



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Martiny Kuchlerové (soudkyně zpravodajka) a Veroniky Juříčkové ve věci navrhovatelů: **a) MUDr. J. B., MBA, b) Ing. D. K.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Kosmonosy**, sídlem Debrská 223/1, Kosmonosy, zastoupen JUDr. Lubošem Průšou, advokátem, sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, **za účasti: I) Z. S., II) R. S., III) D. K., IV) J. K., V) MUDr. M. B., VI) H. K., VII) Mgr. P. C., VIII) M. K., IX) D. S., X) Ing. R. P., XI) Mgr. R. H., XII) MUDr. L. B., XIII) Ing. P. B., XIV) R. K., XV) L. K., XVI) N. M.**, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, **XVII) JTH Reality s.r.o.**, sídlem Krupská 33/20, Teplice, zastoupena JUDr. Vitem Kučerou, MBA, sídlem Obrovského 2407, Praha 4, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu Kosmonosy schválené usnesením zastupitelstva města Kosmonosy ze dne 26. 6. 2024, č. ZM24062607, o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2024, č. j. 54 A 56/2024-105,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2024, č. j. 54 A 56/2024-105, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým krajský soud zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu K. schválené usnesením zastupitelstva města K. ze dne 26. 6. 2024, č. ZM24062607 (dále jen „změna č. 1“).

[2] Stěžovatelé se konkrétně domáhali zrušení části *F.1.6 PLOCHY BYDLENÍ INDIVIDUÁLNÍ (BI)*, odst. (F13), podmíněně přípustné využití, bod d.14) změny č. 1 [dále jen „výjimka“]. Výjimka zní: „plocha Z.84 – v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr „Vilové domy, ul. P., K.“ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08. 09. 2022“.

[3] Sporná výjimka odkazuje na společné povolení pro záměr „Vilové domy, ul. P., K.“, č. j. st. 3246/2021-20-330, ze dne 8. 9. 2022 (dále jen „společné povolení“), kterým byla na žádost osoby zúčastněné na řízení 17) [dále též „stavebník“] povolena stavba osmi bytových domů na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD, parc. č. XE a parc. č. XF v katastrálním území a obci K., které jsou podle územního plánu K. ve znění změny č. 1 součástí plochy Z.84. Společné povolení nikdy nenabýlo právní moci. Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 21. 7. 2023, č. j. 096870/2023/KUSK, v odvolacím řízení společné povolení změnil a žádost stavebníka zamítl. Důvodem bylo nesouhlasné stanovisko krajského úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 8. 2. 2023, sp. zn. SZ 143549/2022/KUSK ÚSŘ/DP (dále jen „stanovisko NOÚP“), pro rozpor záměru s charakterem prvků místní zástavby.

[4] Krajský soud přezkoumával výjimku optikou uplatněných návrhových bodů. Stěžovatelé spatřovali nepřipustnou podrobnost jednak v odkazu na konkrétní společné povolení, jednak v tom, že společné povolení z povahy věci kombinuje prvky územního rozhodnutí a stavebního povolení. Tvrdili také, že z výjimky není jasné, zda se na plochu Z.84 uplatní jen regulativy v ní výslovně uvedené, anebo všechny obsažené ve společném povolení. Krajský soud uvedl, že výjimku nepovažuje za nepřiměřeně podrobnou ani nesrozumitelnou. Nesouhlasil se stěžovateli v tom, že by z sporné výjimky nebylo jasné, zda se uplatní jen výslovně stanovené regulativy, anebo i další podmínky společného povolení. Za zřejmý považoval výklad, že se uplatní výslovně stanovené regulativy, které odpovídají obsahu společného povolení. Formulace „vše dle rozsahu“ společného povolení navazující na stanovené podmínky podle krajského soudu nenabízí možnost výkladu, který naznačovali navrhovatelé. Sporná výjimka není dle názoru krajského soudu ani nepřipustně podrobná, neboť změna č. 1 byla pořízena jako územní plán s prvky regulačního plánu.

[5] Dále krajský soud uvedl, že těžištěm návrhové argumentace jsou námitky rozporu výstavby bytových domů umožněné spornou výjimkou s charakterem území. Odpůrce podle stěžovatelů stanovením sporné výjimky nerespektoval § 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. a) – c), e), i) a p) a § 19a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“). Krajský soud zdůraznil, že cíle a úkoly územního plánování nepředstavují jednoznačné právní normy v podobě příkazů a zákazů, nýbrž se jedná spíše o obecné zásady, které si podle konkrétních skutkových okolností mnohdy vzájemně konkurují a musí být vyvažovány. Toto vyvažování je podstatou územně plánovací činnosti a právě v něm se nejsilněji projevuje představa obce jakožto územně samosprávného celku o tom, jakým způsobem chce své území rozvíjet.

pokračování

[6] Krajský soud připomněl, že je při přezkumu územního plánu vázán zásadou zdrženlivosti. Nepřísluší mu přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace a nemá určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V návaznosti na to uzavřel, že v projednávané věci nemá za to, že by se odpůrce umožněním výstavby bytových domů v mezích sporné výjimky v ploše Z.84 dopustil excesu ve vztahu k ochraně charakteru území, který by odůvodňoval zrušení výjimky. Krajský soud se přiklonil k argumentaci odpůrce, že plocha Z.84 tvoří jakousi „proluku“ mezi zástavbou rodinných domů na jihu a smíšenou zástavbou na severu, která zahrnuje rodinné domy a menší i větší bytové domy. Z východu pak plocha Z.84 sousedí s plochami zeleně a občanského vybavení (OS); ze západu na ni navazuje zastavitelná plocha Z.09 s funkčním využitím BI, tj. pouze rodinné domy, nikoliv bytové.

[7] Krajský soud přisvědčil stěžovatelům v tom, že se ve zcela bezprostředním sousedství plochy Z.84 na jižní straně nacházejí nižší rodinné domy. Zároveň ale dodal, že na severu s plochou Z.84 bezprostředně sousedí nižší bytové domy o dvou podlažích s rovnými střechami. To ostatně vyplývá i z nesouhlasného závazného stanoviska NOÚP, pro které Krajský úřad Středočeského kraje změnil rozhodnutí o společném povolení záměru z roku 2022 a žádost o ně zamítl. Tyto bytové domy přitom nejsou osamělým prvkem v daném území, neboť na severní straně ulice Debrská se nachází zástavba vyšších bytových domů. Umožnění výstavby bytových domů o parametrech stanovených výjimkou krajský soud nepovažoval za exces ani z hledisek míry zastavěnosti pozemku a hmoty a výšky staveb. Osm menších třípatrových bytových domů podle krajského soudu zásadním způsobem nenarušuje charakter území.

[8] V neposlední řadě se krajský soud zabýval otázkou, zda napadená změna č. 1 nezasahuje nepřiměřeným způsobem do práv stěžovatelů. Stěžovatelé namítali, že využití plochy Z.84, jak je umožňuje výjimka, povede k nárůstu intenzity využití území a zvýšenému hluku, vibracím a imisím, které jsou nepřiměřené místním poměrům. Zejména dojde k nárůstu dopravy v ulici P., která je tvořena zámkovou dlažbou a není na dopravní zatížení generované bytovými domy konstruována. To negativně ovlivní pohodu bydlení stěžovatelů a hodnotu jejich nemovitostí. Vedle toho namítali, že napadená změna č. 1 zasahuje do jejich vlastnického práva, které podle svého tvrzení mají k tělesu komunikace v ulici P. tvořenému zámkovou dlažbou. Stěžovatelé tak odpůrci vytýkali, že se nevypořádal s dopady sporné výjimky do jejich práv.

[9] Krajský soud v této souvislosti opět připomněl judikaturu správních soudů k problematice přezkumu obsahu územních plánů. Dále uvedl, že odpůrce se s námitkami nepřiměřeného zásahu do práv stěžovatelů vypořádal, i když je odůvodnění o námitkách stručnější, než byla argumentace stěžovatelů. Krajský soud dodal, že odpůrce nebyl v projednávané věci ani k námitkám stěžovatelů povinen posuzovat, zda je komunikace v ulici P. ve svém aktuálním stavu kapacitně a konstrukčně uzpůsobena na objem dopravy, který v budoucnu může generovat zástavba umožněná spornou výjimkou, a zda její užívání pro dopravní napojení plochy Z.84 nepřiměřeným způsobem nezasáhne do vlastnického práva stěžovatelů. Krajský soud uvedl, že otázka souladu s požadavky na veřejnou dopravní infrastrukturu spadá do fáze realizační, tj. do územního řízení, respektive řízení o povolení záměru. Územní plán je nástrojem koncepčním, a proto běžně nemůže zacházet do takové

míry podrobnosti. Byť byla změna č. 1 přijímána jako územní plán s prvky regulačního plánu, nebylo dle názoru krajského soudu povinností odpůrce stanovit podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Šlo o možnost, které odpůrce nevyužil.

[10] Dle názoru krajského soudu nebylo úkolem odpůrce v územním plánování vyřešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníkem pozemku a tvrzeným vlastníkem tělesa komunikace na něm. Odpůrce tedy nepochybil, pokud se v rozhodnutí o námitkách podrobně nezabýval tvrzeným zásahem do vlastnického práva stěžovatelů spočívajícím v poklesu hodnoty nemovitostí a snížení kvality bydlení zvýšeným dopravním zatížením komunikace v ulici P., protože tyto záležitosti překračují podrobnost územního plánování. Zároveň krajský soud poznamenal, že územní plán ve znění napadené změny č. 1 závazně nestanoví, že dopravní napojení plochy Z.84 musí probíhat přes ulici P.. Územní plán počítá s další obytnou zástavbou na západ od plochy Z.84. Není vyloučeno, že zde vzniknou další komunikace, které mohou obsluhovat i zástavbu v ploše Z.84.

[11] Pro úplnost krajský soud v závěru zdůraznil, že jím vyslovené závěry nezbavují stěžovatele možnosti právní ochrany proti negativním imisím případné výstavby v ploše Z.84. Skutečnost, že územní plán umožňuje v dané lokalitě stavbu osmi bytových domů, neznamená, že v ní skutečně bude osm bytových domů realizováno. Stěžovatelé budou mít dostatek možností uplatnit své argumenty týkající se dopravního napojení lokality v příslušném územním řízení.

[12] S ohledem na obsah kasační stížnosti Nejvyšší správní soud již dále nerekapituluje obsah rozsudku krajského soudu vypořádávající další návrhové námitky.

II. Kasační stížnost, vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení

[13] Stěžovatelé v kasační stížnosti nejprve namítali nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť ten se dle jejich názoru nevypořádal se všemi návrhovými námitkami, které vznesli proti napadené změně č. 1.

[14] Stěžovatelé v návrhu na zrušení změny č. 1 namítali, že rozhodnutí o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu je účelové a že se jedná o zjevné zneužití tohoto institutu vedené záměrem umožnit v tomto území stavebníkovi umístění konkrétního záměru. S tímto návrhovým tvrzením stěžovatelů se však krajský soud dle jejich názoru nijak nevypořádal. Prvky regulačního plánu se projevily pouze a výhradně v lokalitě Z.84, a to zjevně v zájmu umožnit stavebníkovi výstavbu jeho záměru v území bez ohledu na rozpor s výstavbou v okolí záměru.

[15] Stěžovatelé taktéž uváděli, že výjimku z funkčního využití plochy BI na ploše Z.84 považují za nesystematickou a vnitřně rozpornou. Ani na tuto jejich argumentaci krajský soud nijak nereagoval. Stěžovatelé namítali, že územní plán K. (i ve znění změny č. 1) výslovně na plochách BI stanoví, že tyto plochy slouží k individuálnímu bydlení městského charakteru, a jako hlavní využití určuje výstavbu rodinných domů. Výstavba bytových domů je naopak uvedena mezi nepřipustným využitím. Změna č. 1 z takto stanoveného zákazu připustila výjimku, která by v ploše Z.84 umožnila výstavbu až osmi bytových domů. Stěžovatelé proto namítali, že vymezení individuální výjimky umožňující výstavbu

pokračování

rozsáhlého komplexu bytových domů je ve zjevném rozporu se smyslem a účelem úpravy ploch BI, a vnáší tak do regulace zásadní vnitřní rozpor.

[16] Dalšími kasačními námitkami navrhovatelé namítali nezákonnost rozsudku krajského soudu. Uvedli, že změnou č. 1 vymezená výjimka umožňující v ploše Z.84 výstavbu bytových domů o parametrech stavebníkem prosazovaného záměru je v rozporu s charakterem území, čímž odporuje i cílům a úkolům územního plánování. Stěžovatelé zdůrazňovali, že plocha Z.84 je dosud nezastavěnou plochou, která bezprostředně navazuje na zástavbu v ulici P., ve které se nacházejí nemovitosti stěžovatelů, a dále na zástavbu v ulicích Duhová, Jižní, Luční a Květinová. Právě zástavba podél vyjmenovaných ulic udává charakter území, který je pro plochu Z.84 určující. Pro oblast podél ulic P., Duhová, Jižní, Luční a Květinová je typická zástavba skládající se z rodinných domů pro individuální bydlení. Rodinné domy mají obvykle jedno nadzemní podlaží s podkrovím, maximálně pak dvě nadzemní podlaží. Mezi jejich charakteristické znaky dále patří sedlové nebo polovalbové střechy o sklonu v rozmezí 35-45°, výška hřebene max. 8,5 m a nízká hmota budov. Charakteru území tak odpovídají nižší rodinné domy pro individuální bydlení. Bytové domy jsou stavbami pro hromadné bydlení. Závěry stěžovatelů podporuje i krajský úřad ve svém stanovisku NOÚP, v němž označil záměr za nepřipustný.

[17] Zakotvení výjimky odpůrce neodůvodnil jejím souladem s charakterem zástavby, ale pouze údajným legitimním očekáváním stavebníka, byť byl jeho záměr shledán v rozporu s charakterem okolní zástavby. S tím ale stěžovatelé nesouhlasí. Uvádí, že při hodnocení souladu s charakterem území je třeba vycházet z kritéria míry přiměřené poměrům. Přípustnost umístění záměru bylo nutno zkoumat vzhledem k bezprostřednímu i navazujícímu okolí. Zároveň však platí, že záměr by měl zapadat zejména do urbanistické struktury bezprostředního okolí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 282/2022-174).

[18] Stěžovatelé jsou toho názoru, že krajský soud neshledal rozpor výjimky s charakterem území, neboť se nezabýval vzájemným působením všech parametrů výjimky na okolní zástavbu. Vzájemné působení veškerých parametrů vede k povolení zástavby, která do území naprosto nezapadá, je naddimenzována a vedla by k výraznému narušení charakteru oblasti. Nadto bylo negativní stanovisko NOÚP jednoznačným důkazem o rozporu záměru umožněného výjimkou s charakterem okolní zástavby.

[19] Stěžovatelé již v návrhu poukazovali na nedostatečné rozměry a nevhodný povrch komunikace vedoucí k ploše Z.84. Upozorňovali také na nepřiměřený nárůst dopravy, která má s ohledem na navrhované koncepční řešení procházet lokalitou, kde se nachází domy stěžovatelů. To by vedlo k diametrálnímu nárůstu dopravy v oblasti a v návaznosti na to i k zásadnímu nárůstu emisí hluku a prachu, který by byl zcela nepřiměřený místním poměrům. Stěžovatelé jsou názoru, že koncepce dopravy má být řešena již v rámci územně plánovací dokumentace, aby se nestalo, že v území bude umožněna výstavba, která množstvím dopravy, které bude generovat, nevratně poškodí charakter okolní zástavby. Bylo povinností pořizovatele zvážit, zda je výstavba takových parametrů s ohledem na její pravděpodobné dopady na okolí přípustná. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že nikoliv.

[20] Stejně tak stěžovatelé namítali nepřiměřenost zásahů do svých dalších práv, neboť umožnění zástavby o parametrech výjimky na ně bude mít zásadní negativní dopady.

Soud se s odkazem na podrobnost nespadající do územního plánování odmítl zásahem do jejich práv zabývat. S tím ale stěžovatelé nesouhlasí. Výjimka umožní v rámci klidné části města se zástavbou rodinných domů v zahradách realizovat naprosto předimenzovaný záměr, kterým dojde ke skokovému nárůstu intenzity užívání území a skokovému nárůstu vyvolané dopravy. Realizace osmi bytových domů by navýšením provozu o 200 automobilů přinesla i razantní zhoršení dopravních podmínek v ulicích P. a Duhová a tyto negativní dopady by měly původ již v samotném územním plánu.

[21] Poslední kasační námitkou stěžovatelé napadali spornou výjimku pro její podrobnost a nesrozumitelnost. Napadená výjimka je formulována tak, že vymezuje několik regulativů a následně (*de facto* ve zbytku) odkazuje na společné povolení. Z toho nelze nijak seznat, zda se na společné povolení odkazuje jen ve vztahu k vyjmenovaným regulativům nebo i co do jeho zbytku. Zařazení výjimky v tomto znění do územního plánu K. vneslo nejistotu do územního rozhodování. Nyní není jisté, jaké podmínky se mají uplatnit. Výjimka je nepřiměřeně podrobná, neboť odkazuje na zcela konkrétní společné povolení a sama jde do podrobnosti nepřípustné i pro územní plán s prvky regulačního plánu.

[22] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že považuje podanou kasační stížnost za nedůvodnou a rozsudek krajského soudu za věcně správný, zákonný a přezkoumatelný. Zdůraznil, že v kasační stížnosti nejsou uvedeny oproti námitkám proti změně č. 1 a obsahu podané správní žaloby žádné další skutečnosti ani tvrzení. Novinkou je pouze argumentace stran nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Se všemi uplatněnými návrhovými body se krajský soud podrobně a přezkoumatelně vypořádal.

[23] Z osob zúčastněných na řízení se k věci vyjádřil pouze stavebník [osoba zúčastněná na řízení 17)]. Rovněž uvedl, že kasační stížnost není důvodná a rozsudek krajského soudu je zákonný a přezkoumatelný. Dále odkazoval na relevantní pasáže rozsudku krajského soudu a odůvodnění změny č. 1.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud shledal splnění podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

III.A. Přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[26] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť teprve shledá-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu přezkoumatelným, lze přezkoumat případ i věcně. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, jímž je nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť z napadeného rozhodnutí nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost přichází v úvahu zejména tehdy, opomene-li správní soud na námitku účastníka zcela reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního

pokračování

soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). V nynější věci však rozsudek krajského soudu není stížen vadou nepřezkoumatelnosti z důvodů, jenž jsou popsány níže.

III.A.1. Námitka účelovosti pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu

[27] Pokud jde o přijetí výjimky jako změny územního plánu s prvky regulačního plánu, k tomu se krajský soud vyjádřil na několika místech svého rozsudku. Nejprve shrnul vývoj regulace území odpůrce, a to ve vztahu ke sporné ploše. V bodech 40 až 43 svého rozsudku uvedl, proč není nyní napadaná regulace pro tuto plochu novinkou, ale dlouhodobě plánovaným způsobem využití.

[28] Krajský soud připomněl, že již územní plán z roku 2000 umožňoval v nynější ploše Z.84 výstavbu bytových domů, jejichž dimenze omezoval počtem pater a podmínkou, že architektonicky budou vycházet z charakteristických prvků místní zástavby. Zachování možnosti výstavby nižších bytových domů tedy navazuje na územní plán z roku 2000. V bodě 127 svého rozsudku krajský soud poukázal na odůvodnění přijetí této regulace v podobě výjimky ve změně č. 1. Výjimka je odůvodněna zejména kontinuitou územního plánování, což krajský soud shledal jako legitimní. Dále v bodech 120 a 121 rozsudku krajský soud připomněl diskreční pravomoci odpůrce při přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu, a to i co do možností obsahu takového dokumentu.

[29] Z argumentace krajského soudu uvedené v jeho rozsudku ve výše specifikovaných bodech je zřejmé, že neshledal důvody pro domněnku, že by přijatá změna č. 1 co do své formy byla přijata účelově či jakkoli zneužívala možnosti, které jsou odpůrci stavebním zákonem dány. O tom je ostatně Nejvyšším správním soudem pojednáno i níže v případě vypořádání námítky nepřipustnosti podrobnosti sporné výjimky.

III.A.2. Vnitřní rozpornost územního plánu v důsledku výjimky

[30] Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal, že by se krajský soud nevypořádal s námitkou stěžovatelů stran vnitřní rozpornosti územního plánu odpůrce v důsledku výjimky. Této námitce se krajský soud explicitně věnoval v bodech 72 až 74 svého rozsudku.

[31] Krajský soud připomněl, že se touto námitkou již zabýval v předchozím řízení. Stěžovatel a) u krajského soudu napadl územní plán z roku 2023 návrhem na zrušení opatření obecné povahy, jímž se domáhal jeho zrušení v části, v níž v podkapitole F.1.6 vymezoval pro plochy „Bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI)“ pod bodem d.14) podmíněně přípustné využití plochy Z.84. Soud stěžovateli a) vyhověl a dnem právní moci rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 územní plán v tomto rozsahu zrušil. Důvodem byl procesní postup odpůrce při přijímání územního plánu, jímž stěžovatele a) zkrátil na procesním právu podat námitky. Krajský soud se v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 vyjádřil také k některým dalším námitkám, obdobným těm, které uplatňují stěžovatelé i v nyní projednávané věci (vnitřní rozpornost a nepřipustná podrobnost regulace), a shledal je nedůvodné. Závěry rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2024, č. j. 2 As 303/2023-64.

[32] Zcela konkrétně krajský soud danou námitku vypořádal v bodě 73 svého rozsudku. Není tedy pravdou, že by se uvedenou námitkou stěžovatelů krajský soud nezabýval. S ohledem na výše uvedené rozsudek krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

III.B. Problematika rozporu výjimky s charakterem území

[33] Jak již bylo uvedeno výše, je těžištěm návrhové argumentace stěžovatelů tvrzený rozpor výstavby bytových domů umožněný spornou výjimkou s charakterem území. Sporná výjimka totiž dle názoru stěžovatelů odporuje cílům a úkolům územního plánování.

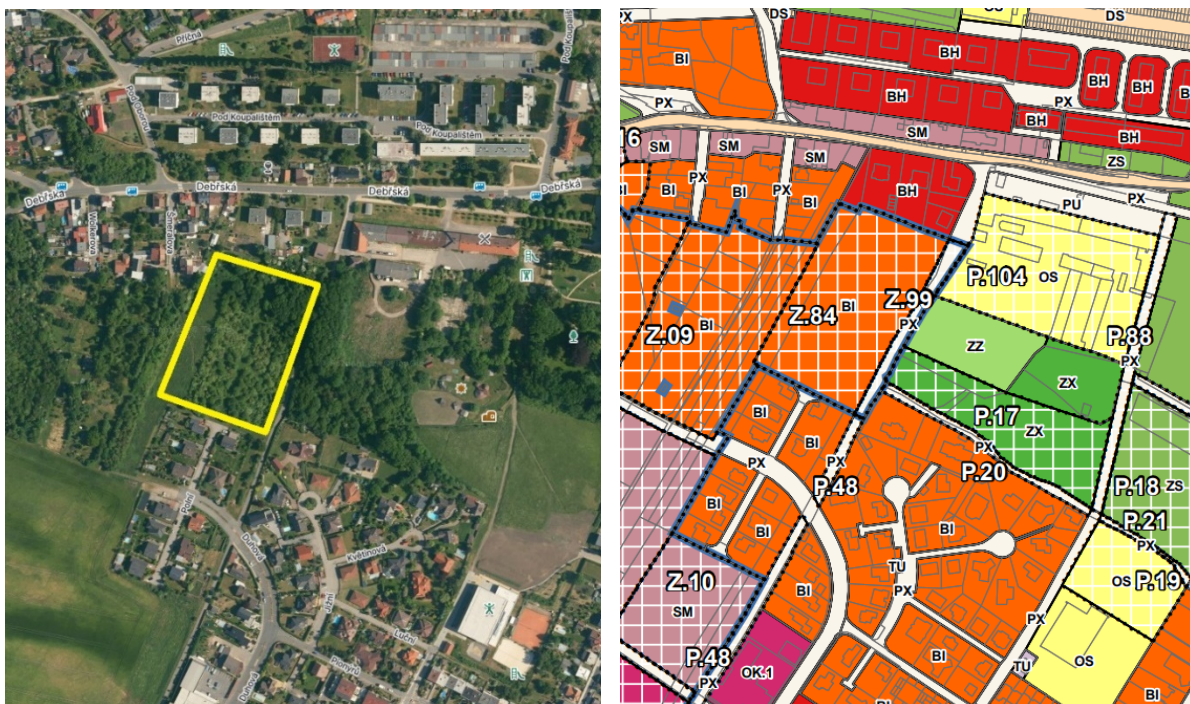
[34] Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona *je úkolem územního plánování zejména stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.*

[35] Podle § 19a stavebního zákona *se charakter území určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.*

[36] Stěžovatelé opětovně argumentují, že změna č. 1 v ploše Z.84 odporuje charakteru území, který je dle jejich názoru definován zástavbou ulic P., Duhová, Jižní, Luční a Květinová (které se nachází jižně od plochy Z.84 a kterou obývají stěžovatelé), a nikoliv tedy již zástavbou území ulic Debrská a Pod Koupalištěm (které se nachází severně od plochy Z.84 a která je tvořena převážně bytovými domy). Obecně lze s krajským soudem souhlasit v tom, že při posuzování charakteru území je nutné zvolit vhodně rozsah území, od kterého je tento charakter odvozován. Nelze se omezovat striktně na bezprostředně navazující území, ale je potřeba posoudit urbanistický celek a jeho návaznosti.

[37] Odpůrce v rozhodnutí o námitkách (str. 96 textové části napadeného OOP) uvedl, že při posuzování charakteru území se nelze omezovat striktně na bezprostředně navazující území, ale je potřeba posoudit urbanistický celek a jeho návaznosti. Plocha Z.84 je umisťována do rozsáhlé proluky mezi zástavbou rodinných domů na jihu a zástavbou rodinných a bytových domů na severu podél ulice Debrská. Nesouhlasil s tím, že by se relevantní území omezovalo jen na plochy zařazené do stejného funkčního využití, a upozornil, že bytové domy severně od plochy Z.84 mají i tři až pět podlaží. Tvrzení stěžovatelů o ostrém kontrastu mezi rodinnými a bytovými domy je nadsazené, protože severně od plochy Z.84 jsou bytové domy umístěny mezi rodinnými domy a žádný ostrý kontrast nevzniká. Na níže uvedeném obrázku situaci ve shodě s odpůrcem demonstroval krajský soud. Nejvyšší správní soud považuje přiložení níže uvedeného grafického znázornění situace rovněž za potřebné pro posouzení argumentace stran v potřebném kontextu.

pokračování



Plocha Z.84 na leteckém snímku z webu mapy.cz (vlevo) a výřezu z hlavního výkresu územního plánu po nabytí účinnosti napadeného OOP (vpravo)

[38] Z výše uvedeného je zřejmé, že obě lokality (na sever i na jih od plochy Z.84) se nacházejí v blízkosti plochy Z.84 a navazují na ni. Krajský soud proto důvodně uvedl, že urbanistickou strukturu je třeba hodnotit v rámci širšího okolí záměru, a nejen z hlediska nejbližšího okolí či dotčené plochy, na níž má být umístěn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 As 247/2022-62). Pro srovnání nelze vybírat ojedinělé objekty, které nemají vypovídací hodnotu o převažujícím charakteru posuzované oblasti. Zároveň platí, že charakter zástavby nemusí zůstat v čase absolutně neměnný. Krajský soud rovněž správně zdůraznil, že charakter území je pojmem širším (než „charakteristické prvky místní zástavby“), a proto nevylučuje – dokonce spíše vyžaduje – aby odpůrce zohlednil širší území než jen bezprostředně sousedící zástavbu (bod 100 rozsudku krajského soudu). Z rozhodnutí o námitkách je zřejmé, že odpůrce vychází při posuzování charakteru území z širšího území než stěžovatelé a jmenuje konkrétní stavby (bytové domy v ul. Debrská), které do „relevantního území“ podle jeho názoru spadají a od nichž odvozuje, že mísení rodinných a bytových domů charakteru území odpovídá. Stěžovatelé mají pravdu, že se ve zcela bezprostředním sousedství plochy Z.84 na jižní straně nacházejí nižší rodinné domy. Zároveň ale sami připouští, že na severu s plochou Z.84 bezprostředně sousedí nižší bytové domy o dvou podlažích s rovnými střechami. Tyto bytové domy přitom nejsou osamělým prvkem v daném území, neboť na severní straně ulice Debrská se nachází zástavba vyšších bytových domů (bod 103 rozsudku krajského soudu).

[39] Tomu, jak bylo „relevantní území“ pro účely zkoumání urbanistické struktury vymezeno, nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvod, proč posuzovat plochu Z.84 pouze optikou regulace ploch (a jejich zástavby) na jih od ní, a nikoli již na sever. Regulace pro plochu Z.84 není v kontextu okolních ploch excesivní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020,

č. j. 10 As 197/2019-46, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Není pravdou, jak tvrdí stěžovatelé v kasační stížnosti, že by krajský soud nehodnotil výjimku (jí stanovené parametry) jako celek. Toto hodnocení krajský soud provedl v bodech 104 a 105 svého rozsudku. Zároveň shledal, že regulace daného území připuštěná spornou výjimkou se v daném území nikterak nevymyká.

[40] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem (body 99 až 100 jeho rozsudku), že uvedenému hodnocení nebrání ani závazné stanovisko NOÚP. Stanovisko totiž vycházelo z obsahových požadavků předchozího územního plánu, konkrétně podmínky, že „*architektura všech objektů musí svým řešením vycházet z charakteristických prvků místní zástavby*“. Tato podmínka se však již nepromítla do obsahu Změny č. 1, která je přezkoumávána nyní. Stanovisko se tak zabývalo jinou otázkou, než která je posuzována nyní.

III.C. Otázka neúměrnosti zátěže z dopravy a otázka nedůvodnosti a nepřiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů

[41] Stěžovatelé v návrhu na zrušení územního plánu dále namítali, že umožnění zástavby o parametrech výjimky na ně bude mít zásadní negativní dopady. V tomto ohledu upozorňovali zejména na zcela zásadní nárůst emisí z dopravy a neúměrného navýšení intenzity zejména dopravního využití území, ale i další závažné negativní vlivy (například nárůst emisí prachu, hluku či vibrací). Nepřiměřenost zásahu do svých práv stěžovatelé spatřovali zejména ve zvýšení dopravního zatížení. Uváděli, že stav komunikace v ulici Polní není vhodný pro takovou dopravní zátěž, jakou bude generovat osm bytových domů, a to s ohledem na rozměry komunikace a její povrch. Obdobná argumentace byla stěžovateli vznesena i v námitkách uplatněných proti návrhu změny č. 1.

[42] Krajský soud nejprve uvedl, že odpůrce se v rozhodnutí o námitkách zabýval přiměřeností zásahu do práv stěžovatelů daného zvýšenou dopravní zátěží. Učinil tak ale pouze obecně a nezohlednil přitom stav komunikace v ulici P.. Krajský soud měl ale zároveň za to, že nešlo o pochybení, neboť odpůrce nebyl povinen do takové podrobnosti zacházet.

[43] Krajský soud uvedl, že otázka souladu s požadavky na veřejnou dopravní infrastrukturu spadá do fáze realizační, tj. do územního řízení [srov. § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], respektive řízení o povolení záměru [§ 193 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon]. Zdůraznil, že územní plán je nástrojem koncepčním, a proto běžně nemůže zacházet do takové míry podrobnosti. Dále krajský soud poznamenal, že regulační plán naproti tomu již má či může řešit podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Obdobné platí, je-li územní plán pořizován s prvky regulačního plánu (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 105/2021-57). Krajský soud se dále domníval, že by odpůrce pořídil změnu č. 1 jako územní plán s prvky regulačního plánu, bylo zcela na jeho vůli, zda stanoví také podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

pokračování

[44] S těmito závěry krajského soudu ale Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Účelem územně plánovací dokumentace je vytvářet územní předpoklady využití území. To v případě vymezování nových ploch a stanovení regulativů jejich využití nutně znamená též zajištění územních předpokladů pro začlenění návazně umísťovaných záměrů do území, včetně např. dopravní dostupnosti. To vše samozřejmě v měřítku příslušného stupně územně plánovací dokumentace. V případě regulačního plánu či územního plánu s prvky plánu regulačního, jímž je v určité vymezené ploše připuštěno (byť podmíněně) umístění určitého (poměrně podrobně specifikovaného) záměru, je zcela logickým předpokladem též prověření potřeby a zajištění území pro jeho adekvátní dopravní obsluhu bez zátěže okolního území, která by neodpovídala charakteru a stavu či možnostem změny tohoto území.

[45] V situaci, kdy stěžovatelé již v námitkách vznesených v procesu pořizování změny č. 1 konkrétně uváděli, proč mají za to, že je dopravní dostupnost plánovaného záměru přes ulici Polní vyloučena (a dle jejich názoru není řešena jinak), bylo povinností odpůrce se s touto námitkou vypořádat a poukázat na to, jak změna č. 1 řeší problematiku možného dopravního napojení zamýšlené plochy.

[46] Povinností krajského soudu proto v dalším řízení bude posoudit, jak se odpůrce vypořádal s námitkami ohledně dopravního napojení a obslužnosti nově regulované plochy a jejich dopadů na území optikou výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu.

[47] Krajský soud ale správně uvedl, že není úkolem odpůrce v územním plánování vyřešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníkem pozemku a tvrzeným odlišným vlastníkem tělesa komunikace na něm. Stejně tak odpůrce nepochybil, pokud se v rozhodnutí o námitkách podrobně nezabýval tvrzeným zásahem do vlastnického práva stěžovatelů spočívajícím v poklesu hodnoty nemovitostí.

III.D. Otázka nepřipustné podrobnosti a nesrozumitelnosti navrhované výjimky

[48] V neposlední řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelů stran nepřipustné podrobnosti změny č. 1 a nesrozumitelnosti její formulace.

[49] Po připomenutí Nejvyšší správní soud opětovně uvádí, že sporná výjimka ve změně č. 1 zní: „*plocha Z.84 – v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr „Vilové domy, ul. P., K.“ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08. 09. 2022“.*

[50] Pokud jde o otázku (ne)připustné podrobnosti dané výjimky je třeba předeslat, že Nejvyšší správní soud ve vztahu k regulativům v územních plánech dovodil, že „*regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby* [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006

ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.), a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, č. 3627/2017 Sb. NSS).

[51] Jinými slovy i územní plán může obsahovat obecné regulativy možných parametrů zástavby, aniž by bylo nutné vždy vydávat regulační plán. Judikatura také dále umožnila, aby územní plán ve výjimečných případech obsahoval i dosti podrobnou úpravu, pokud se jedná o podmíněně přípustné využití. K tomuto viz závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS: „Textová 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).“

[52] Takto stanovené podrobnosti by však svou povahou neměly překročit určitou mez. Přípustnou míru podrobnosti územního plánu například překračuje regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě. Prvky regulačního plánu mohou být v územním plánu obsaženy, jen když zastupitelstvo obce rozhodlo, že územní plán bude pořízen s prvky územního plánu (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS).

[53] Jak již bylo opakovaně uvedeno výše, změna č. 1 je pořízena jako územní plán s prvky regulačního plánu. To znamená, že jde o dokument, který stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ale v některých částech obsahuje i podrobnější regulace, typické pro regulační plán. Jde tedy o formu územního plánu (jeho změny), která umožňuje detailnější nastavení podmínek pro využití pozemků a uspořádání staveb v konkrétních oblastech obce. Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že čtyři ve výjimce výslovně stanovené podmínky (maximální počet bytových domů, maximální výška domů, maximální zastavěná plocha a minimální plocha zeleně) svou podrobností nevybočují z mezí podrobnosti náležející územnímu plánu s prvky regulačního plánu.

[54] Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje se závěrem krajského soudu, pokud jde o hodnocení dovětku k výslovně uvedeným regulativům ve znění „vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr, Vilové domy, ul. P., K.“ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08. 09. 2022. „Podle krajského soudu je možný jen jeden výklad výjimky, a to ten, podle něž dovětek fakticky nemá žádný normativní význam. Tento svůj závěr však krajský soud nijak neodůvodnil.“

[55] Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovateli, že význam dovětku není jednoznačný. Samotný text výjimky nesporně připouští i výklad, podle něž se kromě výslovně uvedených

pokračování

regulativů v podrobnostech „odkazuje“ na další podmínky obsažené ve specifikovaném rozhodnutí.

[56] Oba uvedené výklady jsou jistě problematické. Výklad krajského soudu předpokládá, že odpůrce učinil citovaný dovětek součástí výjimky, aniž tím mínil regulaci v podobě čtyř výslovně uvedených podmínek jakkoliv doplnit. To ovšem odporuje předpokladu racionálního normotvůrce. Slabinou výkladu „s dovětkem“ je pro změnu nadbytečnost čtyř výslovně uvedených regulativů, které nepochybně jsou již zahrnuty v podmínkách odkazovaného povolení.

[57] Nejvyšší správní soud nepochybuje, že krajský soud ke svému závěru dospěl v zájmu srozumitelnosti a předvídatelnosti regulace provedené výjimkou. Takto však při interpretaci územně plánovací regulace postupovat nelze. Měl-li krajský soud za to, že k dovětku odkazujícímu na společné povolení nelze z určitých důvodů přihlížet, měl v jeho rozsahu napadenou územně plánovací regulaci zrušit, nikoliv se pokoušet ji interpretovat tak, že problematický dovětek fakticky eliminoval.

[58] V dalším řízení proto krajský soud znovu posoudí formulaci výjimky z hlediska její srozumitelnosti, jednoznačnosti a zákonnosti. Přitom vezme v potaz i to, že odkazované společné povolení je individuálním správním rozhodnutím (tedy aktem vydaným za účelem úpravy práv individuálně určených osob v konkrétní věci, aktem vydaným v řízení s omezeným počtem účastníků, aktem bez dalšího neveřejným); navíc jde v konkrétním případě o rozhodnutí, které nikdy nenabýlo právní moci a v době přijímání změny č. 1 bylo již zrušeno.

[59] Shledá-li krajský soud z těchto či jiných důvodů uvedenou část napadené regulace nezákonnou, zruší ji. V opačném případě náležitě odůvodní, proč ji navzdory výše uvedeným argumentům neshledává nesrozumitelnou.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[60] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, pročež napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. září 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu