



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky: **L. H.**
bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Miloslavem Strnadem
sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2

proti

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

o **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územní plán Mníšku pod Brdy** vydaný usnesením Zastupitelstvem odpůrce ze dne 16. 12. 2019, č. 12a/8/2019,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Mníšku pod Brdy vydaný usnesením Zastupitelstva města Mníšek pod Brdy ze dne 16. 12. 2019, č. 12b/8/2019, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části textového a grafického vymezení zastavitelné plochy „Z62 – nové RD, nutnost dopravního napojení z jihozápadního

směru“, a to v rozsahu pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR a XS v katastrálním území X.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Miloslava Strnada, advokáta, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 38 798 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územního plánu Mníšku pod Brdy vydaného usnesením Zastupitelstvem 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 (v návrhu zjevně mylně označeného jako „X“ – pozn. soudu), XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR a XS (dále souhrnně jen „předmětné pozemky“) v katastrálním území X (stejně jako všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku).
2. Navrhovatelka v návrhu namítá, že v důsledku vydání napadeného územního plánu došlo k zásahu do jejího vlastnického práva k předmětným pozemkům. Zastavění pozemků na ploše Z62 je totiž podmíněno *„předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U N. s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U N. kolem pozemku parc. č. XT k.ú. X; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U N. až k silnici XU a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN“* (kapitoly A.4.3. a A.6.2. textové části napadeného územního plánu – pozn. soudu). Podle navrhovatelky znemožňuje toto řešení dopravní obslužnosti využití jejích pozemků podle pravomocného územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, č. j. SÚ 13130/06-230/2007-Hra (dále jen „územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007“). Územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007 byla umístěna stavba *„parcelace pozemku, inženýrské sítě a komunikace“* s napojením na veřejnou komunikaci z jihozápadního a východního směru, tedy jinak, než jak stanoví napadený územní plán. Podmínka realizace dvoupruhové obousměrné komunikace ani povinnost zkapacitnění stávajícího úseku ulice U N. až k silnici XU přitom nebyla územním rozhodnutím stanovena. Územní rozhodnutí bylo konzumováno stavebním povolením ze dne 7. 4. 2009, č. j. 7236/08-1232/2008-Hra, jímž byla povolena stavba trafostanice, zemního kabelového vedení a přípojkových skříní. Navrhovatelka dále upozorňuje, že pozemky jsou v souladu koordinační situací stavby z prosince 2006, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, napojeny na veřejnou komunikaci na pozemku parc. č. XV ve vlastnictví odpůrce. Podmínky stanovené napadeným územním plánem jsou proto podle navrhovatelky nekoncepční, nelogické a v rozporu s trvale udržitelným rozvojem území. Podmínka realizace dvoupruhové obousměrné komunikace je navíc podle navrhovatelky nesplnitelná, protože neexistuje reálná možnost jejího provedení na cizích pozemcích. Odpůrce totiž tuto komunikaci nezařadil do výčtu veřejně prospěšných staveb, čímž vyloučil případnou aplikaci § 184a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a jejich vyvlastnění.

3. Navrhovatelka připouští, že v průběhu pořizování územního plánu neuplatnila věcné námitky. Má ovšem za to, že zásah do jejích vlastnických práv musel být zcela zjevný již v době přípravy napadeného územního plánu. Dle navrhovatelky se jedná o zásah dosahující značné intenzity blížící se vyvlastnění, protože funkční využití jejích pozemků podle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 je zmařeno a nová zástavba byla na neurčitou dobu suspendována. Napadený územní plán tak podle navrhovatelky porušuje kogentní normy chránící zásadní veřejné zájmy.
4. Navrhovatelka považuje regulativy plochy Z62 za neurčité a nesrozumitelné, protože není zřejmé, co má odpůrce formulacemi „*uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN*“ a „*zkapacitnění stávajícího úseku ulice U N. až k silnici XU*“ na mysli. Z uvedeného totiž nevyplývá, o jakou ČSN se má jednat, a zda je rozhodné stavební dokončení díla, vydání povolení ke zkušebnímu provozu, předčasnému užívání nebo kolaudace stavby.
5. Navrhovatelka dále namítá rozpor napadeného územního plánu s kogentními hmotněprávními ustanoveními § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona. Dle navrhovatelky nelze z dikce těchto ustanovení dovodit, že by v územním plánu mohl být obsažen požadavek na konkrétní způsob zajištění dopravy, jak požadují regulativy plochy Z62. V této souvislosti navrhovatelka poukazuje na přílohu č. 7 část I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 500/2006 Sb.*“), z níž nijak nevyplývá, že by v rámci územního plánu mělo být upraveno, že podmínkou výstavby na soukromých pozemcích, pro které již bylo vydáno územní rozhodnutí včetně dopravního napojení, by mělo být vybudování či rozšíření a posílení existujících komunikací v obci. Dle navrhovatelky může územní plán vytvářet pouze podmínky pro „*zasítování*“ území infrastrukturou tak, aby již zastavěné území nebo zastavitelné plochy mohly tuto infrastrukturu využívat. Navrhovatelkou vlastněné pozemky přitom již byly „*zasítovány*“ infrastrukturou na základě územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, avšak napadený územní plán přichází s novými podmínkami, které navrhovatelce v realizaci jejího vlastnického práva brání. Podle navrhovatelky nelze ze zákonné povinnosti „*stanovit koncepci veřejné infrastruktury a vytvořit plochy pro infrastrukturu*“ dovozovat, že by bylo v územním plánu možné stanovit podmínku využití ploch spočívající v povinnosti investovat či vybudovat dopravní infrastrukturu, případně být zcela závislý na třetích osobách, zda na svých pozemcích tuto infrastrukturu vybudují. Takový regulativ dle navrhovatelky nelze považovat za podmínku prostorového uspořádání, neboť požadavek napadeného územního plánu na konkrétní způsob zajištění dopravy nemá nic společného s prostorovou regulací plochy. Navrhovatelka je přesvědčena, že napojení na veřejnou technickou infrastrukturu má být posuzováno až ve vztahu ke konkrétnímu pozemku a záměru (stavbě). Proto tato otázka nemůže řešena v napadeném územním plánu, ale toliko na úrovni územního rozhodnutí či regulačního plánu, který územní rozhodnutí nahrazuje.
6. Navrhovatelka dále zdůrazňuje, že na jejích pozemcích má být postaveno pouze 14 domů, přičemž již disponuje územním rozhodnutím na infrastrukturu. Je přesvědčena, že výstavba 14 domů nemůže nijak zásadně stávající dopravní obslužnost dané lokality. Zároveň upozorňuje, že vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška o č. 501/2006 Sb.*“) ani žádný jiný předpis nestanoví povinnost zajistit posílení existující obecní komunikace.
7. Navrhovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu. Odpůrce totiž podmínky pro zastavění plochy Z62 podrobněji neodůvodnil a omezil se na pouhý

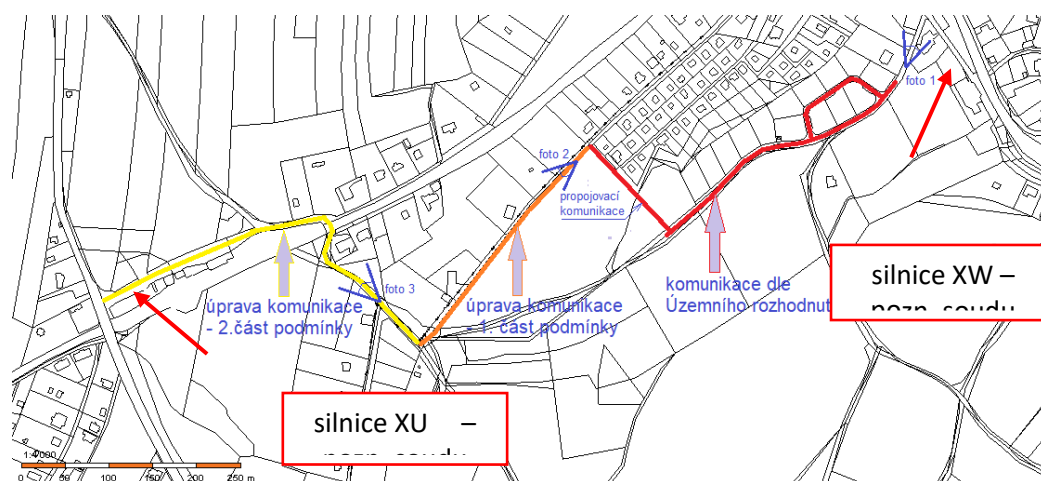
heslovitý výčet. Pokud by byla dopravní obslužnost lokality špatná a příjezdové silnice by neměly dostatečné parametry, bylo by podle navrhovatelky logické, aby byly předmětné komunikace zahrnuty mezi veřejně prospěšné stavby. Odpůrce dále neodůvodnil, z jakého důvodu má veřejný zájem na rozšíření stávající komunikační sítě převážet nad ochranou vlastnického práva navrhovatelky. Navrhovatelka zdůrazňuje, že odůvodnění napadeného územního plánu, jehož součástí je rozhodnutí o námitkách, postrádá způsobilé rozhodovací důvody.

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

II. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatelky

9. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí. Odpůrce zdůrazňuje, že navrhovatelka neuplatnila v průběhu pořizování územního plánu námitky, v nichž by konkrétně uvedla, proč zvolené řešení, resp. omezení jejích vlastnických práv, není přiměřené sledovanému cíli. Vzhledem k tomu se odpůrce nemohl s námitkami navrhovatelky vypořádat a případně upravit obsah napadeného územního plánu. Dále konstatuje, že napadený územní plán nijak neruší ani neomezuje práva navrhovatelky plynoucí z územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Současně podotýká, že napadený územní plán nevymezuje žádné veřejně prospěšné stavby nebo opatření, které by mohly s pravomocným územním rozhodnutím kolidovat a vést k jeho zrušení podle § 94 odst. 3 stavebního zákona.
10. Odpůrce uvádí, že podmínky zastavění plochy Z62 byly stanoveny za účelem vytvoření dopravního propojení lokality se silnicí XU (západně od plochy Z62) tak, aby bylo možné v budoucnu užívat stavby v dané lokalitě bez zhoršení dopravní obslužnosti. Řešení vychází z dokumentace k územnímu rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, podle níž má mít obslužná komunikace plochy Z62 i propojovací komunikace do ulice U N. šířku zpevněné vozovky 5,5 metru. Jsou tedy navrženy jako dvoupruhové. Dopravní napojení na silnici XU má být tvořeno dvěma navazujícími úseky. První podmínkou vyplývající z napadeného územního plánu je, aby i další úsek ulice U N. až ke křižovatce s obslužnou komunikací vedoucí jihovýchodním směrem měl vozovku s možností dvoupruhového uspořádání, tedy rozšířenou o zhruba 2 metry oproti současnému stavu, přičemž k rozšíření je možné použít sousední pozemek odpůrce. V druhém úseku směrem k železniční stanici již není možné z prostorových důvodů vyžadovat dvoupruhové uspořádání vozovky. Hranici mezi prvním a druhým představuje křižovatka s bezejmennou komunikací vedoucí jihozápadním směrem a lomem ulice U N. kolem pozemku parc. č. XT v katastrálním území M. p. B. Dále uvádí, že v přednádražním prostoru lze vozovku bez problémů rozšířit, neboť se jedná o dostatečně široké pozemky odpůrce. Prostorové omezení v části druhého úseku mezi oplocenými soukromými

zahradami lze částečně kompenzovat možností propojení k silnici XU ulicí S. I zde napadený územní plán počítá se zkapacitněním této ulice s využitím okolních pozemků (plochy Z57, Z58) pro bydlení a občanské vybavení. Odpůrce zdůrazňuje, že popsání minimální úpravy znamená podstatný přínos pro zkvalitnění dopravní infrastruktury v dané lokalitě. Odpůrce při jejich realizaci nabízí nezbytnou součinnost, minimálně v podobě poskytnutí potřebných pozemků v jeho vlastnictví. Pro přehlednost odpůrce k vyjádření přiložil popisek navazujících úseků na podkladu katastrální mapy:



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

poté do územního plánu vložil podmínku výstavby dvoupruhové normované komunikace. Podle navrhovatelky tak odpůrce na ni nezákonným způsobem přenáší řešení dlouhodobě nevyhovujícího stavu komunikace.

III. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

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

IV. Dosavadní průběh soudního řízení

17. Dne 25. 3. 2021 proběhlo v této věci první jednání, při kterém soud doplnil dokazování územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007, jímž byla provedena parcelace pozemku pro rodinné domy, a dále bylo rozhodnuto o umístění inženýrských sítí (vodovodu, kanalizace, trafostanice, VN a NN rozvodů elektro 22 kV, slaboproudu a veřejného osvětlení) a komunikace. Podle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 „*hlavní přístupová komunikace SO 101 na JV pozemku je funkční třídy C3 (místní obslužná s funkcí obslužnou), šířky min. 3,0 m a max. 5,5 m [...] celkové délky 403,3 m, která se napojuje na stávající přístupovou komunikaci. Hlavní přístupovou komunikaci doplňují další dvě místní obslužné komunikace funkční třídy C3 – jihozápadní SO 102, šířky 5,5 m, délky 133,3 m a středová jednosměrná jednopruhá smyčka So3, šířky 3,0 m, délky 207,8 m.*“ Podle podmínky č. 6 písm. b) by v severní části „*měla být obousměrná komunikace připojena k místní komunikaci připojenou na silnic[i] XW.*“
18. K územnímu rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 zástupce navrhovatelky uvedl, že společnost Obchodní centrum Opatov s. r. o., v jejíž prospěch bylo toto územní rozhodnutí vydáno, na navrhovatelku v minulosti úplatně převedla dotčené pozemky a součástí tehdejších smluv byl i převod práv z příslušné dokumentace.
19. Soud rozsudkem ze dne 25. 3. 2021, č. j. 51 A 139/2021 - 80 (dále jen „**první rozsudek**“), návrh zamítl. Soud shledal regulativy na vytvoření dopravního propojení plochy Z62 s komunikací XU za srozumitelné a dostatečně určité. Soud dále nepřisvědčil námitce navrhovatelky, že by předmětné regulativy v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona či vyhláškami č. 500/2006 Sb. a č. 501/2006 Sb. stanovovaly podmínky příslušející svou podrobností do regulačního plánu nebo územního rozhodnutí. Dle soudu totiž napadený územní plán stanoví pouze požadavek na určitý způsob dopravního napojení plochy Z62 v konkrétním směru v podobě dvoupruhové obousměrné komunikace obecně odpovídající příslušné ČSN, aniž by vznášel požadavky na její konkrétní rozměry, tvar či použitý stavební materiál. Důvodnou soud neshledal ani námitku navrhovatelky, že napadený územní plán nerespektuje územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, jelikož navrhovatelka může na svých pozemcích i po vydání napadeného územního plánu realizovat záměr v podobě schválené tímto územním rozhodnutím. Konečně pak soud nepřisvědčil ani námitce nepřiměřenosti, kterou navrhovatelka přdestřela poprvé až v řízení před soudem.
20. První rozsudek byl však na základě kasační stížnosti navrhovatelky zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 105/2021 - 57

(dále jen „**zrušující rozsudek NSS**“). NSS shledal, že napadený územní plán stanoví konkrétní podmínky pro výstavbu na ploše Z62, jimiž navrhovatelku fakticky nutí k vybudování „komunikace podrobného průběhu na cizím pozemku pro třetí osoby, k níž nemá žádná vlastnická práva“. Odpůrce totiž v územním plánu stanoví, že dokud navrhovatelka „nevybuduje jemu (a třetím osobám) komunikaci dle norem ČSN, nebude moci vystavět rodinné domy, pro jejichž zasíťování (a parcelaci)“ jí bylo vydáno územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Zákon nicméně uložení takové podmínky nepřipouští. Do působnosti obce dle NSS spadá pouze otázka „Kam povede dopravní infrastruktura?“. Otázka „Kudy přesně a s jakými parametry?“ však již dle NSS bez dalšího může překračovat meze stanovené právními předpisy (srov. přílohu č. 11 část I. odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb. či § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), jelikož „[p]odmínění 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.).“ NSS proto zdejší soud v dalším řízení zavázal k tomu, aby na základě spisové dokumentace posoudil, zda „v odůvodnění územního plánu došlo k vnitřním rozporům (nesrozumitelnosti) či faktickému obcházení platného územního rozhodnutí stran podmínění výstavby v ploše Z62“, a zda tyto změněné podmínky fakticky ukládají navrhovatelce zákonem nepřipustné povinnosti.

21. Soud po vrácení věci k dalšímu řízení vyzval účastníky, aby se vyjádřili k závěrům vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS.
22. Navrhovatelka se se zrušujícím rozsudkem NSS zcela ztotožnila, přičemž upozornila, že podle studie vypracované společností LUCIDA s.r.o. by vybudování dopravního napojení plochy Z62 vyšlo přibližně na 70 milionů Kč a dotklo by se cca 60 pozemků. Při druhém jednání dne 8. 12. 2022 toto stanovisko shrnula a současně předložila situační náčrtek zobrazující stávající komunikace a zamýšlené nové napojení dle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. K odpůrcem vytýkané nečinnosti uvedla, že věc byla velmi složitá, neboť v souvislosti s rozvojem dané lokality zasahovala i policie a městský architekt byl obžalován, byť byl později zproštěn, k čemuž doložila náhled článku ze severu idnes.cz ze dne 21. 8. 2017.
23. Odpůrce sdělil, že se závěry zrušujícího rozsudku NSS nesouhlasí, neboť má za to, že NSS nesprávně interpretoval obsah napadeného územního plánu. Poukazuje na skutečnost, že napojení komunikace východním směrem by byla problematická a dle stanoviska odboru dopravy při Městském úřad v Černošicích by to zřejmě bylo možno pouze jednosměrně. Napadený územní plán se přitom snažil reagovat právě na změnu podmínek v dotčené lokalitě, přičemž není vinou odpůrce, že navrhovatelka po tu dobu zůstala nečinná. Napadený územní plán navíc neřeší, kdo bude finančně zajišťovat, nijak navrhovatelce nenařizuje, aby vybuchovala komunikaci na cizích pozemcích, jak je zmiňováno v odst. 51 zrušujícího rozsudku NSS. Rovněž je přesvědčen, že regulace plochy Z62 svou podrobností nepřekračuje přípustný rámec územního plánu.
24. Soud při druhém jednání ve věci shrnul dosavadní průběh řízení a závěry zrušujícího rozsudku NSS, shrnul podstatný obsahu územněplánovací dokumentace a zopakoval důkaz územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007 (k jeho obsahu viz odst. 17 výše). Dále doplnil dokazování navrhovatelkou předloženým situačním náčrtem zobrazujícím stávající

komunikace a zamýšlené nové napojení dle územního rozhodnutí (založen na č. l. 138), a dále jí předloženým článkem ze serveru idnes.cz ze dne 21. 8. 2017.

25. Navrhovaný důkaz studií od společností LUCIDA s.r.o. soud neprovedl pro nesouvislost s předmětem řízení, neboť regulace plynoucí z územního plánu nemá vliv výši ceny za případnou realizaci konkrétního projektu, k jehož uskutečnění navíc navrhovatelka není napadeným plánem nijak nucena (k tomu srov. též odst. 38 a 39 níže).

V. Posouzení věci soudem

Rozsah přezkumu a vymezení závazného právního názoru NSS

26. Soud vycházel při přezkumu napadeného územního plánu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ke dni 16. 12. 2019. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus, který byl původně dovozen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS) a nyní je výslovně vymezen ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. Spočívá v pěti krocích: V přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý), v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí), v přezkumu obsahu opatření obecné povahy nebo jeho části z hlediska souladu se zákonem (krok čtvrtý) a v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (krok pátý). Tento přezkumný algoritmus se uplatňuje toliko v rozsahu uplatněných návrhových bodů, jimiž je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
27. V důsledku zrušení prvního rozsudku je soud nyní vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V tomto směru si však soud musel nejprve vyjasnit, co skutečně je obsahem závazného právního názoru a v jakém rozsahu je naopak povinen k prvotnímu posouzení:
28. Jak bylo předestřeno výše, NSS v závěru zrušujícího rozsudku konstatoval, že v dalším řízení „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“ (viz odst. 54 zrušujícího rozsudku NSS). Z uvedeného tedy vyplývá, že NSS uložil zdejšímu soudu zaměřit se na souladnost napadeného územního plánu a územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, přitom zdůraznil nutnost prověřit, zda napadeným územním plánem nedošlo k popření podmínek zmiňovaného územního rozhodnutí. V odst. 51 zrušujícího rozsudku NSS předestřel, v čem může spočívat kolize podmínek územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 a napadeného územního plánu, kdy uvedl, že regulace územního plánu směřuje k tomu, že bez předchozího vybudování pozemní komunikace pro odpůrce dle norem ČSN nebude moci přistoupit k vlastní výstavbě rodinných domů, pro jejichž zasíťování bylo vydáno zmiňované územní rozhodnutí. V této souvislosti NSS vyslovil, že „[o]bec 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“. Přestože citovaná část jakož i celý odst. 51 zrušujícího rozsudku NSS vyznívá imperativně a působí na první pohled jako závazné

právního posouzení, tak současně nelze přehlédnout, že hned navazující odst. 52 je uvozen tím, že „[s]hoda 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 stěžovateli (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**“ (zdůraznění doplněno zdejší soudem). S ohledem na uvedené – a zejména s přihlédnutím k posledně citované části – chápe zdejší soud zrušující rozsudek NSS tak, že v něm nebylo závazně vysloveno, že napadený územní plán je s územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007 skutečně v rozporu, ale že zde určitý rozpor přichází v úvahu, a to právě z důvodů popsaných v odst. 51 zrušujícího rozsudku. Úkolem zdejšího soudu v dalším řízení je přitom prověřit, zda tu takový rozpor skutečně je či nikoliv. Jinak řečeno, zrušující rozsudek NSS nezavázal zdejší soud v tom smyslu, že by mu uložil nahlížet na regulativy plochy Z62 jako na rozpor s podmínkami územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Zrušující rozsudek NSS zavázal zdejší soud pouze k tomu, aby se na daný problém dostatečně zaměřil a přezkoumatelným způsobem jej zodpověděl. Tento rozsah závaznosti je pro další postup v této věci zcela klíčový.

29. V souladu se shora vymezenými závěry zrušujícího rozsudku NSS tedy zdejší soud zkoumal:

- 1) zda odůvodnění napadené části územního plánu obsahuje vnitřní rozpor činící jej nesrozumitelným,
- 2) zda podmíněním výstavby pozemní komunikace v ploše Z62 dochází k obcházení podmínek územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 a zda tím nejsou navrhovatelce fakticky ukládány nepřipustné povinnosti,
- 3) a zda regulativy funkční plochy Z62 svou podrobností překračují zákonný rámec pro obsah územního plánu, přičemž k této otázce byla odpověď zčásti naznačena v odst. 46 zrušujícího rozsudku NSS (k tomu viz níže).

1. Otázka srozumitelnosti

30. Jak vyplývá z územněplánovací dokumentace, byly předmětné pozemky napadeným územním plánem vymezeny jako zastavitelná plocha Z62 – nové RD, nutnost dopravního napojení z jihozápadního směru s funkčním využitím bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI) a dopravní infrastruktura – silniční (DS). Výroková část napadeného územního plánu stanovila k ploše Z62 tyto podrobnější podmínky:

- kapitola A.4.3. (dopravní infrastruktura): „Rozšíření stávající ÚK [účelové komunikace – pozn. soudu] podél JV okraje plochy jako přístupové MOK [místní obslužné komunikace – pozn. soudu] pro obsluhu rozv. plochy pro bydlení v sídle R. (od jihozápadu – v souladu s DÚR [dokumentací pro územní řízení – pozn. soudu]). Zástavba v rozvojové ploše je podmíněna předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U N. s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U N. kolem

pozemku parc. č. XT k.ú. Mníšek pod Brdy; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U N. až k silnici XU a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN.“

- kapitola A.6.2 (podrobnější podmínky k některým rozvojovým plochám) „realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněna 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 N.s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U N. kolem pozemku parc. č. XT k.ú. X; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U N. až k silnici XU a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN.“

31. Soud po opětovném zhodnocení obsahu citovaných regulativů dospívá – zcela shodně jako v prvním rozsudku – k závěru, že jejich znění je zcela srozumitelné, dostatečně určité, s jasným obsahem a konkrétními podmínkami, které je třeba splnit, aby v dané ploše mohla být prováděna zástavba. Klíčovou podmínkou je zajištění konkrétního dopravního napojení (z jihozápadního směru prostřednictvím dvoupruhové komunikace odpovídající příslušné ČSN až k ulici U N.) a zkapacitnění navazujícího úseku až k silnici vyšší třídy (konkrétně úseku od ulice U N. až k silnici XU). Takto formulovaná podmínka je zcela srozumitelná a neobsahuje žádný vnitřní rozpor.

2. Otázka kolize s podmínkami územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007

32. Značný důraz byl ve zrušujícím rozsudku NSS kladem na posouzení otázky, zda stanovením podmínek pro zastavění plochy Z62 došlo k obcházení platného územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 a zda tím nejsou navrhovatelce fakticky ukládány nepřiměřené povinnosti. V této souvislosti soud musí opětovně připomenout, že k posouzení dané otázky nebyl ve zrušujícím rozsudku NSS vysloven závazný právní názor, neboť i když v odst. 51 zmiňovaného rozsudku jsou popisovány skutečnosti naznačující kolizi územního plánu a územního rozhodnutí, tak hned v navazujícím odst. 52 téhož rozsudku je zdejší soud explicitně vybízen k tomu, aby tyto skutečnosti sám ověřil, jelikož to v prvním rozsudku opomněl.
33. Před vlastním zodpovězením dané otázky soud považuje za vhodné připomenout, že již v prvním rozsudku s odkazem na konstantní judikaturu NSS (srov. rozsudky ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 - 65, č. 2353/2011 Sb. NSS, ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, č. 2742/2013, odst. 38, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013 - 58, odst. 35, a ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013 - 50, odst. 28) upozornil, že územní rozhodnutí vydané před účinností změny či účinností nového územního plánu nevyžaduje ke své další platnosti, aby územním rozhodnutím schválené využití pozemků pro konkrétní účel bylo přejato do územního plánu. To znamená, že bylo-li k určitému záměru vydáno pravomocné územní rozhodnutí, které je stále platné, pak se v navazujících fázích (v řízení o vydání stavebního povolení a při kolaudaci) již neposuzuje soulad záměru s územněplánovací dokumentací, nýbrž toliko s územním rozhodnutím, a to i když po vydání územního rozhodnutí byla územněplánovací dokumentace změněna tak, že by podle ní nebylo možné záměr do území umístit. Soud proto v prvním rozsudku uzavřel, že navrhovatelka může „na svých pozemcích i po vydání napadeného územního plánu realizovat záměr v podobě schválené územním rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007“ (důraz dodán), resp. ji nic nebrání v tom, aby „v mezích tohoto územního rozhodnutí požádala o vydání příslušného stavebního povolení k provedení výstavby jí zmiňovaných, komunikačních sítí“ či rodinných

domů.“ Na tomto místě soud připouští, že posledně citovaná věta skutečně mohla vyznívat tak, že se územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 vztahuje na umístění rodinných domů (patrně sem směřovaly výhrady NSS uvedené v odst. 49 zrušujícího rozsudku). Soud proto upřesňuje, že měl na mysli, že předmětné územní rozhodnutí může být podkladem žádostí pro případné budoucí povolovací tituly, nikoliv že by dané územní rozhodnutí samo o sobě představovalo přímý povolovací titul k zahájení výstavby rodinných domů. Naopak, samo územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 bez dalšího ještě neopravňuje k výstavbě konkrétních rodinných domů.

34. Soud se dále zaměřil na vlastní obsah podmínek územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 ve vztahu k podmínkám plynoucím z regulativu funkční plochy Z62.
35. Jak již bylo zmíněno výše (viz odst. 17 tohoto rozsudku), podle územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 *„hlavní přístupová komunikace SO 101 na JV pozemku je funkční třídy C3 (místní obslužná s funkcí obslužnou), šířky min. 3,0 m a max. 5,5 m [...] celkové délky 403,3 m, která se napojuje na stávající přístupovou komunikaci. Hlavní přístupovou komunikaci doplňují další dvě místní obslužné komunikace funkční třídy C3 – jihozápadní SO 102, šířky 5,5 m, délky 133,3 m a středová jednosměrná jednopruhová smyčka So3, šířky 3,0 m, délky 207,8 m.“* (zdůraznění doplněno soudem). Z uvedeného je patrné, že územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 skutečně považuje za hlavní přístupovou cestu k předmětným pozemkům místní obslužnou komunikaci vedoucí z *jihovýchodu*, která se má přes další místní komunikaci napojovat na silnici č. XW, současně však nelze přehlédnout, že v předmětném územním rozhodnutí je pro účely dopravní obslužnosti dané lokality výslovně počítáno s dalšími dvěma místními komunikacemi, a sice středovou jednosměrnou smyčkou a cestou vedoucí z *jihozápadu* (jak ostatně uvedla navrhovatelka na str. 2 návrhu). V územním rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 se tedy s nutností budoucího dopravního napojení směrem od jihozápadu výslovně počítalo. Osoba oprávněná z územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 (navrhovatelka či její právní předchůdce) tudíž musela již v době jeho vydání být přinejmenším srozuměna s tím, že umístění staveb v tomto rozhodnutí specifikovaných se povoluje za situace, kdy dotčená lokalita může být dopravně napojována jak směrem ke stávající silnici č. XW na jihovýchodě, tak i směrem ke stávající silnici č. XU na jihozápadě, třebaže jen podpůrně (doplňkově). V obou případech však bylo nutno počítat s tím, že konkrétní podoba dopravy z jednoho či druhého směru může být určitým způsobem regulována. Jestliže tedy napadený územní plán zavedl požadavek napojení z jihozápadního směru včetně zkapacitnění navazujícího úseku k silnici č. XU, tak to samo o sobě podmínkám územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 nijak neodporuje.
36. Soud dále po prověření dokumentace k napadenému územnímu plánu (k čemuž byl zavázán v odst. 52 zrušujícího rozsudku NSS) musí konstatovat, že z žádné části napadeného územního plánu nelze dovodit, že by dopravní obslužnost zkoumané lokality měla být zajišťována výhradně od jihozápadu směrem od silnice č. XU, jak je naznačováno v odst. 51 zrušujícího rozsudku NSS (k prověření tam zmiňovaných skutečností byl zdejší soud explicitně zavázán v odst. 52 téhož rozsudku). V napadeném územním plánu naopak není nijak zpochybňováno, že dopravní obslužnost může být zajišťována též z jihovýchodního směru, tedy i směrem od silnice č. XW, jak předvídá územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. V této souvislosti je nutno poukázat na grafickou část, z níž je patrné, že pozemky vedoucí východně k silnici č. XW byly funkčně vymezeny jako plochy pro silniční dopravní infrastrukturu (DS), z čehož je zřejmé, že se s napojením plochy Z62

z jihovýchodního směru zjevně nadále počítá. Napadený územní plán tudíž nijak nepopírá možnost budoucího komunikačního napojení dané lokality též z jihovýchodního směru a nijak se v tomto ohledu nekříží s podmínkami územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. I když regulativ plochy Z62 podmiňuje budoucí výstavbu zajištěním dopravního napojení směrem k silnici č. XU situované na jihozápadě, tak tato podmínka nijak nebrání tomu, aby paralelně došlo k umístění tělesa pozemní komunikace ústící ve směru k východně situované silnici č. XW ve smyslu podmínek (explicitně podmínky č. 6) územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Jinak řečeno, i když napadený územní plán stanoví pro budoucí výstavbu konkrétní podmínku, tak jejím případným splněním nevzniká překážka k tomu, aby souběžně došlo k realizaci podmínek územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Z tohoto hlediska zde tedy k žádnému faktickému obcházení práv přiznaných územním rozhodnutím nedochází.

37. Z regulativu plochy Z62 přitom nevyplývá požadavek, aby podmínka v podobě existence vyhovujícího dopravního napojení a navazujícího zkapacitnění byla zajištěna jediným vlastníkem pozemků v dané ploše. Předmětný regulativ (srov. odst. 29 výše) totiž pouze stanoví, že *„realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněna vyhovujícím dopravním napojením (v souladu s DÚR prostřednictvím napojení z jihozápadního směru), tj. předchozí realizací dvoupruhové obousměrné“*, avšak nikterak neurčuje, kdo konkrétně má být za případné vybudování pozemní komunikace zodpovědný a jakým způsobem tak má učinit. Ani v tomto ohledu se tedy nepotvrzuje domněnka vyslovená v odst. 51 zrušujícího rozsudku NSS (k jejímuž prověření byl zdejší soud zavázán v odst. 52 téhož rozsudku), že by to měla být právě navrhovatelka, kdo bude muset vybudovat a zkapacitnit rozsáhlou komunikační síť, natož že tak bude muset učinit skrz cizí pozemky ve vlastnictví třetích osob. Není totiž vůbec vyloučena varianta, že k vybudování pozemní komunikace ve smyslu požadavků předmětného regulativu by došlo i jiným způsobem než výhradně činností navrhovatelky a že tato komunikace nakonec povede jen přes pozemky jediného vlastníka. Tuto variantu ostatně ve svém vyjádření i během druhého jednání ve věci předstřel odpůrce, když zmínil, že je možné, aby komunikace vedla pouze přes jeho (obecní) pozemky. Dle soudu je tato varianta obecně myslitelná a s posuzovanou regulací plochy Z62 by nebyla v rozporu. Tato varianta samozřejmě není napadeným územním plánem ani nijak garantována, to ovšem není ani žádná jiná varianta, neboť územní plán nenařizuje (a ostatně ani nemůže nařídít), kdo konkrétně má dopravní napojení včetně navazujícího zkapacitnění zajistit. Lze proto zopakovat, že z ničeho nevyplývá, že by to musela učinit výhradně navrhovatelka. I z tohoto důvodu soud považoval za bezpředmětné zabývat se jí předloženou studií od společnosti LUCIDA, s. r. o. týkající se odhadu ceny za vybudování dopravní cesty přes 60 pozemků konkrétních vlastníků, neboť navrhovatelka není k ničemu takovému nucena.
38. Soud samozřejmě nepopírá, že podmínka vyhovujícího dopravního napojení zástavby v ploše Z62 včetně zkapacitnění navazujícího úseku je pro budoucí stavebníky do značné míry omezující. Skutečnost, že daná podmínka nepředstavuje překážku pro realizaci územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, ještě nezaručuje, že intenzita omezení plynoucího z této podmínky je vůči právům navrhovatelky též proporcionální. K posouzení proporcionality ovšem v tomto soudním řízení není dán prostor, a to právě z důvodu, že navrhovatelka v procesu přijímání územního plánu neuplatnila příslušné námitky a nedala tak odpůrci možnost tuto otázku zhodnotit. Soudu přitom nepřísluší zkoumat otázku intenzity daného omezení „v první linii“ (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. [8 AOs 2/2012 - 59](#), ze dne 13. 5. 2014, č. j. [6 AOs 3/2013 - 29](#), NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. [9 As 65/2019 - 29](#), ze dne 7. 10. 2011, č. j. [6 Ao 5/2011 - 43](#), odst. 32, či nález Ústavního soudu

ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. [I. ÚS 1472/12](#), odst. 16). Případné trestní stíhání a městského architekta jeho následné zproštění, o němž referoval navrhovatelkou dokládáný článek ze serveru idnes.cz, nemá na možnost uplatnit včasné námitky proti návrhu územního plánu žádný vliv.

3. Otázka překročení přípustné míry podrobnosti územního plánu

39. Soud se v souladu s požadavky zrušujícího rozsudku NSS (viz zejm. jeho odst. 45, 46 a 52) zabýval otázkou podrobnosti napadeného územního plánu, konkrétně zda podmínky pro výstavbu vymezené ve funkční ploše Z62 vzhledem k jejich podrobnosti nespadají do oblasti regulačního plánu či územního rozhodnutí.
40. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán mj. „*stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury [...].*“
41. Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. „*[ú]zemní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.*“ Po novele stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) může územní plán obsahovat i podrobnosti náležející regulačnímu plánu, pokud tak určí zastupitelstvo obce ve schváleném zadání či již v usnesení o pořízení územního plánu. Tato varianta ovšem v případě napadeného územního plánu nepřichází v úvahu, neboť o pořízení územního plánu i o podobě zadání bylo rozhodováno ještě v době, kdy takový postup stavební zákon nepřipouštěl (srov. čl. II novely č. 225/2017 Sb. a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021, č. j. 54 A 54/2020 - 55, odst. 43, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021 - 53, č. 4294/2022 Sb. NSS, odst. 30). Odpůrce ostatně ani netvrdil, že by jeho zastupitelstvo rozhodlo o pořízení územního plánu nebo jeho vymezené části s prvky regulačního plánu.
42. Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán v řešené ploše „*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.*“ Nutno zdůraznit, že regulační plán je pořizován v území pouze fakultativně, a pokud absentuje (tak tomu je v drtivé většině případů), je dána pouze souvislost mezi územním plánem a územním rozhodnutím (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, č. 3627/2017 Sb. NSS, odst. 26).
43. Podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., konkrétně v jejích přílohách č. 7 a 11.
44. Textová část územního plánu tak mj. 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)*“ [příloha č. 7 část I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.].

45. Naproti tomu regulační plán vždy obsahuje „podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků a podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury“ [příloha č. 11 část I. odst. 1 písm. b) a c) vyhlášky č. 500/2006 Sb.]. Podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí, pak regulační plán obsahuje též „podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu“ [příloha č. 11 část II. odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb.].
46. Obecné požadavky na *umísťování* staveb, které je třeba respektovat v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí, příp. samotném územním rozhodnutí, stanoví § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., dle kterého se stavby podle druhu a potřeby „umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury a pozemní komunikace [...]“. Připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.“
47. Jak uvedl NSS v odst. 45 zrušujícího rozsudku, „[h]ranice 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.“ Obecně je třeba vycházet z toho, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, č. 3627/2017 Sb. NSS, odst. 26 a ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021 - 53, č. 4294/2022 Sb. NSS, odst. 32). Přesněji řečeno, regulační plán představuje oproti územnímu plánu podrobnější koncepční nástroj, který může též nahrazovat územní rozhodnutí, a plnit tak úlohu nástroje realizačního (srov. § 61 stavebního zákona a FRANKOVÁ, M. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva, 1. vyd. Beroun: Eva Roztoková, 2014. s. 36). Územní plán by se tedy zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace a nezacházet do takových detailů, aby řešil podrobnosti svou povahou náležející buď do regulačního plánu či do územního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2019, č. j. 7 As 206/2018 -79, odst. 22).
48. Jak již bylo předestřeno výše, v nyní posuzované věci stanovuje územní plán podmínky pro zastavění plochy Z62 v podobě konkrétního dopravního napojení (z jihozápadního směru prostřednictvím dvoupruhové komunikace odpovídající příslušné ČSN až k ulici U N.) a zkapacitnění navazujícího úseku až k silnici vyšší třídy (konkrétně úseku od ulice U N. až k silnici XU). Tato podmínka tedy nezahrnuje jen prosté napojení z jednoho bodu do druhého (tedy neomezuje se pouze na otázku „kam?“), neboť některé úseky specifikuje velmi konkrétně, například uvedením názvu ulice, čímž minimálně část předpokládaného dopravního napojení vymezuje na striktně specifikovaném úseku (tedy stanoví „kudy přesně“). Podobně i stanovením požadavku, že komunikace musí být dvoupruhová a že musí odpovídat příslušné ČSN, již cílí na velmi konkrétní parametry. Míra přesnosti těchto požadavků však již překračuje přípustnou míru podrobnosti, neboť ji stanoví v rozsahu odpovídajícím již regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona), a proto je nelze akceptovat. Věcně se totiž uvedené podmínky dotýkají konkrétních požadavků na řešení dopravní obslužnosti, o nichž pojednávají prováděcí právní předpisy ve vztahu k realizačním nástrojům územního plánování [srov. přílohu č. 11 část I. odst. 1 písm. b) a c), odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb. a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.], nikoliv ve vztahu k územnímu plánu jakožto nástroji koncepčnímu.

49. S ohledem na uvedené soud přisvědčil námitce navrhovatelky, že podmínky pro zastavění plochy Z62 odporují požadavku § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, a napadený územní plán v předmětné části zrušil.

VI. Závěr a náklady řízení

50. S ohledem na výše uvedené soud shledal návrh důvodným, a proto územní plán v napadené části podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil, a to ke dni první moci tohoto rozsudku (výrok I). Jakkoliv stávající podmínky pro zastavění plochy Z62 nebylo možné akceptovat, jelikož překračovaly kritickou míru podrobnosti vyhrazenou regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona), soud tímto rozsudkem nekonstatuje, že by na úrovni územního plánu nemohla být daná lokalita pro zajištění dopravní obslužnosti nijak *konceptně* regulována. Je však pouze v samostatné působnosti odpůrce, jak bude po zrušení části územního plánu předmětné území z hlediska dopravní obslužnosti upraveno.
51. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nebyl v řízení úspěšný, a proto mu nepřísluší náhrada nákladů řízení. Navrhovatelce, která byla ve věci úspěšná, soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 38 798 Kč (výrok II). Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 10 000 Kč (5 000 Kč za podání návrhu a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti) a nákladů zastoupení ve výši 23 800 Kč, které tvoří odměna za sedm úkonů právní služby ve výši 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu, účast na jednání před soudem dne 25. 3. 2021 nepřesahujícím dvě hodiny, podání kasační stížnosti, replika k vyjádření odpůrce v řízení o kasační stížnosti a účast na jednání před soudem dne 8. 12. 2023 nepřesahujícím dvě hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], a sedm paušálních náhrad hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Soud mezi účelně vynaložené náklady nezahrnul úkony spočívající v doplnění kasační stížnosti, neboť toto doplnění zjevně představovalo toliko odstranění vad neúplné kasační stížnosti podané původně blanketně (viz její opis na č. l. 91 až 93 soudního spisu). Soud mezi účelně vynaložené náklady rovněž nezahrnul vyjádření ze dne 15. 11. 2022, v němž navrhovatelka v zásadě pouze rekapitulovala svou předchozí návrhovou argumentaci a závěry zrušujícího rozsudku NSS, aniž by přdestřela nové a pro posouzení věci relevantní skutečnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 - 154, odst. 56). Zástupce navrhovatelky je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 35 odst. 10 věta druhá s. ř. s.). K nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21%, tedy ve výši 4 998 Kč. Soud uložil odpůrci zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce [§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.].

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. prosince 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu