



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **PhDr. M. J.**, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti odpůrkyni: **obec Louňovice**, se sídlem Horní náves 6, Louňovice, zastoupené Mgr. Josefem Žďárským, advokátem se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, o návrzích na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Louňovic schváleného usnesením Zastupitelstva obce Louňovice ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Navrhovatelka **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatelka **je povinna** uhradit odpůrkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Josefa Žďárského, advokáta se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **3.400 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatelka u Krajského soudu v Praze podala tři návrhy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), kterými se domáhala zrušení několika částí opatření obecné povahy – územního plánu L. vydaného usnesením Zastupitelstva obce Louňovice ze dne 17. 9. 2018, č. X („opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“).

[2] *Prvním návrhem* navrhovatelka požadovala zrušení opatření obecné povahy v části, v níž byla vymezena veřejně prospěšná stavba označená jako „VPS/TI.2 – Nové propojení dešťové kanalizace“ a v níž tato stavba byla současně vymezena v kapitole textové části

územního plánu týkající se kanalizace jako součást koncepce tohoto druhu technické infrastruktury (propojka dešťové kanalizace přes pozemek p. č. X se zrušením stávajícího zásaku). Dále se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy v části, která stanoví jako podmínku pro povolování staveb na území s melioracemi prokázání posudkem hydrogeologa, že stavba negativně neovlivní hydrologický režim v oblasti. Ke své legitimaci navrhovatelka uvedla, že vlastní pozemek p. č. X v katastrálním území L., který byl podle předchozího územního plánu zastavitelný jako plocha všeobecně obytná – rozvoj. Napadeným opatřením obecné povahy byla přes tento pozemek zakreslena veřejně prospěšná stavba. Stanovení podmínky prokázání neexistence negativního ovlivnění hydrologických poměrů povolovanou stavbou zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky tím, že ji zatěžuje splněním této procesní podmínky a vystavuje ji právní nejistotě s ohledem na vágnost podmínky.

[3] *Druhým návrhem* se navrhovatelka domáhala zrušení jiné části téhož opatření obecné povahy, a sice v rozsahu grafického vymezení „sady a zahrady“ na pozemcích p. č. X a X. Uvedla, že je vlastníci těchto pozemků, které dle předchozího územního plánu byly v plném rozsahu zastavitelné jako plocha pro bydlení. Napadené opatření obecné povahy ovšem na části těchto pozemků nově vymezilo plochu pro sady a zahrady. Navrhovatelka v dobré víře v původní územní plán a kontinuitu územněplánovací dokumentace pokračovala ve správních řízeních směřujících k zasilování a zastavění pozemků.

[4] *Třetím návrhem* navrhovatelka požadovala zrušení další části téhož opatření obecné povahy, a to v rozsahu vymezení místní účelové komunikace D2A na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X a X a v rozsahu regulativu obsaženého v části F. 1 textové části územního plánu, podkapitole B – bydlení v krajině, podle něhož je povolení staveb (budov) podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť. Navrhovatelka uvedla, že opatření obecné povahy vymezuje na pozemcích p. č. X, X, X, X, X a X místní účelovou komunikaci, přestože na těchto pozemcích nikdy dříve nebyla pozemní komunikace a podle předchozího územního plánu byly tyto pozemky součástí orné půdy. Pozemky jsou částečně prostavěny oplocením a připraveny k realizaci staveb v souladu s původním územním plánem. Záměr pozemní komunikace je trasován natolik přesně, že představuje zásah do vlastnického práva navrhovatelky, neboť jde v podstatě o umístění stavby a brání stavebnímu využití (minimálně části) okolních pozemků. Ve vztahu k pozemkům p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X a X, které jsou v jejím vlastnictví, považovala navrhovatelka opatření obecné povahy za nezákonné v části, která pro plochy bydlení v krajině stanoví regulativ vyžadující připojení stavby na veřejnou vodovodní a kanalizační síť. V oblasti, ve které se nachází výše uvedené pozemky navrhovatelky, není veřejný vodovod ani kanalizace. Pak ovšem působí tento regulatorní prvek jako faktická stavební uzávěra na dobu neurčitou.

## II. Posouzení věci krajským soudem

[5] Krajský soud v Praze všechny tři návrhy podané samostatně spojil ke společnému projednání a věcně ve společném řízení projednal. V záhlaví označeným rozsudkem navrhovatelce částečně vyhověl a *výrokem I.* územní plán dnem právní moci rozsudku zrušil:

- a) v části, v níž byla na pozemku p. č. X v katastrálním území L. vymezena veřejně prospěšná stavba VPS/TI.2 „Nové propojení dešťové kanalizace“;
- b) v částech, v nichž byl jako „návrh do územního plánu“ uveden v textové části územního plánu, podkapitole D. 4 Kanalizace, informativní údaj „Propojka dešťové kanalizace přes parc. č. X a zrušení stávajícího zásaku“ a byla propojka dešťové kanalizace vyznačena jakožto navrhovaná kanalizace dešťová ve výkresu N. 6 Veřejná technická infrastruktura – kanalizace, a to pouze ve vztahu k pozemku p. č. X v katastrálním území L.;

- c) v části, v níž byla stanovena podmínka v textové části územního plánu, podkapitole D. 3 Vodní toky a plochy, která zní: „Při povolování staveb na území s melioracemi (vyznačeno ve výkrese Přírody a krajiny v grafické části) je nutno prokázat posudkem hydrogeologa, že stavba negativně neovlivní hydrologický režim v oblasti“, a to pouze ve vztahu k pozemku p. č. X v katastrálním území L.;
- d) v části, v níž byla stanovena podmínka v textové části územního plánu, v podkapitole F. 1 Plochy s rozdílným způsobem využití, části |B| Bydlení v krajině, která zní: „Povolení staveb (budov) je podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť“, a to pouze ve vztahu k pozemkům p. č. X, X a X v katastrálním území L..

Ve zbytku krajský soud návrhy navrhovatelky zamítl (*výrok II.*) a rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (*výrok III.*).

[6] Pokud jde o *první návrh* týkající se pozemku č. X, krajský soud navrhovatelce ve značné části vyhověl [viz písm. a), b) a c) výroku I. shora]. Konstatoval, že posuzovaná kanalizace srážkových vod je stavbou veřejné infrastruktury ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 1. 2020 („stavební zákon“), přičemž jsou splněny všechny podmínky pro to, aby se současně jednalo o veřejně prospěšnou stavbu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. Navrhovatelka tvrdila, že kanalizace srážkových vod byla dříve plánována na pozemku ve vlastnictví obce, zásah do svého vlastnického práva proto považovala za nepřiměřený. Krajský soud uvedl, že v testu proporcionality nemůže uspět takové řešení veřejné infrastruktury, které omezuje vlastnické právo soukromého vlastníka, pokud by bylo možné vést veřejnou infrastrukturu v pozemcích obce. Odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách pouze obecně poukázala na obtížnost technické realizace původního projektu a jeho vyšší nákladnost. Součástí předloženého správního spisu však není žádná studie technické proveditelnosti původního záměru ani ekonomické posouzení nákladů na obě možná řešení. Není proto zřejmé, na základě jakých podkladů posoudila odpůrkyně námitku navrhovatelky, z jakých konkrétních skutečností odpůrkyně vycházela, a jak je hodnotila. Krajský soud současně konstatoval, že navrhovatelka není věcně legitimována k požadavku na zrušení této veřejně prospěšné stavby v celém rozsahu, jak je vymezena v územním plánu, tedy i na pozemcích, které nejsou v jejím vlastnictví, nýbrž pouze v rozsahu, v němž je dotčen její pozemek.

[7] Ohledně podmínky, aby pro povolení staveb na pozemcích s melioracemi bylo hydrogeologickým posudkem prokázáno, že nedojde k negativnímu ovlivnění hydrologického režimu v oblasti, krajský soud uvedl, že tato procesní povinnost se vymyká předmětu územního plánu, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti („vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Územní plán je proto v této části nezákonný. Pokud odpůrkyně stanovila nejen procesní povinnost předložit hydrogeologický posudek, ale současně z něj učinila *de facto* závazné stanovisko, neboť na formulaci nálezu posudku záleží, zda bude moci být stavba povolena, či nikoliv, je tím navíc zvýšena intenzita konstatované nezákonnosti. I v tomto případě je věcná legitimace navrhovatelky omezena rozsahem jejího vlastnického práva k nemovitým věcem, krajský soud proto přistoupil ke zrušení této podmínky pouze ve vztahu k pozemku p. č. X, jehož vlastnictvím navrhovatelka odůvodnila svoji věcnou legitimaci.

[8] Pokud jde o *druhý návrh*, navrhovatelka namítala, že obecný charakter území, v němž se nachází pozemky p. č. X a X, je zastavitelný. Vložení pásu sadů a zahrad do tohoto území je proto omezením vlastnického práva oproti obecnému režimu zastavitelnosti. Krajský soud se ztotožnil s argumentací uvedenou v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, považoval ji za úplnou a přesvědčivou. Konstatoval, že z porovnání předchozí a nové územněplánovací dokumentace

plyne, že vymezením plochy sadů a zahrad se nic nezměnilo, pokud jde o míru zastavitelnosti pozemku stavbami a zpevněnými plochami. Jediné, co se změnilo, je, že bylo prostřednictvím vymezení plochy sadů a zahrad jednoznačně vymezeno, v jaké části pozemku se mohou nacházet obytné stavby. Dosažení vhodného umístění staveb na stavebních pozemcích je opřeno o dva legitimní účely, a to jednak hledisko urbanistické a krajinářské, a jednak hledisko ochrany lesa a ochrany samotného stavebního pozemku před nebezpečím, které má původ v lese. Jedná se o opatření, které je co nejvíce šetrné k právům navrhovatelky a přitom umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. Navrhovatelka nepředstavila žádné opatření na úrovni územního plánování, kterým by mohl být zajištěn sledovaný účel. Krajský soud zdůraznil, že z územního plánu je zřejmé, že plocha sadů a zahrad vymezená na pozemcích navrhovatelky nemá sloužit k veřejnému účelu. Ze způsobu využití této plochy naopak plyne, že její hlavní využití spočívá v podobě soukromých zahrad, jejichž oplocení je přípustné.

[9] V rámci *třetího návrhu* navrhovatelka argumentovala, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy neobsahuje konkrétní důvody umístění pozemní komunikace na pozemky navrhovatelky, přestože je stavba označena jako stavba ve veřejném zájmu. Záměr se opírá o výlučně soukromý zájem, jenž spočívá ve zvýšení využitelnosti pozemků několika soukromých vlastníků. Podle krajského soudu odpůrkyně jednoznačně pojmenovala veřejné zájmy, které jsou tímto řešením naplňovány. Zajištění přístupu k nemovitým věcem je ve veřejném zájmu, nikoliv zájmem soukromým. Zpřístupnění staveb je nezbytné nejen za účelem jejich užívání, údržby a ochrany, ale i kvůli dosažitelnosti pro složky integrovaného záchranného systému. Přijaté řešení (tedy vymezení plochy veřejného prostranství na pozemcích navrhovatelky) je schopno docílit obou sledovaných zájmů, jde přitom o řešení, které je nejšetrnější k právům navrhovatelky. Ani před vydáním napadeného opatření obecné povahy nebyly předmětné pozemky součástí zastavitelné plochy, nýbrž byly součástí orné půdy. Zásah lze rovněž považovat za přiměřený. Krajský soud zdůraznil, že vymezení plochy veřejného prostranství s pozemní komunikací v územním plánu na pozemcích ve vlastnictví soukromých osob neznamena, že se stávající (či budoucí) pozemní komunikace stane veřejně přístupnou bez ohledu na stanovisko (souhlas) vlastníků pozemků k jejich užívání veřejností. Územní plán vytváří toliko předpoklady pro to, aby určitá část území obce mohla být využívána k dopravním účelům, aniž by ovšem současně zakládal oprávnění konkrétním osobám (či veřejnosti) pozemní komunikaci užívat. Řešení na úrovni územního plánu je třeba striktně oddělovat od existence (ať již soukromoprávního či veřejnoprávního) oprávnění konkrétní osoby pozemek v cizím vlastnictví využívat k účelu stanovenému územním plánem.

[10] Navrhovatelka dále namítala, že regulativ stanovený pro plochy bydlení v krajině, podle něhož je povolení staveb podmíněno napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť, má povahu technické podmínky, jak řešit konkrétní technickou potřebu související se stavbou. Obec nemůže územním plánem zasahovat do kompetence Ministerstva pro místní rozvoj a jím stanovená pravidla [vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby („vyhláška č. 268/2009 Sb.“)] zužovat nebo zpřesňovat. Krajský soud konstatoval, že požadavek, který odpůrkyně na základě stanovisek dotčeného vodoprávního úřadu vtělila do územního plánu, je předmětem územního řízení (řízení o umístění stavby), neboť jde o podmínku pro napojení na veřejnou technickou infrastrukturu. Napojení stavby na zdroj vody a způsob likvidace odpadních vod se tedy posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu záměru (stavbě) a ke konkrétnímu pozemku (stavebnímu pozemku). Tato otázka může být předmětem řešení v koncepčních nástrojích územního plánování, ovšem toliko na úrovni regulačního plánu, pokud nahrazuje územní rozhodnutí. Krajský soud proto uzavřel, že napadená podmínka zahrnutá do územního plánu jako regulativ platný v plochách bydlení v krajině (B) je nezákonná, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Krajský soud zrušil stanovení této podmínky ve vztahu k pozemkům p. č. X, X a X, tj. pouze ve vztahu k těm

pozemkům navrhovatelky, které jsou součástí plochy B a nachází se v lokalitě, kterou navrhovatelka v příslušné části návrhu odůvodnila svoji legitimací. Konstatoval, že není na soudu, aby namísto navrhovatelky dohledával, jaké všechny její pozemky se nachází v plochách bydlení v krajině, a domýšlel, zda i ve vztahu k nim by mohla být navrhovatelka zkrácena na svém vlastnickém právu.

### III. Obsah kasační stížnosti

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) neodůvodněnou kasační stížnost, kterou následně doplnila podáními ze dne 16. 2. 2020 (doplnění kasační stížnosti), 14. 7. 2020 (replika) a 12. 10. 2020 (doplnění relevantních skutečností). Požaduje, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. a III. rozsudku krajského soudu a dále, aby zrušil žalobami napadené části opatření obecné povahy a přiznal stěžovatelce právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů; alternativně stěžovatelka požaduje, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. a III. rozsudku krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (v doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 2. 2020 stěžovatelka uvádí již pouze posledně uvedený petit).

#### *a) Zamítnutí návrhů na zrušení některých regulativů vůči všem*

[12] Stěžovatelka považovala dva regulativy za nezákonné a domáhala se jejich zrušení. Šlo o podmínku předložit hydrogeologický posudek, pokud na pozemku jsou vyznačeny meliorace, a dále povinnost napojit budovy na veřejnou kanalizační a vodovodní síť. Oba regulativy se vztahují na celé území. V obou případech krajský soud považoval stanovení těchto podmínek za překročení meze působnosti a pravomoci odpůrkyně. Napadené podmínky jsou tedy zjevně nezákonné ve vztahu ke všem a za všech okolností. Navzdory tomu krajský soud zrušil tyto podmínky pouze ve vztahu k některým pozemkům stěžovatelky, a to vždy k těm, které uváděla jako příklad dotčení svých zájmů. Stěžovatelka považuje postup krajského soudu za nesprávný. Pro případ, že regulativ je nezákonný relativně, má smysl jej rušit pouze ve vztahu k zájmům toho, kdo tuto relativní nezákonnost namítá. Pokud jde ale o překročení mezi působnosti a pravomoci odpůrkyně, jedná se o nezákonnost absolutní a nedělitelnou. Zákon sice omezuje aktivní legitimaci k podání návrhu dotčením, ale referenční rámec přezkumu a případné důsledky rozhodnutí pak neomezuje na důsledky vztážitelné výlučně k navrhovatelí, pokud se jedná o nezákonnost absolutní. Pokud by obec upravila územním plánem část území sousední obec a pouze jeden z vlastníků pozemků sousední obce by takový „expanzivní územní plán“ napadl, asi by se soud neomezil na zrušení těchto regulativů pouze k pozemkům navrhovatele.

[13] Krajský soud měl osvětlit nedůvodnost návrhu ve vztahu k té části, v jaké jej zamítl, tedy vztahu k dalším pozemkům stěžovatelky, a poté i ve vztahu k celému území. I kdyby východisko krajského soudu bylo správné, ve vztahu k pozemkům, které nejsou ve vlastnictví stěžovatelky, by v takovém případě měl být návrh odmítnut, protože chybí aktivní legitimace. To se však nestalo, neboť jediným „sběrným“ výrokem napadeného rozsudku (výrokem II.) se návrhy zamítají. Skutečnost, že krajský soud vztahuje zrušení absolutně nezákonného a zjevně excesivního regulativu pouze na pozemky zmíněné jako příklad dotčení, je judikaturní novum. Názor krajského soudu byl proto pro stěžovatelku překvapivý. Krajský soud měl stěžovatelku vyzvat k odstranění vad návrhu nebo ji měl alespoň poučit, jak nahlíží na otázku projednatelnosti a aktivní legitimace ke zrušení opatření obecné povahy. Napadený výrok II. je tedy nezákonný, včetně toho, že při jeho vydání byla porušena procesní práva stěžovatelky.

#### *b) Zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „sady a zahrady“*

[14] Stěžovatelka dále považuje za nezákonné zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „sady a zahrady“ ve vztahu k pozemkům p. č. X a X. Úvahu krajského soudu o tom, že regulatorní prvek vlastně přílišný zásah do práva nepředstavuje, protože zastavitelnost pouze koncentruje v jedné části pozemku, který je tak jako tak zatížen koeficientem (ne)zastavitelnosti, považuje za nesprávnou. Krajský soud posuzuje rozdíl mezi relativně přísnou regulací bez napadeného regulativu a situací, kdy je tato regulace doplněna a zpřísněna dalším prvkem v podobě „stavím jen na polovině“. Nemá se tím na mysli polovina ideální, ale reálná. Krajský soud přitom z jedné strany v bodě 63 tvrdí, že regulace není významným zásahem, protože by téhož výsledku bylo dosažené na úrovni územního řízení, ale dále v bodě 65 uvádí, že regulace je nezbytná, protože územní řízení, které má daný zájem ochránit, není spolehlivé. Tyto názorové pozice jsou neslučitelné a soudu nedůstojné. Obdobně nesourodě krajský soud argumentuje, že napadený regulatorní prvek je v podstatě pouze potvrzením skutečnosti vyvolané důslednou politikou správních orgánů v územním řízení, takže vlastně o žádný zásah nejde. Současně však tvrdí, že je tento regulatorní prvek nezbytný, protože správní praxe ještě není vytvořena a je třeba ji založit vydáním plánu s napadeným regulatorním prvkem. Obě argumentační roviny jsou neslučitelné.

[15] Argumentace ochranou lesa je navíc podle stěžovatelky neudržitelná. Není úkolem územního plánu řešit konkrétní podmínky ochrany jednotlivých složek životního prostředí na konkrétních parcelách, resp. jejich částech. K tomu slouží územní řízení. Stěžovatelka zpochybňuje rovněž existenci veřejného zájmu z hlediska urbanistické koncepce. Napadený regulatorní prvek nesplňuje ani parametr důvodnosti, nezbytnosti a minimalizace zásahu. Stěžovatelka namítá, že v jiných lokalitách, kde zástavba sousedí s lesem, se tento regulativ nestanoví. Ba naopak vyskytuje se tam jiný regulativ (cesta), který zmíněné zájmy ohrožuje více, než absence regulativu nyní napadeného. Krajský soud argument odmítl tak, že jiné podmínky vyžadují jiné řešení a situace nelze srovnávat. Takové vypořádání žalobního důvodu ovšem nemůže obstát, protože takto lze odmítnout jakýkoliv argument, založený na namítání svévole.

[16] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se jedná o regulaci využití území prostřednictvím vymezení ploch s rozdílným způsobem využití. Územní plán porušuje princip tzv. záповědi podrobnosti. Krajský soud v rozsudku rovněž opakovaně tvrdí, že na úrovni územního plánu je zapotřebí zajistit ochranu těch hodnot, které se řeší na úrovni územního rozhodnutí, protože není spolehlivé, že to bude na úrovni územního řízení fungovat (viz bod 65 rozsudku krajského soudu, obdobně též bod 63). To je podle stěžovatelky ukázkovým porušením záповědi podrobnosti. Podstatou napadeného regulativu je to, že dělí konkrétní existující stavební pozemky zhruba na poloviny, přičemž stanoví, že na každém pozemku se v jedné polovině může postavit stavba, kdežto ve druhé polovině se smí postavit plot, pískoviště nebo rybníček. Nejedná o řešení na úrovni územního plánu, ale o řešení řádově podrobnější odpovídající plánu regulačnímu nebo územnímu rozhodnutí.

[17] V neposlední řadě stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který konstatoval, že namítané nedostatečné zdůvodnění je dostatečné s ohledem na povahu testovaného opatření obecné povahy. Poukázal přitom na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15. Citovaný nález Ústavního soudu a jím vyřčená (respektive potvrzená) kritéria míry obecnosti odůvodnění, však navazovala na napadení zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, který má rozlohu 5.427 km a 1.203.000 obyvatel. Nyní přezkoumávané opatření obecné povahy se vztahuje k obci, která má rozlohu 4,42 km a počet obyvatel 1.113. V právu, architektuře i územním plánování platí, že vše je otázkou míry a proporcí. Pokud soud aplikuje na řešení problému, který je fakticky řešen v podrobnosti oscilující mezi územním rozhodnutím a regulačním plánem, nároky na podrobnost odůvodnění odpovídající úrovni zásad územního rozvoje, tak jeho závěry nejsou správné.

c) *Zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „pozemní komunikace“*

[18] Přes pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X a X umístil územní plán odpůrkyně pozemní komunikaci, která je podle stěžovatelky nedůvodným zásahem do jejích vlastnických práv. Komunikace nemá podle územního plánu status veřejně prospěšné stavby ani není zamýšlená jako veřejné prostranství, k němuž se váže právo obecného užívání. Jejím jediným cílem je dopravní obsluha jedné rekreační dvojchaty v severní části dané lokality. Jedná se o čistě soukromý zájem, který není dostatečně silný pro to, aby zasáhl do soukromého zájmu stěžovatelky na užívání pozemku. K řešení této cesty slouží nástroje soukromého práva, popřípadě je možné je řešit konsensuálně na úrovni územního řízení, plánovací smlouvy, apod.

[19] Pokud nový plán celou lokalitu určil jako zastavitelnou, tak to nelze vnímat jako dobrodiní ze strany obce, ale jako zánik původní důvodnosti omezení. Logicky pak nastupuje přirozené právo užívat svůj vlastní majetek. Omezení tohoto práva je pak třeba zkoumat nikoliv na pozadí staré regulace, jejíž důvody již odpadly, ale na pozadí obecné možnosti užívání. To ovšem napadený rozsudek nečiní. Krajský soud navíc nesprávně s poukazem na „starý“ územní plán (viz bod 95 rozsudku) konstatuje, že ani před vydáním napadeného opatření obecné povahy nebyly předmětné pozemky součástí zastavitelné plochy. Zásah se tedy podle jeho názoru nijak nedotýká legitimního očekávání stěžovatelky. Stěžovatelka však s odkazem na příslušné části původního územního plánu dovozuje, že po dobu 15 let naopak žila v očekávání, že pozemek p. č. X, později děleno na p. č. X, X, X, X, X, X, jsou v zastavitelném území a že je bude moci využít jako součást stavebních pozemků. V tomto bodě stěžovatelka rozsudek považuje též za nepřezkoumatelný co do důvodů rozhodnutí.

[20] Krajský soud dále dospěl k závěru, že soukromý zájem jiných osob na zpřístupnění jejich pozemků, na kterých chtějí stavět rekreační chaty, je i zájmem veřejným, mimo jiné s poukazem na potřebu obslužnosti ze strany integrovaného záchranného systému a stavební obsluhy. Tento závěr pak opřel o citaci usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98, a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2977/2009. Tato rozhodnutí podporují spíše argumentaci stěžovatelky. Obě rozhodnutí totiž navazují na rozhodnutí o zřízení věcného břemene cesty, za náhradu, která se určuje ve výši ceny obvyklé. Napadené opatření obecné povahy tak v podstatě vyvlastňuje bez náhrady určitou část území ve prospěch jiného soukromého zájmu, ačkoliv k tomu existuje jiný nástroj, který je podrobnější a v důsledcích spravedlivější.

[21] V neposlední řadě je pak třeba poukázat na to, že umístění cesty ani sledovaného cíle nedosahuje. Krajský soud v bodě 94 sám přiznává, že zvolené řešení pouze brání jinému využití, ale negarantuje zamýšlený cíl. To pak potvrzuje opakovaně v bodě 104, kde uvádí, že záleží výlučně na stěžovatce (resp. pozdějších vlastnících těchto pozemků), zda s nimi bude naloženo způsobem odpovídajícím hlavnímu využití ploch veřejného prostranství, tedy zda budou užívány jako pozemní komunikace. Tato regulace tedy není jakkoliv vynutitelná. Jejím důsledkem je pouze to, že pozemek nelze využívat jinak, protože zamýšlený a nevynutitelný prvek jinému využití brání. Stěžovatelka na svém pozemku nechce dobrovolně stavět či provozovat cestu k obsluze jiných osob. Odpůrkyně k tomu nemá nástroj, jak jej donutit, a zjevně ani vůli. Jediným faktickým důsledkem napadené regulace je tak nemožnost žádného využití a blokace území. Záměrem tak nemůže být nic jiného, než znehodnocení restituovaného majetku stěžovatelky. Kromě porušení obecných principů zakazujících zneužití práva vede takový postup opět k nemožnosti provést smysluplný test proporcionality. V situaci, kdy umístění regulatorního prvku zjevně k žádnému cíli nevede, ale pouze jiným cílům brání, nelze takový postup jakkoliv testovat.

[22] Ve vztahu k tomuto regulativu namítá stěžovatelka rovněž nepřekoumatelnost. S tímto argumentem se krajský soud výslovně nevyrovnal. Takový postup je ovšem rovněž nepřekoumatelný. V neposlední řadě stěžovatelka namítá rovněž porušení principu tzv. zápočtu podrobnosti. Napadený prvek umísťuje místní komunikaci. Plánovaná komunikace je však pouze napojením stavby na veřejnou infrastrukturu, což je prvek, který zahrnuje vyhláška č. 500/2006 Sb. mezi náležitosti obsahu regulačního plánu. Tedy účelové komunikace do územně plánovací dokumentace nepatří, ani jako konstatování stávajícího stavu, ani jako návrh. Jednotlivé podrobnosti napojení na tuto infrastrukturu lze řešit na úrovni územního řízení nebo skrze věcná břemena.

#### IV. Vyjádření odpůrkyně

[23] K obsahu kasační stížnosti se vyjádřila odpůrkyně; shrnutí její argumentace ke kasačním námitkám viz dále. Ohledně ostatních stěžovatelčiných námitek odpůrkyně odkázala na své vyjádření k návrhu stěžovatelky a dupliku, učiněné v řízení u krajského soudu, jakož i na odůvodnění napadeného rozsudku, se kterým se ztotožňuje. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a odpůrkyni přiznal náhradu nákladů řízení. K jednotlivým námitkám:

##### *a) Zamítnutí návrhů na zrušení některých regulativů vůči všem*

[24] Významná část této námitky je založena na skutečnosti, že stěžovatelka nedělá rozdíl mezi aktivní žalobní (procesní) a aktivní věcnou (hmotnou) legitimací. Stěžovatelka proto dochází k nesprávným závěrům o nezákonnosti napadeného rozsudku. Aktivní žalobní legitimace je procesní podmínkou, značící *de facto* přístup navrhovatele k soudu. Jedná se tedy o obligatorní podmínku pro to, aby soud mohl vůbec návrh meritorně projednat. Dojde-li soud k závěru, že aktivní žalobní legitimace navrhovatele dána není, takový návrh odmítne. Naproti tomu aktivní věcná legitimace je podmínkou hmotněprávní, představující nikoliv možnost navrhovatele žádat zrušení opatření obecné povahy, nýbrž možnost navrhovatele se jeho zrušením s úspěchem domoci. Na tomto místě přitom úvahy stěžovatelky ztroskotávají. Krajský soud totiž zamítl návrh na zrušení předmětných částí napadených regulativů s poukazem na absenci aktivní věcné legitimace stěžovatelky. Z těchto důvodů je tak zcela nesprávná i procesní námitka stěžovatelky, že krajský soud plně nevyčerpal žalobní návrh. Pokud krajský soud uvedl, že je věcná legitimace stěžovatelky omezena rozsahem jeho vlastnického práva, neříká tím nic jiného, než že neshledal naplnění skutečného vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry stěžovatelky nad rámec vlastněných pozemků, tj. nad rámec stěžovatelkou doloženého vlastnického práva je návrh nedůvodný.

[25] Odpůrkyně uvádí, že je jí známa nedávná judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci aktivní procesní a věcné legitimace (usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Dle přesvědčení odpůrkyně však závěry zde obsažené zcela jistě nemohou být vykládány tak, že by aktivní procesní legitimace byla dána pouze za předpokladu tvrzení vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele, a v případě, že by navrhovatel břemeno tvrzení v počátku unesl, nebyl by soud oprávněn posuzovat otázku prokázání skutkového a právního závěru o takovém vztahu. Takové závěry by mohly mít absurdní dopady, neboť na jednu stranu by správní soudy byly nuceny odmítat návrhy subjektů, jež by plně dostály znění § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy subjektů, jež by tvrdily, že byly na svých právech zkráceny, ale nedostály by tvrzení logické návaznosti mezi jejich právy a daným regulativem (čímž by soudy zjevně v rozporu s dělbou moci fakticky doplňovaly § 101a s. ř. s. o podmínky, jež zde vyjádřeny nejsou); a naopak by pouhé tvrzení takto určených vztahů omezovalo soud v ověřování jejich pravdivosti. Je nutno vycházet



ze smyslu institutů odmítnutí a zamítnutí návrhu (žaloby), které jsou stanoveny právě na základě míry posuzování skutečností v návrhu uvedených – závěr o věcné legitimaci je přitom až výsledkem meritorního posouzení věci a bylo by nesmyslné odmítat návrhy po provedení celého řízení. Dle odpůrkyně je tak nutno vycházet ze závěrů uvedených např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, tedy že návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu. Protože stěžovatelka v rámci řízení neprokázala skutečný vztah úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry stěžovatelky nad rámec jí v návrhu uvedených vlastněných pozemků, bylo dle odpůrkyně na místě ve zbytku její návrh zamítnout.

*b) Zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „sady a zahrady“*

[26] Rovněž u zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „sady a zahrady“ se odpůrkyně s argumentací krajského soudu plně ztotožňuje, považuje ji za vyčerpávající a plně přesvědčivou. Zejména v ní zcela jistě neshledává ani zdánlivé argumentační fauly, ke kterým dochází stěžovatelka. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že samotné konstatování přesvědčivosti a úplnosti argumentace dokládající zájem, který má být důvodem a protiváhou zásahu, takovou přesvědčivost a úplnost negarantuje – krajský soud však v rámci odůvodnění napadeného rozsudku nejen vyložil právní a skutková východiska, na jejichž základě byla odpůrkyní přijata napadená řešení, a pouze nekonstatoval, že mu přijdou přesvědčivá, nýbrž sám následně tento závěr rozvádí, a to zejména v kontextu námitek stěžovatelky. Předestírá vlastní úvahy, kterými byl veden při posuzování proporcionality zásahu do vlastnického práva. Skutečnost, že mezi taková východiska patří i právě otázka, jaký konkrétní zásah do vlastnického práva stěžovatelky napadený prvek územního plánu představuje a jaký je jeho rozsah, snad nemůže být ani pochyb.

[27] Pokud soud v rámci odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, že vynucování koncepčnosti řešení prostřednictvím důsledného dodržování správní praxe jednotlivých orgánů veřejné správy v povolovacích řízeních, není přístupem jednoduchým a zcela spolehlivým, neshledává v tom odpůrkyně žádného rozporu se zásadou presumpce správnosti výkonu veřejné správy, nýbrž pouze odraz reality, složitosti a roztroušenosti stavebního řízení. Z hlediska koncepce územního plánování, konkrétně v otázkách urbanistické koncepce, koncepce ochrany přírody a umístování staveb, jež se logicky dostávají do určitého rozporu, není dle odpůrkyně možné vždy spoléhat na to, že cílů, jež jsou předmětem těchto koncepcí, bude bez ohledu na obsah územního plánu dosaženo právě na základě zákonem stanovených předpokladů, uplatňovaných v rámci územního řízení. Koncepce plošného a prostorového uspořádání, jakožto složka urbanistické koncepce, jak ji chápe stavební zákon, zcela jistě obsahuje i koncepci pozvolného přechodu zástavby do volné krajiny, přičemž skutečnost, že se tato v napadeném územním plánu projevuje i v konkrétnějších regulačních prvcích, nemění ničeho na pojmu urbanistické koncepce, jak jí zjevně chápe soud, odpůrkyně i stavební zákon.

*c) Zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „pozemní komunikace“*

[28] V rámci poslední námítky stížnosti stěžovatelka přistupuje ke zcela účelovému vybírání jednotlivých pasáží napadeného rozsudku, jejich vytrhávání z kontextu, a to za účelem prokázání nezákonnosti rozsudku způsobem, jenž by se dal označit jako tzv. *cherry picking*. Krajský soud v napadeném rozsudku zcela vyčerpávajícím a přesvědčivým způsobem zdůvodnil, z jakého důvodu považuje napadený regulativ za přípustný. Opírá se o legitimní cíle, je ve veřejném zájmu a představuje přiměřený zásah do práv stěžovatelky v porovnání se sledovanými cíli. Ničeho by na tom neměnila ani skutečnost, že by předmětné pozemky byly v rámci předchozího

územního plánu zahrnutý do zastavitelného území. Z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá, že by krajský soud své závěry stavěl právě na tom, že se nejedná o zásadní změnu v legitimním očekávání stěžovatelky a současně nelze ani uzavřít, že by stěžovatelka mohla mít legitimní očekávání, že by na těchto pozemcích mohla uskutečnit jakýkoliv dosud nijak nepředestřený záměr.

[29] Stejně tak odpůrkyně nesdílí názor stěžovatelky, že by soudem uváděná rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu podporovaly její námitky. Krajský soud tato rozhodnutí neuvádí za účelem konstatování, že má mít vymezení komunikace v územním plánu přednost před soukromoprávními nástroji, nýbrž pouze poukazuje na povahu nutnosti zajištění komunikační potřeby jako jednoho z veřejných zájmů, jimž vymezení dané komunikace na předmětných pozemcích slouží. Rovněž pak poznámku o faktickém vyvlastnění určitého území bez náhrady považuje odpůrkyně za absurdní, neboť k žádnému úkonu ani obdobnému vyvlastňování vymezením koridoru komunikace na pozemcích stěžovatelky nedochází.

[30] Podle přesvědčení odpůrkyně napadený prvek územního plánu z větší části pouze reflektuje skutečný stav v území. Ačkoliv krajský soud v bodě 87 napadeného rozsudku uvádí, že právní řád neupravuje domněnku existence veřejně přístupné účelové komunikace a doposud neexistuje rozhodnutí, které by její existenci deklarovalo, nic takového odpůrkyně ve svých vyjádřeních ani netvrdila. K tomu, aby veřejně přístupná účelová komunikace existovala, ovšem není zapotřebí žádného rozhodnutí, a to ani konstitutivního, jako je tomu např. v případě dálnic, silnic nebo místních komunikací, ani deklaratorního – podstatné je výlučně naplnění znaků takové komunikace.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[32] Kasační stížnost **je nedůvodná**.

### *a) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[33] Stěžovatelka v rámci své kasační argumentace namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Ve vztahu k regulativu „pozemní komunikace“ stěžovatelka ve svém návrhu namítala rovněž nepřezkoumatelnost. Podle ní se krajský soud s touto její námitkou nevypořádal, čímž zatížil své vlastní rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[34] Námitka stěžovatelky je nedůvodná. Krajský soud ji rekapituluje v bodě 98 rozsudku a vypořádává ji v bodě 100. Konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách zřetelně vyplývají všechny důvody, pro které odpůrkyně vymežila na pozemcích navrhovatelky veřejné prostranství s pozemní komunikací.

[35] Stěžovatelka dále spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v nevypořádání námitky týkající se jejího legitimního očekávání. Stěžovatelka po dobu 15 let žila v očekávání, že na pozemcích, z nichž nový územní plán činí pozemní komunikaci, bude moci stavět.

[36] Rovněž tato námitka stěžovatelky je nedůvodná. Krajský soud se otázkou předchozí úpravy území zabýval v bodě 86 rozsudku, přičemž konstatoval, že stěžovatelka nemá právní

nárok na to, aby její pozemky, které v předchozím územním plánu nebyly součástí zastavitelné plochy, byly do takové plochy v rámci pořizování nového územního plánu zařazeny. Legitimní očekávání jí tedy nemohlo vzniknout. Stěžovatelka nyní s těmito skutkovými a právními závěry krajského soudu nesouhlasí a v kasační stížnosti s nimi polemizuje. Polemika s věcným odůvodněním rozsudku krajského soudu však nečiní její námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou.

*b) Zamítnutí návrhů na zrušení některých regulativů vůči všem*

[37] Tato námitka stěžovatelky se týká dvou regulativů, které považovala za nezákonné, a proto se domáhala jejich zrušení. Šlo o podmínku předložit hydrogeologický posudek, pokud jsou na pozemku vyznačeny meliorace, a dále povinnost napojit budovy na veřejnou kanalizační a vodovodní síť. Stěžovatelka namítá, že oba regulativy se vztahují na celé území. V obou případech krajský soud považoval stanovení těchto podmínek za překročení meze působnosti a pravomoci odpůrkyně. Napadené podmínky jsou tedy zjevně nezákonné ve vztahu ke všem a za všech okolností. Navzdory tomu krajský soud zrušil tyto podmínky pouze ve vztahu k některým pozemkům stěžovatelky, a to vždy k těm, které uváděla jako příklad dotčení svých zájmů.

[38] Stěžovatelka v kasační stížnosti upřesňuje, že ve vztahu k namítané nezákonnosti povinnosti pořídit posudek, tak krajský soud zamítl návrh na zrušení tohoto regulativu ve vztahu k pozemkům p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, ačkoliv s ohledem na povahu věci návrh nemohl být nedůvodný (regulativ je absolutně nezákonný) a stěžovatelce nechyběla aktivní legitimace (ke dni podání návrhu byla vlastnící). Ve vztahu k namítané nezákonnosti povinnosti napojení na vodovodní síť a kanalizaci, pak krajský soud zamítl návrh na zrušení tohoto regulativu ve vztahu k pozemkům p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, ačkoliv s ohledem na povahu věci návrh nemohl být nedůvodný (regulativ je absolutně nezákonný) a stěžovatelce nechyběla aktivní legitimace (ke dni podání návrhu byla vlastnící).

[39] Pokud jde o shora popsané regulativy (tedy podmínku předložit hydrogeologický posudek, pokud jsou na pozemku vyznačeny meliorace, a dále povinnost napojit budovy na veřejnou kanalizační a vodovodní síť), je pravdou, že samotný *petit* návrhu, kterým se stěžovatelka domáhala jejich zrušení, formulovala skutečně obecně (tj. v závěru svého návrhu se stěžovatelka domáhala obecně zrušení těchto podmínek v příslušných částech opatření obecné povahy bez odkazu na konkrétní pozemek). Avšak *důvodnost* svého návrhu stěžovatelka popsala a dotčení napadeným regulativem odůvodnila vždy v souvislosti s konkrétními pozemky ve svém vlastnictví.

[40] Nezákonností předložení hydrogeologického posudku stěžovatelka argumentovala v souvislosti se svým pozemkem p. č. X, na kterém se nachází meliorace. V návrhu mimo jiné výslovně uvedla, že „v jejím případě nevstupuje případná funkčnost meliorací do práv či zájmů jiné osoby, protože meliorace v jejím případě nezasahují svým účinkem na jiné pozemky. Předpoklad jakéhokoli veřejného či sousedského zájmu je tak vyloučen“. Stěžovatelka tedy důvodnost svého návrhu vztahovala výhradně k pozemku p. č. X. Krajský soud stěžovatelce vyhověl a napadený regulativ územního plánu zrušil, avšak pouze ve vztahu k pozemku p. č. X, jehož vlastnictvím navrhovatelka odůvodnila svoji věcnou legitimaci.

[41] Pokud jde o podmínku napojit stavby (budovy) na veřejnou kanalizační a vodovodní síť, nezákonnost tohoto regulativu stěžovatelka namítala jednak v souvislosti se svými pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, a dále v souvislosti se svými pozemky p. č. X, X, X, X, X, které jsou podle

územního plánu uvedeny v kategorii bydlení v krajině. Krajský soud konstatoval, že na pozemcích uvedených stěžovatelkou není vymezena plocha bydlení v krajině, nýbrž veřejné prostranství, což ostatně stěžovatelka v jiné části téhož návrhu na zrušení části opatření obecné povahy sama uvedla [viz rovněž *písm. d)* níže]. Krajský soud shledal, že k tomuto veřejnému prostranství přiléhají pozemky p. č. X, X a 181/135, jež jsou ve vlastnictví stěžovatelky a jsou součástí zastavitelné plochy 09b funkčně určené jako bydlení v krajině, na kterou se vztahuje rušená podmínka. Krajský soud proto zrušil stanovení této podmínky ve vztahu k pozemkům p. č. X, X a X, tj. pouze ve vztahu k těm pozemkům stěžovatelky, které jsou součástí plochy B (bydlení v krajině) a nachází se v lokalitě, kterou stěžovatelka v příslušné části návrhu odůvodnila svoji věcnou legitimací.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí s odpůrkyní, že stěžovatelka ve své kasační argumentaci poněkud stírá rozdíl mezi konceptem aktivní procesní legitimace a aktivní věcné legitimace.

[43] Aktivní *procesní* legitimace znamená splnění zákonných požadavků kladených na navrhovatele. Je potřeba ji odlišovat od aktivní *věcné* legitimace, tj. od důvodnosti návrhu v tom směru, že do práv navrhovatele bylo skutečně zasááno. Otázka důvodnosti návrhu dále vede ke zkoumání otázky, zda se tak stalo zákonným způsobem. Pro aktivní procesní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s. postačuje, aby navrhovatel *tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Proto stačí, aby navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdil dotčení na svých právech (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Neučiní-li tak, soud jeho návrh odmítne. Naproti tomu otázka skutečného *dotčení* právní sféry navrhovatele (tj. důvodnosti tvrzeného zkrácení na právech) je již otázkou aktivní věcné legitimace a meritorního přezkumu návrhu. Jak vysvětlil rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, „*Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů.*“ Dospěje-li k opačnému závěru, tj. není-li návrh důvodný, soud jej zamítne (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

[44] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem. V případě regulativu týkajícího se předložení hydrogeologického posudku u pozemků s vyznačenými melioracemi je *aktivní věcná legitimace* navrhovatelky omezena rozsahem jejího vlastnického práva k nemovitým věcem, jak ho popsala a zdůvodnila ve svém návrhu. Krajský soud proto správně přistoupil ke zrušení této podmínky pouze ve vztahu k pozemku p. č. X, jehož vlastnictvím stěžovatelka odůvodnila svoji věcnou legitimaci. Stejně tak krajský soud postupoval správně v případě podmínky napojení staveb (budov) na veřejnou kanalizační a vodovodní síť. Stanovení podmínky zrušil ve vztahu k pozemkům p. č. X, X a X, tj. pouze ve vztahu k těm pozemkům stěžovatelky, které jsou součástí plochy B (bydlení v krajině) a nachází se v lokalitě, kterou stěžovatelka v příslušné části návrhu odůvodnila svoji věcnou legitimací.

[45] Nutno podotknout, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy *vázán rozsahem a důvody návrhu*. Pokud stěžovatelka důvodnost svých návrhů ohledně shora popsaných regulativů vztáhla pouze k některým svým pozemkům (ačkoliv teoreticky přicházely v úvahu i jiné pozemky stěžovatelky), není věcně legitimována k paušálnímu zrušení nezákonné podmínky vztahující se ke všem plochám, kterých se tyto podmínky mohou rovněž teoreticky týkat (ať už se jedná o pozemky stěžovatelky či pozemky jiných vlastníků). Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí, že není úkolem soudu, aby namísto stěžovatelky dohledával, jaké všechny její pozemky se nachází v dotčených plochách, a domýšlel,

zda i ve vztahu k nim by mohla být stěžovatelka zkrácena na svém vlastnickém právu. Krajský soud proto postupoval správně, jestliže ve zbývajícím rozsahu návrhy stěžovatelky zamítl.

[46] Je pravdou, že vázanost soudu návrhem není absolutní. Tak především, některé otázky si musí soud z povahy věci posoudit jako předběžné. Například při přezkumu změny opatření obecné povahy nemůže soud pominout fakt, že již původní opatření bylo v příslušné části nesrozumitelné a změna tuto vadu neodstraňuje (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, bod 70). Stejně tak nemůže soud ignorovat nedostatky v oblasti pravomoci a působnosti odpůrce, zejména fakt, že opatření obecné povahy bylo vydáno k tomu nepřislušným orgánem. Je ale vyloučeno, aby správní soud v roli jakéhosi „úředního revizora“ nad rámec důvodů vymezených v návrhu vyhledával za stěžovatele jiné vady či nezákonnosti (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017-26, bod 15). Takový postup by se mohl dostat do rozporu s rovností stran a taktéž s právem na samosprávu, je-li odpůrcem územní samosprávný celek jednající v samostatné působnosti.

[47] Nejvyšší správní soud podotýká, že otázka rozdílu mezi aktivní procesní legitimací a aktivní věcnou legitimací, není „judikurní novum“, jak tvrdí stěžovatelka. Bylo věcí stěžovatelky a jí zvolené procesní strategie, jak své návrhy formuluje a zdůvodní. Není úkolem soudu, aby stěžovatelku vyzýval, zda případně svůj návrh nechce zdůvodnit i jinak či svou argumentaci doplnit rovněž ve vztahu k jiným pozemkům. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil již shora, takový postup by soud nepřipustně vychýlil z jeho zásadního postavení „nestranného třetího“.

*c) Zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „sady a zahrady“*

[48] Stěžovatelka dále nesouhlasí se zamítnutím návrhu na zrušení regulativu „sady a zahrady“ ve vztahu k pozemkům p. č. X a X a polemizuje s jednotlivými závěry krajského soudu. Její námítky však již po všech stránkách vypořádal krajský soud. Nejvyšší správní soud považuje argumentaci krajského soudu za úplnou a přesvědčivou a plně se s ní ztotožňuje.

[49] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že předmětný regulatorní prvek týkající se (ne)zastavitelnosti území je v novém územním plánu formulován trochu jinak, než tomu bylo v předchozí územněplánovací dokumentaci. V obecné rovině však nelze předpokládat, že regulace bude v novém územním plánu totožná. Ostatně je smyslem nově přijímaného územního plánu koncepci území upravit nově s ohledem na aktuální a budoucí podmínky a vývoj v příslušné lokalitě.

[50] Předchozí územněplánovací dokumentace zahrnovala celé pozemky stěžovatelky do zastavitelné plochy určené k bydlení. Pro plochu OV11 stanovila koeficient zastavenosti ve výši 30 %, včetně zpevněných ploch, a požadavek (blíže nekonkretizovaný) ponechat při okrajích v místech lesních porostů nezastavěné pásy zeleně. Napadené opatření obecné povahy nestanoví koeficient zastavenosti, nýbrž zrcadlově obrácený koeficient zeleně ve výši 70 %, tj. takový podíl stavebního pozemku musí tvořit nezpevněné plochy. Při výpočtu tohoto koeficientu se vychází z celé výměry stavebního pozemku, tj. jak části zahrnuté do plochy B (bydlení v krajině), tak z části zahrnuté do plochy sady a zahrady. Pokud jde o míru zastavitelnosti pozemku stavbami a zpevněnými plochami, vymezením plochy sadů a zahrad se nic nezměnilo. Nejvyšší správní soud souhlasí, že co se změnilo, je, že vymezením plochy sadů a zahrad bylo jednoznačně stanoveno, v jaké části pozemku se mohou nacházet obytné stavby, tj. v západní části pozemků sousedících s dalšími stavebními parcelami (již zastavěnými), východní část pozemků sousedících s lesem má být prostá těchto staveb.

[51] Již krajský soud stěžovatelku upozornil, že pokud se domnívá, že dříve směla umístit stavby k bydlení až na hranici lesa, jde o hypotézu spíše iluzorní, pokud nebyla prověřena postupem podle § 14 odst. 2 o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Ostatně předchozí územní plán požadoval ponechat u lesa nezastavěné pásy zeleně. Účelem vymezení plochy „sady a zahrady“ je tedy právě dosažení vhodného umístění staveb na stavebních pozemcích. Tento cíl se opírá o dva legitimní účely, a to jednak hledisko urbanistické a krajinářské, jednak hledisko ochrany lesa a ochrany samotného stavebního pozemku před nebezpečím, které má původ v lese. Obou těchto účelů je regulace přijatá územním plánem způsobilá dosáhnout, jak v podrobnostech popsal krajský soud v bodě 64 a násl. rozsudku. Nejvyšší správní soud nemá, co by k této výstižné argumentaci dodal.

[52] Stěžovatelka namítá, že v jiných lokalitách, kde zástavba sousedí s lesem, se tento regulativ nestanoví. Ba naopak, vyskytuje se tam opět jiný regulativ (cesta), který zmíněné zájmy ohrožuje dokonce více, než absence nyní napadeného regulativu. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že jiné podmínky vyžadují jiné řešení, a jednotlivé situace proto nutně nelze vždy srovnávat. Cesta v blízkosti lesa může být odůvodněna opět jinými zájmy (např. zajištěním přístupu k některým pozemkům apod.), které mohou v dané situaci převážit nad jinými relevantními zájmy (např. zvýšenou ochranou lesa apod.). Stěžovatelka ani v kasační stížnosti však nijak nekonkretizuje, o jakou lokalitu se jedná, takže její srovnávací argument zůstává toliko v obecné a abstraktní rovině.

[53] Rovněž s námitkou stěžovatelky týkající se existence konkrétních typů povolovacích řízení (zejména územního řízení) se krajský soud vypořádal. Stěžovatelkou popisovaný „rozpor“ v argumentaci krajského soudu Nejvyšší správní soud neshledává. Existence těchto řízení, v nichž se posuzují konkrétní stavební záměry, neznamená, že by nebylo přípustné a vhodné přistoupit k řešení ochrany veřejných zájmů (ochrana urbanistických hodnot a ochrana ekosystémů) koncepčně již na úrovni územního plánu. Krajský soud velmi trefně ve svém rozsudku uvedl, že územní plán, který by odhlížel od požadavků na ochranu životního prostředí s tím, že ta má být zajištěna až v povolovacích procesech ve vztahu ke konkrétním záměrům, by se proměnil v nerealizovatelný sen, jenž by neposkytoval právní jistotu aktérům v území a neusměrňoval a nekoordinoval lidské činnosti. Takový územní plán by postrádal jakýkoliv praktický užitek. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí.

[54] Stěžovatelkou tvrzenou nezákonnost Nejvyšší správní soud neshledává ani v závěrech, které krajský soud dovodil z nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15. Krajský soud na tento nálezu poukázal v obecnosti a příkladmo, pokud jde o hloubku a detailnost odůvodnění opatření obecné povahy, resp. odůvodnění rozhodnutí o námitkách (na rozdíl např. od typických správních rozhodnutí). Zájmy sledované zásahem do vlastnického práva stěžovatelky jsou v odůvodnění rozhodnutí o námitkách zřetelně a v odpovídajícím rozsahu popsány, krajský soud se s nimi ztotožnil. Nejvyšší správní soud s jeho posouzením souhlasí.

*d) Zamítnutí návrhu na zrušení regulativu „pozemní komunikace“*

[55] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že přes pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, XX a X umístil územní plán odpůrkyně pozemní komunikaci, která je podle stěžovatelky nedůvodným zásahem do jejích vlastnických práv. Krajský soud návrh na zrušení tohoto regulativu zamítl. Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu souhlasí.

[56] Stěžovatelka argumentuje, že po dobu 15 let naopak žila v očekávání, že pozemky p. č. X, X, X, X, X, X (před rozdělením se jednalo o jeden pozemek p. č. X) jsou v zastavitelném území a že je bude moci využít jako součást stavebních pozemků. Krajský soud ve svém rozsudku popsal

(viz bod 86 a násl.), že uvedené pozemky stěžovatelky nebyly součástí zastavitelné plochy. Byly v něm vymezeny bílou barvou, která dle výkresu funkčního využití území odpovídá orné půdě. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti tento skutkový závěr zpochybňuje. Poukazuje na skutečnost, že doplněk č. 3 obecně závazné vyhlášky č. 12 ze dne 6. 9. 2002 rozšířil zastavitelnou plochu až na hranici katastrálního území. Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutečnost, jakým způsobem bylo dotčené území upraveno v předchozí územně plánovací dokumentaci, není pro posouzení nyní projednávané věci zcela rozhodná. Podstatné je, zda stávající zásah do vlastnického práva stěžovatelky je zákonný a přiměřený, a tato argumentace rovněž tvořila jádro odůvodnění krajského soudu, se kterým Nejvyšší správní soud souhlasí.

[57] Pozemní komunikace slouží jako příjezdová cesta k pozemkům p. č. X a X (rekreační plocha) a zastavitelné ploše 09b. Tím je naplňován § 20 odst. 4 a § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle níž musí být stavební pozemek dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Zrušením plochy veřejného prostranství s komunikací by nebyl vůbec řešen přístup k pozemkům určeným pro bydlení, což by bylo v rozporu s veřejným zájmem na kvalitním urbanistickém řešení a zajištění dopravní infrastruktury. Odpůrkyně uvedla dva účely vymezení pozemní komunikace: prvním je zajištění kvalitního přístupu k rekreačním chatám, druhý je zajištění přístupu ke stavebním parcelám stěžovatelky. Jestliže to podmínky v území dovolují, což je právě případ posuzovaných pozemků stěžovatelky, je správné, aby v jejich bezprostředním sousedství byla vymezena pozemní komunikace, která splňuje parametry stanovené § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[58] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že územní plán je koncepční dokument, jehož účelem je do budoucna řešit (nikoliv vytvářet) problémy v území. Opatření obecné povahy nevytváří podmínky pro nucené omezení vlastnického práva k pozemkům. Zda se pozemní komunikace vybudovaná v budoucnu na těchto pozemcích z rozhodnutí navrhovatelky stane veřejně přístupnou, závisí na tom, zda budou splněny všechny znaky takové pozemní komunikace plynoucí z § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a judikatury (jde mj. o souhlas vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním). Ani vymezení plochy veřejného prostranství na těchto pozemcích neznamená, že by se vybudovaná komunikace měla stát nutně veřejným prostranstvím, k němuž se váže právo obecného užívání [§ 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], neboť veřejným prostranstvím je pouze plocha veřejně přístupná, což opět závisí na rozhodnutí vlastníka nemovitých věcí, nikoliv plocha vymezená jako veřejné prostranství v územním plánu.

[59] Stěžovatelka v souvislosti s touto argumentací namítá, že vymezení pozemní komunikace v územním plánu s ohledem na nejisté budoucí chování vlastníků nemůže ani dosáhnout požadovaného cíle (zajištění přístupu k rekreačním chatám). Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že územní plán vytváří toliko předpoklady pro to, aby určitá část území obce mohla být využívána k dopravním účelům, aniž by ovšem současně zakládal oprávnění konkrétním osobám (či veřejnosti) pozemní komunikaci užívat. Řešení na úrovni územního plánu je třeba striktně odlišovat od existence (ať již soukromoprávního, či veřejnoprávního) oprávnění konkrétní osoby pozemek v cizím vlastnictví využívat k účelu stanovenému územním plánem. Skutečnost, že další postup vlastníků pozemků je nejistý ještě neznamená, že nemá smysl již na úrovni územního plánování vytvořit podmínky pro to, aby přístup k rekreačním chatám byl do budoucna zajištěn. Námitka je proto nedůvodná.

## VI. Závěr a náklady řízení

[60] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud se věci stěžovatelky řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal se všemi relevantními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[61] O náhradě nákladů řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné odpůrkyni Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení spojených s právním zastoupením, a to za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/ 1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3.100 Kč a paušální náhradu nákladů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč; celkem 3.400 Kč. Tuto částku je povinna stěžovatelka uhradit k rukám zástupce odpůrkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. června 2021

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu