



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci navrhovatele: **J. S.**, zastoupeného Mgr. Michaelem Vamberou, advokátem se sídlem K Drkolnovu 646, Příbram, proti odpůrci: **město Roztoky**, se sídlem nám. 5. května 2, Roztoky, zastoupenému Mgr. Filipem Smějou, advokátem se sídlem Varšavská 38, Praha 2, za účasti: **O. K.**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Regulačního plánu X, schváleného usnesením odpůrce ze dne 29. 5. 2024, č. j. UZ-47-5/24, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2025, č. j. 51 A 16/2025 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **j e p o v i n e n** navrhovateli zaplatit na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Michaela Vambéry, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrce schválilo usnesením ze dne 29. 5. 2024, č. j. UZ-47-5/24, opatření obecné povahy – Regulační plán X („regulační plán X“), které nabylo účinnosti dne 5. 7. 2024. Regulační plán X zařadil pozemky č. XA, XB a XC v k. ú. X („dotčené

pozemky“), které vlastní navrhovatel, do bloků B2.3 a B2.4 s vymezenými stavebními parcelami a stanoveným způsobem využití ploch RD – plochy bydlení v rodinných domech, respektive PV – ploch veřejných prostranství (viz hlavní výkres). Současně v dotčené lokalitě vymezil veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění – dopravní a technickou infrastrukturu (VD1), které zasahují zčásti nebo zcela dotčené pozemky, a to za účelem prodloužení místní komunikace (viz výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací).

[2] Proti návrhu regulačního plánu X podal navrhovatel námitky. V nich tvrdil, že navrhovaná trasa místní komunikace (vymezená v návrhu jako veřejně prospěšná stavba s možností vyvlastnění), koncipovaná jako prodloužení dosavadní ulice X severozápadním směrem a spojení s ulicí X, jež bude prodloužena jihozápadním směrem, významně zasahuje dotčené pozemky a znemožní jejich efektivní využití. Domáhal se úpravy návrhu regulačního plánu tak, aby byla plánovaná část místní komunikace zasahující dotčené pozemky zrušena. Jako alternativu pak navrhl prodloužení ulice X a následné vytvoření slepé komunikace jižním směrem, která by zajistila obsluhu nově vzniklých parcel. Podle navrhovatele by k tomuto řešení mohl odpůrce využít své vlastní pozemky, čímž by současně respektoval zájmy soukromých vlastníků.

[3] Součástí odůvodnění regulačního plánu X je rozhodnutí o námitce navrhovatele, již odpůrce nevyhověl. Připustil, že navržená komunikace prochází přes pozemek navrhovatele a zabírá část nově vymezených parcel ve vlastnictví navrhovatele a odpůrce. Situaci však lze řešit vzájemným prodejem pozemků. Alternativa předkládaná navrhovatelem pouze odsunula problém na jiný pozemek k tíži jiného vlastníka. Současně by narušila urbanistickou i dopravní koncepci předvídanou v územní studii X z roku 2020. Dle požadavku projektanta i pořizovatele musí komunikace třetí třídy navazovat až na západním okraji celé lokality na již vybudovanou komunikaci na pozemku parc. č. XD. Vyhovění požadavku navrhovatele by popřelo napojení na komunikační skelet, který odpůrce graficky znázornil.

[4] Navrhovatel se u Krajského soudu v Praze („krajský soud“) domáhal zrušení regulačního plánu X v rozsahu vymezení bloků XE, XF, XG a XH. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem tomuto návrhu vyhověl. Regulační plán X s účinností od právní moci rozsudku zrušil v části jeho textového a grafického vymezení v rozsahu zahrnujícím dotčené pozemky.

[5] Krajský soud nejprve dospěl k závěru, že napadený regulační plán X není v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací (územní plán Roztoky). Nepřisvědčil ani argumentu dobré víry ve stav území vymezený v územním plánu. Následně se proto zabýval přiměřeností přijatého řešení.

[6] Podle krajského soudu je navrhovatel z hlediska budoucího využití pozemků parc. č. XB a XA navrženou regulací značně limitován. Možnost využití uvedených pozemků k výstavbě je zúžena prakticky jen na možnost vybudovat trasu navržené veřejné komunikace, zbývající zastavitelné části jsou limitovány podobou navržených parcel pro rodinné domy, které se navíc zčásti nachází rovněž na pozemcích odpůrce. Aby takto široké omezení vlastnického práva mohlo obstát, muselo by sledovat legitimní cíl, jehož by nebylo možné dosáhnout jiným způsobem. Odpůrce však dostatečně nezohlednil možnosti menšího omezení vlastnického práva navrhovatele.

pokračování

[7] Navrhovatel ve svých námitkách přestřel alternativu sítě budoucích místních komunikací, konkrétně přesunutí komunikace severněji tak, aby zabírala pouze pozemky odpůrce. Odpůrcem uvedené důvody, proč nevyužít městské pozemky a nezvolit navrhovanou alternativu, však podle krajského soudu nemohou obstát. Argument přesunutím problému na jiný pozemek k tíži jiného vlastníka je problematický, neboť tímto jiným vlastníkem je sám odpůrce. Naopak by v tomto případě zmizel problém nedosažení dohody vlastníků a případné nutnosti vyvlastnění. Pokud je sledovaným cílem napadeného regulačního plánu výstavba sítě místních komunikací, jejichž vlastníkem může být pouze obec, odpůrce měl primárně využít své vlastní pozemky. K využití soukromých pozemků měl přistoupit teprve tehdy, pokud městské pozemky z relevantního důvodu využít nešlo. Specifické okolnosti svědčící pro využití soukromých pozemků navrhovatele namísto pozemků odpůrce krajský soud v této věci neshledal.

[8] Narušení urbanistické koncepce podle krajského soudu takovou specifickou okolností být nemůže. Nic totiž nenasvědčuje tomu, že by regulačním plánem navrhovaná varianta byla jedinou možností, jak vybudovat komunikační síť spojující dosud nepropojené ulice. Navrhovatel alternativní variantu přestřel. Odpůrce sice nebyl povinen navrhovatelem předložené řešení následovat, nemohl však zcela zavrhnout možnost pokusit se využít primárně své (městské) pozemky prostým odkazem na urbanistickou koncepci. Pokud chtěl odpůrce přesto prosadit jím navrhované řešení, měl navrhovateli předložit adekvátní kompenzaci, např. formou dohody o směně pozemků. Nemůže poté obstát ani argument budoucí dohodou vlastníků (navrhovatele a odpůrce – pozn. NSS), pokud jeden z nich využije svého postavení územního samosprávného celku a nastaví poměry v území tak, že se pro něj výchozí podmínky pro uzavření takové dohody stávají nepoměrně výhodnější. Odpůrce takto disponuje „trumfem“ v podobě možnosti vyvlastnění, nebude-li dohoda uzavřena.

[9] Podobně problematický je poukaz na budoucí dohodu i v případě rozvržení nových parcel č. XI, XJ a XK, které jsou situovány jak na území navrhovatele, tak na území odpůrce. Odpůrce sice rovněž proklamuje upřednostnění dohody, přehlíží však, že nutnost vyjednávání o dohodě by zcela odpadla, pokud by nové parcely pro budoucí obytné domy byly vymezeny pouze v rámci pozemku jediného vlastníka. Dostatečnými pak krajský soud neshledal ani zbylé důvody uváděné odpůrcem. Urbanisticko-architektonický prvek regulace nemůže být automaticky upřednostňován před právy dotčených vlastníků. Kýženou vyváženost však krajský soud v rozštěpení nových parcel mezi pozemky navrhovatele a odpůrce postrádá.

[10] Poukaz odpůrce na potřebu ochrany zemědělského půdního fondu či volné krajiny je podle krajského soudu lichý. Není zřejmé, jak by řešení zvolené odpůrcem mělo být ochráně zemědělské půdy či volné krajiny více ku prospěchu. Stejně tak krajský soud za relevantní nepokládal argument vysokou odborností zpracovatelů dokumentace k regulačnímu plánu X. Odpovědnost za přijaté řešení nese odpůrce, neboť v jeho pravomoci je regulační plán schválit. I když tedy odpůrce disponoval zdařilou urbanistickou koncepcí, neměl rezignovat na možnost pokusit se k dosažení požadovaného cíle využít primárně jen své vlastní městské pozemky. Tuto možnost však bez zřejmého důvodu nevyužil.

II. Kasační stížnost odpůrce a vyjádření navrhovatele

[11] Odpůrce (dále „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[12] Krajský soud zaprvé nesprávně posoudil otázku nezbytnosti, respektive přiměřenosti vedení plánované místní komunikace. Opominul existenci specifických okolností v území, které odůvodňují přednostní vedení této komunikace přes dotčené soukromé pozemky.

[13] Územní plánování je činností koncepční, stavební zákon obci neukládá povinnost předem dosáhnout dohody se soukromými vlastníky dotčených pozemků. Obec je oprávněna navrhopvat změny ve funkčním využití území bez souhlasu vlastníků. Ochrana vlastnictví není absolutní a jednotlivec neudělením souhlasu nemůže vetovat veřejný zájem. Postoj krajského soudu, který fakticky vyžaduje předběžnou shodu obce s vlastníkem jako podmínku plánovacího procesu, nemá zákonnou oporu a nepřiměřeně zasahuje do samosprávné pravomoci obce. Požadavek nabídnout navrhovateli směnu pozemků či jinou kompenzaci za prosazení řešení podle regulačního plánu překračuje rámec „dohlížecí“ činnosti soudu.

[14] Krajský soud dále pochybil při poměřování veřejného zájmu s individuálním právem navrhovatele. Podcenil význam ucelené urbanistické koncepce, již postavil na roveň soukromému vlastnickému právu navrhovatele. Nereflektoval přitom, že dotčená regulace sleduje významný veřejný zájem a že míra dopadu na veřejnost je nesrovnatelně vyšší než újma jednotlivci. Přístup stěžovatele splňoval kritéria proporcionality formulovaná judikaturou NSS. Zvolená regulace sleduje legitimní cíl v podobě vybudování dopravní infrastruktury, a to v nezbytné a přiměřené míře. Odpůrce minimalizoval omezení vlastnických práv navrhovatele na nejnutnější rozsah, neboť komunikace zasahuje pouze část jeho pozemků a ostatní nové komunikace obdobně procházejí i přes pozemky jiných vlastníků. Nejedná se proto ani o řešení diskriminační nebo svévolné.

[15] Za druhé krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav. Jeho závěr, že napadená regulace není jediným možným řešením a že odpůrce mohl využít i vlastní pozemky, totiž nemá oporu v podkladech regulačního plánu a je s nimi v přímém rozporu.

[16] Krajský soud vyšel ze skutkového závěru, že stěžovatel mohl vést spornou místní komunikaci po svých vlastních pozemcích zejména (parc. č. XL a XM). Ve správním spisu se však nenachází žádný dokument, analýza nebo vyjádření, z něhož by vyplývalo, že alternativní trasování komunikace po městských pozemcích je technicky, prostorově či urbanisticky reálné, ani že by mohlo sloužit jako rovnocenná náhrada za trasu navrženou regulačním plánem X. Z obsahu spisu vyplývá opak. Stěžovatel již v řízení tvrdil, že trasu komunikace není možné vést jinak, aniž by došlo k narušení urbanistické koncepce, vzniku slepých ulic či narušení dopravní obslužnosti.

[17] Dle stěžovatele poté v protikladu k závěru krajského soudu existovaly specifické okolnosti, v důsledku kterých měla být komunikace vedena přednostně po dotčených pozemcích, nikoli po pozemcích města. Navržené řešení představuje jedinou možnost, jak

pokračování

naplnit koncepční záměr. Neexistuje jiné řešení, které by zároveň respektovalo cíle kvalitního urbanistického využití daného území, což potvrzuje i skutečnost, že napadená koncepce je udržována a průběžně prověřována již více než 30 let. Nejde přitom o koncepci zastaralou či formální, naopak odpovídá soudobým potřebám. Přináší funkčně a prakticky odůvodněné řešení z hlediska bezpečnosti, čitelnosti veřejného prostoru i každodenního užívání. Základním principem urbanistické koncepce, z níž regulační plán X vychází, je poté systém propojených průjezdných místních komunikací, záměrně vylučující slepé ulice, a to s cílem zajistit prostupnost území a efektivní dopravní obslužnost jednotlivých pozemků. Dopravní řešení lokality X je třeba chápat jako celek a alternativní řešení trasování komunikací by narušilo logiku a funkčnost této propojené dopravní struktury. Alternativa předestřená navrhovatelem nezajistí dopravní propojení zamýšlené koncepcí. Zvolené řešení je přitom výsledkem prověřování ostatních variant a následného odborného konsenzu. Skutečnost, že vedení komunikace způsobem navrženým v regulačním plánu X, je nejvhodnější reálně proveditelnou možností, potvrzuje i vývoj územně plánovacích dokumentací obce za posledních 30 let. Z historické územně plánovací dokumentace stěžovatele plyne, že posuzovaný urbanistický koncept byl opakovaně prověřován a zachován. S navrhovaným řešením počítal již územní plán stěžovatele z roku 1994. I s ohledem na provedenou územní studii X (v letech 2017 – 2020) se jedná o promyšlený urbanistický návrh, na němž panuje odborná shoda a který se osvědčil v dlouhodobém horizontu.

[18] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[19] Cíle v podobě výstavby rodinných domů a související infrastruktury je možné dosáhnout mnoha způsoby. Jedná se o území bez zástavby, takže je možné navrhnout takřka cokoli. Návrh architektů je přes jejich nespornou odbornost odtržený od reality. Není pravdou, že existuje toliko jediné (nyní zvolené) řešení a ostatní nejsou možná. Při zvolení jiné koncepce by nutně nemusely vzniknout ani slepé ulice. Nadto v blízkém okolí dotčené lokality se slepé ulice nacházejí (např. ul. X, X, X či X). Proti návrhu regulačního plánu pak uplatnili námitky i vlastníci jiných pozemků. Ani těmto námitkám stěžovatel nevyhověl s odůvodněním rozporu s urbanistickou koncepcí. Stěžovatel je tudíž jediným subjektem, jemuž přijaté řešení vyhovuje, neboť jím maximalizuje využití vlastních pozemků pro výstavbu rodinných domů.

[20] Požadavek stěžovatele, aby se ve spisu nacházel podklad pro alternativní možnost trasování ulic, je absurdní. Po jednotlivých vlastnících nelze požadovat, aby předložili konkurenční návrh. Zpracování dokumentace je nákladné a některé povinné přílohy ani soukromí vlastníci předložit nemohou, neboť nejsou oprávněni k jejich získání. Navrhovatel nicméně předložil přehledný výkres týkající se jeho pozemku. Z doprovodného textu bylo zcela zřejmé, čeho chce dosáhnout. Bylo proto na stěžovateli, aby přednesl relevantní argumenty, proč takové změny možné nejsou.

[21] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[22] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

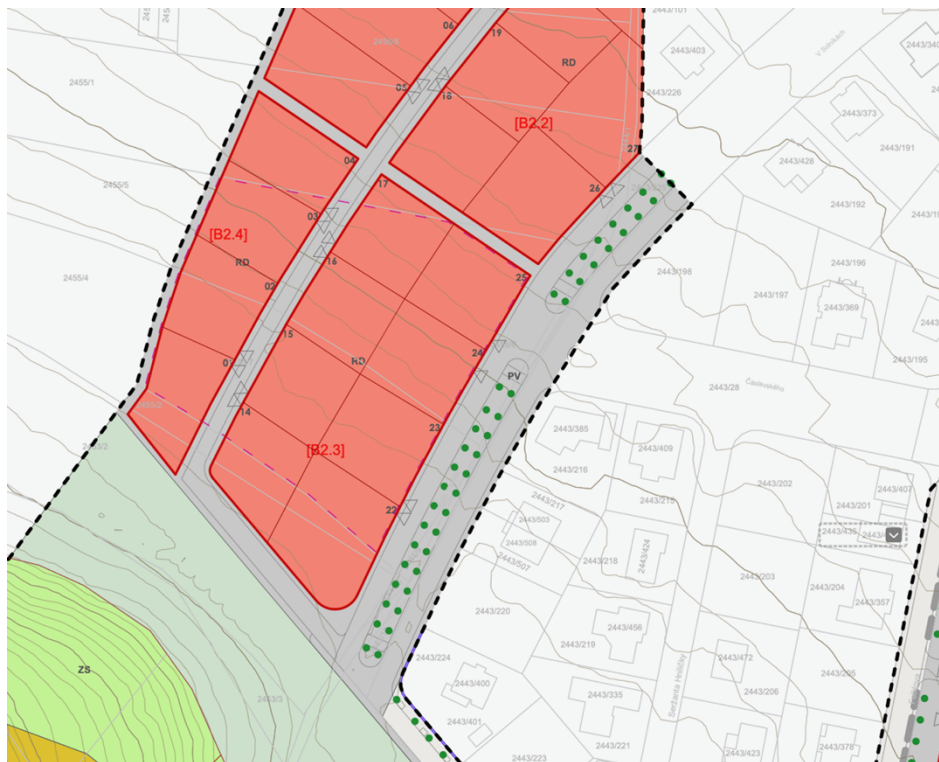
[23] Kasační stížnost **není** důvodná.

[24] Mezi účastníky je nesporné, že regulační plán X zařadil dotčené pozemky do ploch s podmínkami využití území uvedenými výše v bodu [1]. Nejvyšší správní soud přikládá pro ilustraci výřez z katastrální mapy zobrazující dotčené pozemky navrhovatele (parc. č. XA, XB a XC)

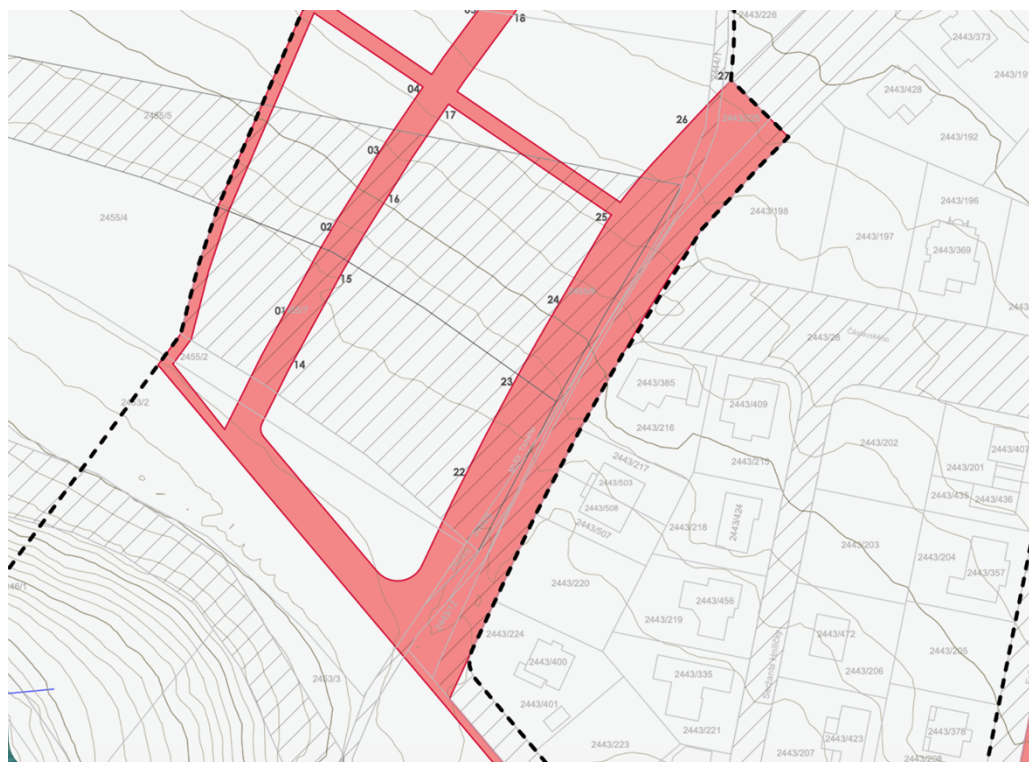


[25] Dále NSS přikládá výřez z hlavního výkresu (tvořícího přílohu regulačního plánu X) zobrazující zařazení dotčených pozemků do bloků XG a XH s vymezenými stavebními parcelami a stanoveným způsobem využití ploch RD – plochy bydlení v rodinných domech, respektive PV – plochy veřejných prostranství.

pokračování



[26] Konečně níže uvedený výřez z výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací (tvořícího přílohu regulačního plánu X) zobrazuje navrženou veřejně prospěšnou stavbu s možností vyvlastnění – dopravní a technická infrastruktura (VD1), a sice pozemní



komunikaci.

[27] Není sporu o tom, že uvedené řešení zasahuje do vlastnického práva navrhovatele. Spornou otázkou v tomto případě je, zda je uvedené řešení proporcionální. Jinými slovy tedy, zda stěžovatel zasáhl do vlastnického práva navrhovatele pouze *v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli*, jímž je v tomto případě výstavba sítě veřejných komunikací pro budoucí rodinné domy. Za účelem toho musel soud rovněž posoudit, zda stěžovatel zásah dostatečně odůvodnil.

[28] Podle § 61odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., („stavební zákon“) *regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. 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.*

[29] Z judikatury NSS i Ústavního soudu vyplývá obecná zdrženlivost při přezkumu územně plánovací dokumentace. Územní plánování patří do samostatné působnosti obce a zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Stanovit funkční využití území „*je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). V rámci územního plánování „*vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.*“ (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, dále rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2024, č. j. 7 As 213/2023 - 51).

[30] Je poté běžné, že územně plánovací dokumentace zasahuje do vlastnických práv dotčených subjektů. Samotná existence takového zásahu však nemůže být podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy „*veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“ Neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro jeho pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť „*z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití*“ (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

pokračování

[31] Z uvedeného ovšem nelze dovodit, že krajské soudy by měly zcela rezignovat na zkoumání odůvodnění územně plánovací dokumentace, a to obzvlášť tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, čj. 1 As 337/2018 - 48, bod 38). Těmto požadavkům musí odpovídat i odůvodnění zásahu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2025, č. j. 8 As 48/2024 - 68).

[32] V námitkách proti návrhu regulačního plánu X navrhovatel uváděl, že navrhovaná pozemní komunikace zabírá značnou část jeho pozemku p. č. XA. Bez jeho souhlasu nebude možné výstavbu pozemní komunikace uskutečnit. Z parcel označených jako XI, XJ a XK (viz výše výřez hlavního výkresu) zůstává polovina jejich plochy ve vlastnictví navrhovatele, druhá ve vlastnictví stěžovatele, výstavba v těchto parcelách je tak znemožněna, neboť by předpokládala dohodu vlastníků. Pokud stěžovatel autoritativně rozhoduje o budoucím využití pozemků, měl by pro „znehodnocení“ pozemní komunikací využít primárně svoje vlastní pozemky a respektovat zájmy soukromých vlastníků. Z těchto důvodů navrhovatel přdestřel alternativní trasování pozemní komunikace. Namísto prodloužení dosavadní ulice X mělo dle něj dojít k prodloužení ul. X (rozšíření komunikace mezi parcelami XN a XO – viz výřez hlavního výkresu). Přístup k parcelám XI a XJ měl být řešen slepou obousměrnou komunikací s případným obratištěm na úrovni parcely XP.

[33] Stěžovatel námitce nevyhověl. Nepřisvědčil argumentu, že výstavba na regulačním plánem vymezených parcelách by kvůli rozdílným vlastníkům nebyla uskutečnitelná, neboť existuje možnost budoucí dohody o vzájemném odprodeji části pozemků, nadto se jedná až o následnou otázku, jež netvoří předmět regulačního plánu. Totéž se uplatní pro argument nemožností vybudovat pozemní komunikaci. Alternativní návrh umístění pozemní komunikace stěžovatel odmítl s tím, že by jím došlo k narušení urbanistické koncepce určené jak územní studií X, tak návrhem regulačního plánu. Zrušením komunikace plánované jako prodloužení ulice X by byl popřen níže vyobrazený komunikační skelet. Současně by došlo k popření dopravní koncepce navržené územní studií X i návrhem regulačního plánu.



[34] Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné i v případě pořizování územně plánovací dokumentace klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje přestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, a dále rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu [nález z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15]. Není tedy možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48). Míra konkrétnosti námítky pak předurčuje míru podrobnosti jejího vypořádání (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101).

[35] V projednávané věci NSS shledal podstatným, že námitky proti návrhu regulačního plánu navrhovatel poměrně podrobně odůvodnil. Stěžovatel při vypořádání námitek navrhovatele proti trasování pozemní komunikace odkázal jednak na grafické znázornění komunikačního skeletu, jednak, a to především, na územní studii X z roku 2020. Podcenění významu územní studie X krajským soudem tvoří poté také stěžejní argument stěžovatele v kasační stížnosti.

[36] Podle § 25 odst. 1 stavebního zákona spadají mezi územně plánovací podklady územní studie, *které ověřují možnosti a podmínky změn v území*. Územně plánovací podklady podle téhož ustanovení *slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace*. Podle § 30 stavebního zákona *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí*.

pokračování

[37] Územní studie X se posuzované lokalitě věnuje především v části 3.2 Okraj města. Studie uvádí, že řešení uzavření severního okraje města X neklade přílišné infrastrukturní nároky vzhledem k navrhovanému využití bydlení. Dotvoření struktury města znamená dokončení započaté infrastruktury a její uzavření a zokruhování. V oddílu 3.2.1 Dopravní infrastruktura studie uvádí pouze tolik, že „[l]okalita je vymezena ulicemi X, X a X. Systém obslužných komunikací je doplněním severní strany ulice X ve standardu profilu ulice X včetně charakteristického osového dvouřadého stromořadí. Obsluha navrhované zástavby rodinných domů a areálu veřejné vybavenosti je zajištěna z dokončené ulice X, která je řešena jako obytná zóna MK-D1 8/5/20 (větev „A“). Dále je zástavba napojena i MK-D1 6,5/20 (větev „2“) v prodloužení ulice X.“

[38] Územní studie X zde ani nikde jinde blíže nespecifikuje dopravní koncepci, na kterou se při vypořádání námítky navrhovatele proti návrhu regulačního plánu X odvolával stěžovatel. Ačkoli z příložených nákresů je patrné, že sledovaným účelem bylo dotvořit dopravní obslužnost v dané lokalitě tak, aby byla zachována určitá půdorysná symetrie pozemních komunikací, absentuje bližší zdůvodnění, proč je v oblasti „Okraj města“ zvolena „okružní“ varianta s prodloužením ulice X a prodloužením ulice X. Územní studie se rovněž nevyjadřuje k otázce slepých ulic či obecně k potřebám dopravní obslužnosti dané lokality, kvůli nimž by řešení slepou ulicí bylo vyloučeno.

[39] Z uvedeného Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že prostý odkaz na územní studii X v odůvodnění rozhodnutí o námítkce navrhovatele není dostatečný. Nejvyšší správní soud nepopírá význam územní studie jako podkladu pro územně plánovací dokumentaci. Nejedná se nicméně o podklad závazný, nýbrž o „neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu.“ (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014 - 26). Závaznou je teprve samotná územně plánovací dokumentace (zde regulační plán), která je výsledkem politického rozhodnutí samosprávy. Takové rozhodnutí se však musí pohybovat ve výše naznačených mantinelech a musí je doprovázet řádné odůvodnění.

[40] Ve shodě s uvedeným musí stěžovatel dostatečně odůvodnit rozhodnutí o zařazení pozemků navrhovatele do plochy s vymezenou veřejně prospěšnou stavbou s možností vyvlastnění, a to v kontextu konkrétní námítky navrhovatele. Stěžovatel však nepřednesl relevantní důvody, proč řešení navržené regulačním plánem X (a územní studií X) je skutečně jediným možným a že nelze sledovaného cíle (zajištění budoucí dopravní obslužnosti) dosáhnout jiným řešením, které bude k vlastnickému právu navrhovatele šetrnější. Na uvedeném nic nemění ani poukaz na grafické znázornění komunikačního skeletu. Z něj totiž jednak neplyne, že dopravní obslužnost v dané lokalitě nelze řešit jinak než navrženým řešením (sama územní studie uvádí, že se zde nekladou přílišné infrastrukturní nároky), jednak určitá půdorysná symetrie nemůže být jedinou hodnotou, na které je založena koncepce dopravní infrastruktury. Nejvyšší správní soud nepochybně, že existují důvody, proč skutečně alternativní řešení navržené navrhovatelem, nebo jiné alternativní řešení, není možné, resp. nedosahuje sledovaného cíle

v parametrech, které jsou z pohledu územního plánování zásadní. Stejně tak NSS nepopírá právo stěžovatele na politické rozhodnutí o způsobu využití svého území ve veřejném zájmu. Stěžovatel však musí dostatečně vyjevit úvahy, na základě kterých k tomuto rozhodnutí dospěl.

[41] Skutečnost, že stěžovatel takové úvahy poměrně podrobně uvádí v kasační stížnosti, na závěru NSS nemůže nic změnit. Jak totiž NSS již mnohokrát konstatoval, správní orgán nemůže nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí dodatečně zhojit, tj. ani jednotlivé důvody zaměňovat či doplňovat, až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (např. rozsudky ze dne 20. 5. 2022, č. j. 8 As 267/2020 - 34, a ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 Afs 258/2022 - 32). Ve světle uvedeného proto NSS neshledal ani důvod pro nařízení jednání a provedení důkazu Odborným vyjádřením zpracovatelů regulačního plánu X ze dne 21. 7. 2025, které předložil stěžovatel.

[42] Nadto poukaz stěžovatele na skutečnost, že navrhované řešení naznačovala již dřívější územně plánovací dokumentace, sám o sobě taktéž neobstojí. Ačkoli je třeba ctít kontinuitu jako jednu ze zásad územního plánování, při pořizování nové územně plánovací regulace dochází k revizi existujícího stavu (kterou požadavek kontinuity nesmí znemožnit – srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 - 64). Vedle toho z územní studie X vyplývá, že návrh nového územního plánu stěžovatele z roku 2017 toto řešení neobsahoval. Navrhované prodloužení ulice X a ulice X se objevuje znovu až v návrhu územního plánu odpůrce z roku 2021, aby bylo následně změnou územního plánu opětovně vypuštěno s tím, že dopravní obslužnost vyřeší regulační plán na podkladě územní studie. Územní studie X se však, jak již uvedeno, tomuto řešení blíže nevěnuje a v zásadě je nastoluje jako dané.

[43] Nejvyšší správní soud však musí současně korigovat odůvodnění krajského soudu. V protikladu k názoru krajského soudu totiž část vypořádání námitek navrhovatele provedená stěžovatelem v odůvodnění regulačního plánu X obstojí. Pokud totiž navrhovatel argumentoval nemožností budoucí výstavby rodinných domů či dotčené pozemní komunikace v navržených plochách kvůli pluralitě vlastníků pozemků, které touto výstavbou budou dotčeny, NSS souhlasí se stěžovatelem, že takový argument je mimoběžný. Případné budoucí dosažení dohody vlastníků za účelem výstavby na jejich pozemcích je otázkou spadající mimo předmět územního plánování. Tento argument navrhovatele proto důvodnost jeho námitky proti návrhu regulačního plánu X založit nemohl.

[44] Stejně tak je třeba korigovat dílčí argument krajského soudu, podle něhož se měl stěžovatel nejprve pokusit o dohodu s navrhovatelem za účelem směny dotčených pozemků. Územní plánování je činností koncepční, směřující k úpravě budoucího využití území. Jako taková tato činnost nepředpokládá předchozí změny vlastnictví dokumentací dotčených pozemků tak, aby plánované změny v území mohly být uskutečněny. Z judikatury NSS (zejména usnesení rozšířeného senátu z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, rovněž vyplývá, že případnou náhradu za omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního (*a simili* regulačního) plánu či jeho změny.

pokračování

[45] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, poté platí, že „zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“. O uvedenou situaci se jedná v projednávané věci. V té je stěžejní, že krajský soud ve shodě s NSS uzavřel, že stěžovatel bez zřejmého důvodu nevyužil alternativní řešení, jež by méně intenzivně zasahovalo do vlastnického práva navrhovatele. Na stěžovateli proto bude, aby důvod, proč nelze sledovaného cíle dosáhnout jiným řešením v území, vyjevil, bude-li chtít i nadále setrvat na řešení navrhovaném vydaným regulačním plánem X. Musí tak přitom učinit v zákonem předvídané proceduře přijímání a vydávání územně plánovací dokumentace.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[47] O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný navrhovatel, jemuž proti neúspěšnému stěžovateli náleží náhrada nákladů o kasační stížnosti. Navrhovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, náleží mu proto náhrada nákladů za zastoupení určená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění vyhlášky č. 258/2024 Sb., (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce navrhovatele učinil v řízení jeden úkon právní služby v podobě vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v paušální částce 450 Kč, celkem tedy 5 070 Kč. Tato částka se dále zvyšuje o 21 % DPH, jejíž je zástupce navrhovatele plátcem, a činí tak 6 134,70 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit k rukám zástupce navrhovatele v přiměřené lhůtě, kterou mu k tomu soud stanovil.

[48] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud jí neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady vznikly, a v řízení jí nevznikly ani jiné náklady, jejichž náhradu by soud mohl přiznat z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 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 1. října 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu