



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **L. H.**, zastoupené Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti odpůrci: **město Mníšek pod Brdy**, se sídlem Dobříšská 56, Mníšek pod Brdy, zastoupený Mgr. Jaroslavem Hrozou, advokátem se sídlem Balbínova 223/5, Praha 2, proti rozhodnutí odpůrce ze dne 16. 12. 2019, č. j. 12a/8/2019, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 51 A 139/2020-80,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 51 A 139/2020-80, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územní plán Mníšek pod Brdy, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 16. 12. 2019, č. 12a/8/2019 (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu vymezení zastavitelné plochy Z62 – nové RD, nutnost dopravního napojení z jihozápadního směru (dále jen „plocha Z62“) na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR a XS (dále souhrnně jen „pozemky

navrhovatelky“), tyto a všechny další pozemky zde uváděné se nacházejí v katastrálním území R..

[2] V důsledku vydání napadeného územního plánu došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Zastavění jejích pozemků se nově váže na podmínku „realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněná vyhovujícím dopravním napojením (v souladu s DÚR prostřednictvím napojení z jihozápadního směru), tj. předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U Nádraží s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U Nádraží kolem pozemku parc. č. XT k.ú. M. p. B.; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U Nádraží až k silnici II/116 a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN“. Tato podmínka znemožňuje uskutečnění zástavby dle pravomocného územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, č. j. SÚ 13130/06-230/2007-Hra, které podmínku výstavby dvoupruhové obousměrné komunikace ani povinnost zkapacitnění stávajícího úseku ulice U Nádraží až k silnici II/116 neobsahovalo. Navrhovatelka dále uvádí, že pozemky jsou v souladu s koordinační situací stavby z prosince 2006, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, napojeny na veřejnou komunikaci na pozemku parc. č. XU ve vlastnictví odpůrce. Dále poukázala na fakt, že výstavba dvoupruhé obousměrné komunikace je neproveditelná, neboť komunikace není zařazena do výčtu veřejně prospěšných staveb a vedla by přes cizí pozemky, které navrhovatelka nemůže vyvlastnit.

[3] Regulaci navrhovatelka označila jako nesrozumitelnou a neurčitou (není zřejmé, o jakou normu ČSN se jedná, a jaká fáze stavebního řízení se skrývá pod zkapacitněním stávajícího úseku ulice U Nádraží). Územní plán je v rozporu s kogentními hmotněprávními ustanoveními zákona, konkrétně § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona. Územní plán může vytvářet pouze podmínky pro zasíťování, nikoliv přímo podmiňovat výstavbu napojením na veřejnou technickou infrastrukturu (navíc přes pozemky soukromých osob), nejde o regulaci ploch.

[4] Na pozemcích navrhovatelky má být postaveno pouze 14 domů, přičemž již došlo k vydání územního rozhodnutí na infrastrukturu. Výstavba 14 domů nemůže nijak zásadně zatížit existující komunikační síť, přičemž ani ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), ani v žádném jiném právním předpise není stanovena povinnost zajistit posílení existující obecní komunikace. Odůvodnění relevantní části napadeného územního plánu postrádá způsobilé rozhodovací důvody, obsahuje toliko heslovitý výčet.

[5] Konečně navrhovatelka poukázala na to, že územní plán byl vydán v rozporu s principem proporcionality. Regulace nesplňuje kritérium vhodnosti (není způsobilá dosáhnout sledovaného cíle), vykazuje znaky libovůle a diskriminace. Fakticky vytváří stavební uzávěru pro nové stavby.

[6] Odpůrce k návrhu uvedl, že navrhovatelka neuplatnila řadu námitek v rámci pořizování napadeného územního plánu (byla pasivní). Stanovené podmínky pro plochu Z62 slouží pro propojení lokality se silnicí II/116. Řešení se nabízí již v dokumentaci k územnímu rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, podle níž má mít obslužná komunikace plochy

pokračování

Z62 i propojovací komunikace do ulice U Nádraží šířku zpevněné vozovky 5,5 metru. Jsou tedy navrženy jako dvoupruhové.

[7] Dopravní napojení na silnici II/116 má být tvořeno dvěma navazujícími úseky. První podmínkou vyplývající z napadeného územního plánu je, aby i další úsek ulice U Nádraží až ke křižovatce s obslužnou komunikací vedoucí jihovýchodním směrem měl vozovku s možností dvoupruhového uspořádání, tedy rozšířenou o cca 2 metry oproti stávajícímu stavu (pro rozšíření lze použít pozemek odpůrce).

[8] V druhém úseku směrem k železniční stanici již není možné z prostorových důvodů vyžadovat dvoupruhové uspořádání vozovky. Hranici mezi prvním a druhým úsekem představuje křižovatka s bezejmennou komunikací vedoucí jihozápadním směrem a lomem ulice U Nádraží kolem pozemku parc. č. XT v katastrálním území M. p. B.. Vozovku lze dále rozšířit v přednádražním prostoru (jsou zde dostatečně široké pozemky odpůrce). Prostorové omezení v části druhého úseku mezi oplocenými soukromými zahradami lze částečně kompenzovat možností propojení k silnici II/116 ulicí Severní. V této lokalitě napadený územní plán počítá se zkapacitněním ulice s využitím okolních pozemků (plochy Z57, Z58) pro novou zástavbu pro bydlení a občanské vybavení.

[9] Odpůrce závěrem zdůraznil, že popsané minimální úpravy znamenají podstatný přínos pro zkvalitnění dopravní infrastruktury a při jejich provádění nabídl nezbytnou součinnost, minimálně v podobě poskytnutí potřebných pozemků ve svém vlastnictví.

[10] Dopravní situace se navíc v lokalitě od 21. 5. 2007 významně změnila a podmínka vybudování nové přístupové komunikace v Rymani se týká i ploch Z54 a Z108.

[11] Dle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán vymezuje i využití ploch a koridorů, je proto věcí územního plánu, aby při vymezení zastavitelnosti ploch zachoval udržitelnost systému veřejné infrastruktury. Územní plán navíc stanoví toliko normovou podobu dopravního propojení, přičemž norma ČSN 73 6110 počítá s výhybnami a i úseky komunikace o šíři pouhých 4,5 m.

[12] V replice stěžovatelka mimo jiné konstatovala, že její námitce v prvním opakovaném veřejném projednání bylo vyhověno, avšak odpůrce posléze do územního plánu vložil podmínku výstavby dvoupruhové normované komunikace. Fakticky tak přenesl řešení nevyhovujícího stavu komunikací na navrhovatelku.

[13] Krajský soud návrhu na zrušení napadeného územního plánu nevyhověl.

[14] Regulativy označil za srozumitelné a určité. Vyplývá z nich potřeba propojit lokalitu Z62 s komunikací II/116 (na západ od plochy Z62). Odkaz na blíže nekonkretizovanou normu ČSN směřuje k dodržení standardních technických požadavků aktuálních v době výstavby (a naopak brání použití zastaralých metod).

[15] Ustanovení § 43 odst. 1 se neomezuje jen na podmínky pro „zasíťování“ území, ale stanoví i možnost koordinace infrastruktury a její udržitelnosti. Regulativ plochy Z62 navíc nestanoví žádnou povinnost přímo, ale podmiňuje využití určité plochy za určitým

účelem. Formou územního plánu pak lze zakotvit požadavek na propojení určitých lokalit normovanou dvoupruhou komunikací (bez stanovení jejího tvaru, rozměru či stavebního materiálu). Ústavní soud „posvětil“ ukládání podmínek samosprávou i mimo rámec vyhlášky č. 501/2006 Sb. (nález ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17) či jiného právního předpisu. Úvaha navrhovatelky, že z žádného ustanovení zmiňované vyhlášky nevyplývá možnost podmínit výstavbu na soukromých pozemcích s již vydaným územní rozhodnutí včetně dopravního napojení, je proto lichá.

[16] Skutečnost, že posuzovaná regulace není v rozporu s právními předpisy, samozřejmě ještě neznamená, že by nemohla představovat nepřiměřené omezení individuálních práv konkrétního jednotlivce. V tomto směru by jistě mohly být relevantní námitky, zda provádění výstavby podmíněné předchozím vybudováním pozemní komunikace vedené v konkrétním směru již nepředstavuje nepřiměřené omezení navrhovatelčina vlastnického práva či jejích investičních záměrů. To je však otázka testu proporcionality, k jehož provedení nedostal odpůrce (resp. pořizovatel) příležitost, neboť navrhovatelka v procesu přípravy napadeného územního plánu neuplatnila relevantní námitky, a proto se soud touto otázkou nemohl zabývat.

[17] Přijetím územního plánu automaticky nepozbývají platnosti pravomocná územní rozhodnutí. Navrhovatelka může na svých pozemcích uskutečnit plánovanou výstavbu v nezměněné podobě dle podmínek stanovených v územním rozhodnutí. V jiné podobě již výstavba podléhá napadenému územnímu plánu, včetně podmínek v něm stanovených. Navrhovatelka však měla téměř 13 let na žádost o změnu územního rozhodnutí.

[18] Navrhovatelka v průběhu procesu přípravy napadeného územního plánu brojila toliko proti kolizi navrhované regulace a územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Neuplatnila však žádnou námitku (či připomínku), ve které by výslovně brojila proti libovůli žalovaného, přílišné intenzitě zásahu do svých práv, diskriminačním důsledkům regulace či proti nezařazení komunikace do výčtu veřejně prospěšných staveb – všechny tyto námitky navrhovatelka přdestřela poprvé až v řízení před soudem. Soud se proto těmito námitkami nezabýval.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[19] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost.

[20] V kasační stížnosti předně upozorňuje na to, že soud i přes pasivitu stěžovatelky přezkoumává porušení kogentních hmotněprávních a procesních norem chránících zásadní zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Neexistuje zákonný důvod pro podmínění zastavení pozemků zřízením nových staveb veřejných komunikací v situaci, kdy k tomu absentují technické podmínky, a napojení je podmíněno souhlasem soukromých osob. Zvolené řešení není řádně a přesvědčivě odůvodněno. Krajský soud se přitom namítanou nepřezkoumatelností napadeného územního plánu vůbec nezabýval.

pokračování

[21] V územním plánu má být toliko vymezena koncepce veřejné infrastruktury, dále vymezeny plochy veřejné infrastruktury, popř. umožněno využití jiných ploch k realizaci této infrastruktury. Tím se ovšem toliko vytváří podmínky pro „zasítování“ území infrastrukturou tak, aby již zastavěné území nebo zastavitelné plochy mohly tuto infrastrukturu využívat. V daném případě byly již pozemky stěžovatelky „zasítovány“ infrastrukturou na základě pravomocného územního rozhodnutí, odpůrce přesto přichází s novými podmínkami bránícími uplatnění jejího vlastnického práva.

[22] Ustanovení § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. 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 veřejnou komunikaci se tedy posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu záměru (stavbě) a ke konkrétnímu pozemku (stavebnímu pozemku). Tato otázka může být předmětem řešení v koncepčních nástrojích územního plánování, ovšem toliko na úrovni regulačního plánu, pokud nahrazuje územní rozhodnutí, jak plyne z části I odst. 2 písm. c) přílohy č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Naopak toto vymezení nenáleží do územního plánu, neboť jde o podrobnost, která přísluší svým obsahem do regulačního plánu či územního rozhodnutí.

[23] V souzené věci není dán veřejný zájem na tom, aby územní plán popřel pravomocné územní rozhodnutí. K obecnému přezkumu opatření obecné povahy cituje stěžovatelka pasáže z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.

[24] Odpůrcem odkazovaný nálezný sp. zn. III. ÚS 3817/17 posuzoval zásah do práva na samosprávu (obce) v situaci zrušení části územního plánu v přezkumném řízení orgánem státní správy (krajský úřad), nikoliv přezkum územního plánu dle s. ř. s., což Ústavní soud výslovně v nálezu uvádí.

[25] Odkazuje-li soud na praktičnost a vhodnost odkazu v napadeném územním plánu na normu ČSN, je nutné připomenout, že jde o nezávazné doporučení pro projektanty staveb. Uložení povinnosti stran dodržení těchto doporučení považuje stěžovatelka za nepřipustný zásah do jejích práv.

[26] Pro výše uvedené navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[27] V doplnění kasační stížnosti přiložila studii dopravního napojení lokality (Z62), z níž dovozuje, že ke splnění podmínek na komunikace by bylo zapotřebí zabrat (trvale) více než 60 pozemků, a to i soukromým vlastníkům. Cena výstavby komunikace by dosahovala téměř 70 mil. Kč. Fakticky tak odpůrce nejde o rozvoj území (lokality Z62), ale o skrytý zákaz výstavby v ní.

[28] Odpůrce ke kasační stížnosti uvedl, že v průběhu vyhotovování napadeného územního plánu vyhověl námitce stěžovatelky a převzal dopravní řešení lokality dle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Při druhém opakovaném veřejném jednání proti

tomuto řešení stěžovatelka nic nenamítala. Principem je řešení dopravní obsluhy ze západního směru, nikoliv východního, které se stěžovatelka nyní snaží prosadit. Dopravní situace se v k.ú. R. od doby vydání územního rozhodnutí v roce 2007 do doby vydání nynějšího územního plánu významně zhoršila (výstavba obytné zástavby, změna rekreačních objektů na rodinné domy). Územní plán na tuto situaci reaguje podmíněním výstavby zkvalitněním systému dopravní obsluhy. Navrženou výstavbu lze provést s použitím toliko pozemků odpůrce, a není tak třeba záboru pozemků třetích osob.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[30] Kasační stížnost je důvodná.

[31] Meritorní soudní přezkum opatření obecné povahy vycházel z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalšímu s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. V současné době se však použije již přímo zákon (§ 101a a násl. s. ř. s.) a není třeba vycházet z výše uvedeného pětistupňového algoritmu. Přezkum je ovládán dispoziční zásadou a plný „pětistupňový přezkum“ se proto uplatní toliko v případě, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72).

[32] V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje výkon práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci

pokračování

(srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení (namítané části) opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření alespoň v relevantní části.

[33] Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

[34] Rozsah soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nároku na podrobnost odůvodnění územního plánu a posouzení proporcionality přijatého územního plánu, se však odvíjí od procesní aktivity účastníka řízení (navrhovatele).

[35] V usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, k tomu soud shrnul, že (důraz přidán) „[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s.ř.s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

[36] Judikatura kasačního soudu se ustálila na názoru, že (důraz přidán) „proportionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“ (viz rozsudek dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 39, s odkazem na rozsudky č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Výjimkou z tohoto principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl stěžovatel ve správním řízení procesně pasivní, je i případ, „kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 AOs 4/2012-31 či obdobně rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55). Pokud však jde o případný nedostatek pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročení mezí zákonem vymezené působnosti (první a druhý krok), zkoumá soud tyto otázky i z úřední povinnosti, a jde tak o výjimku z výše popsaného pravidla vázanosti soudu návrhem (bod 28 usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

[37] Předně soud však přistoupil k posouzení toho, zda odpůrce neporušil kogentní ustanovení hmotného práva, jestliže územním plánem stanovil podmínky výstavby komunikací pro zastavitelnost území (a tím značně intenzivně nezasáhl do práv stěžovatelky). Tato otázka totiž souvisí i s věcnou příslušností (druhý krok algoritmu přezkoumávaný z úřední povinnosti), neb dělí státní moc mezi samosprávu a státní správu.

[38] Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.*

[39] Podle § 61 odst. 1 věty druhé stavebního zákona *regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.*

[40] Podle přílohy č. 6 písm. a) bodu 2. vyhlášky č. 500/2006 Sb. *zadání územního plánu obsahuje hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, zejména požadavky na základní koncepci rozvoje území obce, vyjádřené zejména v cílech zlepšování dosavadního stavu, včetně rozvoje obce a ochrany hodnot jejího území, v požadavcích na změnu charakteru obce, jejího vztahu k sídelní struktuře a dostupnosti veřejné infrastruktury; tyto požadavky lze dle potřeby dále upřesnit a doplnit v členění na požadavky na koncepci veřejné infrastruktury, zejména na prověření uspořádání veřejné infrastruktury a možnosti jejich změn.*

[41] Podle přílohy č. 7 části I. odst. 1 písm. f) téže vyhlášky *textová část územního plánu obsahuje 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).*

[42] Podle přílohy č. 9 části I. odst. 1 písm. e) téže vyhlášky *zadání regulačního plánu obsahuje zejména požadavky na řešení veřejné infrastruktury.*

[43] Podle přílohy č. 11 části I. odst. 2 písm. c) téže vyhlášky *textová část regulačního plánu obsahuje podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nabíraných územních rozhodnutí dále obsahuje podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*

[44] Podle § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. *se stavby podle druhu a potřeby umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na síť technické infrastruktury a pozemní komunikace a aby jejich umístění na pozemku umožňovalo mimo ochranná pásma rozvodu energetických vedení přístup požární techniky a provedení jejího zásahu. Připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemcích*

pokračování

komunikací. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.

[45] Hranice mezi tím, co spadá do působnosti obce, a tedy mohlo být zahrnuto v územním plánu, a co do působnosti správních orgánů (mimo obecní samosprávu), je dosti neostrá. Jisté vodítko k jejímu vymezení poskytuje bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, *Nová Ves nad Nisou*, který uvádí, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními. Akademická obec k tomu připomíná, že cílem této koncepce je zajistit v územním plánování funkční dělbu působnosti, spočívající v tom, že obec vydává opatření obecné povahy závazné pro rozhodování stavebního úřadu ve správním řízení (srov. Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 151). Územní plán by se tedy zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace. Nemůže zacházet do takových detailů, aby řešil podrobnosti svou povahou náležející buď do regulačního plánu, či do územního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, č. j. 7 As 206/2018-79, bod 22).

[46] V souzené věci odpůrce v územním plánu uvádí konkrétní podmínky pro výstavbu v lokalitě Z62, přičemž se stanoví trasa průběhu komunikace, a to i mimo podmíněnou lokalitu (plochu Z62). Otázka „Kam?“ (povede dopravní infrastruktura) spadá do působnosti obce, otázka „Kudy přesně a s jakými parametry?“ již však meze stanovené právními předpisy bez dalšího překračovat může (srov. přílohu č. 11 části I. odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb. či § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Obec samozřejmě může podmiňovat výstavbu na svém území, ale toliko koncepčně (koncepčními nástroji); ostatně typicky se tak děje v rámci tzv. etapizace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS). Samotné naplňování územní koncepce již je v rukou správních orgánů, které konkrétně provádějí (realizují) onu obecnou představu obce (konsenzus jejích občanů). Podmínění výstavby konkrétními parametry, požadavky a podmínkami provedení, o kterých pojednávají vyhlášky č. 500/2006 Sb. a 501/2006 Sb. ve vztahu k regulačnímu plánu (požadavky na konkrétní řešení veřejné infrastruktury) či územnímu rozhodnutí, nelze obecně shledat přípustnými, nestanoví-li výslovně zastupitelstvo, že tyto otázky spadající zejména do oblasti úpravy regulačním plánem, budou řešeny plánem územním (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).

[47] Nelze ani přehlédnout, že sám odpůrce se „hlásí“ ke vtělení části podmínek stanovených územním rozhodnutím (dokumentací k němu) k dopravní infrastruktuře (podmínění výstavby v lokalitě Z62) do územního plánu (jako reakci na námitku stěžovatelky), což samo o sobě může indikovat porušení § 43 odst. 3 stavebního zákona. To vše ve svém souhrnu však zejména může popřít smysl a účel vydaného územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 a „obejít“ krajským soudem v bodě 32 jeho rozsudku přehledně shrnutou prejudikaturu Nejvyššího správního soudu, o čemž soud pojedná dále.

[48] Celým řízením se totiž jako červená nit vine otázka, co vlastně musí stěžovatelka učinit, aby mohla v ploše Z62, k níž bylo vydáno konzumované územní rozhodnutí

o umístění stavby „parcelace pozemku, inženýrské sítě a komunikace“, postavit 14 rodinných domů. Krajský soud v této věci, bez bližšího zkoumání, uzavřel, že stěžovatelka může zamýšlenou výstavbu rodinných domů, včetně jejich připojení dle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, „realizovat“ v souladu právě s tímto územním rozhodnutím, je-li platné. Územní rozhodnutí však nebylo vydáno na umístění staveb rodinných domů, ale toliko pro stavbu obsahující parcelaci pozemku, stavbu komunikace a zpevněné plochy, vodovodu, kanalizace, trafostanice, VN a NN rozvodů elektro 22 kV, slaboproudu a veřejného osvětlení.

[49] Kasačnímu soudu proto není zřejmé, z čeho krajský soud dovozuje, že by se vydané územní rozhodnutí vztahovalo i na umístění rodinných domů. V této souvislosti je proto rozhodnutí krajského soudu nedostatečně odůvodněné, resp. není zřejmé, z čeho soud dovodil relevantní závěry.

[50] Napadený územní plán s výstavbou rodinných domů sice v obecnosti počítá (je to v něm přímo uvedeno a souvisí to i s parcelací území), ale zřejmě až po splnění podmínek stanovených nikoliv pouze v dosud vydaném územním rozhodnutí. K námitce stěžovatelky o nezohlednění tohoto územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 je odpůrce formálně zohlednil v textu územního plánu, a to slovy: *realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněná vyhovujícím dopravním napojením (v souladu s DÚR prostřednictvím napojení z jihozápadního směru)*. Dokumentaci k územnímu rozhodnutí (DÚR) soud sice od odpůrce neobdržel (z rozsudku krajského soudu se nepodává, co by v ní mělo být nad rámec územního rozhodnutí či proti jeho znění), avšak již z formulace územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 je zjevné, že podmínka napojení z jihozápadního směru a další podrobnosti k dopravní infrastruktuře podmiňující výstavbu v ploše Z62 jdou proti podmínkám stanoveným v územním rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007.

[51] V územním rozhodnutí se zejména uvádí, že v severní části by měla být obousměrná komunikace připojena na místní komunikaci připojenou na silnici č. III/11627 (označená na mapce níže zelnou barvou). Napojení celé plochy pro výstavbu je tedy vedeno na východ. V územním plánu se naopak počítá s tím, že hlavní dopravní tepnou pro plochu Z62 bude silnice č. II/116 (označená na mapce níže barvou modrou), tedy napojení plochy na západ, včetně „zkapacitnění“ cca 800 metrů dlouhého úseku komunikací (oranžová a žlutá barva). Výše uvedené pro stěžovatelku může znamenat, že sice pro ni platí územní rozhodnutí, dle kterého se stavby měly napojovat na silnici č. III/11627, která je hned „za rohem“, ale pokud doopravdy bude chtít stavět, bude muset vybudovat a zkapacitnit rozsáhlou komunikační síť vedoucí i zcela mimo plochu Z62, kterou navíc bude využívat řádově větší množství staveb (třetích osob), než které stěžovatelka zamýšlela vystavět. Obec touto podmínkou fakticky nutí stěžovatelku k vybudování konkrétní komunikace podrobného průběhu na cizím pozemku pro třetí osoby, k níž nemá žádná vlastnická práva. Zákon ukládání takové podmínky nepřipouští. Jinými slovy, odpůrce v územním plánu stanoví, že dokud jediný vlastník pozemků v ploše Z62 (stěžovatelka) nevybuduje jemu (a třetím osobám) komunikaci dle norem ČSN, nebude moci vystavět rodinné domy, pro jejichž zasíťování (a parcelaci) mu bylo vydáno územní rozhodnutí a s nimiž tudíž odpůrce od tohoto okamžiku měl při svých dalších koncepčních plánech počítat.

pokračování



[52] Shora shrnuté skutečnosti však musí ověřit v první řadě krajský soud, jehož závěry jsou pro jejich nedostatečnost důvodů nepřezkoumatelné. Shledá-li na základě spisové dokumentace (i podkladů pro vydání územního rozhodnutí) krajský soud, že v odůvodnění územního plánu došlo k vnitřním rozporům (nesrozumitelnosti) či faktickému obcházení platného územního rozhodnutí stran podmínění výstavby v ploše Z62 a tyto změněné podmínky fakticky ukládají zákonem nepřipustné povinnosti stěžovatelce (vybudovat namísto odpůrce kvalitativně i lokačně jinou novou komunikaci pro obyvatele obce), bude na místě územní plán v tomto rozsahu zrušit. S tím souvisí i otázka podrobnosti územního plánu. Bude na krajském soudu, aby posoudil, zda jde o koncepční řešení daného území či naopak o doplnění či popření vydaného územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Tyto úvahy v rozsudku krajského soudu chybí, neb si krajský soud vyhodnotil námitku nepřezkoumatelnosti územního plánu v relevantní části přespříliš úzce a nezabýval se jí jednak pro svůj nedostatečně odůvodněný závěr, že stěžovatelka může uskutečnit výstavbu bez ohledu na podmínky stanovené v územním plánu, a jednak pro domnělou pasivitu stěžovatelky. Ta však na tento rozpor územního plánu a územního rozhodnutí v řízení aktivně upozornila. Úkolem soudu by však i přes pasivitu navrhovatele (zde stěžovatelky) ve správním řízení mělo být přezkoumat územní plán v napadené části alespoň v nejobecnější rovině (do čehož zajisté spadá otázka jeho přezkoumatelnosti a srozumitelnosti). Jde o vady, které svou povahou zasahují do práv všech, neb činí územní plán v tomto rozsahu neproveditelný.

[53] S ohledem na výše uvedené se již Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Stěžovatelka se svými námitkami uspěla. Rozsudek krajského soudu byl ve stěžejní části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Proto soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným výše, tedy přezkoumá souladnost napadeného územního plánu a územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 ve vztahu ke skutečnostem uvedeným v odůvodnění tohoto rozsudku, zejména posoudí otázku popření podmínek určených v původním územním rozhodnutí v konfrontaci

s nyní stanovenými podmínkami pro výstavbu v dané lokalitě a mírou jejich podrobnosti v územním plánu.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. října 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu