



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatelky: **A. Š.**, zast. advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M., Thámová 84/23, Praha 8 - Karlín, proti odpůrci: **město Mníšek pod Brdy**, Dobříšská 56, Mníšek pod Brdy, zast. advokátem Mgr. Jaroslavem Hrozou, Balbínova 223/5, Praha 2 – Vinohrady, proti 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, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021, čj. 54 A 54/2020 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce Mgr. Jaroslava Hrozy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podstatou otázky řešené v nynější věci je, zda mohla obec v územním plánu podmíněně připustit výstavbu rodinných domů tím, že pozemek bude připojen na síť elektrické energie a splaškovou kanalizaci a prostor místní příjezdové komunikace a její řešení bude odpovídat příslušné státní normě pro komunikace [§ 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2017].

[2] Zastupitelstvo města Mníšek pod Brdy (odpůrce) rozhodlo dne 23. 6. 2011 o pořízení územního plánu a dne 19. 9. 2013 schválilo usnesením zadání 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 prověřit 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.

[3] Pro nynější věc je podstatné, že pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví navrhovatelky (dále jen „stěžovatelka“), patřily na začátku přípravy územního plánu do kategorie ploch pouze pro rodinnou rekreaci, nikoli trvalé bydlení (srov. níže bod [4]). V průběhu příprav územního plánu ale došlo ke změně a ve schváleném územním plánu se s nimi počítalo jako s plochami, které by mohly být za určitých podmínek k stavbě rodinných domů využity (srov. níže bod [9]). Mimo to během níže detailně popsané přípravy územního plánu město několikrát vysvětlilo svůj postoj k využití lokality Pod Štítkem (který NSS zohlednil při vypořádání kasačních námitek v bodu [37]).

[4] Původní návrh územního plánu ze srpna 2014 zařazoval lokalitu Pod Štítkem [včetně pozemků, které jsou nyní ve vlastnictví stěžovatelky) do ploch staveb pro rodinnou rekreaci (RI). Takto návrh vymezil stávající plochy chat, které nemají potenciál přeměny na trvalé bydlení nebo se nachází v lokalitách nevhodných pro bydlení. V jiných místech města však již vymezil 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.

[5] K návrhu územního plánu, konkrétně ve vztahu k lokalitě Pod Štítkem, uplatňoval připomínky rovněž tehdejší vlastník územním plánem dotčených pozemků v této lokalitě (jde o pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví stěžovatelky). Tehdejší vlastník nesouhlasil se změnou využití území na čistě rekreační funkci. Navrženou změnou by se významně snížila cena pozemků. Vlastník specifikoval, proč se charakteristiky lokality Pod Štítkem prakticky neliší od rozvojové plochy Z28, v níž je připuštěna zástavba rodinnými domy.

[6] K připomínkám tehdejšího vlastníka dotčených pozemků bylo v (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 [...]. Přístup k celé lokalitě Štítku*

pokračování

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.“

[7] Veřejné projednání se uskutečnilo dne 17. 10. 2017 a účastnil se jej i tehdejší vlastník dotčených pozemků (právní předchůdce stěžovatelky). Téhož dne uplatnil písemně námitky, v nichž zopakoval, že přerážením dotčených pozemků ze stavebních na rekreační dochází k jejich znehodnocení, aniž by změna byla odůvodněna dostatečným veřejným zájmem. Odlehlost lokality není v dnešní době problém a je naopak výhodná pro kvalitní bydlení v přírodě. Elektrická energie je dostatečně dimenzována pro budoucí zástavu, posílení místního rozvodu vody by nemělo být problematické, plyn není třeba 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.

[8] Návrh podstatně upraveného územního plánu z března 2019 zásadně rozšířil v lokalitě Pod Štítkem 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 popisu koncepce rozvoje návrh územního plánu uvádí, 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 dostatečně dimenzovaný příjezd, minimální velikost pozemku a připojení na technickou infrastrukturu. V pasáži věnované technické infrastruktuře se dále uvádí, že rozvojové plochy (včetně možnosti přeměny rekreačních ploch na bydlení) jsou podmíněny napojením na splaškovou kanalizační síť (stejně tak v pasáži věnované podmínkám plošného a prostorového uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití, kde se uvádí, 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 je připuštěno zásobování vodou z individuálních studen.

[9] Zastupitelstvo města Mníšek pod Brdy schválilo územní plán spolu s rozhodnutím o námitkách a vypořádáním stanovisek a připomínek usneseními ze dne 16. 12. 2019. Obsah územního plánu odpovídal tomu, jak byl rekapitulován v předchozím bodě; pro plochy RX se však již nevyžadovalo napojení pozemku na vodovod. V rozhodnutí o námitkách **bylo námitce tehdejšího vlastníka dotčených nemovitostí 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 se uvádí, že otázka přeměny chatové zástavby na plochy trvalého bydlení „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.“ Přímo k sporné lokalitě Pod Štítkem se pak uvádí, 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 Štítku budou dostavěny některé proluky a bude zde možné realizovat přiměřeně dimenzovaný objekt pro sociální služby - seniorské bydlení.“

[10] V textové části odůvodnění napadeného územního plánu lze v souvislosti se spornými 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 a 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.“

II. Rozsudek krajského soudu

[11] Stěžovatelčiny pozemky byly během přípravy územního plánu přesunuty z kategorie neumožňující umístění staveb rodinných domů do kategorie, která to umožňovala za splnění stanovených podmínek. Právě proti těmto podmínkám se ale stěžovatelka bránila u krajského soudu. Stěžovatelka podala jako vlastník dotčených nemovitostí návrh na zrušení části územního plánu, 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 3) v podmínce

pokračování

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.*“ (posledně uvedená podmínka není předmětem řízení před NSS).

[12] Krajský soud návrh rozsudkem zamítl. V rozsudku především zdůraznil, že územní plán nesmí podmínit využití plochy napojením pozemku na vodovodní či kanalizační řad. V nyní napadeném územním plánu však byla tato podmínka, tak jak ji stěžovatelka napadá, stanovena jen jako podmínka, za níž lze využít plochu RX podmíněně přípustným způsobem. Tato skutečnost má přitom podle soudu zásadní význam. Na rozdíl od stanovení takové podmínky pro hlavní či přípustné využití ploch, kde k tomu město postrádá legální podklad, v případě podmíněně přípustného využití takový legální podklad lze nalézt právě v pojmu „podmíněně“ přípustnosti, jež vymezení určitých podmínek pořizovatelem, resp. obcí nutně vyžaduje.

[13] 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 vyhlášky č. 500/2006 Sb., konkrétně bodu I odst. 2 písm. c) přílohy č. 11, jedná se o podrobnost, k jejímuž stanovení je město oprávněno v zásadě až na úrovni regulačního plánu, jímž se již řeší podmínky využití území v podrobnostech jednotlivých parcel. Na druhou stranu v bodě I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je jako náležitost územního plánu vymezeno i stanovení podmíněně přípustného využití ploch s rozdílným způsobem využití.

[14] Soud dále uvedl, že 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 řadu a napojením zamýšlených staveb na něj, jež výhledově může daný ekologický problém odstranit.

[15] K regulativu maximální půdorysné velikosti rekreačního objektu („*hlavní stavba k rekreačnímu objektu samostatně stojící, o maximální půdorysné velikosti 100 m².*“) krajský soud uvedl, že sice není úplně přesně formulován, výkladem územního plánu je však možno jeho význam vyložit.

III. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření města a repliky stěžovatelky

[16] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Meze územního plánu jsou uvedeny v § 43 stavebního

zákona. Územní plán nesmí obsahovat ustanovení, která by regulovala činnost v území nad rámec tohoto zákonného zmocnění. Jednou z oblastí, která nespadá do problematiky řešitelné územním plánem, jsou např. technické požadavky na výstavbu. Otázka napojení stavby na technickou a dopravní infrastrukturu se posuzuje až při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich, nikoli při vymezování ploch v územních plánech. S tím souhlasí i krajský soud, který však zdůrazňuje, že technické podmínky připojení na technickou a dopravní infrastrukturu byly stanoveny „*podmíněně přípustným způsobem*“. To má dle krajského soudu základ v bodě I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., kde se jako náležitost územního plánu uvádí též „*stanovení podmíněně přípustného využití ploch s rozdílným způsobem využití*.“ Stěžovatelka s takovým výkladem nesouhlasí a odkazuje opětovně na text § 43 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu, ledaže tak řekne samo zastupitelstvo obce již v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu. Protože zastupitelstvo v zadání územního plánu neřeklo, že by územní plán měl obsahovat prvky regulačního plánu, platí, že územní plán prvky regulačního plánu obsahovat nesmí. Požadavek územního plánu na napojení stavby na síť elektrické energie a splaškovou kanalizaci stejně jako požadavek na konkrétní technické parametry provedení příjezdové místní komunikace jsou regulativy, které stanovují podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, a tedy jde o podmínky, které ve své podrobnosti náleží regulačnímu plánu.

[17] Například ve vztahu k odkanalizování stavby legislativa připouští, že připojení stavby na kanalizaci je povinné, pokud je technicky možné a pokud je taková povinnost stanovena rozhodnutím obecního úřadu. Právo umožňuje několik možných řešení odkanalizování stavby (jímky, domácí čističky odpadních vod, připojení na kanalizační síť), vhodnost jednotlivých řešení závisí na konkrétních podmínkách v daném území. Tyto detaily nelze řešit již v územním plánu, ledaže by tento plán dle svého zadání mohl obsahovat prvky regulačního plánu. Krajský soud sice dospěl k opačnému závěru s odvoláním na vyhlášku č. 500/2006 Sb., stěžovatelka však opakuje, že ze zákona nic takového neplyne. Vyhláška je podzákonným předpisem, nemůže rozšiřovat zákonem stanovené meze územního plánování. Pokud by snad tedy pravomoc města plynula v daném případě až z vyhlášky, neměly by soudy tuto vyhlášku vůbec použít, a to právě pro rozpor se stavebním zákonem. Je přece nerozhodné, v jaké části územního plánu byly podmínky napojení na technickou a dopravní infrastrukturu stanoveny, tedy zda v rámci hlavního, přípustného nebo podmíněně přípustného využití, neboť jde stále o stanovení podmínek v rámci územního plánu (bez prvků regulačního plánu). Opačný výklad stírá rozdíl mezi regulačním plánem a územním plánem.

[18] Stěžovatelka proto shrnuje, že město stanovením technických požadavků na stavby v části 1 a 2 překračuje rámec regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Proto jsou tyto části územního plánu nezákonné.

[19] Město navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Upozorňuje, že stěžovatelka nevznesla námitky, které byly jako důvody uvedeny v návrhu na zrušení opatření a které jsou rovněž základem odůvodnění kasační stížnosti. Město zdůrazňuje, že územní plán má za úkol řešit koncepci technické infrastruktury (viz § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce). Do této koncepce nepochybně patří rozhodnutí, které části města budou

pokračování

(a které případně nikoli) napojeny na centrální systém veřejné splaškové kanalizace, zakončený čističkou odpadních vod. Oblast zvaná Ve Štítku, kde se nacházejí pozemky stěžovatelky, je zařazena do území cílově určeného pro odvedení splaškových vod veřejnou splaškovou kanalizací. Tento systém zde doposud není vybudován. Městská kanalizace je přivedena na okraj souvislé obytné zástavby v ulici Řevnické, vzdálenost k pozemkům stěžovatelky je cca 900 m.

[20] Celá koncepce rozvoje území Ve Štítku prodělala během procesu pořizování opatření složitý vývoj, jehož výsledkem je koncepce umírněného rozvoje nové obytné zástavby s podmínkou pořízení regulačního plánu „na žádost“ a s požadavky na plánovací smlouvu, která zajistí vybudování odpovídající veřejné infrastruktury, včetně napojení na systém splaškové kanalizace. Podmínka pořízení regulačního plánu a uzavření plánovací smlouvy však platí pro dosud nezastavěné části lokality Ve Štítku, nikoli pro stávající zástavbu. Stávající zástavba je zde tvořena výhradně rekreačními objekty na relativně velkých parcelách. Proto je tato zástavba zařazena do plochy typu RX – rekreace – se specifickým využitím. Specifičnost této rekreační zástavby spočívá v možnosti přeměny na obytnou funkci ve formě izolovaných rodinných domů za specifikovaných podmínek, které opatření uvádí v odstavci o podmíněné přípustnosti funkce bydlení v rodinných domech. Celková urbanistická koncepce, předpokládající rozvoj této části města, je založena na tom, že investoři zastavitelných obytných ploch zajistí pomocí nástrojů regulačního plánu a plánovací smlouvy zainvestování celého území potřebnou technickou a dopravní infrastrukturou převážně „na své náklady“. Tím umožní napojení na kvalitní infrastrukturu a plnohodnotnou přeměnu rekreační zástavby na obytnou i dosavadním vlastníkům rekreačních nemovitostí. Takový postup je plně v souladu s cíli územního plánování (§ 18 odst. 2 stavebního zákona), mezi kterými je dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

[21] Lokalita Ve Štítku je rozvojovým územím města Mníšek pod Brdy, jehož technická infrastruktura musí být koncepčně řešena ve vazbě na celoměstskou infrastrukturu. Toto řešení je třeba dále technicky podrobně vymezit v regulačním plánu a investičně zajistit pomocí plánovací smlouvy. Pak nemůže platit tvrzení stěžovatelky, že územně plánovací dokumentace nikdy nemůže obsahovat požadavky na způsoby napojení nemovitostí na technickou infrastrukturu, konkrétně zde na dosud vzdálenou splaškovou kanalizaci. Jistě je možné tyto podmínky stanovit v případě regulačních plánů nahrazujících územní rozhodnutí. Rovněž také regulační plány „na žádost“, jejichž součástí jsou návrhy plánovací smlouvy, takové způsoby napojení a zajištění financování potřebné infrastruktury mohou stanovit.

[22] Vzhledem k tomu, že příslušná ČSN není obecně závazná a na úrovni územního rozhodování tedy neplatí žádné relevantní nástroje k tomu, aby bylo možné zabránit realizaci rodinného domu s problematickou dopravní dostupností (snad s výjimkou vyjádření hasičů), byla do územního plánu zařazena tato napadená podmínka. Město zdůrazňuje, že tato podmínka nečiní nic jiného, než že pro případy transformace stávající rekreační zástavby na obytnou činí závaznou příslušnou technickou normu. Stavební úřad a úřad územního plánování tak dostává do ruky nástroj, kterým jinak nedisponuje v zájmu zajištění elementární kvality připojení obytné zástavby na dopravní infrastrukturu. Oprávněnost použití takové podmínky lze opřít o cíle a úkoly územního plánování

stanovené stavebním zákonem, např. o § 18 odst. 2 a o § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, a dále o priority vyplývající z Politiky územního rozvoje ČR a Zásad územního rozvoje Středočeského kraje.

[23] Stěžovatelka na vyjádření města reagovala replikou. Předně upozorňuje, že pro zrušení částí opatření z důvodu jejich nezákonnosti způsobené rozporem s hmotněprávní úpravou není v žádném případě nutné předchozí vznesení jakýchkoli námitek. Proto soudu nic nebrání napadené opatření zrušit. Stěžovatelka se ohrazuje též proti argumentaci města, že „nemůže platit tvrzení navrhovatelky, že územně plánovací dokumentace nikdy nemůže obsahovat požadavky na způsoby napojení nemovitostí na technickou infrastrukturu, konkrétně zde na dosud vzdálenou splaškovou kanalizaci.“ To stěžovatelka nikdy netvrdila, ba naopak uváděla v rámci svých podání nástroje, kterými mohly být podmínky obsažené v napadaných částech opatření upraveny. Stěžovatelka opakuje, že postup města byl v rozporu se zákonem, dle něhož je úkolem územního plánu řešení urbanistické koncepce a prostorového uspořádání území, nikoli stanovování podrobných technických požadavků na výstavbu. Takovéto požadavky jsou řešeny technickými předpisy (stavebním zákonem, zákonem o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu apod.), a ne územním plánem.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] NSS nejprve stručně k argumentaci města, které zpochybňuje dokonce aktivní legitimaci stěžovatelky podat návrh na zrušení opatření, podotýká, že s touto argumentací se již přesvědčivě vypořádal krajský soud v bodě 34 napadeného rozsudku. NSS jen stručně opakuje, že stěžovatelka vlastní pozemky, které **jsou napadeným územním plánem regulovány podmínkami**. Proti těmto podmínkám se stěžovatelka ohrazuje. Jak krajský soud přesně uvedl, stěžovatelka by se jistě nemohla bránit jen proti tomu, že jí bylo nově umožněno za jistých podmínek na dotčených pozemcích vystavět i rodinný dům, ovšem „nepochybně se jí mohou dotýkat i omezující podmínky podmiňující využitelnost pozemku pro rodinné bydlení.“ Stěžovatelka byla tudíž oprávněna k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu.

[26] Není ani podstatné, že se proti nyní sporné otázce výkladu stavebních předpisů stěžovatelka nebo její právní předchůdce nebránili podáním námitek, které by mířily přesně na tuto otázku. Zrušení územního plánu pro jeho nezákonnost spočívající ve stanovení nezákonných podmínek totiž nevyžaduje předchozí tomu odpovídající námitku (srov. již usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, *územní plán obce Moravany*, body 25 až 32).

[27] Kasační stížnost činí v nynější věci spornou otázku stanovení podmínek plošného a prostorového uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití, pro plochy RX – rekreace – se specifickým využitím, v podmínce c) bodu A.6.2. územního plánu. Podle ní jsou podmíněně přípustné na těchto plochách stavby *izolovaných rodinných domů* (kromě řadových domů) mj. za splnění následujících podmínek:

- připojení na síť el. energie a splaškovou kanalizaci

pokračování

- prostor místní příjezdové komunikace a její řešení bude odpovídat příslušné ČSN pro komunikace funkční skupiny C.

[28] Stěžovatelka opakuje, že město nemohlo za dané situace tyto podmínky stanovit. Odvolává se přitom na § 43 stavebního zákona.

[29] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona ve znění do konce roku 2017, **územní plán** mj. stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území. Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona **regulační plán** v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

[30] Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění do konce roku 2017 platilo, že územní plán *v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán však nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.* Právě toto znění stavebního zákona se uplatní na nynější věc (viz čl. II novely č. 225/2017 Sb., shodně též napadený rozsudek, bod 43). Na tuto věc proto není použitelný § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění od 1. 1. 2018, podle jehož druhé věty nově platí, že územní plán takové podrobnosti obsahovat smí, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu stanovilo, že *bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.* Proto se NSS ani nevěnoval polemice stěžovatelky, dle níž žádné takové rozhodnutí v nynější věci zastupitelstvo nestanovilo.

[31] Vykládané ustanovení § 43 odst. 3 věty druhé bylo vloženo do stavebního zákona novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Účel tohoto ustanovení lze nalézt v důvodové zprávě k posledně uvedenému zákonu (sněmovní tisk 573/0, funkční období 2010-2013, novelizační bod 63, www.psp.cz). Zde se mj. uvádí, že novela se týká „*také požadavků dotčených orgánů na podrobnosti neodpovídající obsahu a účelu územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy. Pro tuto část novely platí obdobně odůvodnění k § 36 odst. 3.*“ Odkazované odůvodnění nového znění § 36 odst. 3 stavebního zákona pak sděluje, že „*jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů (např. protihlukové ochrany, ochrany ovzduší atd.) v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nabírajícím územní rozhodnutí. Pokud by v navazující a podrobnější územně plánovací dokumentaci nebo v navazujícím rozhodování nebylo nalezeno řešení v souladu s právními*

předpisy a s podmínkami obecnější (nadřazené) územně plánovací dokumentace, musí být v této nadřazené dokumentaci hledáno nové řešení. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v zásadách územního rozvoje řešit to, k čemu je určena příslušná podrobnější územně plánovací dokumentace nebo správní rozhodování.“ (shodně rozsudek ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017 - 37, č. 3627/2017 Sb. NSS, *Nová Ves nad Nisou*, body 24 a 25).

[32] NSS má za to, že toto vysvětlení právní úpravy obsažené v § 43 odst. 3 stavebního zákona je výstižné a přiléhavé, proto z něj NSS vychází i při posouzení nyní projednávané věci. Je třeba vzít v úvahu také to, že regulační plán je pořizován v území *pouze fakultativně*. Pokud chybí (tak tomu je v drtivé většině případů), je dána pouze souvislost územní plán - územní rozhodnutí. Územní plán představuje *koncepční* nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji *realizačními* (podobně 4 As 92/2017, *Nová Ves nad Nisou*, bod 26).

[33] Z uvedeného tedy plyne, že stěžovatelčina argumentace je v obecné rovině správná. Územní plán vskutku *nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím* (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Jak však krajský soud správně uvádí, podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, konkrétně v jejích přílohách 7 a 11.

[34] V bodě I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. ve znění od 1. 1. 2013 (obsah územního plánu) se uvádí, že textová část územního plánu obsahuje mj. *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)* (zvýraznění přidal NSS). Právě z tohoto ustanovení správně vyšel též krajský soud, který upozornil, že „*stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch*“ představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah mohou vyplňovat obce při územním plánování. NSS souhlasí též se závěrem krajského soudu, že formulace podmínek podmíněně přípustného využití může v určité podobě představovat **obdobu etapizace, čemuž právní úprava nebrání** (viz bod 44 napadeného rozsudku).

[35] NSS ale zároveň souhlasí s dalšími závěry krajského soudu, jak je podal v bodech 46 a 47 napadeného rozsudku. **Podmíněně přípustné využití ploch nemůže územní plán stanovit zcela libovolně. Tyto podmínky musí mít návaznost na problematiku územního plánování a současně typovou problematiku spojenou s takto výjimečně připouštěným „nestandardním“ využitím plochy.** Nastavenými podmínkami nelze zasahovat do otázek, jež zjevně nepřísluší regulovat nástroji územního plánování [pro některé příklady srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 138/2017 - 33, č. 3649/2017 Sb. NSS, *Pec pod Sněžkou*, body 52 až 63; tento rozsudek však nutno číst ve světle – pro obce ještě

pokračování

příznivějšího - navazujícího nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (N 78/94 SbNU 73), *regulační bubliny v Peci pod Sněžkou*. Nesmí jít ani 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).

[36] Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace. NSS proto stejně jako krajský soud nevidí překážku, jež by znemožňovala městu 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, včetně splaškové kanalizace. Individuálně je samozřejmě 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). To však nevylučuje, aby v zájmu rozumného fungování širšího urbanistického celku v rámci obce byla tam, kde k tomu právní úprava dává obci prostor, specifikována užší množina z možných řešení napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, jež je pro realizaci budoucí výstavby vyžadována (zde například napojení na splaškovou kanalizaci, k tomu viz též bod 48 napadeného rozsudku, nebo charakter pozemní komunikace vedoucí na dotčené pozemky).

[37] Dle názoru města Mníšek pod Brdy není vhodné lokalitu Pod Štítkem plošně využít pro výstavbu domů pro trvalé bydlení, a to *za stávajícího stavu veřejné infrastruktury*. NSS v tom podobně jako krajský soud vidí legitimní politickou úvahu města ohledně jeho dalšího rozvoje. Podmíněně přípustné využití jednotlivých pozemků je přitom k problematice dané lokality citlivější než alternativní postup v podobě etapizace. V případě etapizace by totiž bylo nutné celé území vymezit jako plochu pro trvalé bydlení (např. B1) spolu se zařazením do pozdější etapy výstavby podmíněné realizací potřebné infrastruktury. Tím by ovšem bylo znemožněno využít území až do doby, než bude nová veřejná infrastruktura zbudována. Bylo by to na úkor těch objektů, pro něž existující stav infrastruktury může být dostačující. Oproti tomu řešení přijaté městem umožňuje jak rekreační využití, tak realizaci staveb trvalého bydlení, jakmile to posílení infrastruktury umožní.

[38] NSS v tomto ohledu zdůrazňuje judikaturu Ústavního soudu, dle níž územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (nález III. ÚS 3817/17, *regulační bubliny v Peci pod Sněžkou*, bod 29). I z tohoto důvodu musí být soudy ve vztahu k územním plánům zdrženlivé a nevykládat důvody pro derogaci územního plánu nadměru široce.

[39] Stěžovatelka ve své argumentaci trvá na tom, že stavební zákon nic takového neumožňuje a vyhláška č. 500/2006 Sb. překračuje zákonné limity. NSS s touto tezí nesouhlasí.

[40] Na vyhlášku ministerstva se samozřejmě vztahují podmínky čl. 79 odst. 3 Ústavy, tedy ministerstvo může na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, je-li k tomu zákonem zmocněno. Současně dle čl. 4 odst. 1 Listiny platí, že povinnosti mohou být

ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

[41] Zákonné zmocnění pro vydání vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje § 193 stavebního zákona, což stěžovatelka ostatně ani nezpochybňuje. Co se týče obsahu sporné vyhlášky a zejména přílohy č. 7, ani zde NSS nevidí nic ústavně problematického. Při svých úvahách vyšel NSS zejména z judikatury Ústavního soudu. Dle ní Ústava nevylučuje, aby konkrétní rozsah práv a povinností byl pro určité právní vztahy upraven podzákonným právním předpisem podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Nejedná se o porušení výhrady zákona podle čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, pokud podzákonný právní předpis konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární normotvorby. Co se rozumí těmito „základními rysy“, závisí stejně jako míra přípustnosti takovéto konkretizace na povaze daných právních vztahů [srov. k tomu např. náleze ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.), *lázeňská vyhláška*, bod 27, s citací další početné judikatury]. V nynějším případě postačí zdejšímu soudu již jen nahlédnout do obsahu vyhlášky č. 500/2006 Sb. včetně její přílohy 7, aby dospěl k závěru, že tato vyhláška obsahuje velký sumář detailů často velmi technického charakteru, které se **již svou samotnou povahou nehodí upravit přímo v textu stavebního zákona**. Pokud by totiž soudy k něčemu takovému zákonodárce nutily, vedlo by to k zaplevelení zákona nespočtem technických a technicistních pravidel. To by ale vedlo nikoli ke zvýšené ochraně základních práv, ale naopak jen k dalšímu snížení přehlednosti beztak již jen obtížně přehledného textu stávajícího stavebního zákona.

[42] Vyhláška č. 500/2006 Sb. tedy nijak nevybočuje ze zákonných mezí, ale jen dále zákon konkretizuje o dlouhý výčet velmi podrobných pravidel. V neposlední řadě lze dodat, že tuto vyhlášku běžně používá též Ústavní soud. Ústavní soud nikdy nezpochybnil ústavnost této vyhlášky a rozhodně neřekl, že by snad tato vyhláška stanovila v rozporu s ústavou něco jiného než zákon, což v nynější věci opakuje stěžovatelka. Ústavní soud naopak kritizoval rozhodovací praxi správních soudů, které viděly nezákonnost územního plánu jen v tom, že obsahoval jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, byť tato regulace nebyla „v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona)“ (náleze III. ÚS 3817/17, *regulační bubliny v Peci pod Sněžkou*, bod 65).

V. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch.

pokračování

[45] Město bylo ve věci plně úspěšné, přitom spadá do kategorie správních orgánů, jimž lze přiznat náhradu nákladů řízení, protože soudní spory týkající se jejich územního plánu nepatří do rámce jejich běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29, podobně ostatně rozhodl též krajský soud v nyní napadeném rozsudku). Město bylo v řízení zastoupeno advokátem, má proto právo na náhradu nákladů v podobě odměny advokáta za dva úkony právní služby (další porada s klientem přesahující jednu hodinu a vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. c), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif) a náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 6 800 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem DPH, NSS k této částce připočetl DPH ve výši 21 %. Stěžovatelka je tedy povinna zaplatit městu na nákladech řízení částku celkem 8 228 Kč, a to k rukám advokáta do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 8. prosince 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu