



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

navrhovatele: **Ing. I. M.**
bytem X
zastoupen Mgr. Janem Rotreklem, advokátem
sídlem Ponávka 185/2, Brno

proti odpůrci: **město Rajhrad**
sídlem Masarykova 32, Rajhrad
zastoupený Mgr. Lenkou Ptáčkovou Resovou, advokátkou
sídlem Masarykova 398/2, Brno

o návrhu na zrušení územního plánu Rajhrad, vydaného usnesením ze dne 12.1.2022, č.j. OOP/1/2022, v části stanovící, že „není přípustná výstavba nových staveb pro bydlení v zahradách stabilizovaných ploch smíšených obytných (SC, SO) a ploch bydlení (BH, BI) bez přímého přístupu z veřejného prostranství, které splňuje šířkové parametry dle platné legislativy z hlediska zpřístupnění takového pozemku (zejména rodinného či bytového domu). Je-li navrhován záměr, jímž budou využity stabilizované plochy pro umístění a realizaci stavby rodinného domu či rodinných domů, je podmínkou pro změnu v území realizace veřejného prostranství, veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury, jimiž bude pozemek RD zpřístupněn a zásoben“

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrci se náhrada nákladů nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel podal dne 1.8.2022 zdejšímu soudu návrh, kterým se domáhá zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Rajhrad – vydaného zastupitelstvem města Rajhrad dne 12.1.2022 pod č.j. OOP/1/2022 (dále jen „územní plán Rajhrad“) s účinností od 28.1.2022. Navrhovatel územní plán Rajhrad napadá v jeho části obsahující regulativ, podle něhož *„není přípustná výstavba nových staveb pro bydlení v zahradách stabilizovaných ploch smíšených obytných (SC, SO) a ploch bydlení (BH, BI) bez přímého přístupu z veřejného prostranství, které splňuje šířkové parametry dle platné legislativy z hlediska zpřístupnění takového pozemku (zejména rodinného či bytového domu). Je-li navrhován záměr, jímž budou využity stabilizované plochy pro umístění a realizaci stavby rodinného domu či rodinných domů, je podmínkou pro změnu v území realizace veřejného prostranství, veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury, jimiž bude pozemek RD zpřístupněn a zásoben.“*
2. Podle navrhovatele mu shora uvedené podmínky územního plánu Rajhrad znemožňují postavit na jeho pozemku parc.č. X, v katastrálním území X, zapsaném na listu vlastnictví č. X u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-venkov (dále jen „pozemek parc.č. X“), rodinný dům.

II. Shrnutí procesního postojů navrhovatele

3. Navrhovatel namítá, že jako vlastník pozemku parc.č. X byl přijetím územního plánu Rajhrad nezákonně zkrácen na vlastnickém právu, a to konkrétně omezením možnosti výstavby rodinného domu; poukazuje na hrozící škodu na jeho majetku (pozemku) a namítá nepřezkoumatelnost územního plánu Rajhrad.
4. Podle navrhovatele odpůrce v rozporu se zákonem deleguje svou povinnost výstavby veřejně prospěšných staveb na občany obce tím, že podmiňuje budoucí výstavbu vybudováním přístupu s parametry veřejného prostranství a veřejné dopravní a technické infrastruktury, a to na náklady občanů města. Územní plán jakožto opatření obecné povahy má podle navrhovatele pouze konkretizovat již existující povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98). Podle navrhovatele je nepřijatelné, aby byla umožněna nová výstavba pouze za podmínky, že pozemek rodinného domu je zpřístupněn a zásoben, aniž by byla vzata v úvahu i jiná variantní řešení. Navrhovatel dále dodává, že jeho pozemek byl již předchozím územním plánem města Rajhrad vymezen jako pozemek vhodný pro výstavbu.
5. Navrhovatel v této souvislosti namítá, že nemůže splnit podmínky kladené na něj v rámci stavebních řízení dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), na pozemcích, které nejsou v jeho vlastnictví. Současně navrhovatel poukazuje na to, že město Rajhrad by mělo mít tzv. pasport komunikací (tedy evidenci komunálního silničního majetku), kde by měla být stávající účelová komunikace již evidována (parc.č. XA, způsob využití: ostatní komunikace). Podle

navrhovatele komunikace pro napojení předmětného pozemku na dopravní infrastrukturu zjevně existuje, a to i s přihlédnutím k požadavkům zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť každý pozemek musí být přístupný.

6. Požadavky ze strany odpůrce jsou tak podle navrhovatele v rozporu s cíli a zásadami územního plánování, neboť ukládání podmínek ke konkrétnímu stavebnímu záměru spadá do působnosti příslušného stavebního úřadu, jak plyne z § 18 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatel tu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2012, č.j. 9 Ao 7/2011-559, podle něhož je třeba v rámci územního plánování zohlednit jednotlivé cíle a nalézt kompromisní řešení; variantní řešení podle navrhovatele nebylo zohledněno.
7. Navrhovatel dále namítá, že do jeho vlastnického práva bylo zasaženo v rozporu se zásadou proporcionality. Zásadně odmítá možnost podmínit první stavbu na soukromém pozemku vybudováním nejprve stavby veřejné, na náklady soukromého stavebníka, neboť odpůrce veřejné stavby neplánuje realizovat, ani se na nich finančně podílet. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na to, že již bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko Městského úřadu Židlochovice, odboru životního prostředí a stavebního úřadu, ze dne 1.3.2022, č.j. Mzi-OZPSU/2237/2022-2, k jeho stavebnímu záměru (výstavbě rodinného domu na jeho pozemku), i když navrhovatel stejně jako ostatní vlastníci mohou využívat existující účelovou komunikaci.
8. Navrhovatel dále zpochybňuje přezkoumatelnost podkladů pro vydání územního plánu Rajhrad. Argumentuje závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, č.j. 9 As 21/2009-161, podle něhož se na stanoviska, jejichž obsah je závazný, aplikuje § 67 a § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Navrhovatel odkazuje na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, a stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, orgánu ochrany ovzduší. Obě tato stanoviska jsou podle navrhovatele nepřezkoumatelná, neboť neobsahují výrok ani odůvodnění, současně postrádají čísla jednací a data vydání.
9. Navrhovatel dále odkazuje na kapitulu 13 odůvodnění územního plánu Rajhrad, kde je pouze ve třech případech uvedeno konkrétní přezkoumávané stanovisko (stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 9.8.2017, č.j. JMK104233/2017, ze dne 21.7.2019, č.j. JMK 96203/2019, a ze dne 15.6.2021, č.j. JMK 89513/2021). Z části d) kapitoly 13 (strana 118 a následující) územního plánu Rajhrad není zřejmé, jaká stanoviska byla posuzována a přezkoumávána. Územní plán Rajhrad byl projednáván dlouhodobě a stanoviska byla pořizována od roku 2015 do roku 2021, avšak podle navrhovatele není zřejmé, která konkrétní „varianta“ je přezkoumávána a zda je konkrétní stanovisko platné.
10. Dále navrhovatel namítá, že se odpůrce nepřezkoumatelným a rozporuplným způsobem vypořádal s námitkou navrhovatele (strana 200 a následující územního plánu Rajhrad); na straně jedné odpůrce uvádí, že se v případě plochy „Z40“ nejedná o veřejně prospěšnou stavbu, a na straně druhé odkazuje na § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona a uvádí, že není povinností obce stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury realizovat a má je realizovat sám stavebník na základě smlouvy.
11. Navrhovatel nesouhlasí ani se stanoviskem odpůrce, že plocha, na níž se jeho pozemek nachází, je z výstavby *de facto* vyloučena s přihlédnutím k ochraně práv ostatních vlastníků

(majitelů přilehlých zahrad). Navrhovatel rovněž namítá, že v územním plánu města Rajhrad je odkazováno na paragrafová znění, aniž by bylo uvedeno, o jaký právní předpis se jedná.

12. Navrhovatel proto navrhuje, aby zdejší soud napadenou část územního plánu Rajhrad zrušil. Na svém procesním postoji navrhovatel setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postoje odpůrce

13. Odpůrce předně zpochybňuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele a poukazuje na § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), s tím, že podle odpůrce není dotčena hmotněprávní sféra navrhovatele, neboť na svých právech nebyl zkrácen. Podle odpůrce tak není dána procesní legitimace navrhovatele.
14. Odpůrce k námitce navrhovatele, kterou vznesl v rámci procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy, uvádí, že tato námitka byla zamítnuta spolu s návrhem na úpravu podmínek v části 6.16.; zamítnutí námítky bylo ze strany odpůrce řádně odůvodněno. Protože se podle odpůrce v daném případě jedná o pozemky zahrad rodinných domů, které nejsou přímo určeny k výstavbě rodinných domů, stanovuje územní plán pro takovou výstavbu podmínky v souladu s platnou legislativou (tu odpůrce odkazuje na § 20 odst. 7, § 22 odst. 2 a § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb.) a současně podmínky chránící vlastníky staveb a zahrad ve stabilizovaných plochách před záměry, které by mohly být v rozporu s § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Územní plán Rajhrad v tomto ohledu navazuje na Územní plán sídelního útvaru města Rajhrad, dle něhož se pozemek navrhovatele nachází v plochách stabilizovaných; tyto plochy jsou ve smyslu čl. 3 vyhlášky č. 2/1996, o závazných částech územního plánu sídelního úvaru obce Rajhrad, účinné od 8.11.1996, plochami, jejichž funkční a prostorové uspořádání nebude měněno. Podmínky v území se tudíž podle odpůrce z hlediska územního plánování významně nemění, jen se vymezuje plocha veřejných prostranství. Podle odpůrce není zásah do vlastnického práva navrhovatele v rozporu s jeho legitimním očekáváním, není diskriminační a při přijetí územního plánu Rajhrad byly dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahů.
15. Odpůrce tedy navrhl odmítnutí, případně zamítnutí návrhu. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

IV. Posouzení věci

16. Územní plán je opatřením obecné povahy; územní plán Rajhrad (vydán dne 12.1.2022, vyvěšen dne 13.1.2022) nabyl účinnosti dne 28.1.2022 (§ 173 odst. 1 správního řádu). Podle § 101b odst. 1 s.ř.s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Byl-li návrh podán dne 1.8.2022, byl podán včas.
17. Pokud jde o přípustnost návrhu a podmínky řízení, ty má zdejší soud za splněné.
18. Navrhovatel je vlastníkem nemovitosti v katastrálním území Rajhrad, jež má být dotčena změnou (novým regulativem), k níž se váže návrhová argumentace. Jedná se o pozemek parc.č. X, jehož druh je v katastru nemovitostí vymezen jako zahrada, který se nachází v ploše vymezené územním plánem jako plocha smíšená obytná „SO“ a který sousedí s plochou „Z40“ (v lokalitě „za hřbitovem“, viz hlavní výkres územního plánu Rajhrad a obrázek níže), přičemž navrhovatel napadá regulativ, který se týká ploch „SO“, podle něhož *„není přípustná výstavba nových staveb pro bydlení v zahradách stabilizovaných ploch*

smíšených obytných (SC, SO) a ploch bydlení (BH, BI) bez přímého přístupu z veřejného prostranství, které splňuje šířkové parametry dle platné legislativy z hlediska zpřístupnění takového pozemku (zejména rodinného či bytového domu). Je-li navrhován záměr, jímž budou využity stabilizované plochy pro umístění a realizaci stavby rodinného domu či rodinných domů, je podmínkou pro změnu v území realizace veřejného prostranství, veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury, jimiž bude pozemek RD zpřístupněn a zásoben“.



19. Definování a vymezení účelu plochy „Z40“ se nachází na str. 15 územního plánu Rajhrad s tím, že tato plocha změny „je vymezena v lokalitě za hřbitovem pro rozšíření stávající komunikace a pro umožnění obsluhy navazující stabilizované plochy“. Dle tabulky na str. 27 územního plánu Rajhrad a str. 50 textové části odůvodnění územního plánu Rajhrad spadá plocha „Z40“ do „Ploch veřejných prostranství“. Jejím účelem je řešení rozšíření stávající komunikace a obsluhy navazující stabilizované plochy. Na str. 53 odůvodnění územního plánu Rajhrad je rovněž uvedeno, že místní komunikace, vymezené pro obsluhu stabilizovaného území a ploch změn, jsou rovněž součástí stabilizovaných a navržených ploch veřejných prostranství – „PV“. Pokud jde o koncepci veřejných prostranství, podle bodu 8.4.5 textové části územního plánu vytváří veřejná prostranství „urbanistickou kostru území, slouží pro obsluhu území, krátkodobou rekreaci občanů, situování veřejné zeleně a dětských hřišť. Územní plán stanovuje zásady koncepce veřejných prostranství, umožňující jednak zachování a regeneraci stávajících ploch a dále rozvoj nových veřejných prostranství, včetně podmínek pro zachování a realizaci zeleně. Rozvojové plochy územní plán navrhuje pro umožnění obsluhy stabilizovaných ploch a ploch změn dopravní a technickou infrastrukturou, pro realizaci místních komunikací a pěších propojení, odstranění dopravních závad a pro zajištění budoucí obslužnosti plochy územní rezervy R1.“.
20. Jak plyne ze stanovisek účastníků řízení a z územního plánu Rajhrad, o tom, že se v ploše „Z40“ nyní nachází účelová komunikace, není sporu.
21. Pokud jde o plochy „SO“, pak z územního plánu Rajhrad plyne, že se jedná o plochy smíšené obytné, jejichž hlavním využitím je bydlení v rodinných domech, u nichž jsou mimo jiné stanoveny výškové regulativy, intenzita využití pozemku (max 50%), kde jsou nepřipustné stavby a zařízení nesouvisející s hlavním, přípustným nebo podmíněně přípustným využitím (str. 21 územního plánu Rajhrad), a na nichž je nová výstavba přípustná mimo jiné za splnění podmínek napadeného regulativu (str. 39 územního plánu Rajhrad).

22. Navrhovatel coby vlastník pozemku – zahrady v ploše „SO“ sousedící s plochou změny „Z40“ nepochybně je aktivně legitimován k podání návrhu, přičemž z procesního stanoviska odpůrce je zřejmé, že zaměňuje otázku přípustnosti návrhu z hlediska splnění podmínky aktivní legitimace s otázkou důvodnosti návrhu. Zda stanovením napadeného regulativu v části 6.16. územního plánu Rajhrad došlo materiálně ke zkrácení navrhovatele na jeho právech nezákonným způsobem, je otázkou věcného posouzení (srov. také například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
23. O pasivní legitimaci odpůrce nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 s.ř.s.).
24. Zdejší soud rozhodoval bez jednání za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s.ř.s, přičemž při rozhodování (v rámci věcného posouzení) byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s.). K přezkumu napadeného opatření obecné povahy zdejší soud přistupoval na straně jedné s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné (věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky; srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS), na straně druhé však s vědomím toho, že otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je třeba řešit zásadně obdobně jako při řešení týchž otázek v rámci soudního přezkumu vydaných individuálních správních aktů. Rovněž byl zdejší soud veden imperativem, podle něhož nyní napadené opatření obecné povahy je výsledkem politické diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrce) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrce). Úkolem zdejšího soudu – důsledně však v mezích uplatněných návrhových bodů – bylo zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda v případě omezení práv navrhovatele, jenž s řešením nesouhlasí, jde o omezení v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a jehož důvody jsou zřetelně seznatelné (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2018, č.j. 1 As 161/2018-44, a ze dne 15.3.2021, č.j. 1 As 337/2018-48).
25. Navrhovatel zpochybňuje přezkoumatelnost (koordinačních) stanovisek vydávaných v procesu pořizování územního plánu Rajhrad (stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí – orgánu ochranu přírody a krajiny, s nímž se odpůrce vypořádal na str. 119 až 120 územního plánu Rajhrad, a stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí – orgánu ochrany ovzduší, s nímž se odpůrce vypořádal na str. 121 odůvodnění územního plánu Rajhrad).
26. Námitky týkající se pochybení odpůrce, které nemají vztah k napadené části opatření obecné povahy, je proto třeba posoudit jako *per se* nedůvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2014, č.j. 7 As 186/2014-49). Shora uvedená stanoviska, jejichž přezkoumatelnost navrhovatel v podaném návrhu zpochybňuje, s ohledem na charakter napadeného regulativu (požadavek na zajištění přístupnosti a zásobení nové výstavby ve stávajících stabilizovaných plochách prostřednictvím předchozího vybudování veřejné dopravní a technické infrastruktury vyhovující požadavkům stavebních předpisů) již z principu nemohou mít na tento regulativ vliv. Napadený regulativ nevymezuje nové plochy, eventuálně jejich variantní řešení na území města Rajhrad, pouze stanovuje podmínky pro novou výstavbu ve vyjmenovaných plochách napříč městem Rajhrad.

Jinými slovy, napadeným regulativem nedochází k plánované změně v území způsobilé být předmětem konkrétního posouzení týkajícího se ochrany přírody a krajiny, případně ochrany ovzduší. Tyto zájmy by mohly být potenciálně dotčeny vymezením konkrétní plochy v rámci území města Rajhrad, z něhož by bylo zřejmé, že takové vymezení (umístění) může mít na přírodu a krajinu, případně na ovzduší vliv. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, se jakožto orgán ochrany přírody a krajiny a orgán ochrany ovzduší vyjadřoval k územnímu plánu Rajhrad jakožto celku (str. 119 až 121 odůvodnění územního plánu Rajhrad), nicméně za situace, kdy navrhovatel svým návrhem napadá pouze shora uvedený regulativ, jsou jeho námitky proti uvedeným stanoviskům zpochybňující jejich přezkoumatelnost, které navrhovatel nadto neuplatnil v průběhu přijímání územního plánu Rajhrad, nedůvodné.

27. Ke stejnému závěru dospěl zdejší soud, pokud jde o navrhovatelem zmiňovaná stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 9.8.2017, č.j. JMK104233/2017, ze dne 21.7.2019, č.j. JMK 96203/2019, a ze dne 15.6.2021, č.j. JMK 89513/2021; jedná se o stanoviska týkající se posouzení souladu návrhu územního plánu Rajhrad s Politikou územního rozvoje ČR a Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje, jejichž předmětem taktéž nebylo přímo vyhodnocení žalobcem napadeného regulativu, nýbrž vztah územního plánu Rajhrad k republikovým prioritám a konkrétním požadavkům věnovaným koridorům vysokorychlostní dopravy (str. 113 odůvodnění územního plánu Rajhrad); má-li zdejší soud přezkoumat důvodnost tvrzení nepřiměřeného dotčení vlastnického práva navrhovatele v rozsahu, jenž je podaným návrhem dovozován, pak námitky nepřezkoumatelnosti citovaných stanovisek rámec přezkumu v nyní posuzované věci překračují. Zdejší soud k tomu uzavírá, že odpůrce v územním plánu Rajhrad na citovaná stanoviska odkazuje a vychází z nich. Blíže není potřeba se s ohledem na návrhem vymezený předmět soudního přezkumu obsahem výše uvedených stanovisek zabývat.
28. Pokud jde o námitku zpochybňující přezkoumatelnost a srozumitelnost rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatele, tak v námitce uplatněné dne 15.6.2021 (č.j. MZI-11269/2021), která stojí na obdobných argumentech jako nyní podaný návrh na přezkum napadené části územního plánu Rajhrad zdejším soudem, navrhovatel mimo jiné zdůraznil, že navrhované řešení územního plánu Rajhrad převádí povinnost k realizaci veřejně prospěšných staveb na vlastníky pozemků a/nebo umožní výstavbu až po realizaci veřejně prospěšných staveb (komunikace, chodníky, veřejné osvětlení, resp. veřejná část technické a dopravní infrastruktury), kterou má realizovat obec. Toto omezení výstavby podle navrhovatele překračuje omezení pro výstavbu dle platných právních předpisů a povinnosti obec převádí na své občany.
29. Odpůrce se uvedenou námitkou zabýval na str. 200 až 202 územního plánu Rajhrad. K uvedené námitce odkázal na čl. 24 Politiky územního rozvoje ČR, která obsahuje pro městská prostředí požadavek zejména uvnitř rozvojových oblastí (k.ú. Rajhrad je součástí rozvojové oblasti OB3) možnosti nové výstavby dostatečnou veřejnou infrastrukturou přímo podmínit; současně podle odpůrce stanovuje také požadavek vytvářet podmínky pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před hlukem a emisemi. Dále odpůrce konstatoval, že veřejné prostranství v ploše „Z40“ není vymezeno územním plánem Rajhrad jako veřejně prospěšná stavba a odkázal na úkoly obce ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mezi něž nepatří kdekoli na žádost občana obce či vlastníka nemovitosti budovat veřejnou

technickou a dopravní infrastrukturu, a to ani pokud je její vybudování podmínkou stanovenou jiným předpisem pro výstavbu. Dále odpůrce vyzdvihl odpovědnost stavebníka rodinného domu ohledně napojení na stávající infrastrukturu a poukázal na podmínky napojení stavebního pozemku ve smyslu § 20 odst. 4 a § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., z nichž není možná výjimka. Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je úkolem územního plánování stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území; v této souvislosti odpůrce poukázal na stabilizovanou plochu, na níž je pozemek navrhovatele umístěn, a její specifik. Odpůrce se vyjádřil k ploše změny „Z40“ a uvedl: *„Podmínky v území se tudíž z hlediska ÚPD územním plánem Rajhrad významně nemění, vymezuje se pouze plocha veřejných prostranství, která umožňuje zpřístupnit tu část pozemků, kde oplocení a stavby nebrání veřejné prostranství o šířkách vyplývajících z vyhl. 500/2006 Sb., umístit. Vytváří tak možnost výstavby, pokud však budou zajištěny všechny požadavky vyplývající ze stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů a ostatních předpisů (např. z hlediska ochrany zdraví, dopravy, životního prostředí, vod).“* Odpůrce dále odkázal na již v minulosti vydané zamítavé stanovisko ke stavbě rodinného domu na předmětném pozemku ve smyslu stávající územně-plánovací dokumentace a doplnil, že není povinností města zajistit pro konkrétního vlastníka nemovitosti dopravní a technickou infrastrukturu toliko k jedné stavbě. Současně konstatoval, že pokud stavební předpisy upravují podmínky pro výstavbu a řádné užívání staveb a územní plán tyto podmínky vytváří, nejde o diskriminační přístup v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

30. Podle zdejšího soudu tedy odpůrce vyčerpávajícím způsobem námitku navrhovatele vypořádal. Je třeba poznamenat, že navrhovatel vychází z mylného předpokladu, že pojem veřejně prospěšná stavba je totožný (tedy i zaměnitelný) s pojmem veřejná dopravní a technická infrastruktura. Plocha „Z40“ sousedící s pozemkem navrhovatele nevymezuje veřejně prospěšnou stavbu. Veřejně prospěšná stavba je definována v § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona; veřejně prospěšnou stavbou se rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Taková stavba musí být v územně plánovací dokumentaci vymezena jako veřejně prospěšná stavba, v opačném případě se o veřejně prospěšnou stavbu nejedná a její následná realizace nemůže mít následky, které stavební zákon s těmito stavbami spojuje (předkupní právo /§ 101 stavebního zákona/, změna územního rozhodnutí /§ 94 odst. 3 stavebního zákona/, případně vyvlastnění /§ 170 stavebního zákona/). Nikoli tedy každá stavba dopravní a technické infrastruktury je veřejně prospěšnou stavbou; podstatné je, jak je tento typ stavby vymezen v územním plánu. Tedy ani odkaz odpůrce na § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona (podle něhož k žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury), z něhož navrhovatel nesprávně dovozuje, že pojem dopravní a technická infrastruktura se významově shoduje s pojmem veřejně prospěšná stavba, není v tomto směru zavádějící. Odpůrce v obecné rovině popírá argument navrhovatele ohledně nutnosti vybudování komunikace toliko na náklady města, na straně druhé však ani nekonstatuje, že navrhovatel, eventuálně další vlastníci budou nést tyto náklady sami. Závěr o nutnosti podílet se vlastními prostředky na vybudování dopravní a technické infrastruktury z argumentace odpůrce (a ani z územního plánu Rajhrad) neplyne. Odpůrce pouze akcentuje zásadu hospodárnosti ohledně realizace dopravní a technické infrastruktury v ploše „Z40“ pro potřebu pouze jedné nemovitosti.

Zdejší soud tedy v argumentaci odpůrce ve vztahu k námitce navrhovatele žádný rozpor neshledává.

31. S navrhovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by argumentace odpůrce byla zavádějící s ohledem na nedostatečnou konkretizaci právních předpisů, z nichž odpůrce vycházel. Tvzení navrhovatele, že se odkazy na konkrétní ustanovení navzájem vylučují, nemůže zdejší soud přisvědčit. Odpůrce odkazuje na konkrétní ustanovení právních předpisů a podstatné je, že z jeho argumentace je seznatelné, z jaké právní úpravy vychází, a to přestože v rámci vypořádání námítky navrhovatele odpůrce na několika místech odkazuje na vyhlášku č. 500/2006 Sb. namísto vyhlášky č. 501/2006 Sb., kdy se zjevně jedná o chybu v psaní. Argumentuje-li navrhovatel tak, že za číslem paragrafu chybí zdroj, tedy právní předpis, který se váže ke konkrétnímu ustanovení, je třeba zdůraznit, že tento konkrétní zdroj, byť formálně není uveden přímo za číslem paragrafu, plyne dále z textu a nevyvolává pochybnosti o tom, o jaký konkrétní předpis se jedná. Ani tato námitka tedy není důvodná.
32. Zdejší soud proto přistoupil k posouzení toho, zda napadeným regulativem došlo k tvrzenému nezákonnému zkrácení práv navrhovatele.
33. Při případném omezení vlastnického práva je určujícím princip proporcionality, na jehož základě je zkoumána přiměřenost učiněných omezení (zásahů), přičemž nejzazší mez takového omezení určuje čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.
34. Napadený regulativ podmiňuje novou výstavbu ve stabilizovaných plochách smíšených obytných vybudování veřejného prostranství, včetně odpovídající veřejné dopravní a technické infrastruktury (v případě navrhovatele jde s ohledem na polohu jeho pozemku o sousedící plochu „Z40“). Pokud jde již o konkrétní územní či stavební řízení, či o konkrétní stavební záměr navrhovatele, ten není předmětem posouzení zdejšího soudu v této věci; zdejší soud proto pro účely posouzení zákonnosti a přiměřenosti napadeného regulativu nepotřeboval dokazovat nesouhlasným stanoviskem Městského úřadu Židlochovice, odboru životního prostředí a stavebního úřadu, ze dne 1.3.2022, č.j. MZi-OZPSU/2237/2022-2, ke stavebnímu záměru navrhovatele.
35. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.
36. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona zajišťuje územní plánování předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.
37. Podle § 18 odst. 3 stavebního zákona orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů.

38. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.
39. Podle § 31 odst. 4 stavebního zákona je politika územního rozvoje závazná pro pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území dnem následujícím po dni zveřejnění sdělení podle odstavce 3.
40. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořizení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.
41. Podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se plochy bydlení obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení.
42. Podle § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.
43. Podle § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. musí ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby.
44. Podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.
45. Není sporu o tom, že výsledkem zavedení citovaného regulativu je skutečnost, že povolení stavby kupř. rodinného domu na pozemku žalobce ve stabilizované ploše SO je podmíněno (za splnění dalších podmínek) budoucí výstavbou veřejného prostranství a dopravní a technické infrastruktury; navrhovatel přitom dovozuje, že územní plán Rajhrad zakládá povinnost jednotlivých vlastníků pozemků vybudovat tuto dopravní a technickou infrastrukturu na své vlastní náklady a *de facto* novou výstavbu v této ploše zcela vylučuje.
46. Předně je třeba zdůraznit, že shora uvedený regulativ navazuje na Politiku územního rozvoje ČR, která v čl. 24 ukládá možnosti nové výstavby dostatečnou veřejnou infrastrukturou přímo podmínit. V tomto případě tedy nejde o podmínku, kterou by odpůrce omezoval výstavbu na základě libovůle či subjektivního názoru ohledně vhodnosti

nové výstavby. Politika územního rozvoje ČR coby koncepční nástroj územního plánování stanoví priority územního rozvoje, a v tomto případě se konkrétně promítá ve stanovení podmínky dostatečné infrastruktury pro nové stavby v intravilánu města Rajhrad (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS).

47. Požadavky kladené na novou výstavbu v plochách „SO“ nejenom odpovídají politice územního rozvoje coby hierarchicky nejvýše postavenému nástroji územního plánování (§ 31 odst. 4 stavebního zákona), ale rovněž požadavkům stanoveným právními předpisy. Regulativ je rovněž vymezený v obecné rovině a nepřekračuje mez, jež má již patřit územnímu rozhodování. Jeho požadavky jsou závazné pro všechny potenciální stavebníky v plochách „SO“. Za této situace nelze konstatovat, že by byl regulativ jakkoli diskriminační. Přestože navrhovatel může subjektivně vnímat, že se jedná o požadavek v rozporu s jeho očekáváními, tak požadavek, aby v případě budoucí výstavby rodinného domu byla stavba napojena na dostatečnou veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a aby byla přístupná z veřejného prostranství, je dle zdejšího soudu zcela legitimní. Poukazuje-li navrhovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, z něhož plyne, že opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti, pak i v souladu s tímto rozsudkem odpůrce postupoval (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.12.2021, č.j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS).
48. V tomto směru není bez významu, že přijetím územního plánu Rajhrad byla vymezena plocha „Z40“ (která přiléhá k pozemku navrhovatele) za účelem rozšíření stávající účelové komunikace. Odpůrce tímto do budoucna stanovil předpoklady pro budoucí výstavbu, současně z něhož neplyne, že navrhovatel musí sám na vlastní náklady tuto veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu vybudovat. Odpůrcem vymezená plocha změny „Z40“ přinejmenším indikuje vůli tuto veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu v budoucnu vybudovat (bez bližší predikce časového rámce). Obecné tvrzení navrhovatele ohledně stávajícího oplocení „sousedních“ pozemků je za uvedené situace bez významu. Na základě shora uvedeného tak není důvodné ani tvrzení navrhovatele ohledně vzniku budoucích škod na jeho majetku.
49. Namítá-li navrhovatel, že v předmětné věci nebylo předloženo variantní řešení, ani tato námitka není důvodná. Podle § 47 odst. 5 stavebního zákona zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován. V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování variantního řešení návrhu územního plánu. Podle § 47 odst. 6 stavebního zákona náležitosti obsahu zadání územního plánu stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Podle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb. platí, že pokud je v zadání územního plánu uloženo zpracování variant řešení, obsahuje zadání požadavky a podmínky pro jejich posuzování. Dále podle přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., je jednou z náležitostí obsahu zadání územního plánu mj. případný požadavek na zpracování variant řešení. Ze stavebního zákona tedy neplyne povinnost pořizovatele vyhotovit ke každému z uvažovaných záměrů alternativní řešení; tomu odpovídá i text vyhlášky č. 500/2006 Sb. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2013, č.j. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013). Variantní řešení tedy nejsou

obligatorním požadavkem u pořizování územního plánu. Takový požadavek je plně v kompetenci zastupitelstva obce, které taktéž vyhodnocuje (spolu s dotčenými orgány) míru důvodnosti zpracování variantního řešení. S přihlédnutím ke skutečnosti, jaká část územního plánu Rajhrad je navrhovatelem napadána (výše citovaný regulativ vztahující se ke stabilizované ploše „SO“, nikoli plocha změn „Z40“, která je územním plánem města Rajhrad nově vymezována), se tudíž variantní řešení ani nenabízí. Odkazuje-li v této souvislosti navrhovatel na zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), pak skutečnost, že existují různá řešení týkající se již konkrétního napojení stavby na vodu a likvidaci splaškové vody, nezakládá legitimní požadavek „variantního“ řešení ve fázi územního plánování, pokud jde o vymezení podmínek nové výstavby ve stabilizovaných plochách „SO“. Podpůrný odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2012, č.j. 9 Ao 7/2011-559, který se mimo jiné týkal zjišťovacího řízení ohledně variantního řešení trasy koridoru horkovodu, proto není nepřijatelný. Ani tato námitka tak není důvodná.

50. Zdejší soud uzavírá, že ačkoliv navrhovatel může subjektivně vnímat napadený regulativ jako omezující, neboť jde o jednu z podmínek, která jej v budoucí výstavbě omezuje, tak požadavek obsažený v regulativu je opodstatněný jak Politikou územního rozvoje ČR, tak stávající právní úpravou. Zdejší soud rovněž zohlednil vymezení plochy změny „Z40“, jejímž účelem je rozšíření komunikace (veřejného prostranství) a která umožňuje v budoucnu regulativ v případě nových staveb v ploše „SO“ naplnit. Z těchto důvodů napadená část územního plánu Rajhrad požadující, aby nová výstavba ve stabilizovaných plochách smíšených obytných byla podmíněna napojením na veřejné prostranství a veřejnou infrastrukturu, odpovídá požadavkům proporcionality.
51. Jak bylo výše zdůrazněno, za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas dotyčného vlastníka, který je povinen strpět je bez náhrady (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Těmto požadavkům napadená část územního plánu Rajhrad dostála.
52. Na základě výše uvedených skutečností zdejší soud po podrobném posouzení a vypořádání návrhových bodů dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl.

V. Náklady řízení

53. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Navrhovatel ve věci nebyl úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. To by náleželo procesně úspěšnému odpůrci, ovšem obecně platí, že obcím se v případě úspěchu v soudním řízení správním zpravidla náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť disponují odborným právním aparátem a náklady vzniklé v souvislosti se soudním řízením tak nepřesahují rámec nákladů jejich běžné úřední činnosti. V nyní posuzované věci je odpůrce městem, které disponuje dostatečným odborným aparátem, který by jej mohl hájit v soudním řízení. Pokud odpůrce dospěl k závěru, že využije pro zastupování v této věci advokáta, zdejší soud to nikterak nezpochybňuje, nicméně není důvodu, aby tyto náklady odpůrce šly k tíži navrhovatele. Proto odpůrci náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Brno 25. října 2022

David Raus v.r.
předseda senátu