



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudkyň Lenky Kaniové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupen Mgr. Františkem Málkem, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, a odpůrci: **město Turnov**, se sídlem Antonína Dvořáka 335, Turnov, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2023, č. j. KÚLK 24209/2023-OSŘ, a v řízení o návrhu na incidenční přezkum části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Turnov, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 27. 2. 2020 usnesením č. 41/2020, která nabyla účinnosti dne 24. 4. 2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2023, č. j. 30 A 56/2023 - 210,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval přezkumem opatření obecné povahy, konkrétně změnou č. 2 Územního plánu Turnov, která podmiňuje výstavbu napojením posuzované plochy na veřejnou infrastrukturu, konkrétně na kanalizaci.

[2] Městský úřad Turnov, jako příslušný stavební úřad, zamítl žalobcovu žádost o vydání stavebního povolení na novostavbu rodinného domu na pozemku parc. č. X v k. ú. D., v obci Turnov (dále jen „stavební záměr“). To zejména proto, že stavební záměr byl orgánem územního plánování shledán v rozporu s Územním plánem města Turnov. Pro lokalitu BI-Z1-Z31, do níž žalobce zamýšlel umístit svůj stavební záměr, bylo změnou č. 2 Územního plánu Turnov (dále jen „změna č. 2“) mimo jiné stanoveno, že výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci. Tato podmínka byla vymezena pod regulací „*Další podmínky využití*“ funkční plochy „BI – bydlení individuální“. Jelikož v dané lokalitě nebyla kanalizace vybudována, nemohl žalobce naplnit soulad stavebního záměru s územním plánem. Odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobce následně podal u krajského soudu žalobu proti rozhodnutí žalovaného, s níž spojil návrh na zrušení části změny č. 2, konkrétně zrušení výše uvedené podmínky napojení plochy BI-Z1-Z31 na kanalizaci.

[4] Krajský soud neshledal žalobu proti napadenému rozhodnutí spojenou s návrhem na zrušení opatření obecné povahy důvodnou a zamítl ji. Nejdříve se zabýval posouzením návrhu na incidenční přezkum změny č. 2. Požadavek na napojení plochy BI-Z1-Z31 na veřejnou kanalizaci shledal dostatečně odůvodněným. Ačkoliv odůvodnění samotné změny č. 2 bylo v tomto bodě velmi stručné, dle názoru soudu však postačoval odkaz na stanovisko přijaté v rámci vyhodnocení vlivů změny č. 2 na životní prostředí (dále jen „stanovisko SEA“), v němž byly důvody pro zvolené řešení jasně uvedeny. Stručně rekapituloval důvody, pro které odpůrce zvolil dané řešení, a shledal je přezkoumatelnými a logickými. Taktéž námitku, že by umístění staveb ve zmiňovaných plochách bylo nepřipustně podmíněno předchozím samosprávným a soukromoprávním rozhodnutím odpůrce, neshledal soud důvodnou. Skutečnost, že výstavba je podmíněna existencí kanalizace, jejíž vybudování závisí na rozhodnutí obce, není projevem libovůle obce a neznamená ani stavební uzávěru, jak se snaží navrhovatel dovozovat. Bylo by nelogické, aby obec prostřednictvím svého územního plánu na jednu stranu umožňovala v nějaké lokalitě výstavbu (dle územní studie má v ploše Z1-Z31 vzniknout velké množství rodinných i bytových domů), a na druhou stranu vyvíjela úmyslné kroky k tomu, aby se v dané lokalitě stavět nemohlo.

[5] Dále se soud zabýval námitkami směřujícími proti samotnému napadenému rozhodnutí žalovaného, respektive závazným stanoviskům orgánů územního plánování obou stupňů vydaných podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dle názoru krajského soudu se orgány územního plánování obou stupňů velmi podrobně věnovaly podobě stavebního záměru plynoucí z projektové dokumentace, účinnému znění Územního plánu Turnov, a zejména pak důvodům, proč je stavební záměr v rozporu nejenom s aktuálním zněním Územního plánu Turnov, ale i s cíli a úkoly územního plánování. Závazná stanoviska proto shledal přezkoumatelnými.

[6] Zároveň krajský soud neshledal možnost dvojího výkladu podmínky připojení na veřejnou kanalizaci, stanovené změnou č. 2. Podmínka pro připojení plánované

pokračování

výstavby na kanalizaci nedává žádný interpretační prostor. Umožnit výstavbu v ploše BI-Z1-Z31 je možné pouze po zbudování veřejné kanalizace.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně a žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, eventuálně aby zrušil také rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[8] Úvodem stěžovatel upozornil, že ačkoliv se krajský soud rozsáhle vypořádal s návrhem na zrušení změny č. 2, zcela pominul samotnou podstatu podaného návrhu, čímž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžejní stěžovatelova námitka směřovala proti nezdůvodnění změny regulace, neboť v regulovaném území dle něj neexistovaly žádné reálné problémy, které by vyvolaly potřebu změny podmínek výstavby. Je přesvědčen, že jeho návrh obsahoval konkrétní námitky, podle nichž je odůvodnění změny č. 2 hrubě nedostatečné.

[9] Ve změně č. 2 totiž absentuje odůvodnění, proč bylo třeba měnit dosavadní regulativ, který umožňoval výstavbu za podmínky zřízení dočasné jímky do doby vybudování jednotné kanalizace. Nová regulace již tuto možnost nepřipouští a výstavba je podmíněna připojením na veřejnou kanalizaci, a to i přes zkušenosti s dosavadní výstavbou. Samotné odůvodnění změny č. 2 je pak vnitřně rozporné. Na jednu stranu uvádí, že změna funkčního využití části plochy Z1-Z31 by neměla mít vliv na kvalitu povrchových vod, ačkoliv se jedná o zvýšení intenzity využití území. Na druhou stranu však uvádí, že zvýšení intenzity využití těchto ploch je důvodem pro zákaz využívání dočasných jímek.

[10] Samotnou podmínkou připojení staveb v regulované ploše na veřejnou kanalizaci pak dochází k omezení výstavby, která tak závisí na libovůli orgánů odpůrce, neboť je na nich, zda kanalizaci v této ploše vůbec vybudují. To ostatně potvrdil zástupce odpůrce při jednání před soudem, kde uvedl, že obec v dohledné době takovou výstavbu neplánuje. Takové omezení lze dle stěžovatele považovat za obcházení zákonné úpravy týkající se povinnosti k náhradě za změnu v území podle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jelikož omezuje výstavbu v regulované ploše bez náhrady.

[11] Dále stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu v části posuzující zákonnost napadeného rozhodnutí. Dle jeho názoru nebylo závazné stanovisko orgánu územního plánování správné. Regulativ obsažený ve změně č. 2 lze totiž vyložit též jako povinnost připojit stavby na veřejnou kanalizaci až po jejím vybudování, nikoliv jako omezení výstavby do doby, než bude kanalizace zbudována. S touto námitkou se však správní orgány nijak nevypořádaly, a proto jsou uvedená závazná stanoviska nepřezkoumatelná.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a kasační stížnost navrhl zamítnout.

[13] Odpůrce ve svém vyjádření stručně shrnul argumentaci obsaženou v napadeném opatření a kasační stížnost navrhl rovněž zamítnout.

III. Předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu a řízení před Ústavním soudem

[14] Nejvyšší správní soud ve věci již jednou rozhodl, a to rozsudkem ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 As 177/2023 - 63. Kasační stížnost stěžovatele zamítl, neboť se ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu. Pokud jde o návrh na zrušení části změny č. 2, dospěl kasační soud k závěru, že napadená změna regulace je dostatečně odůvodněna, zejména prostřednictvím stanoviska SEA. Napadený regulativ navíc nepodmiňuje výstavbu soukromoprávním a samosprávným rozhodnutím odpůrce. Odkázal na svou judikaturu, dle které je možné výstavbu podmínit připojením na veřejnou infrastrukturu. Ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru krajského soudu, že územním plánem požadovanou podmínku připojení na veřejnou infrastrukturu nelze vykládat způsobem, jakým to činí stěžovatel.

[15] Na základě ústavní stížnosti stěžovatele Ústavní soud rozsudek zrušil (nález ze dne 18. 12. 2025, sp. zn. III. ÚS 2123/24). Dovodil, že Nejvyšší správní soud porušil ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť z jeho rozsudku nebylo patrné, jakými úvahami byl Nejvyšší správní soud veden. Závěr o možnosti podmínění výstavby napojením na veřejnou infrastrukturu podložil kasační soud nepřiléhavou judikaturou. Nevysvětlil přitom, proč bylo možné závěry z odkazované judikatury, která se týkala regulace podmíněně přípustného využití plochy nebo etapizace, vztáhnout i na nyní posuzovaný případ. Rozsudek proto shledal nepřezkoumatelným.

IV. Vyjádření účastníků po nález Ústavního soudu

[16] Nejvyšší správní soud pokračoval v řízení a nejdříve poskytl účastníkům řízení prostor se k nález Ústavního soudu vyjádřit. Konkrétně je pak vyzval, aby se vyjádřili k otázce možné etapizace, která je výslovně stanovena v kapitole K. změny č. 2.

[17] Odpůrce ve svém vyjádření zdůraznil koncepční rozvoj města, ke kterému napadená regulace směřuje. Stěžovatel se však domáhá uskutečnění záměru, který je s ní v rozporu. Orgán územního plánování, pořizovatel změny č. 2, shrnul dosavadní vývoj regulace dané plochy a popsal problémy, se kterými se odpůrce v dané lokalitě potýkal. Podmínka napojení lokality na veřejnou kanalizaci vyplynula ze stanoviska SEA, přičemž její zapracování do změny č. 2 požadoval i žalovaný ve svém stanovisku k SEA, které je pro pořizovatele závazné. Dále upozornil, že na základě stanovisek dotčených orgánů byla pro tuto lokalitu změnou č. 4 Územního plánu Turnov dána podmínka napojení na kanalizaci a nově i vodovod. Odpůrce nechal zpracovat novou Územní studii Turnov – Daliměřice, která podrobněji řeší problematiku veřejné infrastruktury v dané ploše. K nález Ústavního soudu uvedl, že napadená podmínka není nad rámec podrobnosti územního plánu, a zopakoval, že vyplynula z projednávání územně plánovací dokumentace.

pokračování

[18] Ve vztahu k možné etapizaci uvedl, že změna č. 2 nestanovuje časové pořadí změn v území. Napadená regulace je podmínkou využití území, přičemž jejím smyslem je zajištění koncepčního rozvoje a odpovídající infrastruktury. Stanovení podmínky využití území představuje běžný a zákonem předvídaný nástroj územního plánování. Zdůraznil systémovost a plošnost podmínky, která platí pro celou rozvojovou lokalitu. Regulace odpovídá kapacitním možnostem čističky odpadních vod, hydrologickým poměrům a rizikům kumulativní zátěže území. Vůle odpůrce není odkládat výstavbu, ale technicky toto území na budoucí výstavbu připravit, což plyne z přípravných prací (hluková studie, inženýrskogeologický průzkum). Napadená regulace tedy není etapizací, ale podmínkou využití území. Odpůrce navrhl kasační stížnost zamítnout.

[19] Žalovaný zdůraznil, že rozsudek Nejvyššího správního soudu byl zrušen z důvodu nepřezkoumatelnosti a že Ústavní soud žádá podrobnější zdůvodnění souladu napadené regulace se zákonem. Upozornil na bod 55 zrušujícího nálezu, ve kterém se Ústavní soud *obiter dictum* vyjádřil k dlouhotrvajícímu zásahu do vlastnického práva. Dále odkázal na příslušná ustanovení stavebního zákona, ze kterých jednoznačně plyne možnost vymezit podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití. Zároveň změna č. 2 nestanovuje konkrétní umístění a prostorové uspořádání veřejné infrastruktury, proto se nejedná ani o přílišnou podrobnost náležející regulačnímu plánu. Žalovaný proto taktéž navrhl kasační stížnost zamítnout.

[20] Stěžovatel ve svém vyjádření uvedl, že na podané kasační stížnosti trvá. Nesouhlasí s nevypořádáním některých svých námitek z důvodu procesní pasivity. Zdůraznil, že jeho námítka mířily proti nedostatečnému odůvodnění změny č. 2 a proti porušení kogentních ustanovení stavebního zákona. Zároveň požádal o poskytnutí pětidenní lhůty k doplnění svého vyjádření. Nejvyšší správní soud stěžovatele následně vyzval k vyjádření k otázce možné etapizace ve změně č. 2, k čemuž mu poskytl lhůtu jednoho týdne. Tím stěžovateli vytvořil dostatečný časový prostor, aby se vyjádřil jak k této specifické otázce, tak i komplexně. Fakticky mu tak soud poskytl lhůtu delší, než o kterou žádal. Stěžovatel se však již v určené lhůtě nevyjádřil.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Po zrušení předchozího rozsudku a zohlednění dalších vyjádření účastníků řízení přistoupil Nejvyšší správní soud k novému posouzení kasační stížnosti stěžovatele, vázán právním názorem Ústavního soudu obsaženým ve zrušujícím nálezu. Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu toliko z důvodu nepřezkoumatelnosti závěru o souladu napadeného regulativu se zákonem. Ostatní závěry Ústavní soud nijak nezpochybnil, a proto z nich kasační soud i nadále vychází.

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není** důvodná.

V. A Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[23] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku, která představuje takovou vadu, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51).

[24] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na návrhové body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody, které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřejmé. Krajský soud náležitě vypořádal jak námitky směřující proti zdůvodnění napadené regulace, tak i námitky týkající se souladu napadené změny se zákonem. Mimo to stěžovateli vysvětlil, proč nemohl posoudit námitku přiměřenosti zvoleného řešení. Nejvyšší správní soud tedy považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný.

V. B Kasační námitky směřující proti posouzení důvodnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

[25] Úvodem Nejvyšší správní soud odkazuje na obecná východiska (incidenčního) přezkumu opatření obecné povahy uvedená v bodech 58 – 66 napadeného rozsudku, ze kterých bude při posouzení kasační stížnosti vycházet. Nad rámec těchto východisek soud uvádí, že správní soudy se nemohou zabývat „v první linii“ námitkami brojícími proti proporcionalitě příslušného opatření. Takové posouzení náleží v první řadě odpůrci (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, bod 32; ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, č. 2710/2012 Sb. NSS, bod 60; nebo nověji ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 - 39, bod 35; nebo ze dne 12. 9. 2024, č. j. 4 As 196/2022 - 53, body 41 a 42). Platí obecné pravidlo, že soud nemůže zrušit opatření obecné povahy na základě žalobních námitek, které napadají proporcionalitu zvoleného řešení a které zazněly poprvé až v soudním řízení, neboť by tím narušil právní jistotu všech jeho ostatních adresátů. Tuto praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů správní soudy přezkoumávají pouze zákonnost, a nikoliv i proporcionalitu přijatého řešení, potvrdil i Ústavní soud (nález ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Také v navazující judikatuře Ústavní soud potvrdil, že předchozí procesní pasivita stěžovatele může mít vliv na soudní přezkum „z hlediska jeho intenzity, nikoliv z hlediska jeho samotné přípustnosti. Před správními soudy tak po věcném přezkumu zpravidla nelze uspět s tvrzeními o nepřezkoumatelném, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu“ (usnesení ze dne 30. 8. 2021, sp. zn. I. ÚS 1505/21). To se pak týká nejen samotného věcného posouzení proporcionality napadeného opatření, ale též rozsahu a detailnosti jeho zdůvodnění. „Ústavní soud neústavnost nespatřuje v základním východisku, že řízení před soudem o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) se nemá, co se týče otázek přiměřenosti

pokračování

zvoleného řešení, stát dodatečnou procesní platformou pro prosazování zájmů těch účastníků, kteří byli v průběhu procesu přijímání územního plánu bez objektivního důvodu pasivní. Vydávání územního plánu spadá pod výkon obecní samosprávy, jde o rozhodování o rozvoji spravovaného území, což tvoří součást územní samosprávy. Územní samospráva je přitom ústavně zaručena v čl. 8 Ústavy, přičemž o porušení práva na samosprávu jde nejen tehdy, nabrzoval-li by soud činnost subjektu nadaného samosprávou, ale i při přemrštěných požadavcích kladených soudy na detailnost a rozsah odůvodnění územního plánu či rozhodnutí o námitkách (náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291)“ (viz usnesení ze dne 30. 9. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2080/21).

[26] Nepodání námitek (či připomínek) má tedy vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění přijatého opatření obecné povahy. Navrhovatel, který nepodal námitky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy představuje zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech. Zejména v těch, když by odůvodnění fakticky zcela chybělo. Pokud dotčený vlastník neuplatní konkrétní námitky, nemusí odpůrce na jeho situaci reagovat. Opatření však musí být vždy alespoň v obecné rovině odůvodněno. Tyto závěry jsou zcela v souladu se stěžovatelem odkazovaným rozsudkem ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113.

[27] Stěžovatel nepodal při přijímání změny č. 2 žádné námitky ani připomínky proti připravované úpravě. Nejvyšší správní soud se tak v nyní posuzovaném případě nemůže zabývat námitkou spočívající v tom, že změnou č. 2 odpůrce přeradil danou funkční plochu z režimu individuálního bydlení (rodinné domy) do režimu smíšeného bydlení (rodinné domy a bytové domy), přičemž dosavadní výjimku z povinnosti napojení na kanalizaci odpůrce zrušil jak pro rodinné domy, tak domy bytové. Stěžovatel tak až před krajským soudem namítal, že přiměřenějším řešením by bylo ponechat tuto výjimku pro rodinné domy a zrušit ji pouze pro domy bytové. Ani krajský soud se s ohledem na výše uvedenou judikaturu nemohl touto námitkou zabývat (jak vysvětlil v bodě 92 a 93 napadeného rozsudku). Ostatní žalobní námitky již kasační soud dále věcně posuzuje.

Dostatečnost odůvodnění změny č. 2

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti brojí zejména proti nedostatečnému odůvodnění zavedení podmínky připojení na kanalizaci v ploše BI-Z1-Z31. Velmi obecně uvádí, že „jasně a věcně argumentoval“ možností využívání dočasných jímek. Víceméně tedy opakuje již v žalobě uvedenou argumentaci, aniž by konkrétně vyvracel rozhodovací důvody krajského soudu.

[29] Kasační soud se však s argumentací krajského soudu plně ztotožňuje. Stanovisko SEA je odborným podkladem pro schvalování koncepcí ve smyslu § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Je-li stanovisko SEA zpracováno, stává se podkladem pro vydání územního plánu a spolu s ostatními podklady slouží ke zjištění skutkového stavu věci (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019,

č. j. 1 As 224/2018 - 62, bod 43). Ze stanoviska SEA (na které odkazuje ve svém odůvodnění změna č. 2) jasně plynou důvody, pro které bylo potřebné zavést v dotčené ploše podmínku připojení na veřejnou kanalizaci. Tyto důvody nelze považovat za „laicky působící polemiku“, jak je označuje stěžovatel. Jednalo se o jasné definované důvody, spočívající zejména v možnosti zvýšeného zastavění dané plochy, změny charakteru území a nutnosti ochrany vod, neboť původní řešení nepředstavovalo bezpečnou likvidaci odpadních vod.

[30] Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na body 67 – 91 napadeného rozsudku uzavírá, že změna č. 2 byla stran zavedení požadavku na připojení na veřejnou kanalizaci dostatečně odůvodněná. To zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel proti přijaté regulaci nebrojil v průběhu její přípravy, a odpůrce tudíž nebyl povinen podrobněji odůvodňovat změnu regulace ve vztahu k nemovitosti stěžovatele.

[31] S krajským soudem se kasační soud shoduje také v závěru, že stěžovatel nebrojil proti změně funkčního využití dotčené plochy z BI – bydlení individuální do plochy BS – bydlení smíšené, respektive proti nepřezkoumatelnosti odůvodnění této změny. Pouze obecně konstatoval, že samotná změna funkčního využití nemůže odůvodňovat změnu regulativu pro požadavky na nakládání s odpadními vodami.

[32] Odůvodnění změny č. 2 také nelze považovat za vnitřně rozporné. Jak uvedl krajský soud, ze stanoviska SEA obecně plyne, že zařazení dotčené plochy do funkční plochy BS – bydlení smíšené by nemělo mít negativní vliv na kvalitu povrchových a podzemních vod. To však za situace, kdy výstavba v dané ploše bude podmíněna odkanalizováním (viz bod 90 napadeného rozsudku).

Soulad změny č. 2 se zákonem

[33] Dále stěžovatel namítal, že výstavba v dotčené ploše je *de facto* podmíněna předchozím samosprávným a soukromoprávním rozhodnutím odpůrce, což je v rozporu se zákonnou úpravou územního plánování. Územní plán tím dle stěžovatele pozbývá povahu koncepčního nástroje. Ani tato námitka není důvodná.

[34] Změna č. 2 stanovila mezi „*Další podmínky využití*“ plochy BI-Z1-Z31 mimo jiné podmínku, že „*výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci*“. Pro posouzení souladu se zákonem se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zda taková podmínka spadá pod koncepční charakter územního plánu a splňuje tak zákonné požadavky na míru jeho obecnosti.

[35] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona „*[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů*“ (podtržení zde i dále v textu vyznačil NSS). Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona pak nesmí územní plán obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí,

pokračování

pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu.

[36] Dle čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), obsahuje textová část územního plánu: *„stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)“.*

[37] Obsah a účel regulačního plánu je poté vymezen v § 61 odst. 1 téhož zákona. *„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.“* Podle odstavce 2 věty druhé tohoto ustanovení *„[r]egulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nabrazuje“.*

[38] Z citovaných ustanovení stavebního zákona, spolu s vyhláškou č. 500/2006 Sb., vyplývá, že územní plán mimo jiné vymezuje zastavitelné plochy a plochy s rozdílným způsobem využití, a současně stanovuje podmínky pro využití těchto ploch. Oproti tomu regulační plán dle § 61 odst. 1 stavebního zákona stanovuje podmínky pro využití pozemků. Zásadní rozdíl tedy z hlediska podrobnosti regulace hraje skutečnost, zda se jedná o regulaci plochy či pozemku. Napadená regulace změny č. 2, která stanovila podmínku využití zastavitelné plochy BI-Z1-Z31, tudíž odpovídá zákonnému vymezení obsahu územního plánu dle § 43 odst. 1 stavebního zákona i dle čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

[39] Mimo to územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními (např. rozsudky NSS ze dne 26. 2. 2025, č. j. 7 As 39/2024 - 49, bod 16; ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, bod 26; nebo ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021 - 53, bod 32). *„Územní plán stanoví jen velmi obecné podmínky případné zástavby (a zabývá se mj. tím, zda je území vůbec zastavitelné), územní rozhodnutí již posuzuje konkrétní zamýšlenou stavbu, a tedy je zřejmé, že posuzuje její případnou realizaci z bližšího měřítka a ve vazbě na konkrétní poměry v předmětné lokalitě. Územní plán je tedy nástrojem koncepčním; naopak územní rozhodnutí je realizačním nástrojem a jediné může zvažovat dopady konkrétní navrhované stavby na okolí“* (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2011, č. j. 2 As 98/2010 - 44). Pro posouzení sporné regulace je tudíž zásadní, zda se jedná o otázku koncepční, či realizační.

[40] V nyní posuzované věci byla napadená regulace stanovena jako obecná podmínka pro celou zastavitelnou plochu BI-Z1-Z31. Změna č. 2 se vůbec nezabývá bližšími parametry požadované veřejné kanalizace, například nespecifikuje, na kterých pozemcích bude kanalizace umístěna, jaké bude mít technické provedení a ve kterých místech se na ni budou připojovat nové stavby. Změna č. 2 tedy nestanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků ani pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury. Obecně stanovená podmínka pro celou plochu BI-Z1-Z31, podmiňující výstavbu existencí veřejné kanalizace, vyhovuje dle Nejvyššího správního soudu povaze územního plánu jako koncepčního nástroje.

[41] Podmínky zastavitelných ploch nebo ploch s rozdílným způsobem využití nejsou zákonem nijak omezeny, kromě výše uvedeného požadavku, aby územní plán svou mírou podrobnosti neobsahoval detaily náležející až do plánu regulačního či do územního rozhodnutí. Navržení těchto podmínek je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu a jejich závazné stanovení v rukou zastupitelstva jakožto orgánu obce, přičemž je nutné, aby stanovená regulace respektovala požadavky na vyloučení diskriminace, nerozumnosti, či libovůle (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2022, č. j. 4 As 150/2020 - 84, bod 47, ve kterém se kasační soud sice zabýval etapizací, nicméně Nejvyšší správní soud má za to, že situace je co do otázek obecnosti a podrobnosti územního plánu srovnatelná a lze tento dílčí závěr vztáhnout i na nyní posuzovaný případ). Nejvyšší správní soud má za to, že napadená regulace změny č. 2 tyto požadavky naplňuje, jak blíže uvádí dále.

[42] Je právem odpůrce, jako územního samosprávného celku, regulovat své území prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Součástí tohoto práva je volba lokalit, ve kterých má nová výstavba probíhat. Je zcela legitimním požadavkem obce, aby zastavění vymezených ploch probíhalo až v okamžiku, kdy na to bude území připravené, tj. bude napojeno na veřejnou infrastrukturu. V posuzovaném případě byla důvodem pro omezení výstavby do doby vybudování kanalizace ochrana veřejného zájmu, zejména příznivého životního prostředí a ochrana vod zajištěním bezpečné likvidace vod odpadních. V lokalitě Daliměřice, ve které se nachází i pozemek stěžovatele, má dle vyjádření odpůrce vzniknout do budoucna až 500 bytových jednotek (v 232 rodinných domech a 25 bytových domech). Jedná se tedy o rozsáhlou rozvojovou lokalitu, u které je požadavek jejího napojení na veřejnou infrastrukturu zcela legitimní. Z hlediska prověření tohoto řešení a jeho možných kumulativních vlivů je to uskutečňováno právě prostřednictvím územního plánu a stanoviska SEA. Pokud by tato podmínka nebyla do územního plánu promítnuta, nebylo by již možné kumulativním negativním vlivům zástavby v dané ploše zabránit, neboť stavební úřady posuzují jednotlivé záměry izolovaně. Při absenci takové podmínky by tedy hrozila živelná výstavba v lokalitě, která na to není technicky připravená. Podmínka napojení lokality na kanalizaci je tedy odůvodněná, je způsobilá dosáhnout stanoveného cíle a splňuje požadavek na vyloučení nerozumnosti. Vzhledem k jejímu uplatnění na celou plochu nemůže být ani diskriminační.

[43] Ve vztahu k námitce stěžovatele, že omezení výstavby závisí na libovůli odpůrce, Nejvyšší správní soud uvádí, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu. Požadavek připojení na veřejnou kanalizaci nepředstavuje omezení výstavby, které by záleželo

pokračování

na nepřipustném samosprávném a soukromoprávním rozhodnutí odpůrce, ačkoliv je to zejména on, kdo rozhoduje o zřízení kanalizace v dané ploše.

[44] Skutečnost, že v rámci změny č. 2 byla stanovena podmínka, jejíž naplnění je nezávislé na vůli stěžovatele či orgánu územního plánování, nezakládá její rozpor se zákonem. Nejedná se totiž o nezbytný znak přípustných podmínek územního plánu. Ačkoliv je zřejmé, že vybudování veřejné kanalizace v obci záleží zejména na vůli jejího zastupitelstva, nejedná se o nepřipustný požadavek, který by představoval omezení ve smyslu rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, na který odkazoval stěžovatel v kasační stížnosti. V tehdejší věci šlo o situaci, kdy si obec přímo do územního plánu stanovila podmínku, že pro výstavbu bytových domů v zastavitelné ploše bude třeba vždy získat souhlasné stanovisko zastupitelstva obce. Jinak řečeno, výstavbu toho kterého záměru územní plán podmiňoval vždy souhlasem zastupitelstva. To je však jiný případ než nyní řešený, v němž jde o obecně stanovený a objektivními důvody podložený požadavek. V posuzovaném případě tudíž stanovená podmínka neposkytuje odpůrci žádný prostor pro libovůli. To již ostatně potvrdil v nálezů sp. zn. III. ÚS 2123/24, bod 56, i Ústavní soud.

[45] Lze tedy shrnout, že stanovení podmínky zastavitelné plochy napojením na veřejnou kanalizaci je v souladu se zněním zákona (§ 43 odst. 1 stavebního zákona), má koncepční charakter náležející do územního plánu a splňuje požadavky na vyloučení diskriminace, nerozumnosti a libovůle.

[46] Nejvyšší správní soud již v minulosti připustil podmínku připojení na splaškovou kanalizaci (či jinou veřejnou infrastrukturu) stanovenou územním plánem. Takovou podmínku shledal přípustnou jak ve vztahu k podmíněně přípustnému využití plochy (např. rozsudky NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS; či ze dne 31. 1. 2023, č. j. 7 As 376/2020 - 39), tak ve vztahu k etapizaci (rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 272/2023-44; nebo ze dne 20. 12. 2022, č. j. 4 As 150/2020 - 84), ale právě i jako obecně formulovanou podmínku zastavitelnosti plochy (rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 As 278/2022 - 66).

[47] Regulace spočívající v podmínění zastavitelnosti plochy napojením na veřejnou infrastrukturu představuje dle Nejvyššího správního soudu obdobný zásah do práv dotčených vlastníků jako stanovení takové podmínky pro umožnění výstavby v rámci jednotlivých etap etapizace. Cílem etapizace bývá odložení výstavby v konkrétní lokalitě do doby, než na ni bude lokalita technicky připravená (rozsudek NSS č. j. 4 As 150/2020 - 84), nebo do doby, než dojde k určitému, typicky procentuálnímu, zastavění ploch v předchozí etapě (rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020 - 34, 25). Etapizace výstavby je tudíž ze své povahy založena na věcných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude připraveno okolní území obce (rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019 - 32, bod 26). Naplnění takových věcných důvodů přitom nelze zpravidla předem časově ohraničit. Nejvyšší správní soud dovodil, že stanovení data pro realizaci jednotlivých etap etapizace, která je založena na naplnění věcných parametrů, by popřelo její smysl. Smyslem etapizace je totiž rozložení rozvoje města do delšího časového úseku proto, aby v jeho rámci odpůrce stihl zabezpečit komfort obyvatel vybudováním funkční infrastruktury (rozsudek NSS

č. j. 4 As 150/2020 - 84, bod 48). V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud aproboval podmínění výstavby v druhé etapě etapizace ve městě Říčany dosažením přesně specifikovaného zkapacitnění konkrétních částí městské infrastruktury (kolaudací první etapy intenzifikace ČOV Říčany na 20600 EO, kolaudací základní školy na Komenského náměstí, navýšením počtu míst v městských mateřských školách o 150 míst oproti roku 2018 a zprovozněním městské úpravny podzemní vody v Pacově). Naplnění těchto podmínek je přitom nezávislé na vůli dotčených vlastníků a zcela závisí na aktivitě dané obce. V nyní posuzovaném případě je situace velmi podobná. Napadená regulace má taktéž za cíl odložit výstavbu do doby, než na ni bude daná lokalita technicky připravená. Ani zde není odložení výstavby nijak časově omezeno, neboť okamžik existence veřejné kanalizace nebylo v době přijímání změny č. 2 možné přesně stanovit. Zásah do práv dotčených vlastníků je v nynějším případě obdobný jako je tomu u stanovení věcných podmínek etapizace, přičemž taková regulace je Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem opakovaně přijímána. Ústavní soud dovodil, že nelze přikazovat obci zajistit územním plánem konkrétní časový okamžik zastavitelnosti pozemků, byly-li jednou k zastavění určeny; tím by bylo znemožněno stanovit etapizaci územním plánem v jakékoli podobě (usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. IV.ÚS 1426/21). Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené neshledal důvod se od své dřívější judikatury odchýlit.

[48] Nejvyšší správní soud si je však vědom, že stanovená regulace není nijak časově ohraničena, což prohlubuje zásah do práv dotčených vlastníků. Z vyjádření odpůrce je zřejmé, že podniká kroky k umožnění výstavby v dané ploše – pořízení územní studie, hlukové studie a hydrologického průzkumu, což má zajistit do budoucna vhodný rozvoj lokality. Nicméně trval-li by takový kvalifikovaný zásah do budoucna nepřiměřeně dlouho, není vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ve vztahu k dlouhodobé územní rezervě tak rozhodl Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17. Následně tento závěr vztáhl Krajský soud v Praze i na zásah do vlastnického práva způsobeného dlouhodobým omezením etapizací (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019 - 79, č. 4035/2020 Sb. NSS). Ten v právní větě uvedl, že *„Dotčeným vlastníkům zůstává v takovém případě možnost domoci se náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného použití § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pokud vina za přetrvávající omezení, resp. jeho nadměrnou délku, leží na obci.“* Vzhledem k tomu, že stanovení věcných podmínek zastavení jednotlivých etap etapizace má obdobný vliv jako stanovení podmínky zastavitelnosti plochy, lze přiměřeně odkázat na tuto judikaturu. Stěžovatel má tudíž možnost domáhat se náhrady škody soukromoprávní cestou prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny, aniž by tím Nejvyšší správní soud jakkoliv předjímal úspěšnost takové žaloby. Napadenou regulaci tudíž nelze chápat jako obcházení zákonné úpravy náhrady škody za změnu v území podle § 102 stavebního zákona. Konečně neobstojí ani stěžovatelovo tvrzení, že přijetím územního plánu bylo porušeno jeho legitimní očekávání, které mu vzniklo na základě předchozího územního plánu, který podmínku připojení na veřejnou kanalizaci nestanovil. Z ničeho neplyne, že by stěžovatel mohl mít legitimní očekávání, které by mířilo k zachování dosavadního stavu navždy (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018-43; či ze dne

pokračování

15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316). Obec musí mít zachovány nástroje, jak reagovat na nově vzniklé či nově zjištěné skutečnosti, v tomto případě zjištěné riziko spojené s likvidací odpadních vod v individuálních jímkách, a to ve větším rozsahu, než bylo původním územním plánem předpokládáno (rozšíření o výstavbu 25 bytových domů). Porušením legitimního očekávání nemůže být ani to, že v letech 2017 až 2020 byla v této lokalitě povolena výstavba některých rodinných domů na základě tehdy existující výjimky. Stěžovatel koupil pozemek v době platnosti původního územního plánu (tedy v době před zavedením této výjimky) a mohl, stejně jako jiní, využít dočasné výjimky a požádat o povolení stavby mezi lety 2017 až 2020, čehož ovšem nevyužil. Tento závěr již rovněž aproboval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 2123/24, bod 57.

[49] Nejvyšší správní soud na závěr zdůrazňuje, že úkolem správních soudů není stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, body 23 a 24; či nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů. I proto musí být soudy ve vztahu k územním plánům zdrženlivé a nevykládat důvody pro derogaci územního plánu nadměru široce (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2024, č. j. 7 As 50/2024 - 32, bod 35).

V. C Kasační námitky směřující proti posouzení důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného

[50] Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, že orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích dle § 96b stavebního zákona označily stavební záměr za nepřípustný pro jeho rozpor s Územním plánem Turnov, konkrétně změnou č. 2. Uvedený rozpor spatřovaly zejména v tom, že stavební záměr spočívající ve výstavbě rodinného domu počítá dle projektové dokumentace s odkanalizováním domu prostřednictvím jímky, což specifické podmínky využití plochy BI-Z1-Z31 po nabytí účinnosti změny č. 2 neumožňují.

[51] Kasační námitky proti napadenému rozhodnutí žalovaného míří zejména proti závěru krajského soudu o nemožnosti dvojího výkladu podmínky připojení na kanalizaci. Dle stěžovatele je totiž tuto podmínku možné vyložit jako povinnost připojit se na veřejnou kanalizační síť až poté, co bude vybudována, nikoliv vyčkat s výstavbou v dotčené ploše, než bude vybudována.

[52] Nejvyšší správní soud se i při posouzení této námitky plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, na které v podrobnostech odkazuje. Podmínka připojení na veřejnou kanalizaci stanovená při vymezení dotčené plochy nedává žádný prostor pro interpretační volnost, ale právě naopak velmi jasně stanovuje podmínku, která neumožňuje žádný jiný výklad nebo výjimku. Stěžovatelův alternativní výklad by tak směřoval zcela proti smyslu a účelu přijaté regulace.

VI. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[54] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Procesně úspěšnému žalovanému ani odpůrci pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jejich běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se jim proto nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. února 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu