



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **K. K.**, zastoupen JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha, proti odpůrci: **město Mnichovice**, se sídlem Masarykovo náměstí 83, Mnichovice, zastoupen JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2020, č. j. 55 A 84/2019-84,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2020, č. j. 55 A 84/2019-84, **se zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo usnesením ze dne 24. 9. 2018, č. 18-07-003, podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) opatření obecné povahy - Územní plán Mnichovic (dále též „územní plán“). Územní plán nabyl účinnosti dne 10. 10. 2018.

II.

[2] Navrhovatel podal ke Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“) návrh, jímž se domáhal zrušení územního plánu v části stanovující regulativy pro využití jeho pozemků. Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem územní plán zrušil ve vztahu k pozemkům parc. č. XA a XB v k. ú. M. v rozsahu, v němž byla stanovena podmínka ve výrokové části, která zní: „Umísťování nových staveb pro bydlení je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť.“ Ve zbytku krajský soud návrh zamítl. Konstatoval, že v důsledku pasivity navrhovatele v procesu přijímání územního plánu není možné

posuzovat přiměřenost zvoleného řešení. To však neznamená, že by se soud nemohl zabývat souladem napadeného územního plánu s kogentními hmotněprávními ustanoveními zákona a správností postupu při zjišťování skutkového stavu. Jako důvodnou pak vyhodnotil námitku, že v územním plánu nelze stanovit v relevantním území podmínku pro umístění nové stavby spočívající v povinnosti jejího napojení na veřejný vodovod a kanalizaci. S odkazem na svůj dřívější rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111 a § 43 odst. 1 stavebního zákona krajský soud konstatoval, že v územním plánu má být vymezena toliko koncepce veřejné infrastruktury, plochy veřejné infrastruktury, popřípadě umožněno využití jiných ploch k realizaci této infrastruktury. Ze stavebního zákona ani vyhlášky č. 500/2006 Sb. však nevyplývá, že by v rámci územního plánu mělo být závazným způsobem upraveno, jak bude v ploše řešeno zásobování staveb vodou a likvidace odpadních vod. Nelze tedy dovodit, že by bylo možné stanovit podmínku využití ploch spočívající v povinnosti připojit se na určitý druh veřejné infrastruktury. Požadavek, který tímto odpůrce vtělil do územního plánu, je předmětem územního řízení. Napojení stavby na zdroj vody a způsob likvidace odpadních vod se přitom posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu záměru a ke konkrétnímu pozemku. Úprava této otázky může být v koncepčních nástrojích územního plánování řešena toliko na úrovni regulačního plánu, pokud nahrazuje územní rozhodnutí. Ani zákon o vodovodech a kanalizacích či zákon o vodách nepředpokládají, že by povinnost připojit se na veřejný vodovod a kanalizaci mohla stanovit obec při výkonu samostatné působnosti v územním plánu. K ochraně zdrojů pitné vody pak slouží ochranné pásmo vodního zdroje; není třeba ji zajišťovat prostřednictvím stanovení sporné podmínky v územním plánu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že podmínka pro povolení nových staveb spočívající v připojení na veřejný vodovod a kanalizaci zahrnutá do územního plánu jako regulativ platný ve sporné ploše BR (bydlení v rekreačních oblastech) je nezákonná, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že krajský soud na věc aplikoval chybné znění stavebního zákona. O pořízení územního plánu totiž zastupitelstvo stěžovatele rozhodlo dne 24. 5. 2008 a jeho zadání schválilo dne 25. 8. 2010. Žádné ustanovení stavebního zákona platné a účinné v době rozhodnutí o pořízení územního plánu ani v době schválení zadání územního plánu neobsahovalo zákaz pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Požadavek vyplývající z § 43 odst. 3 stavebního zákona, ze kterého vycházel krajský soud, byl účinný až od 1. 1. 2013, a nelze jej uplatňovat retroaktivně.

[4] Stěžovatel dále uvedl, že sporná podmínka se týká pouze nových staveb pro bydlení, nikoliv stávajících objektů. Umožňuje přitom nově umisťovat v dané lokalitě stavby pro bydlení, nejedná se tak o zhoršení stavu. Poukázal na to, že v posledních letech je v dané lokalitě špatná situace stavu vody a extrémní nedostatek vody je i v městských studnách. Nelze tak umožnit, aby si majitelé realizovali vlastní studny. Podmínka napojení je podle něj technicky i ekonomicky splnitelná, neboť vodovodní řad se nachází 320 metrů od pozemků navrhovatele. Její smysl přitom nespočívá v ochraně kvality a nezávadnosti vody, ale především v ochraně množství vody. Podle stěžovatele nepostačuje vyžadovat

pokračování

napojení budoucí zástavby až v rámci povolování konkrétní stavby. S ohledem na význam podmínky pro město je nutné, aby ji splňovaly veškeré stavby realizované v dané lokalitě. Proto je nutné ji zahrnout jako regulativ do územního plánu. Vzhledem k existujícímu ochrannému pásmu vodovodního zdroje ostatně ani nepřichází jiný způsob zásobování vodou a řešení odpadních vod v úvahu. Jedná se o jedinou možnost, jak majitelům pozemků umožnit realizaci nových staveb. Tento požadavek je rozumný, úměrný a odpovídá situaci v dané lokalitě. Územní plán tímto fakticky pouze potvrzuje současný stav a deklaruje, že jiný způsob zásobování vodou a vypouštění odpadních vod nepřípadá v úvahu.

[5] Odkaz krajského soudu na rozsudek č. j. 55 A 8/2019-111 není dle stěžovatele přílehlavý. V územním plánu stěžovatele totiž požadavek napojení nových staveb fakticky neupravuje pouze způsob zásobování vodou a likvidace odpadních vod, ale plní také funkci regulace prostorového uspořádání. Na rozdíl od věci č. j. 55 A 8/2019-111 řeší územní plán stěžovatele problém tzv. „sídelní kaše“. Tento jev se vyskytuje na 91 % zastavitelných ploch obce a projevuje se jako řídká nahodilá směs solitérních staveb. Chaotická a bezkoncepční výstavba přináší riziko prohlubování tohoto problému. Ve sporných plochách (BR), kde může docházet k výstavbě staveb pro rekreaci i bydlení, je proto zcela pochopitelná přísnější regulace, která dopadá pouze na výstavbu nových staveb pro bydlení. Stěžovatel v této souvislosti zdůraznil, že plochy BR (bydlení v rekreačních oblastech) představují mezistupeň mezi plochami B (bydlení v krajině) a CH (chaty a zahrádky). Hlavním využitím ploch BR je individuální rekreace, další možnosti jsou popsány v přípustném využití a bydlení v rodinných domech je až podmíněně přípustným využitím ploch. Požadavek napojení staveb pro bydlení na vodovod a kanalizaci pak zajistí, že rodinné domy v ploše BR budou navazovat na již postavené rodinné domy v plochách B (bydlení v krajině) či P (předměstí). Zástavba se tak bude rozrůstat pozvolna směrem od centra obce. Díky požadavku na napojení budou rodinné domy situovány blíže centru obce. Bez tohoto způsobu regulace by se mohl prohlubovat problém sídelní kaše. V krajním případě by mohlo dojít k vytvoření pásu staveb pro bydlení na samém okraji zastavěných ploch. Jednalo by se o nevhodné využití území. Je naopak urbanisticky vhodné, jakmile to umožní podmínky etapizace, využít pro podmíněně přípustnou výstavbu rodinných domů v ploše BR v první řadě plochy, které mají v dosahu technickou infrastrukturu. Vzdálenější pozemky, mezi které patří pozemek navrhovatele, budou v nejbližší budoucnosti spíše využitelné pouze pro výstavbu rekreačních objektů.

[6] Stěžovatel rovněž poukázal na to, že jedním z podkladů pro vydání územního plánu byl hydrologický posudek, který doporučil napojení novostaveb na vodovod. Přestože se novostavby mohou nacházet také v dalších plochách, nejen ve sporné ploše BR, zvolil stěžovatel úpravu v podobě povinného napojení na infrastrukturu obce pouze v případě plochy BR, a to právě proto, že plní rovněž funkci regulace prostorového uspořádání zástavby. Byl si vědom toho, že u ostatních ploch může tento požadavek uplatnit jakožto účastník řízení až v příslušných povolenacích procesech.

[7] Krajský soud podle stěžovatele neodůvodnil, proč by nemohl být do územního plánu zakomponován sporný požadavek. Způsob zásobování vodou a řešení odpadních vod je jednou z důležitých charakteristik zástavby, a to zejména v posuzovaném případě. Napadený rozsudek proto stěžovatel označil za nepřezkoumatelný. Navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[8] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že územní plán musí být v souladu s právní úpravou účinnou ke dni jeho vydání, přičemž sporné znění § 43 odst. 3 stavebního zákona nemá žádná přechodná ustanovení. Tvrzení stěžovatele, že požadavek napojení na vodovod a kanalizaci plní v plochách BR také funkci regulace prostorového uspořádání, se podle něj zcela míjí s účelem pojmu regulace prostorového uspořádání, jak jej rozvádí vyhláška č. 500/2006 Sb.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Podle stěžovatele je rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu nedostatku důvodů rozhodnutí. Tuto vadu však Nejvyšší správní soud neshledal. Krajský soud postavil zrušující část rozsudku, proti které stěžovatel brojí, na úvaze, že § 43 odst. 3 stavebního zákona neumožňuje, aby územní plán zahrnoval podrobnosti, které svojí povahou spadají do nižší úrovně územně plánovací dokumentace. Tuto svou úvahu opřel o relevantní ustanovení, jehož obsah vyložil a dále podrobně vysvětlil, jaké skutečnosti jej v návaznosti na uvedené ustanovení vedly ke zrušení části územního plánu. Úvahy krajského soudu jsou přehledně formulované a plně srozumitelné. Z obsahu rozsudku je jasné, jaké otázky krajský soud považoval za rozhodné a jak o nich uvažil. Vzájemná souvislost jednotlivých úvah krajského soudu, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Krajský soud tak plně dostal požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).

[12] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud vycházel z chybného znění § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť o pořízení územního plánu Mnichovic bylo rozhodnuto dne 24. 5. 2008 a zadání územního plánu bylo schváleno zastupitelstvem dne 25. 8. 2010. Nebylo proto možné splnit požadavek zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2013.

[13] Ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 znělo: *Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.*

pokračování

[14] Zákonem č. 350/2012 Sb., který byl účinný od 1. 1. 2013, byla do citovaného ustanovení doplněna věta druhá: *Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.* K další novelizaci došlo zákonem č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2018, a do věty druhé toliko doplnil dovětek umožňující, aby územní plány směly obsahovat i prvky jinak náležející regulačnímu plánu: *, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení 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.*

[15] K přijetí a vydání posuzovaného územního plánu došlo dne 24. 9. 2018, přičemž v jeho odůvodnění je výslovně uvedeno, že „[o]bsah návrhu s odůvodněním územního plánu je v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (...)“. Sám stěžovatel tedy nikterak nedeklaroval, že by za rozhodné znění stavebního zákona považoval jeho znění ke dni 24. 5. 2008 či ke dni 25. 8. 2010. Opačný závěr ostatně vyplývá i z průběhu přijímání územního plánu, během něhož stěžovatel vývoj právní úpravy zjevně bral na vědomí a respektoval. V e-mailu Ing. arch. Z. S. ze dne 16. 12. 2013 byl stěžovatel upozorněn na novelu stavebního zákona ke dni 1. 1. 2013 a na přechodná ustanovení týkající se této novely. Součástí spisového materiálu je i výklad těchto přechodných ustanovení, který poskytlo ministerstvo pro místní rozvoj a dále dokument nazvaný „§ 50 – Mnichovice – připomínky k verzi ze dne 16. 12. 2013 - NOVÉ“, který obsahuje připomínky ke konceptu územního plánu a výslovně uvádí: *„Regulativa - strana 28 - Nelze regulovat typ střechy nebo její sklon (všechna podobná regulativa jsou v územních plánech od roku 2013 neplatná). Také u regulativu „V“ na str. 29.“* Je tedy zřejmé, že sám stěžovatel v průběhu přijímání územního plánu reflektoval znění § 43 odst. 3 stavebního zákona po 1. 1. 2013 a nově zakotvený požadavek stran podrobnosti územního plánu. Již jen tato skutečnost nasvědčuje jisté účelovosti jeho nynější námitky.

[16] Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že na něj nelze vztáhnout požadavek novelizovaného znění § 43 odst. 3 stavebního zákona. Přechodná ustanovení k novelizaci provedené zákonem č. 350/2012 Sb. v čl. II bodě 2 stanovila: *Činnosti při pořizování aktualizace politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace nebo její aktualizace či změny, které byly ukončeny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů; části zadání územně plánovací dokumentace, pokynů pro zpracování jejího návrhu a zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, které jsou v rozporu s tímto zákonem, se nepoužijí.“* Jestliže v posuzované věci rozhodlo zastupitelstvo stěžovatele o schválení pokynu pro zpracování návrhu územního plánu usnesením ze dne 21. 10. 2013 (č. 13-07-001), tedy po účinnosti zákona č. 350/2012 Sb., je zřejmé, že tento zákon na územní plán stěžovatele dopadá. I pro stěžovatele tak platil požadavek novelizovaného znění § 43 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

[17] Námitka, že relevantní právní úprava neobsahovala sporné omezení, není s ohledem na výše uvedené důvodná. S ohledem na obsah spisového materiálu nemá Nejvyšší správní soud rovněž pochyb o tom, že sám stěžovatel si byl při zpracování územního plánu vědom toho, že postupuje podle znění stavebního zákona, které neumožňuje, aby územní plán

obsahoval podrobnosti náležející do regulačního plánu či územního rozhodnutí. Ostatně i samotná kasační argumentace stěžovatele je v tomto ohledu nekonzistentní. Sám totiž v rámci námitek, v nichž dovozuje, že požadavek napojení novostaveb v ploše BR plní rovněž úlohu prostorového uspořádání, připustil, že si byl vědom toho, že může požadavek na napojení na vodovodní a kanalizační síť uplatnit pouze v příslušných povolenacích procesech jakožto účastník řízení.

[18] Základem sporu je právní otázka, zda byl stěžovatel oprávněn podmíněně připustit umístění nových staveb pro bydlení v rodinných domech na plochách BR (bydlení v rekreačních oblastech) tím, že budou napojeny na vodovodní a kanalizační síť. Podle krajského soudu je tato podmínka v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasí a snaží se spornou podmínku obhájit několika argumenty.

[19] Stěžovatel předně poukazoval na hydrologické podmínky v území, na to, že nedochází ke zhoršení podmínek pro umísťování nových staveb a na to, že podmínka potvrzuje současný stav s ohledem na již existující ochranné pásmo vodního zdroje.

[20] Těmito námitkám je společné, že se do určité míry mýlí s odůvodněním napadeného rozsudku. V něm krajský soud vysvětlil, že spornou podmínku není obecně možné učinit součástí územního plánu s ohledem na znění § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona ve spojení s přílohou č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která vymezuje náležitosti územního plánu. Je-li však daná podmínka v rozporu se zákonem, nic na tom nemůže změnit, nakolik je z pohledu stěžovatele důležitá pro řešení hydrologické situace v území. Pokud by totiž právní úprava neumožňovala její uvedení v územním plánu, neboť se svou povahou jedná o regulatorní prvek regulačního plánu, nemůže mít význam této podmínky vliv na posouzení věci. Přesvědčení stěžovatele, že nepostačuje danou podmínku řešit až v případě povolování konkrétní stavby, není s to jakkoliv překonat případný rozpor se zákonem. V podstatě stejný závěr pak platí i ve vztahu k argumentu stěžovatele, že situace navrhovatele se fakticky zlepšila, neboť dříve nebylo vůbec možné na jeho pozemku umísťovat nové stavby k bydlení. Ani tento nemůže jakkoliv překonat případnou nezákonnost dané podmínky. Nelze přisvědčit ani argumentu stěžovatele, že podmínka v podstatě doplňuje již existující ochranné pásmo vodního zdroje o ochranu množství vody v území. V souladu s § 30 odst. 1 zákona o vodách se totiž ochranné pásmo stanoví nejen k ochraně jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod, ale i k ochraně jejich vydatnosti. Z tohoto pohledu by tedy podmínka toliko dublovala již existující ochranu v území a potvrzovala závěr krajského soudu, že nebylo nezbytné ji zahrnout do územního plánu, ale postačovalo by její zohlednění v rámci konkrétního územního rozhodnutí.

[21] Stěžovatel dále dovozoval, že požadavek napojení nových staveb pro bydlení v ploše BR na vodovodní a kanalizační síť plní v územním plánu rovněž funkci regulace prostorového uspořádání zástavby tak, aby nedocházelo k prohlubování problému tzv. „sídelní kaše“, který by mohl vést až k tomu, že by stavby pro bydlení vytvořily pás na samém okraji zastavitelných ploch. V této souvislosti pak upozorňoval na odlišnost svého územního plánu od toho, který krajský soud přezkoumával ve věci sp. zn. 55 A 8/2019-111. Zejména zdůrazňoval, že plochy BR představují mezistupeň mezi

pokračování

plochami B (bydlení v krajině) a CH (chaty a zahrádky), přičemž jejich hlavním využitím je individuální rekreace. Bydlení v rodinných domech, k němuž se sporná podmínka v případě umísťování nových staveb vztahuje, je až podmíněně přípustným využitím dané plochy. Nejedná se tedy o obecný regulativ, ale o podmínku týkající se výhradně podmíněně přípustných nových staveb pro bydlení v plochách BR, jejichž umísťování je nutno regulovat s ohledem na lokální situaci přísněji než v plochách, které jsou určeny jen pro bydlení nebo naopak jen pro individuální rekreaci. Nelze tak bez dalšího uplatnit omezení plynoucí z § 43 odst. 3 stavebního zákona.

[22] Rozsudek č. j. 55 A 8/2019-111, o němž se při svém posouzení opíral krajský soud, byl přezkoumáván Nejvyšším správním soudem v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 505/2019. Předmětem tohoto přezkumu však nebyla nyní sporná problematika přílišné podrobnosti územního plánu ve smyslu sporné podmínky připojení na konkrétní infrastrukturu. Byť se této otázce krajský soud v rozsudku č. j. 55 A 8/2019-111 věnoval, s ohledem na rozsah kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval toliko otázkou aktivní legitimace navrhovatelky ve vztahu k pozemkům, jejichž nebyla vlastníkem. K otázce, jak podrobné podmínky lze s ohledem na znění § 43 odst. 3 stavebního zákona zahrnout do územního plánu a za jakých okolností, se Nejvyšší správní soud závazně nevyjádřil. Zevrubně se jí však zabýval v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS, v němž přezkoumával závěry rozsudku téhož krajského soudu ze dne 18. 3. 2021, č. j. 54 A 54/2020-55.

[23] V rozsudku krajského soudu č. j. 54 A 54/2020-55 a v navazujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 139/2021-53 byla posuzována prakticky totožná situace jako je tomu v nynější věci: zda mohla obec v územním plánu s ohledem na § 43 stavebního zákona podmíněně připustit výstavbu rodinných domů v plochách určených primárně pro rekreační využití mimo jiné tím, že pozemek bude připojen na síť elektrické energie a splaškovou kanalizaci. Krajský soud v bodech 42 až 44 rozsudku č. j. 54 A 54/2020-55 uvedl: „Odpůrci lze přisvědčit, že stanovení koncepce zásobování určitého území vodou a elektřinou, jeho dopravní obsluhy i způsobu likvidace splaškových vod logicky souvisí s procesem územního plánování a má v územně plánovací dokumentaci své místo. Jak ovšem plyne zejména z ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb., konkrétně bodu I odst. 2 písm. c) přílohy č. 11, jedná se o podrobnost, k jejímuž stanovení je odpůrce oprávněn v zásadě až na úrovni regulačního plánu, jímž se již řeší podmínky využití území v podrobnostech jednotlivých parcel. Přesto se ale v některých případech tato regulace může objevit i na obecnější úrovni v územním plánu. Po novele stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) totiž může územní plán obsahovat i podrobnosti náležející regulačnímu plánu, pokud tak určí zastupitelstvo obce ve schváleném zadání či již v usnesení o pořízení územního plánu. Tato varianta ovšem v případě napadeného územního plánu nepřichází v úvahu, neboť o pořízení územního plánu i o podobě zadání bylo rozhodováno ještě v době, kdy takový postup stavební zákon nepřipouštěl. V napadeném územním plánu se tak daná otázka mohla objevit spíše jen v textu zadání regulačního plánu, jak přímo předpokládá ustanovení bodu I odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Nelze ale přehlédnout ani skutečnost, že v bodě I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (...) je jako náležitost územního plánu vymezeno i stanovení podmíněně přípustného využití ploch s rozdílným způsobem využití. Vyhláška (a ani stavební zákon) přitom nedefinují, v čem má podmíněná přípustnost takového využití spočívat, a tedy ponechává naplnění tohoto neurčitěho právního pojmu na úvaze pořizovatele, resp. v konečném

důsledku obce. Stejně je tomu např. u definování podmínek etapizace výstavby, jež by také mohla být legitimním řešením dané situace. Ostatně formulace podmínek podmíněně přípustného využití může v určité podobě představovat obdobu etapizace, jelikož právní úprava tomu nijak nebrání.“

[24] V návaznosti na to krajský soud v bodě 46 konstatoval, že „podmínky podmiňující podmíněně přípustné využití ploch nemohou být zcela libovolné a musí mít návaznost na problematiku územního plánování a současně typovou problematiku spojenou s takto výjimečně přípouštěným 'nestandardním' využitím plochy. Nelze nastavenými podmínkami zasahovat do otázek, jež zjevně nepřísluší regulovat nástroji územního plánování (jako počet či věk osob užívajících nemovitosti v dané ploše, zákaz chování domácích zvířat apod.), stejně jako by nemělo jít o otázky, které nemají žádný vztah k širší koncepci využívání území, jejíž definování je právě úkolem územního plánu (např. otázky individuálního charakteru nevyžadující formulaci obecných pravidel). Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace. Soud nespatřuje žádnou rozumnou překážku, jež by znemožňovala odpůrci za vhodné kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití stanovit napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Samotná skutečnost, že individuálně je splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení (resp. společném řízení či jejich zjednodušených procesních ekvivalentech) s ohledem na požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. či odvětvových právních úprav, nevylučuje, aby v zájmu rozumného fungování širšího urbanistického celku v rámci obce byla tam, kde k tomu odpůrci právní úprava dává určitý prostor, specifikována užší množina z možných řešení napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, jež je pro realizaci budoucí výstavby vyžadována.“

[25] Konkrétně ve vztahu k podmínce napojení staveb trvalého bydlení na splaškovou kanalizaci pak krajský soud v bodě 48 uvedl: „Nastavení parametrů podmíněně přípustného využití spočívajících v požadavku napojení na dopravní a technické sítě je stejně tak vhodné tam, kde dosavadní zkušenosti ukazují, že individuální variabilita takových řešení působí určité negativní dopady širšího charakteru. Takto např. napadený územní plán výslovně poukazuje na problém znečištění, který se projevuje v chatových lokalitách, jež nejsou napojeny na splaškovou kanalizaci. Jakkoli v příčinou takového znečištění mohou být jen někteří individuální uživatelé nemovitostí, kteří si neplní své povinnosti spojené s pravidelným vyvážením septiků k tomu oprávněnou osobou, s ohledem na společný jmenovatel těchto problémů v podobě chybějícího napojení na kanalizační síť může obec zcela legitimně považovat za potřebné předejít prohlubování takových problémů tím, že intenzivnější využití daného území (trvalé bydlení) podmíní právě předchozí realizací kanalizačního řádu a napojením zamýšlených staveb na něj, jež výhledově může daný ekologický problém odstranit. Na rozdíl od stanovení takové podmínky pro hlavní či přípustné využití ploch, kde k tomu odpůrce postrádá legální podklad, v případě podmíněně přípustného využití takový legální podklad lze nalézt právě v pojmu 'podmíněně' přípustnosti, jenž vymezení určitých podmínek pořizovatelem, resp. obcí nutně vyžaduje (...) Odpůrce byl ustanoveními vyhlášky č. 500/2006 Sb. oprávněn stanovit konkrétní podmínky podmíněně přípustného využití plochy RX, a proto nelze přijmout závěr o vybočení odpůrce z mezí jeho (věcné) působnosti, potažmo o apriorní nezákonnosti návrhem napadených předpokladů, za nichž lze v ploše RX realizovat stavby k trvalému bydlení.“

pokračování

[26] Citované závěry krajského soudu následně aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 139/2021-53. Zde vyslovil, že „[ú]zemní plán vsutku nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Jak však krajský soud správně uvádí, podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, konkrétně v jejích přílohách 7 a 11. V bodě I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. ve znění od 1. 1. 2013 (obsah územního plánu) se uvádí, že textová část územního plánu obsahuje mj. stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), **popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch** a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití) (zvýraznění přidal NSS). Právě z tohoto ustanovení správně vyšel též krajský soud, který upozornil, že „stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch“ představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah mohou vyplňovat obce při územním plánování. NSS souhlasí též se závěrem krajského soudu, že formulace podmínek podmíněně přípustného využití může v určité podobě představovat obdobu etapizace, čemuž právní úprava nebrání (viz bod 44 napadeného rozsudku). NSS ale zároveň souhlasí s dalšími závěry krajského soudu, jak je podal v bodech 46 a 47 napadeného rozsudku. **Podmíněně přípustné využití ploch nemůže územní plán stanovit zcela libovolně. Tyto podmínky musí mít návaznost na problematiku územního plánování a současně typovou problematiku spojenou s takto výjimečně připouštěným 'nestandardním' využitím plochy.** Nastavenými podmínkami nelze zasahovat do otázek, jež zjevně nepřísluší regulovat nástroji územního plánování [pro některé příklady srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. 4 As 138/2017 - 33, č. 3649/2017 Sb. NSS, Pec pod Sněžkou, body 52 až 63; tento rozsudek však nutno číst ve světle – pro obce ještě příznivějšího - navazujícího nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (N 78/94 SbNU 73), regulační bubliny v Peci pod Sněžkou]. Nesmí jít ani o otázky, které nemají žádný vztah k širší koncepci využívání území, jejíž definování je právě úkolem územního plánu (např. otázky individuálního charakteru nevyžadující formulaci obecných pravidel). **Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace.** NSS proto stejně jako krajský soud nevidí překážku, jež by znemožňovala městu za vhodné kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití stanovit napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně splaškové kanalizace. Individuálně je samozřejmě splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení (resp. společném řízení či jejich zjednodušených procesních ekvivalentech). To však nevylučuje, aby v zájmu rozumného fungování širšího urbanistického celku v rámci obce byla tam, kde k tomu právní úprava dává obci prostor, specifikována užší množina z možných řešení napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, jež je pro realizaci budoucí výstavby vyžadována (zde například napojení na splaškovou kanalizaci, k tomu viz též bod 48 napadeného rozsudku, nebo charakter pozemní komunikace vedoucí na dotčené pozemky).“

[27] K citovanému rozsudku Nejvyšší správní soud formuloval rovněž právní větu, dle které „[t]extová část územního plánu může stanovit též podmíněně přípustné využití ploch [bod I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění od 1. 1. 2013]. Podmíněně přípustné využití ploch nemůže územní plán stanovit zcela libovolně. Tyto podmínky musí mít návaznost na problematiku územního plánování [§ 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 31. 12. 2017]. Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá do nižší úrovně územně plánovací dokumentace (např. napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně splaškové kanalizace, jako kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití).“

[28] Nejvyšší správní soud nepřehlédrl, že ve výše citovaném rozsudku se krajský soud pokusil odlišit od nyní projednávané věci v bodě 49 konstatováním, že územní plán stěžovatele zavedl spornou podmínku jako podmínku hlavního či přípustného způsobu využití ploch. Posuzované situace však ve skutečnosti odlišné nejsou, neboť i v případě stěžovatele se jedná o podmínku stanovenou pro podmíněně přípustné využití sporného území. Nejenže to akcentoval stěžovatel v kasační stížnosti, ale odpovídá tomu také obsah územního plánu. Konkrétně v podkapitole F.1 „*Plochy s rozdílným způsobem využití*“, v části „*BR Bydlení v rekreačních oblastech*“ územní plán stanoví jako hlavní využití: „*Zahrady, zahrádky, rekreační objekty pro individuální rekreaci o celkové hrubé podlažní ploše všech podlaží včetně technických místností, přístavků, verand, teras, vstupů, zimních zahrad apod. maximálně 120 m².*“ Do přípustného využití těchto ploch zahrnuje hřiště, sportoviště, drobné sakrální stavby a další. Bydlení v rodinných domech se nachází v odstavci „*Podmíněně přípustné využití*“, k němuž územní plán v doplňujících podmínkách stanoví, že: „*Umísťování nových staveb pro bydlení je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť*“ (podtržení přidáno soudem). Z uvedeného je zřejmé, že podmínka napojení na vodovodní a kanalizační síť se týká toliko nových staveb pro bydlení umísťovaných v ploše BR v rámci **podmíněně přípustného využití** dané lokality. V nyní posuzovaném případě je tedy situace fakticky totožná jako v případě, jímž se zabýval krajský soud v rozsudku č. j. 54 A 54/2020-55 a Nejvyšší správní soud v navazujícím rozsudku č. j. 10 As 139/2021-53. V obou případech je sporná podmínka stanovena pro podmíněně přípustné využití dané plochy. Závěry citovaných rozsudků jsou tak plně přenositelné i na nyní posuzovanou věc.

[29] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá než konstatovat, že krajský soud pochybil, pokud zrušil část územního plánu stěžovatele v rozsahu sporné podmínky na základě úvahy, že právní úprava stanovení této podmínky neumožňuje. Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatel byl ustanoveními vyhlášky č. 500/2006 Sb. oprávněn stanovit konkrétní podmínky podmíněně přípustného využití plochy BR, a proto nelze přijmout závěr o vybočení stěžovatele z mezí jeho (věcné) působnosti, potažmo o apriorní nezákonnosti napadených předpokladů, za nichž lze v ploše BR realizovat stavby k trvalému bydlení (v podrobnostech viz rozsudek krajského soudu č. j. 54 A 54/2020-55 a navazující rozsudek kasačního soudu č. j. 10 As 139/2021-53).

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem

pokračování

v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy bude krajský soud vycházet z předestřené výkladu relevantních ustanovení v souladu se závěry rozsudku č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu