



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudců Faisala Husseiniho a Lenky Kaniové v právní věci navrhovatelky: **L. H.**, zastoupená Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti odpůrci: **město Mníšek pod Brdy**, se sídlem Dobříšská 56, Mníšek pod Brdy, zastoupený Mgr. Jaroslavem Hrozou, advokátem se sídlem Balbínova 223/5, Praha 2, proti opatření obecné povahy odpůrce ze dne 16. 12. 2019, č. j. 12a/8/2019, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2022, č. j. 51 A 139/2020-147,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Miloslava Strnada, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a první řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Územní plán Mníšek pod Brdy, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce z 16. 12. 2019, č. 12a/8/2019 (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu vymezení zastavitelné

plochy Z62 – nové RD, nutnost dopravního napojení z jihozápadního směru (dále jen „plocha Z62“) na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XO, XQ, XR a XS (dále souhrnně také jen „pozemky navrhovatelky“); tyto a všechny další pozemky zde uváděné, není-li specifikováno jinak, se nacházejí v katastrálním území R..

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

[3] Regulaci navrhovatelka označila jako nesrozumitelnou a neurčitou (není zřejmé, o jakou normu ČSN se jedná, a jaká fáze stavebního řízení se skrývá pod zkapacitněním stávajícího úseku ulice U Nádraží). Územní plán je v rozporu s kogentními hmotněprávními ustanoveními zákona, konkrétně § 43 odst. 1 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Územní plán může vytvářet pouze podmínky pro zasíťování, nikoliv přímo podmiňovat výstavbu napojením na veřejnou technickou infrastrukturu (navíc přes pozemky soukromých osob); nejde o regulaci ploch.

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

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

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

pokračování

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

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

[8] V druhém úseku směrem k železniční stanici již není možné z prostorových důvodů vyžadovat dvoupruhové uspořádání vozovky. Hranici mezi prvním a druhým úsekem představuje křižovatka s bezejmennou komunikací vedoucí jihozápadním směrem a lomem ulice U Nádraží kolem pozemku parc. č. XT v katastrálním území M. p. B.. Vozovku lze dále rozšířit v přednádražním prostoru (jsou zde dostatečně široké pozemky odpůrce). Prostorové omezení v části druhého úseku mezi oplocenými soukromými zahradami lze částečně kompenzovat možností propojení k silnici II/116 ulicí Severní. V této lokalitě napadený územní plán počítá se zkapacitněním ulice s využitím okolních pozemků (plochy Z57, Z58) pro novou zástavbu pro bydlení a občanské vybavení. Odpůrce závěrem zdůraznil, že popsané minimální úpravy znamenají podstatný přínos pro zkvalitnění dopravní infrastruktury a při jejich provádění nabídl nezbytnou součinnost, minimálně v podobě poskytnutí potřebných pozemků ve svém vlastnictví.

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

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

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

[12] Krajský soud návrhu na zrušení napadeného územního plánu rozsudkem z 25. 3. 2021, č. j. 51 A 139/2020 - 80 (dále jen „první rozsudek krajského soudu“), nevyhověl.

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

[14] Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona se neomezuje jen na podmínky pro „zasítování“ území, ale stanoví i možnost koordinace infrastruktury a její udržitelnosti. Regulativ plochy Z62 navíc nestanoví žádnou povinnost přímo, ale podmiňuje využití určité plochy za určitým účelem. Formou územního plánu pak lze zakotvit požadavek na propojení určitých lokalit normovanou dvoupruhovou komunikací (bez stanovení jejího tvaru, rozměru či stavebního materiálu). Ústavní soud „posvětil“ ukládání podmínek samosprávou i mimo rámec vyhlášky č. 501/2006 Sb. (nález ze 14. 5. 2019,

sp. zn. III. ÚS 3817/17) či jiného právního předpisu. Úvaha navrhovatelky, že z žádného ustanovení zmiňované vyhlášky nevyplývá možnost podmínit výstavbu na soukromých pozemcích s již vydaným územním rozhodnutím včetně dopravního napojení, je proto lichá.

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

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

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

II. První posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud poté ve věci obdržel kasační stížnost navrhovatelky. Rozsudkem z 18. 10. 2020, č. j. 1 As 105/2021 - 57 (dále také jen „první rozsudek NSS“), jí vyhověl a první rozsudek krajského soudu zrušil. Obsah tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud podrobněji rekapituluje i nyní, neboť představuje východisko pro současný přezkum věci a umožní tak v dalším výkladu na tato východiska odkázat a zestručnit tak vypořádání stávající věci.

[19] Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku přistoupil zejména k posouzení toho, zda odpůrce neporušil kogentní ustanovení hmotného práva, jestliže územním plánem stanovil podmínky výstavby komunikací pro zastavitelnost území (a tím značně intenzivně nezasáhl do práv navrhovatelky). Tato otázka totiž souvisí i s věcnou příslušností (druhý krok algoritmu přezkoumávaný z úřední povinnosti), neboť dělí státní moc mezi samosprávu a státní správu.

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

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

pokračování

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

[23] Podle přílohy č. 7 části I. odst. 1 písm. f) téže vyhlášky *textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování 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).*

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

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

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

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

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

[29] Podle Nejvyššího správního soudu nebylo možné přehlédnout ani to, že sám odpůrce se „hlásil“ ke vtělení části podmínek stanovených územním rozhodnutím (dokumentací k němu) k dopravní infrastruktuře (podmínění výstavby v lokalitě Z62) do územního plánu (jako reakci na námitku navrhovatelky), což samo o sobě mohlo indikovat porušení § 43 odst. 3 stavebního zákona. To vše ve svém souhrnu však zejména může popřít smysl a účel vydaného územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 a „obejít“ dále přiblíženou prejudikaturu kasačního soudu.

[30] Podle prvního rozsudku NSS se totiž celým řízením jako červená nit vine otázka, co vlastně musí navrhovatelka učinit, aby mohla v ploše Z62, k níž bylo vydáno konzumované územní rozhodnutí o umístění stavby „parcelace pozemku, inženýrské sítě a komunikace“, postavit 14 rodinných domů. Krajský soud ve svém prvním rozsudku v této věci podle kasačního soudu, bez bližšího zkoumání, uzavřel, že navrhovatelka může zamýšlenou výstavbu rodinných domů, včetně jejich připojení dle územního rozhodnutí z 21. 5. 2007, „realizovat“ v souladu právě s tímto územním rozhodnutím, je-li platné. Územní rozhodnutí však nebylo vydáno na umístění staveb rodinných domů, ale toliko pro stavbu obsahující parcelaci pozemku, stavbu komunikace a zpevněné plochy, vodovodu, kanalizace, trafostanice, VN a NN rozvodů elektro 22 kV, slaboproudu a veřejného osvětlení.

[31] Kasačnímu soudu proto nebylo zřejmé, z čeho krajský soud dovozoval, že by se vydané územní rozhodnutí vztahovalo i na umístění rodinných domů. V této souvislosti proto byl první rozsudek krajského soudu nedostatečně odůvodněný, resp. nebylo zřejmé, z čeho soud dovodil relevantní závěry.

[32] Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že napadený územní plán s výstavbou rodinných domů sice v obecnosti počítá (je to v něm přímo uvedeno a souvisí to i s parcelací území), ale zřejmě až po splnění podmínek stanovených nikoliv pouze v dosud vydaném územním rozhodnutí. K námitce navrhovatelky o nezohlednění tohoto územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 je odpůrce formálně zohlednil v textu územního plánu, a to slovy: *realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněná vyhovujícím dopravním napojením (v souladu s DÚR prostřednictvím napojení z jihozápadního směru)*. Dokumentací k územnímu rozhodnutí (DÚR) soud sice od odpůrce neobdržel (z rozsudku krajského soudu se nepodává, co

pokračování

by v ní mělo být nad rámec územního rozhodnutí či proti jeho znění), avšak již z formulace územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 je zjevné, že podmínka napojení z jihozápadního směru a další podrobnosti k dopravní infrastruktuře podmiňující výstavbu v ploše Z62 jdou proti podmínkám stanoveným v územním rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007.

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



[34] Nejvyšší správní soud pak svůj první rozsudek uzavřel tak, že shora shrnuté skutečnosti však musí ověřit v první řadě krajský soud, jehož závěry byly pro jejich nedostatečnost důvodů nepřezkoumatelné. Shledal-li by na základě spisové dokumentace (i podkladů pro vydání územního rozhodnutí), 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 nepřípustné povinnosti navrhovatelce (vybudovat namísto odpůrce kvalitativně i lokačně jinou novou komunikaci pro obyvatele obce), bude namístež územní plán v tomto rozsahu zrušit. S tím souvisí i otázka podrobnosti územního plánu. Mělo být na krajském soudu, aby posoudil, zda jde o koncepční řešení daného území, či naopak

o doplnění či popření vydaného územního rozhodnutí z 21. 5. 2007. Tyto úvahy podle kasačního soudu v prvním rozsudku krajského soudu chyběly, neboť si krajský soud vyhodnotil námitku nepřezkoumatelnosti územního plánu v relevantní části přespříliš úzce a nezabýval se jí jednak pro svůj nedostatečně odůvodněný závěr, že navrhovatelka může uskutečnit výstavbu bez ohledu na podmínky stanovené v územním plánu, a jednak pro domnělou pasivitu navrhovatelky. Ta však na tento rozpor územního plánu a územního rozhodnutí v řízení aktivně upozornila. Úkolem soudu by však i přes pasivitu navrhovatele mělo být přezkoumat územní plán v napadené části alespoň v nejobecnější rovině (do čehož zajisté spadá otázka jeho přezkoumatelnosti a srozumitelnosti). Jde o vady, které svou povahou zasahují do práv všech, neb činí územní plán v tomto rozsahu neproveditelný. Kasační soud zavázal krajský soud, aby v dalším řízení přezkoumal souladnost napadeného územního plánu a územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 ve vztahu ke skutečnostem uvedeným v odůvodnění prvního rozsudku NSS, zejména posoudil 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.

III. Obsah napadeného rozsudku a následný průběh řízení před kasačním soudem

[35] S ohledem na svou vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu se krajský soud ve věci zabýval třemi otázkami (jak si je sám vymezil): 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 z 21. 5. 2007 a zda tím nejsou navrhovatelce fakticky ukládány nepřípustné povinnosti; 3) zda regulativy funkční plochy Z62 svou podrobností překračují zákonný rámec pro obsah územního plánu.

[36] Na tyto tři otázky si krajský soud odpověděl tak, že:

- a) Napadený územní plán považuje za srozumitelný.
- b) Dospěl k závěru, že podmínka vyhovujícího napojení zástavby v ploše Z62 je pro budoucí stavebníky do značné míry omezující. Přitom však se jedná o otázku proporcionality zásahu, který soud nemohl hodnotit s ohledem na procesní pasivitu navrhovatelky, která v procesu přijímání územního plánu neuplatnila příslušné námitky. Dále měl krajský soud za to, že s připojením plochy Z62 cestou vedoucí z jihozápadu počítalo již územní rozhodnutí z 21. 5. 2007, pročež rozvinutí této varianty v územním plánu nemohlo být pro navrhovatelku překvapivé. Proto se také požadavek dopravního napojení dle územního plánu nekříží s podmínkami daného územního rozhodnutí. Nadto toto dopravní napojení nemusí zajistit jen sama navrhovatelka; z ničeho nevyplývá, že by tomu tak mělo být.
- c) S ohledem na vodítka poskytnutá v prvním rozsudku NSS konstatoval, že územní plán stanoví podmínky pro zastavění plochy Z62 v podobě konkrétního dopravního napojení (z jihozápadního směru prostřednictvím dvoupruhové komunikace odpovídající příslušné ČSN až k ulici U Nádraží; zkapacitnění navazujícího úseku až k silnici vyšší třídy, konkrétně úseku od ulice U Nádraží až k silnici II/116). Jedná se tak již o míru podrobnosti odpovídající regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí, proto ji nelze akceptovat a v tomto směru je třeba územní plán v napadené části zrušit.

pokračování

[37] Proti v pořadí druhému rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost odpůrce (dále „stěžovatel“). Ten poukázal na faktickou dopravní situaci v místě a na to, že ji v územním plánu řešil v souladu s nutnými požadavky. Již územní rozhodnutí z 21. 5. 2007 přitom konstatovalo nemožnost napojení plochy severním směrem s ohledem na existující zástavbu, přičemž nyní územním plánem navrhovaná realizace dopravního napojení je se zmiňovaným územním rozhodnutím nejenom v souladu, ale také obsahuje regulaci, bez níž nelze naplnit podmínky stanovené územním rozhodnutím.

[38] Nejde také o zásah do vlastnických práv navrhovatelky. Ta nebyla schopna po dobu 17 let zahájit výstavbu dle územního rozhodnutí. Stěžovatel tak jednak byl oprávněn zcela zrušit možnost výstavby dle § 102 odst. 3 stavebního zákona. Nadto s ohledem na konkrétní okolnosti věci se nyní nejedná o převzetí zastavitelné plochy z dosud platné územní dokumentace, nýbrž o nové vymezení zastavitelných ploch, tedy o zásadní zhodnocení navrhovatelčina majetku.

[39] Vůči navrhovatelce se také nejedná o nijak diskriminační přístup, neboť územní plán stanovuje obdobné požadavky na dopravní obslužnost i v řadě jiných případů. Pokud by stěžovatel postupoval vůči navrhovatelce jinak, byla by naopak zvýhodněna.

[40] Navíc navrhovatelka se sama v podstatě domáhala nakonec přijatého řešení. Podala totiž námitky k úpravě návrhu územního plánu předloženého pro první veřejné projednání, přičemž požadovala, aby do územního plánu byla včleněna propojovací komunikace uvedená jako podmínka územního rozhodnutí z 21. 5. 2007. Tomu také stěžovatel následně vyhověl, přičemž proti upravenému návrhu územního plánu již navrhovatelka žádné námitky ani jiný podnět neuplatnila. Je proto nesprávný závěr krajského soudu, že stanovením dané podmínky dopravního napojení zástavby v ploše Z62 dochází k omezení práv navrhovatelky, přičemž se jedná o otázku proporcionality takového zásahu (kterou krajský soud ale nemohl řešit). Dle stěžovatele totiž územní plán v tomto případě ve skutečnosti není vůbec „překážkou“ navrhovatelce. Naopak pořizovatel v tomto vyšel vstříc požadavkům navrhovatelky předloženým v průběhu pořizování územního plánu a umožnil realizaci podmínek územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 v praxi, za stávajícího stavu zástavby a dopravní obslužnosti, po jejich řádném a odborném posouzení pořizovatelem i zpracovatelem a za účasti dotčených orgánů a veřejnosti. Stěžovatel nemůže připustit ohrožení kvality života a využitelnosti celého dotčeného území (část obce Rymaně) kvůli realizaci jednoho projektu.

[41] Stěžovatel považuje za nesprávný také závěr krajského soudu o nepřípustné míře podrobnosti dopravního řešení v místě dle územního plánu. Zvolené řešení je totiž běžné jak v nyní napadeném územním plánu, tak v územních plánech obecně. Nadto jiné řešení vhodného dopravního napojení lokality Z62 zjevně neexistuje. Není žádným pochybením, že v tomto směru územní plán obsahuje odkaz na příslušnou ČSN. Zároveň je třeba zohlednit širší souvislosti. Požadavkem krajského soudu na zpracování změny územního plánu a vypracování navazujícího regulačního plánu by stěžovateli vznikly náklady nejméně půl milionu Kč. Je třeba se řídit zásadou zdrženlivosti při zásazích do územních plánů a respektovat právo obcí na samosprávu. S ohledem na konkrétní okolnosti věci se také provedení řešení navrhovaného krajským soudem nejevilo racionální a nadto by se vytvořil nebezpečný precedent s neblahým dopadem na pořizování územních plánů obecně, navíc v situaci, kdy bylo urbanistické řešení v místě zcela zjevně řádně – i odborně – posouzeno.

[42] Ke kasační stížnosti podala vyjádření navrhovatelka. Ta podrobně rozvedla, proč se domnívá, že krajský soud pochybil při hledání odpovědi na otázku, nakolik je územní plán v souladu s územním rozhodnutím z 21. 5. 2007. Je tomu tak proto, krajský soud zaměnil a nesprávně identifikoval jednotlivé komunikace předvídané uvedeným územním rozhodnutím. To totiž s připojením ze západního či „jihozápadního“ směru, jak uváděl krajský soud, nepočítalo. Za „jihozápadní“ je v územním rozhodnutí označen toliko jeden („vnitřní“) úsek trasy v rámci plochy Z62, který se měl napojit na již stávající místní komunikaci. Podmínky dopravního napojení dle územního plánu tak jdou nad rámec podmínek dle územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 a představují zřejmé obcházení tohoto územního rozhodnutí.

[43] Ve zbytku navrhovatelka souhlasí s krajským soudem, že územní plán překročil přípustnou míru podrobnosti. Navíc není přílehlavá argumentace stěžovatele „širšími souvislostmi“, přičemž stěžovatel ve svých námitkách situaci nemístně dramatizuje.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[44] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[45] Kasační stížnost **není důvodná**.

IV.1 Míra podrobnosti územního plánu

[46] Již ve svém prvním rozsudku ve věci nadnesl Nejvyšší správní soud východiska pro posouzení otázky, zda napadený územní plán zvolenou podobou dopravního napojení plochy Z62 překročil přípustnou míru podrobnosti. Šlo tedy o to, zda zvolená úprava nenáleží svou povahou a podobou spíše do regulačního plánu či územního rozhodnutí (viz bod 46 odkazovaného rozsudku či bod [28] shora).

[47] Krajský soud na takto nastolenou otázku odpověděl přílehlavě a správně. Územnímu plánu je totiž vyhrazeno především řešení a stanovení základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Naopak nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí (§ 43 odst. 3 stavebního zákona; viz také bod [20]). Této obecné podobě regulace odpovídá i konkretizace týkající se zadání územního plánu podle přílohy č. 6 písm. a) bodu 2. vyhlášky č. 500/2006 Sb., či textové části územního plánu dle přílohy č. 7 části I. odst. 1 písm. f) téže vyhlášky (viz body [22] a [23] shora).

[48] Naopak regulační plán stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (§ 61 odst. 1 stavebního zákona; také bod [21] shora). Jde tedy zjevně o podrobnější úpravu materie územního plánování. Tomu odpovídá také příloha č. 11 části I. odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb., dle níž textová část regulačního plánu obsahuje podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí dále podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (bod [25]). Obdobné platí i pro územní rozhodnutí ve smyslu § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (viz shora bod [26]).

pokračování

[49] V posuzovaném případě územní plán stanovil podmínky pro zastavění plochy Z62 tak, že již vymezil poměrně konkrétní parametry dopravního napojení (částečně dvoupruhová obousměrná komunikace odpovídající příslušné ČSN, částečně zkapacitnění stávající komunikace dle příslušné ČSN; srov. bod [2]). Územní plán tak již neodpovídá jen na otázku „kam?“, ale také „kudy přesně a s jakými parametry?“ (viz bod [28]). V přijaté podobě tak již nepředstavuje jen *koncepční* nástroj (což je pro územní plán adekvátní povaha), nýbrž i *realizační* nástroj (což již územnímu plánu nepřísluší a náleží do úpravy regulačních plánů a územních rozhodnutí).

[50] Ostatně obdobného výkladu se stěžovateli dostalo již v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021 - 53, č. 4294/2022 Sb. V něm sice kasační soud akceptoval, že stěžovatel v územním plánu vymezil prostor a řešení místní obslužné komunikace a tuto problematiku navázal na splnění odpovídající ČSN – šlo tedy o obdobnou problematiku jako nyní; učinil tak však proto, že stěžovatel dané řešení vtělil do územního plánu v souvislosti s podmínkami podmíněně přípustného využití dotčených ploch. To je zásadní rozdíl oproti současné věci (v podrobnostech zejména body 33 až 36 zmiňovaného rozsudku). Je zjevné, že napadený územní plán by ani dle rozsudku č. j. 10 As 139/2021 - 53, neobstál v případě, že by konkrétní řešení dopravního napojení bylo stanoveno pro základní využití území, nikoli pro podmíněně přípustné využití.

[51] Na rozsudek č. j. 10 As 139/2021 - 53 pak navázal Krajský soud v Praze rozsudkem z 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022 - 91, č. 4413/2023 Sb. NSS. Zde krajský soud připustil, že územní plán může obsahovat prvky regulačního plánu, podmínkou však je, aby zastupitelstvo obce dle § 43 odst. 3 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., tuto skutečnost ve svém rozhodnutí o pořízení nebo zadání územního plánu výslovně uvedlo (viz také bod [28]). Krajský soud v Praze také konstatoval, s čímž kasační soud souhlasí, že pokud formální podmínka v podobě zmíněného rozhodnutí zastupitelstva obce splněna nebyla, porušují regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu zákaz plynoucí z § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona (bod 63 rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 35/2022 - 91); nezákonnost v příslušném regulativu v územním plánu tak činí nadbytečným zkoumat jeho přiměřenost (tamtéž, bod 68). Krajský soud v Praze dodal také další konstatování, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i nyní, a na která odkazuje, neboť obsahují odpovědi na související stěžovatelovy námitky týkající se např. mezi soudního přezkumu územních plánů.

[52] V bodech 64 až 65 rozsudku č. j. 55 A 35/2022 - 91 tak Krajský soud v Praze uvedl: „Nejvyšší správní soud shledal v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017 - 33, nezákonnými všechny regulativy, které se vymykají předmětu územního plánu, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (zavedení podmínky souhlasu zastupitelstva obce se stavbou), popř. jsou sice stavebními předpisy připuštěny, ovšem vymykají se stanoveným mantinelům (vyloučení všech zjednodušujících postupů dle stavebního zákona, rozšíření povinnosti předložit dokumentaci zpracovanou autorizovaným architektem na všechny stavby). Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, sice poskytl ochranu právu obce na samosprávu před zásahem krajského úřadu (vykonávajícímu státní správu) v přezkumném řízení, neboť výslovně uvedl, že věc nenahlíží optikou stavebního zákona a prováděcí vyhlášky, nýbrž práva na samosprávu. Zdůraznil, že odlišně je třeba hodnotit návrhy na zrušení opatření obecné povahy vlastníkům nemovitých věcí, neboť v tomto případě je k soudnímu přezkumu předložen zásah do vlastnického práva soukromých osob. Ústavní soud tedy připustil rozdílný výklad § 43 odst. 1 stavebního zákona a přílohy č. 7

k vyhlášce č. 500/2006 Sb. podle toho, které subjekty se ocitly ve střetu při výkladu těchto právních norem. Jinak je třeba posuzovat střet práva obce na samosprávu a výkonu státní správy ze strany orgánu dozorujícího výkon samosprávy obcí a jinou optikou je třeba nahlížet na situaci, kdy územní samospráva jakožto vykonavatel veřejné moci svým rozhodnutím zasahuje do právní sféry jednotlivců (klasické vertikální působení veřejné moci na jednotlivce). Zatímco v prvním případě se jedná o ochranu samostatné působnosti územní samosprávy, v druhém případě se jedná o ochranu základních práv a svobod jednotlivců před zásahem veřejné moci. [...] Nyní posuzovaná věc se přitom týká právě zásahu územní samosprávy (veřejné moci) do veřejného subjektivního práva navrhovatelek spojeného s vlastnictvím k nemovitým věcem. Nedodržení § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je proto třeba sankcionovat zrušením odpovídající části územního plánu.“

[53] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá tuto část rozsudku tak, že napadený rozsudek krajského soudu v otázce posouzení míry podrobnosti územního plánu plně obstál a kasační stížnost tak v tomto směru není důvodná. K některým souvisejícím námitkám, které se týkají napadeného rozsudku jako celku, se kasační soud vyjádří blíže v části IV.3 tohoto rozsudku.

IV.2 Soulad územního plánu s územním rozhodnutím z 21. 5. 2007

[54] I přes výše uvedené však musí Nejvyšší správní soud korigovat některé závěry krajského soudu, jehož rozsudek jako celek obstojí, obsahuje však určité nesprávnosti. Jde o posouzení toho, nakolik je územní plán v souladu s územním rozhodnutím z 21. 5. 2007. Navrhovatelka v tomto směru závěry krajského soudu napadá v jejich úplnosti. Stěžovatel tak činí alespoň částečně, neboť uvádí, že nelze hovořit o žádném zásahu do navrhovatelčiných práv. Dle stěžovatele je tak nesprávný závěr krajského soudu, že intenzita omezení plynoucí pro navrhovatelku z územního plánu je otázkou proporcionality zásahu do vlastnických práv (kteréžto otázky se však nemohl pro pasivitu navrhovatelky v procesu přijímání územního plánu věnovat). Korekci názorů krajského soudu je třeba provést také v souvislosti s tím, že v případě posouzení souladu územního plánu s územním rozhodnutím z 21. 5. 2007 šlo o otázku, k jejímuž opětovnému posouzení kasační soud zavázal krajský soud ve svém prvním rozsudku, přičemž odpověď na ni ovlivňuje i další postup stěžovatele v procesu územního plánování.

[55] Nejvyšší správní soud tak připomíná, že v bodě 52 svého prvního rozsudku uvedl, že „[s]hledá-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 nepřípustné povinnosti stěžovatelce (vybudovat namísto odpůrce kvalitativně i lokačně jinou novou komunikaci pro obyvatele obce), bude na místě územní plán v tomto rozsahu zrušit“. Krajský soud svou úvahu o tom, že podmínka dopravního napojení dle územního plánu ze západního směru (viz oranžově a žlutě zakreslená budoucí komunikace dle nákresu v bodě [33]) nekoliduje s dotčeným územním rozhodnutím opřel také o to, že samo územní rozhodnutí počítalo s dopravním napojením od jihozápadu. Navrhovatelka tedy musela dle krajského soudu počítat a být 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. III/11627 na jihovýchodě [pozn.: zelená barva v plánu v bodě [33]], tak i směrem ke stávající silnici č. II/116 na jihozápadě [pozn.: modrá barva v plánu v bodě [33]], 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

pokračování

tedy napadený územní plán zavedl požadavek napojení z jihozápadního směru včetně zkapacitnění navazujícího úseku k silnici č. II/116, tak to samo o sobě podmínkám územního rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007 nijak neodporuje.“ Ve zbytku, jak již bylo naznačeno, krajský soud konstatoval, že územní plán paralelní napojení východním směrem dle územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 nijak nevylučuje, toliko paralelně zavádí jako podmínku výstavby napojení ze západu dle územního plánu. Přitom územní plán nijak nestanoví, kdo má takové dopravní napojení vybudovat a financovat, přičemž intenzitu daného zásahu do navrhovatelčiných vlastnických práv nemohl krajský soud hodnotit.

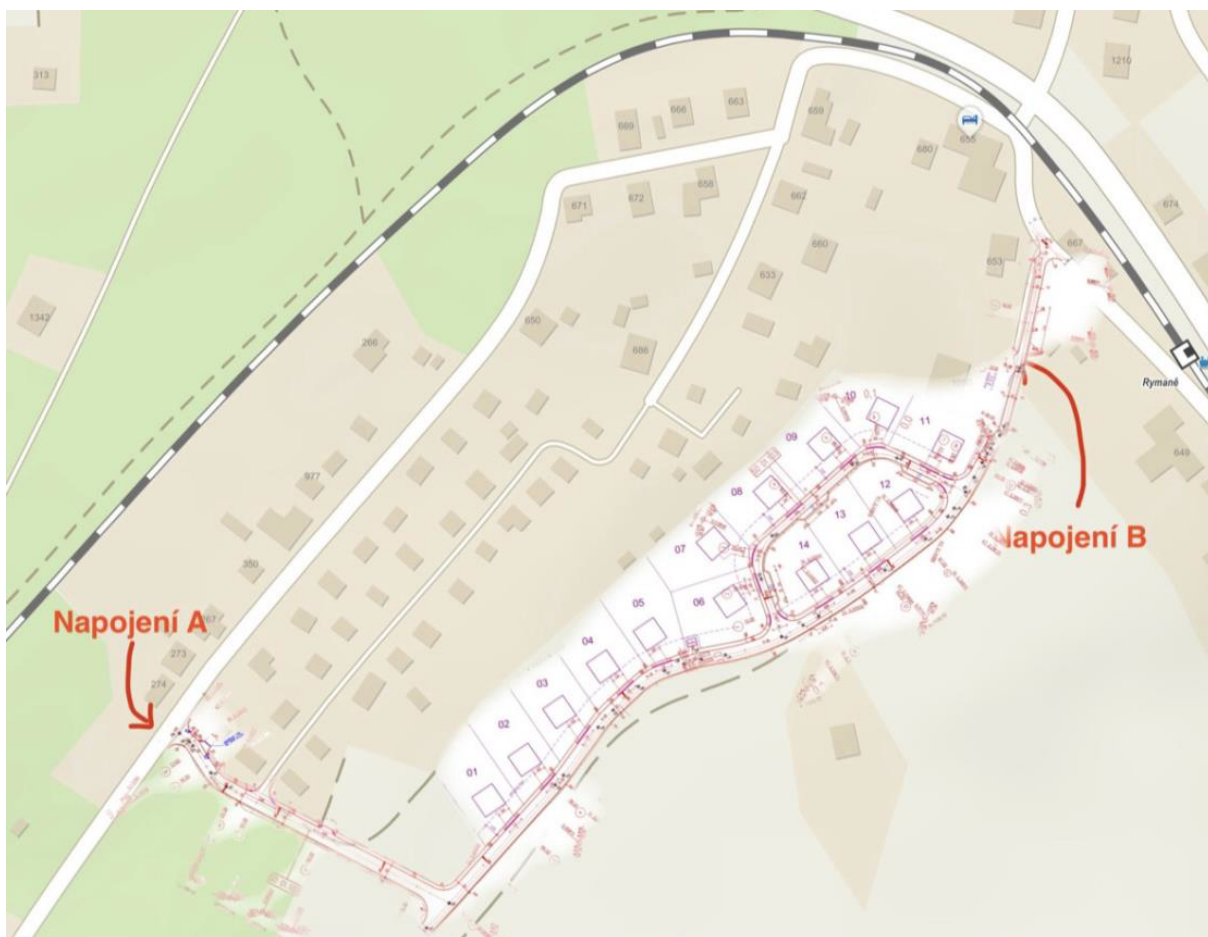
[56] Zde je třeba v souladu s názorem stěžovatele říci, že se krajský soud skutečně zmýlil, pokud zásah do vlastnického práva navrhovatelky považoval za otázku proporcionality takového zásahu. Je to dáno tím, že krajský soud zřejmě omylem nesprávně interpretoval obsah územního rozhodnutí z 21. 5. 2007. To sice hovoří o „jihozápadní“ komunikaci, činí tak ale ve zcela jiném kontextu a významu, než jak jej pojal krajský soud.

[57] Dotčená pasáž územního rozhodnutí hovoří o tom, že „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“. K tomu je však nutné říci, že ona „jihozápadní“ komunikace představuje pouze dílčí objekt (komunikaci) pod označením SO 102 dle územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 a má zajišťovat možnost dopravy v rámci dotčené plochy, nikoli zavedení další přístupové cesty z (jiho)západního směru, jak to interpretoval krajský soud.

[58] Pro přehlednost tak Nejvyšší správní soud připojuje výřez z územního rozhodnutí z 21. 5. 2007, dle kterého je hlavní přístupová komunikace SO 101 na jižní straně území, smyčka SO 103 se k ní připojuje ze severu a komunikace SO 102 navazuje na západě na komunikaci SO 101 a představuje propojku mezi ní a stávající místní komunikací na severní straně:



[59] Pro dokreslení kasační soud připojuje též schéma uváděné navrhovatelkou, v němž jsou zaznačena dvě napojení komunikací (A a B) dle územního rozhodnutí na stávající místní komunikace:



[60] V žádném případě tak nelze hovořit o tom, že by územní rozhodnutí počítalo s nějakým „západním“ či „jihozápadním“ dopravním napojením jako podmínkou pro výstavbu.

[61] Reálně je tak třeba stanovení zcela nové podmínky dopravního napojení dle územního plánu považovat za přinejmenším obcházení územního rozhodnutí z 21. 5. 2007, ne-li za jeho faktické popření. To skutečně nelze považovat za otázku proporcionality omezení vlastnického práva navrhovatelky, ale za postup rozporný s dřívějším pravomocným rozhodnutím. Na tom nic nemění ani takřka „cynické“ konstatování krajského soudu, že navrhovatelce přece nic nebrání, pokud bude uskutečněno napojení západním směrem dle územního plánu, realizovat přístupové komunikace dle územního rozhodnutí z 21. 5. 2007; to sice jistě ne, ale i bez vážení proporcionality zásahu je zřejmé, že podmínky dle územního rozhodnutí jsou nad něj výrazně rozšiřovány a do jisté míry činí navrhovatelku závislou na uskutečnění projektu, který o své vůli může bez dalšího jen stěží ovlivnit (vybudování poměrně rozsáhlých komunikací na cizích pozemcích). V této souvislosti lze odkázat na to, že územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí, avšak samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 - 65, č. 2353/2011 Sb. NSS).

pokračování

IV.3 Další námitky stěžovatele

[62] S ohledem na formulaci kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud vyslovuje k dalším námitkám, které se týkají napadeného rozsudku jako celku, popř. mají dle stěžovatele celý případ dokreslit a ovlivnit tak rozhodnutí ve věci samé.

[63] Předně kasační soud uvádí, že s ohledem na konstatovanou nezákonnost územního plánu pro rozpor s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona zmíněnou v části IV.1, resp. jeho vadu rozebíranou v části IV.2, je irelevantní, zda specifikace přístupových komunikací dle územního plánu odpovídala odborným či jiným podobným požadavkům (viz odkaz stěžovatele na vyjádření Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje), či zda samo územní rozhodnutí z 21. 5. 2007 stanovovalo přesné požadavky na podobu komunikací (to právě je, na rozdíl od územního plánu, územním rozhodnutím vyhrazeno). Je také zavádějící námitka, že již dané územní rozhodnutí hovořilo o nemožnosti dopravního napojení severním směrem na komunikaci III/11627. Územní rozhodnutí hovořilo toliko o „*nemožnosti rozšíření*“ této komunikace, a proto navrhovalo ve svém rámci řešení této situace.

[64] Bez významu také je hypotetická úvaha, kterou kasační soud dále nehodnotí, dle níž byl stěžovatel oprávněn zrušit dané územní rozhodnutí, resp. dle níž se plocha Z62 stala zastavitelnou právě až na základě napadeného územního plánu. To nemá totiž nic společného s oprávněním navrhovatelky vyplývajícím z příslušného územního rozhodnutí.

[65] Důvodnost nelze přiznat ani názorům, že zrušením územního plánu ve vymezeném rozsahu by byla navrhovatelka zvýhodněna oproti jiným vlastníkům, v jejichž případě je dopravní napojení řešeno obdobně. Soud totiž nyní nepřezkoumává eventuální dotčení práv jiných osob, nýbrž navrhovatelky, která se rozhodla svá práva aktivně bránit. Pokud jde o to, že stěžovatel v případě navrhovatelky, podobně jako u jiných dotčených subjektů, reagoval zcela běžnou regulací na potřebu řádného dopravního napojení a na zvýšenou zátěž v místě, nemůže to zhojit konstatované vady územního plánu. V obecné rovině uvádí kasační soud, že tyto otázky může stěžovatel řešit např. prostřednictvím regulačních plánů či územních rozhodnutí.

[66] Přinejmenším zavádějící je pak argumentace stěžovatele, že konečnou podobou územního plánu bylo v podstatě vyhověno požadavkům navrhovatelky vzneseným v rámci námitek k úpravě návrhu územního plánu předloženého pro první veřejné projednání. Je totiž zjevné, že požadavek na respektování územního rozhodnutí z 21. 5. 2007 byl vznesen ve zcela jiném smyslu. Stěžovatel sice do územního plánu na ploše Z61 začlenil propojovací komunikaci, měl však především i v tomto smyslu respektovat podmínky vyplývající z územního rozhodnutí týkající se dopravního řešení (viz část IV.2 tohoto rozsudku). Jejich nedodržení již nepředstavovalo otázku proporcionality zásahu do vlastnických práv, nýbrž přímou kolizi s pravomocným územním rozhodnutím, pročez nebylo třeba se zabývat tím, zda navrhovatelka vznesla námitky v rámci opakovaného veřejného projednání (také viz výše). Z těchto důvodů není třeba se nyní věnovat předložené dopravní studii, kterou měla navrhovatelka v úmyslu dokládat nákladnost dopravního propojení dle územního plánu, a kterou stěžovatel považuje za nerelevantní. Proto není k této studii třeba provádět ani žádné další dokazování (stěžovatel navrhl výslech zástupce pořizovatele a doložil vyjádření zástupce pořizovatele).

[67] Konečně nejsou důvodné ani námitky požadující „zohlednění širších souvislostí“. Případné další náklady na zpracování změny územního plánu a navazujícího regulačního plánu – v důsledku postupu dle rozsudku krajského soudu – nejsou relevantním kritériem pro posouzení zákonnosti územního plánu. Navíc rozsudek krajského soudu (ani nynější rozsudek kasačního soudu) nepředstavuje žádný „nebezpečný precedent s neblahým dopadem na pořizování územních plánů obecně“, a to proto, že by obce „mohly být neúčelně tlačeny do pořizování regulačních plánů a vynakládání velkých prostředků z omezených obecních rozpočtů“. Negativním důsledkům, kterých se stěžovatel obává, se lze totiž „preventivně“ vyhnout postupem dle § 43 odst. 3 stavebního zákona v podobě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu nebo jeho vymezené části s prvky regulačního plánu (pokud se tedy stěžovatel domnívá, že jiné, než jím zvolené řešení není možné). Tomu se přitom již judikatura věnovala dříve (blíže bod [51]). Proto také není žádných důvodů v tomto směru provádět dokazování výslechem svědka (předsedy územně plánovací komise či jiných osob) či vyjádřeními zástupce pořizovatele.

V. Závěr a náklady řízení

[68] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Stěžovatel je tak nadále vázán právním názorem vysloveným v napadeném rozsudku krajským soudem, a to v podobě korigované v části IV.2 nynějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[69] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka byla ve věci úspěšná a byla zastoupena advokátem, který ve věci učinil jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. S ohledem na to, že zástupce navrhovatelky je plátcem DPH, zvyšuje se odměna o tuto daň ve výši 21 % (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Celkově je tedy stěžovatel povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Miloslava Strnada, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. října 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu