kdy zájem o výstavbu rodinných domů ve městě dlouhodobě roste. Ostatní regulativy týkající se podílu zeleně či zastavěné plochy by s ohledem na značnou výměru řady pozemků (včetně pozemků navrhovatelky) mohly umožňovat vznik velkých objektů neodpovídajících charakteru rodinné rekreace. Pokud pak navrhovatelka zpochybňuje číselnou hodnotu 100 m², při jejím výběru vycházel

autorizovaný architekt ze zkušenosti a odborné erudice, přičemž odpůrce upozorňuje, že proti tomuto regulativu neobdržel žádné připomínky či námítky a že na obsah odůvodnění územního plánu nelze formalisticky klást nepřiměřené nároky.

16. Navrhovatelka se v replice ohradila, proti tvrzení odpůrce, že by napadala pouze přiměřenost napadeného územního plánu, a zdůrazňuje, že upozorňovala i na jeho nezákonnost, přičemž soud by se měl zabývat i překročením zákonem vymezené působnosti odpůrce. Podle navrhovatelky byl zákon porušen v nezanedbatelné míře způsobem, který zpochybňuje zákonnost napadeného územního plánu.
17. Pokud se odpůrce dovolává stanoviska OŽP, navrhovatelka předkládá otázku, zda není nezákonné i toto stanovisko, a dále konstatuje, že případné požadavky na vybudování technické a dopravní infrastruktury je třeba řešit v případě těch nástrojů, u nichž to stavební zákon předpokládá, typicky prostřednictvím institutu plánovací smlouvy. Navrhovatelka nerozporuje ani možnost stanovení takových podmínek v regulačním plánu, ovšem připomíná, že dotčené pozemky se v ploše podmíněné pořízením regulačního plánu nebo územní studie či uzavřením plánovací smlouvy nenacházejí, přičemž je bezpředmětná i argumentace úzké souvislosti s takovým územím. Odpůrce se prostě rozhodl nevyužít nabízejících se možností a namísto toho své požadavky vložil přímo do napadeného územního plánu, aniž by mu to legislativa umožňovala, což je prostě nezákonný postup. Navrhovatelka souhlasí i s tím, že si nelze představit rodinný dům bez připojení na elektřinu, ovšem i v tomto případě odpůrce směřuje obecné technické požadavky na výstavbu s procesem územního plánování. Stanovená povinnost připojení v územním plánu je jednak duplicitní k povinnosti stanovené obecně závaznými právními předpisy a jednak představuje problematiku, která by územním plánem vůbec neměla být regulována, jelikož je předmětem posuzování v územním řízení. Územní plán prostě nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, přičemž možnost stanovit, že územní plán bude obsahovat prvky regulačního plánu, nebyla využita a ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona ji ostatně připouští teprve s účinností od 1. 1. 2018. Také připojení stavby na pozemní komunikace řeší podrobně ustanovení § 20 odst. 7 a § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o využívání území“), a jedná se tak o problematiku náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí, takže ji nelze zahrnout do územního plánu.
18. Konečně pokud jde o limitaci půdorysné plochy 100 m², navrhovatelka trvá na tom, že je z jazykového hlediska nesrozumitelná, neboť není vůbec jasné, k čemu se vztahuje. Podle navrhovatelky neexistuje ani nějaká „obvyklá velikost rekreačního objektu pro rodinnou rekreaci“, nadto ne o uváděném půdorysu, který při dvou podlažích znamená celkovou podlahovou plochu 200 m², což odpovídá stavbám, které jsou užívány ke komerčním účelům či trvalému bydlení. Takovým regulativem dal odpůrce zelenou všem, kdo chtějí v dané lokalitě postavit „chatu“ v parametrech rodinného domu nebo např. komerční objekt o čtyřech rekreačních apartmánech. Odpůrce se pouze snaží *ex post* zdůvodnit přijatou regulaci, aniž by smysl a cíl takového nastavení vyplýval ze zadání či odůvodnění napadeného územního plánu. Žádnou regulaci půdorysné plochy rekreačních objektů přitom neobsahoval ani předchozí územní plán. Přijaté řešení je podle navrhovatelky nepřezkoumatelné, nefunkční a také nespravedlivé, neboť na pozemku o rozloze 400 m² si jeho majitel může postavit stejně velkou stavbu jako navrhovatelka na pozemku mnohem větším. Jde tak o nesmyslné omezení vlastnického práva. Skutečnost, že navrhovatelka

nepodala proti napadenému územnímu plánu námitky, plyne z toho, že se vlastníkem stala až dne 26. 6. 2019, zatímco lhůta pro podání námitek uplynula již ve dnech 24. 10. 2017 a 29. 5. 2019. Proto jí nelze upřít právo namítat neproporcionalitu řešení.

19. Jako důkaz svévole odpůrce navrhovatelka předkládá rozhodnutí rady odpůrce ze dne 3. 4. 2019, jímž byla předchozímu vlastníku dotčených pozemků povolena výjimka ze stavební uzávěry pro stavbu rodinného domu, garáže a studny s celkovou zastavěnou plochou 312,3 m², v němž rada odpůrce deklarovala, že záměr není v rozporu s aktuálním stavem návrhu nového územního plánu, cíli a úkoly územního plánování ani s veřejnými zájmy na rozvoji území s tím, že záměr nijak nevybočuje z běžných standardů bydlení a je v souladu s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území a předpokládanými nároky na jejich rozvoj. Toto rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy již probíhalo veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu, a pro navrhovatelku je tak nepochopitelné, jak nyní může odpůrce tvrdit, že by stavba v dané lokalitě měla být v rozporu s koncepcí územního plánu a cíli územního plánování. Postup odpůrce je tak nepřezkoumatelný a je tím prokázáno porušení pravidel procesu tvorby napadeného územního plánu, jež má za následek jeho nezákonnost v napadené části.
20. V průběhu jednání navrhovatelka obšírně připomenula hlavní body svého návrhu. Zdůraznila, že zakoupila pozemky, u nichž předpokládala, že v dohledné době na nich bude moci vybudovat stavbu k bydlení, nicméně podmínky v napadeném územním plánu jí to prakticky znemožnily, fakticky působí jako trvalá stavební uzávěra, neboť navrhovatelka je obyčejný člověk, není žádným developerem, aby mohla na své náklady zajistit stavbu kanalizačního řadu či pozemní komunikace nebo vyjednávat s vlastníky v širokém okolí. Pokud jde o námitky proti regulativu maximální půdorysné velikosti rekreačního objektu, navrhovatelka zdůrazňovala nesmyslnost, nefunkčnost a nepřiměřenost takové regulace s tím, že jí ale nejde o to, aby velikost byla nastavena na nižší hodnotu, spíše by tato otázka vůbec neměla být regulována, jelikož v tomto směru jsou dostačující koeficienty zastavitelnosti pozemku. Připomněla, že nemohla podat námitky, neboť pozemek nabyla až v pozdní fázi přípravy napadeného územního plánu. Námitky však podal její právní předchůdce, a byť ten námitky nesměřoval k regulativu maximální půdorysné velikosti rekreačního objektu, námitky tohoto typu vznesli jiní. Odpůrce taktéž rozsáhle rekapituloval hlavní myšlenky obsažené v písemném vyjádření, přičemž zdůraznil a rozvinul námitku nedostatečné aktivní legitimace navrhovatelky s tím, že nakoupila pozemek určený výhradně k rekreaci a nemohla počítat s tím, že si tam postaví rodinný dům. Napadený územní plán mění územně plánovací regulaci ve prospěch navrhovatelky, již rozšiřuje možnost využití dotčených pozemků i na potenciální možnou obytnou zástavbu. Podotkl též, že odstraněním napadených podmínek podmíněně přípustného využití plochy RX by se tyto plochy staly fakticky neregulovanými, pokud jde o možnost výstavby staveb k bydlení, čímž by mohly být zcela popřeny základní myšlenky, na nichž je napadený územní plán vybudován. Na to navrhovatelka reagovala konstatováním, že dostačující regulace by i tak byla zajištěna v územním řízení.

II. Podstatný obsah spisového materiálu

21. Soud ze spisového materiálu předloženého odpůrcem v elektronické podobě zjistil, že zastupitelstvo odpůrce usnesením č. 15/6/2011 dne 23. 6. 2011 rozhodlo o pořízení napadeného územního plánu. Dne 19. 9. 2013 zastupitelstvo odpůrce schválilo usnesením č. 5/16/2013 zadání napadeného územního plánu. Základní vizí budoucího rozvoje definovanou zadáním bylo mírně a stabilně rostoucí město s kvalitní veřejnou

infrastrukturou, dostatkem upravené veřejné zeleně a hodnotným přírodním zázemím, jež by se mělo ubránit tlaku na rychlou a urbanisticky nekvalitní obytnou i komerční zástavbu a jež by mělo doplnit chybějící či nevyhovující veřejnou infrastrukturu. Jako požadavky vyplývající z územně analytických podkladů byly mj. zmíněny potřeba prověření možnosti změn užívání staveb pro rodinnou rekreaci na stavby pro bydlení se zajištěním odpovídající dopravní a technické infrastruktury, nutnost řešit znečištění povrchových vod odpadními vodami z chatových osad návrhem účinné likvidace odpadních vod a záměr prověřit možnosti zlepšení dopravní přístupnosti stávajících chatových osad. Jako relevantní požadavek vyplývající z připomínek veřejnosti, resp. vyjádření jiných než dotčených orgánů bylo zmíněno podmínění rozvoje ploch pro bydlení odpovídajícím rozvojem veřejné infrastruktury (mj. dopravní a technické), a to i za případného využití nástrojů etapizace nebo územních rezerv.

22. Návrh územního plánu ke společnému jednání ze srpna 2014 zařazoval lokalitu P. Š. (včetně dotčených pozemků) do ploch staveb pro rodinnou rekreaci (RI) s tím, že takto jsou vymezovány stávající plochy chat, které nemají potenciál přeměny na trvalé bydlení nebo se nachází v lokalitách nevhodných pro bydlení. V jiných místech města však již byly vymezeny i plochy RX, u nichž textová část výroku umožňovala podmíněně přípustné využití shodné jako v plochách městského a příměstského bydlení v rodinných domech (BI) s výjimkou řadových domů za podmínky připojení na síť elektrické energie, vodovod a kanalizaci, příjezdové komunikace o šířce minimálně 6,5 m v celé délce až k vjezdu na pozemek a minimální velikosti parcely 400-600 m² odpovídající dané lokalitě. V podmínkách prostorového uspořádání ploch byl regulativ, podle nějž byly přípustné jen rekreační chaty samostatně stojící, nepodsklepené, o maximální půdorysné velikosti 30 m².
23. K návrhu ke společnému jednání uplatnil 7. 1. 2015 připomínky tehdejší vlastník dotčených pozemků, A. P., který poukazoval na to, že předchozí územní plán umožňoval v lokalitě P. Š. výstavbu individuálních rodinných domů s velkými výměrami parcel a vysokými nároky na architektonickou kvalitu, a nesouhlasil se změnou využití území na čistě rekreační funkci. Uvedl, že 10. 1. 2000 obdržel dopis s informací, že jeho parcely v ploše 11c jsou stavební (s podmínkou pořízení regulačního plánu), a začal proto pracovat na přípravě výstavby rodinného domu mj. posílením příkonu elektrické energie a pořízením plánů stavby projednaných se stavebním úřadem. Navrženou změnou by se významně snížila cena pozemků. Podrobně přitom specifikoval, proč se charakteristiky lokality P. Š. prakticky neliší od rozvojové plochy Z28, v níž je připuštěna zástavba rodinnými domy. Žádal proto o zachování zastavitelnosti rodinnými domy s limitem 30 % zastavitelnosti pozemků a stanovením výškového limitu staveb.
24. Dne 15. 1. 2015 bylo uplatněno stanovisko OŽP, v němž byl z pozice vodoprávního úřadu vznesen požadavek, „aby podmínkou zástavby RD, případně bytovými domy nebo podmínkou přestavby chat na RD v rozvojových plochách nebo v plochách přestavby bylo napojení pozemků na stokovou síť splaškové kanalizace pro veřejnou potřebu.“
25. V návrhu k veřejnému projednání (červenec 2017) se situace dotčených pozemků nezměnila (stabilizovaná plocha RI), do zastavitelných ploch pro bydlení (BI) však byly nově zařazeny pozemky sousedící z jihu (p. č. X a X jako rozvojová plocha Z101 s vysvětlením, že plocha byla takto vymezena již v předchozím územním plánu, existuje k ní příjezd a bylo na ni již vydáno územní rozhodnutí) a jako stabilizovaná plocha parcely ve východní části lokality (p. č. X a X). Regulativy plochy RX opět vyžadovaly pro podmíněně přípustné využití formou přeměny na izolované rodinné domy (kromě

řadových) odpovídající plochám BI připojení na síť elektrické energie, vodovod a kanalizaci, příjezdovou komunikaci o šíři alespoň 6,5 m a minimální velikost pozemku nastavenou individuálně pro jednotlivé plochy RX. V podmínkách prostorového uspořádání došlo pouze k záměně slova „chaty“ za označení „rekreační objekty (stavby pro rodinnou rekreaci)“, limit 30 m² byl zachován.

26. K připomínkám právního předchůdce navrhovatelky bylo v (odpůrcem později schváleném) návrhu jejich vypořádání uvedeno, že „*pozemky byly místo do ploch pro bydlení vymezeny jako RI z důvodu odloučení od sídla, umístění v historicky chatové osadě bez přístupu ke stávající občanské vybavenosti komerční i nekomerční a pro nemožnost zajistit kvalitu bydlení ze strany města (veřejné osvětlení, svoz odpadu, údržba komunikací apod.). (...) Úz. plán samozřejmě musí respektovat platná územní rozhodnutí (vydaná ÚR: na pozemky X a X územní souhlas na umístění staveb garáží o max. výšce 2,5 m, 1949/37 ÚR na rodinný dům, 1693 hypotéka). Přístup k celé lokalitě Š. by měl být koncepční (právě tak jako k celému řešení ÚP). Z výše uvedených důvodů, aby nedošlo k nepřiměřeně velkému rozvoji města, musely být některé větší lokality podstatně redukovány, na úkor ploch s lepšími podmínkami (urbanistická hlediska, vzdálenost od centra, nároky na dopravu, tech. vybavenost, aj.). Proto většina ploch v této lokalitě zůstává beze změn, zastavěné plochy z velké části jako RI.*“
27. Veřejné projednání se uskutečnilo dne 17. 10. 2017 a účastnil se jej i právní předchůdce navrhovatelky. Téhož dne uplatnil právní předchůdce navrhovatelky písemně námitky, v nichž zopakoval, že přerazením dotčených pozemků ze stavebních na rekreační dochází k jejich znehodnocení, aniž by změna byla odůvodněna dostatečným veřejným zájmem. Mj. uváděl, že odlehlost lokality není v dnešní době problémem a je naopak výhodná pro kvalitní bydlení v přírodě. Elektrická energie je dostatečně dimenzována pro budoucí zástavu, posílení místního rozvodu vody přívaděčem z Baní by nemělo být problémem, plyn není potřeba a jediným problémem tak zůstává nezasítování kanalizací, což však lze řešit individuálně. Řešení považoval za nekonceptní, jelikož v okolí dotčených pozemků je povolena výstavba rodinných domů, jemu však výstavba povolena nebyla ani na výjimku ze stavební uzávěry. Přitom územní informace ze dne 21. 3. 2016 uváděla, že výhledově bude možná rodinná výstavba, resp. transformace staveb pro rekreaci na rodinné domy.
28. Dne 22. 5. 2019 proběhlo opakované veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu, jehož se opět zúčastnil i právní předchůdce navrhovatelky, který již námitky tentokrát neuplatnil. Návrh podstatně upraveného územního plánu z března 2019 zásadně rozšířil v lokalitě P. Š. rozvojové plochy pro bydlení BI (Z29, Z114, Z116), nicméně to se nedotklo dotčených pozemků, jež zůstaly ve stabilizovaných plochách, tentokrát ale již plochách RX. Pro tyto plochy textová část výroku stanoví jako podmíněně přípustné využití stavbu izolovaných rodinných domů (kromě řadových) za podmínky připojení na síť elektrické energie, vodovod a splaškovou kanalizaci, pokud prostor a řešení místní obslužné komunikace bude odpovídat podmínkám příslušné ČSN pro komunikace funkční skupiny C a za dodržení minimální velikosti stavební parcely, která byla pro dotčené pozemky stanovena na 800 m². V podmínkách prostorového uspořádání ploch bylo pro rekreační stavby určeno, že minimální velikost pozemku činí 390 m², minimální koeficient zeleně 0,7, maximální koeficienty zastavěných ploch 0,2 a zpevněných ploch 0,1, přičemž má být „*hlavní stavba k rekreačnímu objektu samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m²*“ (zde došlo k posunu oproti první verzi k veřejnému projednání, kde koeficienty zastavěných a zpevněných ploch činily shodně 0,15 a kde citovaná podmínka připouštěla rekreační objekty samostatně stojící, nepodsklepené, o maximální

půdorysné velikosti 30 m²). V popisu koncepce rozvoje bylo v návrhu územního plánu uvedeno, že v současných rekreačních plochách, které mají potenciál pro trvalé bydlení s ohledem na jejich polohu, dopravní dostupnost a další limity, je podmíněně přípustné využití pro obytnou zástavbu, avšak je nutno splnit požadavky, které zajistí jejich bezkolizní obytné využívání, konkrétně dostatečně dimenzovaný příjezd, minimální velikost pozemku a připojení na technickou infrastrukturu. V pasáži věnované technické infrastruktuře je dále konstatováno, že rozvojové plochy (včetně možnosti přeměny rekreačních ploch na bydlení) jsou podmíněny napojením na splaškovou kanalizační síť, což je znovu zopakováno v pasáži věnované podmínkám plošného a prostorového uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití s tím, že u všech rozvojových ploch vyžadujících odkanalizování musí být v navazujících řízeních nejprve prokázáno, že kapacitně vyhovuje čistírna odpadních vod, jinak nelze výstavbu realizovat. Nová vodovodní a kanalizační síť pro rozvojové plochy bude realizována podle rozvoje města. V případě nenapojených rozvojových ploch ale je připuštěno zásobování vodou z individuálních studen. Pro lokalitu Š. byla pro vyjmenované parcely (mezi něž dotčené pozemky nepatří) stanovena podmínka pořízení regulačního plánu X6, v jehož zadání bylo taktéž stanoveno, že dle závazného požadavku dotčeného orgánu budou nové stavby bydlení napojeny na splaškovou kanalizační síť, jejíž návrh bude součástí řešení v regulačním plánu, a vedle toho bude navrženo jejich napojení i na další dostupnou infrastrukturu (vodovod, elektro, spoje) v souladu s koncepcí územního plánu. Současně bylo v zadání regulačního plánu stanoveno, že před vydáním regulačního plánu je nutné uzavřít mezi investory a městem plánovací smlouvu ohledně finanční spoluúčasti investorů na vybudování nové a nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury. Pro vymezení pozemků v regulačním plánu byl stanoven požadavek, že pro připojení pozemků je nutné zajistit účelné propojení na stávající cestu s předpokládaným rozšířením uličního prostoru na normovou šířku.

29. Dne 11. 9. 2019 proběhlo druhé opakované veřejné projednání, jež se navrhovatelka jako nový vlastník dotčených pozemků nezúčastnila a ani nepodala písemné námitky. Návrh územního plánu pro druhé veřejné projednání ze srpna 2019 nicméně pouze odstranil z regulativů pro podmíněně přípustné využití plochy RX podmínku napojení pozemku na vodovod, jinak se dotčených pozemků v zásadě nedotkl.
30. Zastupitelstvo odpůrce schválilo napadený územní plán spolu s rozhodnutím o námitkách a vypořádáním stanovisek a připomínek usneseními č. 12a/8/2019 a 12b/8/2019 ze dne 16. 12. 2019. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 18. 12. 2019, tudíž územní plán nabyl účinnosti dne 2. 1. 2020. Obsah územního plánu odpovídal tomu, jak byl shora rekapitulován v podobě předkládané k (prvnímu) opakovanému veřejnému projednání, jen již nebylo pro plochy RX vyžadováno napojení pozemku na vodovod. V rozhodnutí o námitkách bylo námitce právního předchůdce navrhovatelky uplatněné k veřejnému projednání vyhověno částečně tím, že využití území bylo změněno z plochy RI na plochu RX, jež připouští transformaci na bydlení za předpokladu splnění stanovených podmínek pro tento typ plochy. V souhrnném vypořádání připomínek bylo k otázce přeměny chatové zástavby na plochy trvalého bydlení uvedeno, že: „... je jedním z hlavních témat územního plánu a projednávání jeho návrhu. Bylo rozpracováno do poměrně územně detailních a obsahově podrobných souborů podmínek, za kterých je případná transformace v plochách typu RX možná. Tyto podmínky byly dále ovlivněny a usměrňovány stanovisky dotčených orgánů, kdy jedním z nejdůležitějších stanovisek, které bylo nutno i po složitých jednáních respektovat, je požadavek napojení

takových ploch nebo objektů transformace na systém centrální městské kanalizace a ČOV. ÚP by dále neměl připouštět dosavadní vývoj v některých lokalitách, kdy ze zahrad a zahrádkových kolonií se využití postupně mění na individuální rekreaci a z ní se později stává individuální bydlení s tlakem na rekolaudace pro rodinné domy, často v prostorově zcela nevyhovujících podmínkách, bez napojení na kvalitní a kapacitní dopravní a technickou infrastrukturu a bez dostupnosti základního občanského vybavení. Také z toho důvodu jsou pro jednotlivé transformační plochy stanoveny minimální výměry pozemků, jež musí být splněny.“ Přímě k lokalitě Š. pak bylo uvedeno, že „... řešení a jeho postupné úpravy souvisely též s řadou námitek a byly ovlivňovány stanovisky dotčených orgánů. Výsledné řešení je kompromisem, vycházejícím ze zvláštního projednání s vlastníky a z jejich většinového požadavku a zájmu na možnost transformace stávající chatové zástavby (s poměrně velkými a vyhovujícími pozemky) na kvalitní trvalé bydlení, s respektováním a mírným navýšením ploch pro novou obytnou zástavbu (podle dosud platného ÚPSÚ), která s podmínkou regulačního plánu a plánovací smlouvy zajistí připojení lokality na kvalitní a kapacitní technickou a dopravní infrastrukturu města. V západní části Š. budou dostavěny některé proluky a bude zde možné realizovat přiměřeně dimenzovaný objekt pro sociální služby – seniorské bydlení.“

31. V textové části odůvodnění napadeného územního plánu lze v souvislosti s napadenými regulativy nalézt v části C.10.15.7 konstatování, že „[v] území setrvává poměrně velký tlak na přeměnu chat na stavby pro trvalé bydlení. Vzhledem k parametrům většiny chatových lokalit (příliš úzké přístupové komunikace, odloučenost od center sídel, těsné sousedství lesa, další přírodní limity, často chybějící technická infrastruktura) je jejich přeměna na trvalé bydlení regulována odstraněním těchto nedostatků (plochy „RX“). Pokud nedojde ke splnění daných podmínek (napojení na kanalizaci, min. šířka příjezdové komunikace odpovídající příslušné normě min. velikost parcely dle dané lokality), plochy mohou být dále využívány pouze jako rekreační. Vlastníkům samozřejmě není možné zabránit v chatách trvale přebývat, stavbu však není možné pro bydlení kolaudovat. Při stanovení ploch RX (a jiných typů ploch) bylo vycházeno z informace o druhu budovy, dostupné v katastrální mapě.“ S tím souvisí i odůvodnění, podle něž „[r]egulační plán na žádost Š. je podmínkou využití v ploše Z29, Z114, Z115 a Z116. Důvodem je nutnost koordinace soukromých zájmů o výstavbu v této lokalitě. Bez regulačního plánu (a plánovací smlouvy) by nebylo možné zajistit splnění požadavků na plánovanou obytnou zástavbu - tj. koncepční řešení dopravní obsluhy a vedení technické infrastruktury - zejména napojení lokality na splaškovou kanalizaci (jako závaznou podmínku vodoprávního úřadu pro stavby pro bydlení). V opačném případě (bez RP) by podmiňující investice bylo obtížné zajistit a zástavba by zřejmě probíhala „živelně“, jen pro rekreační stavby – s méně přísnými požadavky.“

III. Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelky a splnění procesních podmínek

32. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
33. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků, které soud ověřil z jí předloženého výpisu z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X pro k. ú. X). Soud zároveň zjistil, že navrhovatelka vlastnické právo k dotčeným pozemkům nabyла s právními účinky ke dni 26. 6. 2019. Dále si soud obstaral výpis

z katastru nemovitostí k témuž listu vlastnictví podle stavu k datu 25. 6. 2019, z nějž zjistil, že dotčené pozemky předtím vlastnil od roku 2000, resp. 2005 pan A. P..

34. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se jedná o pozemky, které jsou napadeným územním plánem regulovány podmínkami, proti nimž se navrhovatelka ohrazuje, dotčení práv navrhovatelky je tedy zcela reálné. Tomu nebrání ani skutečnost, že napadený územní plán mimo jiné rozšiřuje oprávnění vlastníka dotčených pozemků umožněním podmíněně přípustné obytné zástavby. Zde soud připomíná, že ani odpůrce nepopírá, že doposud v daném území neplatil regulativ maximální půdorysné velikosti rekreačního objektu, a proto se navrhovatelka nepochybně může cítit být dotčena na svých právech. Jakkoliv by navrhovatelka nemohla brojit jen proti tomu, že jí bylo nově umožněno za jistých podmínek na dotčených pozemcích vystavět i rodinný dům, nepochybně se jí mohou dotýkat i omezující podmínky podmiňující využitelnost pozemku pro rodinné bydlení. V opačném případě by totiž odpůrce mohl zcela nenapadnutelně nastavovat např. diskriminační omezení a jiné nepřípustné podmínky, kdykoliv by oproti dosavadní regulaci rozšiřoval zastavitelnost pozemků, což by bylo v právním státě nepřijatelné. Ostatně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, je dána procesní aktivní legitimace i v případě navrhovatele, který brojí proti limitu využití území, který byl v novém územním plánu v plném rozsahu převzat z předchozí územně plánovací dokumentace. Navrhovatelka je tudíž oprávněna k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu.
35. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 2. 1. 2020.
36. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
37. Soud však napadený územní plán mohl přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť tomu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Nemohl tak přihlížet k novým návrhovým bodům uplatněným teprve v replice (námitka svévolné změny přístupu odpůrce v situaci, kdy předtím schválil právnímu předchůdci navrhovatelky výjimku ze stavební uzávěry pro stavbu rodinného domu o zastavěné ploše 312,3 m²).

38. Otázky nadnesené návrhem lze zařadit do druhého až pátého kroku algoritmu. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je ale v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatelky, prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž mu jsou k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li odpovídající námitky podány, pak soudu v zásadě nezbyvá, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (v podrobnostech viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
39. Na uvedený závěr přitom principiálně nemá dopad skutečnost, že vlastníkem dotčených nemovitostí byl v době projednávání návrhu územního plánu někdo jiný (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 50 A 10/2016-44, či ze dne 27. 7. 2020, č. j. 54 A 116/2018-89, odst. 72 a 73). Nelze totiž přehlédnout, že územně plánovací dokumentace je (analogicky k územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení) správním aktem *ad rem*, tj. stanovícím práva a povinnosti adresátům z důvodu jejich právního vztahu k věci. Územní plán stanoví určité charakteristiky nemovité věci, které s nemovitostí bez dalšího automaticky přechází na každého jejího dalšího vlastníka, a to včetně procesních práv a povinností plynoucích z účasti dosavadního majitele v procesu jeho pořizování [srov. § 73 odst. 2 větu poslední ve spojení s § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Lapidárně řečeno, nový vlastník si pozemek regulovaný územním plánem pořizuje „s námitkami“ proti návrhu územního plánu, anebo bez takových námitek, nebyly-li přechozím vlastníkem podány, což se nepochybně může odrazit v pořizovací ceně pozemku a jiných smluvních podmínkách převodu, stejně jako v rozhodnutí, zda si takový pozemek vůbec pořizovat. Proces pořizování územního plánu je veřejný a je v nepochybném zájmu kupujícího si ověřit stav projednávaného návrhu nové územně plánovací dokumentace. Případnou nedbalost v tomto směru tudíž není namístě vyrovnávat zvýšenou měrou zásahu soudu do práva na samosprávu obce, jež je realizováno mj. právě prostřednictvím územního plánování.

Podmínky napojení pozemku na technickou a dopravní infrastrukturu

40. Krajský soud v Praze již dvakrát konstatoval, že územnímu plánu nepřísluší podmínit využití plochy napojením pozemku na vodovodní či kanalizační řád. V rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, v odst. 113 a 114 vysvětlil následující: „V územním plánu má být toliko vymezena koncepce veřejné infrastruktury, vymezení ploch veřejné infrastruktury, popř. umožnění 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. Požadavek, který odpůrkyně na základě stanovisek dotčeného vodoprávního úřadu vtělila 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 nabírá územní rozhodnutí, jak plyne z části I odst. 2 písm. c) přílohy č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Povinnost připojit se na kanalizaci může vlastníkům 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 o kanalizacích). Ani zákon o kanalizacích tak nepředpokládá, že by tuto povinnost mohla stanovit obec při výkonu samostatné působnosti v územním plánu. Vodní zákon 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. Soud tedy uzavírá, že napadená podmínka zahrnutá do územního plánu jako regulativ platný v plochách bydlení v krajině (B) je nezákonná, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Odpůrkyně tím porušila § 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. Je přitom nerozhodné, že tato podmínka byla do územního plánu zahrnuta kvůli vyhovění stanovisku vodoprávního úřadu. Charakter podmínek obsažených ve stanovisku vodoprávního úřadu musí odpovídat tomu, co smí být předmětem územního plánu. Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů je závazné předně pro pořizovatele územního plánu, ale musí být respektováno i ze strany dotčených orgánů. Prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů nelze contra legem rozšiřovat okruh přípustných regulativů. Proti nezákonnému stanovisku vodoprávního úřadu, nebylo-li by možné zjednat nápravu dialogem, by se mohla odpůrkyně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (viz rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2018, č. 6 As 113/2018 - 55).“ Ve vztahu k míře požadavků na odůvodnění takových, v daném případě ovšem nezákonných, regulativů, navíc v odst. 118 poznamenal, že „nelze odpůrkyni vytýkat, že v odůvodnění územního plánu neuvedla důvod stanovení podmínky pro povolení staveb napojením na veřejný vodovod a kanalizaci. Rozsah odůvodnění územního plánu je vymezen v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., a to částečně odkazem na § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Z těchto ustanovení vyhlášky a stavebního zákona neplyne, že by měly být v územním plánu uvedeny důvody stanovení každého jednotlivého regulativu týkajícího se určitého druhu plochy. Pokud by návrhovatelka podala proti tomuto regulativu námitku, byly by důvody jeho stanovení v územním plánu uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o námitce.“ Prakticky totožný závěr přijal Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 11. 2020, č. j. 55 A 84/2019-84, v odst. 35-38 a 40.

41. Popisovaná vada představuje vykročení z věcné působnosti odpůrce [nezákonnost již ve druhém kroku přezkumného algoritmu vymezeného rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS], neboť rozhodná právní úprava obec

neopravňovala k tomu, aby v samostatné působnosti v územním plánu určovala, jakým způsobem mají být určité pozemky zásobovány vodou a elektřinou, jak mají nakládat se splašky a jak mají být dopravně napojeny. Nelze ovšem přehlédnout, že shora citované závěry Krajského soudu v Praze byly v obou případech vysloveny v situacích, kdy územní plán zrušovaný regulativ zaváděl jako podmínku hlavního a přípustného způsobu využití plochy (resp. paušálně ke všem způsobům využití plochy). V nyní napadeném územním plánu však byla tato podmínka, tak jak ji navrhovatelka napadá, stanovena jen jako podmínka, za níž lze využít plochu RX podmíněně přípustným způsobem. Tato skutečnost má přitom podle soudu zásadní význam.

42. Odpůrci lze přisvědčit, že stanovení koncepce zásobování určitého území vodou a elektřinou, jeho dopravní obsluhy i způsobu likvidace splaškových vod logicky souvisí s procesem územního plánování a má v územně plánovací dokumentaci své místo. Jak ovšem plyne zejména z ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb., konkrétně bodu I odst. 2 písm. c) přílohy č. 11, jedná se o podrobnost, k jejímuž stanovení je odpůrce oprávněn v zásadě až na úrovni regulačního plánu, jímž se již řeší podmínky využití území v podrobnostech jednotlivých parcel. Přesto se ale v některých případech tato regulace může objevit i na obecnější úrovni v územním plánu.
43. Po novele stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) totiž může územní plán obsahovat i podrobnosti náležející regulačnímu plánu, pokud tak určí zastupitelstvo obce ve schváleném zadání či již v usnesení o pořízení územního plánu. Tato varianta ovšem v případě napadeného územního plánu nepřichází v úvahu, neboť o pořízení územního plánu i o podobě zadání bylo rozhodováno ještě v době, kdy takový postup stavební zákon nepřipouštěl. V napadeném územním plánu se tak daná otázka mohla objevit spíše jen v textu zadání regulačního plánu, jak přímo předpokládá ustanovení bodu I odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.
44. Nelze ale přehlédnout ani skutečnost, že v bodě I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. *„stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)“* je jako náležitost územního plánu vymezeno i stanovení podmíněně přípustného využití ploch s rozdílným způsobem využití. Vyhláška (a ani stavební zákon) přitom nedefinují, v čem má podmíněná přípustnost takového využití spočívat, a tedy ponechává naplnění tohoto neurčitěho právního pojmu na úvaze pořizovatele, resp. v konečném důsledku obce. Stejně je tomu např. u definování podmínek etapizace výstavby, jež by také mohla být legitimním řešením dané situace. Ostatně formulace podmínek podmíněně přípustného využití může v určité podobě představovat obdobu etapizace, jelikož právní úprava tomu nijak nebrání.
45. V první řadě by měl samozřejmě svou úvahu při využití neurčitěho právního pojmu vysvětlit sám odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu, avšak jak trefně poznamenal Krajský soud v Praze v odst. 114 rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, to je podmíněno uplatněním odpovídající námitky navrhovatele,

jelikož jinak s ohledem na rozsah otázek regulovaných územním plánem není myslitelné, aby byl v odůvodnění vysvětlován každý detail výroku územního plánu (srov. též závěry vyslovené v nálezů Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. [I. ÚS 178/15](#)). Navrhovatelka a ani její právní předchůdce však námitky proti těmto konkrétním podmínkám neformulovali, a proto odpůrce mohl potřebnost stanovení těchto dílčích podmínek vysvětlovat teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu a soud se danou otázkou může a musí (co do zákonnosti takového postupu, nikoliv ale jeho přiměřenosti) zabývat i bez existence pregnantního odůvodnění. Právní předchůdce navrhovatelky ve svých námitkách sám přiznal problém chybějící kanalizace a k dopravní infrastruktuře pouze tvrdil, že její údržba je zajištěna, jinak se ovšem k požadavku na kvalitní bydlení v dané lokalitě sám hlásil.

46. Soud proto konstatuje, že podmínky podmiňující podmíněně přípustné využití ploch nemohou být zcela libovolné a musí mít návaznost na problematiku územního plánování a současně typovou problematiku spojenou s takto výjimečně přípouštěným „nestandardním“ využitím plochy. Nelze nastavenými podmínkami zasahovat do otázek, jež zjevně nepřísluší regulovat nástroji územního plánování (jako počet či věk osob užívajících nemovitosti v dané ploše, zákaz chování domácích zvířat apod.), stejně jako by nemělo jít o otázky, které nemají žádný vztah k širší koncepci využívání území, jejíž definování je právě úkolem územního plánu (např. otázky individuálního charakteru nevyžadující formulaci obecných pravidel). Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace. Soud nespatřuje žádnou rozumnou překážku, jež by znemožňovala odpůrci za vhodné kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití stanovit napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Samotná skutečnost, že individuálně je splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení (resp. společném řízení či jejich zjednodušených procesních ekvivalentech) s ohledem na požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. či odvětvových právních úprav, nevyklučuje, aby v zájmu rozumného fungování širšího urbanistického celku v rámci obce byla tam, kde k tomu odpůrci právní úprava dává určitý prostor, specifikována užší množina z možných řešení napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, jež je pro realizaci budoucí výstavby vyžadována.
47. Právě území, které není vhodné za stávajícího stavu veřejné infrastruktury plošně využít způsobem náročnějším na tuto infrastrukturu, ale u nějž je žádoucí připustit jeho přeměnu, jakmile budou předpokládané infrastrukturní nároky zajištěny, je přitom k nastavení takových podmínek vhodné. Cílům, jež si odpůrce v lokalitě P. Š. předsevzal, by přitom alternativní postup v podobě etapizace nevyhovoval tak dobře, jako stanovení podmíněně přípustného využití. V případě etapizace by totiž bylo nutné celé území vymezit jako plochu pro trvalé bydlení (např. BI) spolu se zařazením do pozdější etapy výstavby podmíněně realizací potřebné infrastruktury. Tím by ovšem bylo znemožněno území do doby, než bude nová veřejná infrastruktura zbudována, využít v souladu se stávajícím charakterem k výstavbě rekreačních objektů, pro něž existující stav infrastruktury může být dostačující. Oproti tomu řešení přijaté odpůrcem umožňuje jak rekreační využití, tak realizaci staveb trvalého bydlení, jakmile to posílení infrastruktury umožní.
48. Nastavení parametrů podmíněně přípustného využití spočívajících v požadavku napojení na dopravní a technické sítě je stejně tak vhodné tam, kde dosavadní zkušenosti ukazují, že

individuální variabilita takových řešení působí určité negativní dopady širšího charakteru. Takto např. napadený územní plán výslovně poukazuje na problém znečištění, který se projevuje v chatových lokalitách, jež nejsou napojeny na splaškovou kanalizaci. Jakkoliv příčinou takového znečištění mohou být jen někteří individuální uživatelé nemovitostí, kteří si neplní své povinnosti spojené s pravidelným vyvážením septiků k tomu oprávněnou osobou, s ohledem na společný jmenovatel těchto problémů v podobě chybějícího napojení na kanalizační síť může obec zcela legitimně považovat za potřebné předejít prohlubování takových problémů tím, že intenzivnější využití daného území (trvalé bydlení) podmíní právě předchozí realizací kanalizačního řádu a napojením zamýšlených staveb na něj, jež výhledově může daný ekologický problém odstranit.

49. Na rozdíl od stanovení takové podmínky pro hlavní či přípustné využití ploch, kde k tomu odpůrce postrádá legální podklad, v případě podmíněně přípustného využití takový legální podklad lze nalézt právě v pojmu „podmíněně“ přípustnosti, jenž vymezení určitých podmínek pořizovatelem, resp. obcí nutně vyžaduje. V důsledku toho závěry shora citovaných rozsudků, ať již v přezkumu před NSS obstojí, či nikoliv, nejsou aplikovatelné na situaci navrhovatelky. Odpůrce byl ustanoveními vyhlášky č. 500/2006 Sb. oprávněn stanovit konkrétní podmínky podmíněně přípustného využití plochy RX, a proto nelze přijmout závěr o vybočení odpůrce z mezí jeho (věcné) působnosti, potažmo o apriorní nezákonnosti návrhem napadených předpokladů, za nichž lze v ploše RX realizovat stavby k trvalému bydlení.
50. Soud ani nesdílí přesvědčení navrhovatelky, že napadené podmínky nejsou způsobitelné dosáhnout cíle, jímž má být zabránění využívání lokality P. Š. k trvalému bydlení před vytvořením k tomu potřebných infrastrukturních podmínek. Navrhovatelka jako protiargument předkládá námitku, že stávající rekreační objekty již k trvalému bydlení užívány jsou a bude tomu tak i nadále, možná i v širším rozsahu. K tomu je však nutné říci (nehledě na to, že zde se jedná již o posouzení přiměřenosti regulace, proti níž právní předchůdce navrhovatelky své námitky nesměřoval, a tudíž takové návrhové body ze zásady nemohou být za dané procesní situace důvodné), že žádná regulace v územním plánu nemůže zcela zabránit nelegálnímu chování. To nedokáže v konečném důsledku ani sebeprísnejší normy trestního práva. Předkládaný argument by mohl mít váhu jen tehdy, pokud by přijatá regulace neomezovala legální jednání, jež by bylo v rozporu s deklarovaným cílem. V takovém případě by bylo možné hovořit o tom, že se regulace mívá se svým cílem, a proto není přiměřeným omezením vlastnického práva, ale naopak zbytečnou šikanou ze strany obce. Tak tomu ovšem v tomto případě není, neboť napadené podmínky zabraňují realizaci staveb, jež by bylo možné legálně užívat k trvalému bydlení předtím, než budou satureovány nezbytné infrastrukturní nároky, jež s takovým využíváním jsou obecně spojeny. Pokud jsou některé rekreační objekty využívány v rozporu s účelem, k němuž byly kolaudovány, tuto záležitost je třeba řešit odpovídajícími nástroji, mezi něž patří např. přestupková odpovědnost [viz § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona], samotná regulace ale může takovému jednání předcházet pouze faktickou cestou, přičemž podmínkou její přiměřenosti to není.
51. Důvody, pro něž navrhovatelka napadá podmínění přípustného využití plochy RX napojením na technickou a dopravní infrastrukturu, tedy neobstojí a tyto návrhové body nejsou důvodné.

Regulativ maximální půdorysné velikosti rekreačního objektu

52. Pokud jde o formulaci „*hlavní stavba k rekreačnímu objektu samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m²*“ v podmínkách stanovených pro rekreační stavby, odpůrce připouští, že není přesně formulována a že správně zde mělo být uvedeno „*hlavní stavba rekreačního objektu*“, má však za to, že v kontextu ostatních ustanovení napadeného územního plánu nemůže být pochyb o tom, že reguluje maximální půdorysnou plochu rekreačních objektů.
53. I při nedostatku bližšího odůvodnění tohoto dílčího regulativu (jenž je jinak pochopitelný a při nedostatku námitek mířících proti němu opět nejde o případ nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů) soud dává s dílčími výhradami odpůrci za pravdu, a to s přihlédnutím ke kontextu, v němž je tento regulativ zaveden. Při neexistenci jasného vysvětlení v odůvodnění územního plánu ani v jeho zadání nezbyvá, než se opřít pouze o obsah jeho výrokové části a především jeho systematiku, jež může značně nedokonalé jazykové vyjádření do jisté míry korigovat.
54. U ploch RX je stanoven charakter zástavby pro současné využití (před lomítkem) a dále charakter zástavby pro podmíněně přípustné využití v případě splnění daných podmínek (za lomítkem). Tedy např. v ploše RX je regulace charakteru zástavby „*rekreační objekty (stavby pro rodinnou rekreaci) / rodinné domy*“, což znamená, že do splnění podmínek pro podmíněně přípustné využití je možné realizovat pouze „*rekreační objekty (stavby pro rodinnou rekreaci)*“.
55. Při výkladu spojení „**hlavní stavba k rekreačnímu objektu**“, které je skutečně na první pohled matoucí a nemusí z něj být zřejmé, zda se má vztahovat i na případy staveb stojících osamoceně na pozemku, je třeba vycházet ze systematiky a účelu funkčních a prostorových regulativů, které stanoví územní plán. V první řadě je třeba respektovat podmínku, že v dotčené ploše mohou být do okamžiku naplnění všech podmínek pro podmíněně přípustné využití plochy (tj. stavby izolovaných rodinných domů) nově umístěny pouze takové stavby, jež naplňují účel hlavního nebo přípustného využití ploch RX. Pokud jde o stavby s obytnou funkcí, jsou tak připuštěny pouze **stavby pro pobytovou rodinnou rekreaci (chaty či zahradní chaty)** odpovídající hlavnímu způsobu využití plochy. To samé plyne i z regulativů prostorové regulace ve spojení s hlavním výkresem – prostorovou regulací, neboť i ty stanoví, že do doby splnění podmínek podmíněně přípustného využití plochy nelze na pozemcích žalobkyně umístit žádné jiné obytné stavby než **rekreační objekty (stavby pro rodinnou rekreaci)**, čímž se naplňuje účel funkčního využití plochy RX. Pokud tedy předmětný regulativ hovoří o hlavní stavbě, pak nelze za žádných okolností uvažovat o tom, že by se mohlo jednat o jiný typ stavby než opět o rekreační objekt.
56. Současně však je zřejmé, že uvedený regulativ připouští, aby na pozemku žalobkyně vzniklo více rekreačních objektů, neboť rozlišuje mezi hlavní stavbou a jinými blíže nespecifikovanými „vedlejšími“ stavbami. Podstatné ale je, že i tyto „vedlejší“ stavby musí naplňovat hlavní či přípustný účel funkčního využití a stanovené limity prostorové regulace. Jinými slovy prostorové regulativy připouští, aby na pozemku žalobkyně v ploše RX byl umístěn i soubor více staveb sloužících rekreačním účelům (pro pobytovou rodinnou rekreaci). Dle názoru soudu ale nelze vykládat uvedený regulativ tak, že by se požadovalo, aby stavba (rekreační objekt) byla „**samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m²**“, vztahoval pouze na stavbu hlavní. Takový výklad, vycházející z prostého jazykového znění regulativu a nepřihlížející k účelu prostorové regulace, by byl ve svých důsledcích absurdní, neboť by vedl k závěru, že stavba hlavního rekreačního

objektu je limitována půdorysnou velikostí 100 m², zatímco ostatní stavby by nebyly půdorysným rozsahem vůbec limitovány. Účel prostorové regulace je však zjevný a je jím zabránění neregulované výstavbě rozsáhlých staveb či rozšiřování stávajících staveb, jež pouze formálně naplňují funkční účel využití plochy pro rekreační účely, avšak ve skutečnosti již mají parametry rodinných domů či staveb pro hromadnou rekreaci. Předmětný regulativ je tak nutno vztáhnout na jakékoliv samostatně stojící stavby s obytnou funkcí, a to včetně jejich doprovodných staveb obytného charakteru (nikoliv např. na samostatně stojící zahradní přístřešky, sklady zahradního nářadí apod.), jež jsou na pozemku v ploše RX umísťovány. Uvedený regulativ se uplatní i v situaci, kdy má být izolovaně umístěna pouze jedna samostatně stojící stavba rekreačního objektu. V takovém případě jde rovněž o stavbu hlavní, byť postrádá stavbu vedlejší, a proto není důvod, aby se požadavek maximální půdorysné velikosti nevztáhl i na takovou situaci.

57. Byť tedy může být předmětný regulativ matoucí a jeho význam není na první pohled zřejmý, soud nemá za to, že by byl v kontextu smyslu a účelu dané regulace plynoucího z dalších částí napadeného územního plánu zcela nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. Při výkladu ustanovení opatření obecné povahy přitom soud musí respektovat zásadu zdrženlivosti, aby zasahoval do práva obce na samosprávu skutečně jen tam, kde je to nezbytné. Takto vážná situace však v tomto případě nenastala, neboť slovům použitým v napadeném územním plánu stále ještě lze přiřadit objektivně srozumitelný význam.
58. Jak již soud zároveň zmínil, nejedná se ani o případ nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť není povinností odpůrce odůvodnit v obecné části odůvodnění každý jednotlivý dílčí parametr napadeného územního plánu, obzvláště jestliže vůči němu nesměřovala konkrétní námitka. K problematice nepřezkoumatelnosti soud upozorňuje, že navrhovatelka ve své argumentaci přehlíží, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
59. Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. [I. ÚS 178/15](#), Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že teprve odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace

byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.

60. Navrhovatelka nepodala žádné námitky, což by bylo omluvitelné, protože v době druhého opakovaného projednání, kdy již byla vlastníkem dotčených pozemků, se podmínky prostorového uspořádání ploch již neměnily, a proto by její námitky ani nemusely být vypořádány jako míjející se s předmětem veřejného projednání. Navrhovatelka však nabytím vlastnického práva k pozemku vstoupila do práv a povinností předchozího vlastníka, pokud jde o dotčené pozemky, a v tomto směru je jí třeba připsat námitky a připomínky uplatněné jejím právním předchůdcem. Ovšem ani ten neuplatnil žádnou argumentaci směřující právě vůči stanovené maximální půdorysné ploše rekreačních objektů, a to ačkoliv ta byla původně nastavena na pouhých 30 m² a navíc ještě formulačně jasně tak, že se týkala každého samostatně stojícího rekreačního objektu (chaty); k pokřivení formulace spolu s navýšením limitu na 100 m² došlo až úpravami k (prvnímu) opakovanému veřejnému projednání, proti nimž již vůbec námitky nevzněsl. Za dané situace tedy skutečně odpůrce neměl důvod tento jeden z mnoha dílčích regulativů konkrétně odůvodňovat.
61. Skutečnost, že vlastník dotčených pozemků v procesu pořizování napadeného územního plánu ve vztahu regulativu prostorového uspořádání (ale i regulativům požadujícím napojení na veřejnou infrastrukturu) námitky nepodal, má přitom zásadní dopad i do možnosti soudu zabývat se otázkou namítané nepřiměřenosti napadené regulace. Jelikož odpůrce nebyl konfrontován s výhradami vlastníka dotčených pozemků vůči regulativu maximální půdorysné plochy objektu, ten se k jeho potřebnosti a významu v kontrastu s omezením vlastnického práva k dotčeným pozemkům nemohl konkrétně vyjádřit. Soud přitom zásadně nemá být tím, kdo by se k této otázce jako první měl vyjadřovat. Námitky nepřiměřenosti regulace je tak nutno zamítnout, jelikož navrhovatelka (resp. její právní předchůdce) nevyčerpala možnost brojit proti údajné neproporcionálnosti tohoto omezení v průběhu procesu veřejného projednání napadeného územního plánu. Skutečnost, jestli takovou námitku vznášel i někdo jiný, v tomto směru významná není, neboť odpůrce v tomto ohledu musí zohledňovat individuální situaci v konkrétní lokalitě, neboť na námitky může reagovat nejen změnou obecného limitu platného pro všechny plochy RX, ale např. též volbou zcela jiného funkčního využití pro konkrétní sporné pozemky při zachování obecného limitu v plochách RX, eventuálně nastavením specifické lokální regulace, jako se to stalo v otázce minimální velikosti stavebních pozemků. Nelze tedy z důvodu vznesení obdobné námitky u jiných pozemků dovozovat automaticky aplikovatelnost souvisejícího vypořádání námitky i na pozemek v tomto směru mlčící navrhovatelky. V této procesní situaci není na soudu, aby se jako první zabýval tím, zda limit 100 m² je, či není nepřiměřeně přísný pro pozemky navrhovatelky, nehledě na to, že navrhovatelka v tomto směru uplatňuje vnitřně rozpornou argumentaci, když říká, že limit 100 m² je přemrštěný, na druhou stranu však naznačuje, že na pozemcích hodlala vybudovat stavbu o ještě větší podlahové ploše. Nadto z námitek směřujících proti podmínkám realizace obytné zástavby se jeví, že navrhovatelka usiluje o výstavbu rodinného domu. V takovém případě by však na ni regulativ maximální půdorysné velikosti rekreačního objektu vůbec nedopadal, neboť ten se vztahuje jen na rekreační objekty; požadavky na rodinné domy obsahují předcházející ustanovení podmínek prostorového uspořádání ploch.

62. Pouze nad rámec nezbytného pak soud k opožděné námitce poukazující na předchozí udělení výjimky ze stavební uzávěry předcházející vydání napadeného územního plánu s tím, že navrhovaná stavba neodporuje aktuálnímu stavu návrhu připravovaného územního plánu, konstatuje, že chybí-li v daném místě napojení na splaškovou kanalizaci, pak lze jako nezákonné hodnotit spíše rozhodnutí o udělení výjimky, než napadený územní plán, který požadavek napojení na kanalizační řad již v dubnu 2019 obsahoval. Byť si rozhodnutí o povolení výjimky této skutečnosti bylo zřetelně vědomo, tuto podmínku fakticky nerespektovalo a stanovilo jen jakási kompenzační opatření v podobě zajištění budoucí povinnosti vlastníka pozemků připojit se k budoucí kanalizaci.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

63. Vzhledem k výše uvedenému tedy soud konstatuje, že žádný z návrhových bodů není důvodným. Proto soud návrh na zrušení napadeného územního plánu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
64. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrce měl ve věci úspěch, a má proto jako obec bez úřadu územního plánování, u níž nelze předpokládat dostatečné personální vybavení pro obhajobu svého územního plánu před soudem, právo na náhradu nákladů řízení. Náhrada nákladů řízení v celkové částce 12 342 Kč je tvořena mimosmluvní odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a účast na jednání soudu v trvání do dvou hodin) podle ustanovení § 7 bod 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“), k čemuž je dále třeba přičíst tři režijní paušály po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů zástupce podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náklady právního zastoupení jsou dále navýšeny o náhradu za 21 % DPH z předchozích částek ve výši 2 142 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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). 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 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 18. března 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu