



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatelky: **Alex Stylinvest a.s.**, se sídlem Zborovská 381/7, Ostrava, zast. Mgr. Ing. Pavlem Sychrou, advokátem se sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava, proti odpůrci: **obec Těrlicko**, se sídlem Májová 474/16, Těrlicko - Horní Těrlicko, zast. JUDr. Sylvou Totkovou Kolderovou, se sídlem Pavlovova 586/8, Havířov, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2019, č. j. 79 A 5/2018 – 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2019, č. j. 79 A 5/2018 – 41, **se ruší.**
- II. Opatření obecné povahy č. 1/2018 – změna č. 4 územního plánu obce Těrlicko, vydaná usnesením zastupitelstva obce ze dne 27. 6. 2018, č. 470/11/27/18, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku, a to v rozsahu, v němž v části I. 14. (kapitola L.) podmiňuje využití zastavitelné plochy Z 3.45 (BR) na pozemcích p. č. 651/5 a p. č. 654/2 v k. ú. Hradiště pod Babí horou předchozím minimálně 50 % využitím zastavitelné plochy Z 129a (B).
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 26 456 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Pavla Sychry, advokáta se sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut její návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018 – změny č. 4 územního plánu obce Těrlicko (dále též „ÚP Těrlicko“), vydané usnesením zastupitelstva

obce ze dne 27. 6. 2018, č. 470/11/27/18, a to v části I. 14., již byla do textové části vložena nová kapitola L., kterou došlo ke stanovení podmínky etapizace, kdy pro plochy Z 129b (B) a Z 3.45 (BR) byla zavedena podmínka možnosti jejich využití k zastavění až poté, co bude využito zastavěním alespoň 50 % plochy Z 129a (B).

[2] Navrhovatelka je spoluvlastníkem pozemků p. č. 651/5 a p. č. 654/2 v k. ú. Hradiště pod Babí horou, obec Těrlicko. Tyto pozemky jsou součástí plochy Z 3.45, která byla vymezena jako zastavitelná (se způsobem využití BR – smíšená obytná venkovská) v předchozí změně č. 3 ÚP Těrlicko, vydané zastupitelstvem obce v roce 2014.

[3] Ze zprávy o uplatňování územního plánu (za období 2012 až 2016) zpracované, projednané a schválené v souladu s § 55 odst. 1, ve spojení s § 47 odst. 1 až 5, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (tj. do dne 31. 12. 2017 – viz bod 3. přechodných ustanovení novely stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb.), vyplynulo mj. to, že jediným problémem ve vztahu k udržitelnému rozvoji je větší podíl rozptýlené zástavby. V návaznosti na to zpráva upozorňuje na negativní důsledek extenzivního rozvoje sídel – a sice jejich rozrůstání do volné krajiny. Ve vztahu k zastavitelné ploše Z 3.45 zpráva poukazuje na to, že rozhodování o změnách v území je podmíněno dohodou o parcelaci, ke které dosud nedošlo, a proto je třeba tuto plochu (stejně jako plochu Z 3.5) prověřit a případně tuto podmínku zrušit.

[4] Na základě zprávy o uplatňování územního plánu byl zpracován návrh změny č. 4 ÚP Těrlicko, o němž proběhlo společné jednání dne 11. 7. 2017. Poté byl zpracován upravený a posouzený návrh, který byl zveřejněn dne 16. 3. 2018 veřejnou vyhláškou ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona. V této fázi stěžovatelka uplatnila proti návrhu změny č. 4 ÚP Těrlicko námitku s tím, že je navrhováno zrušení podmínky dohody o parcelaci, avšak současně je stanovena podmínka etapizace, kdy je využití plochy Z 3.45 podmíněno minimálně 80% zastavěností plochy Z 129a. Pro tuto novou podmínku podle názoru stěžovatelky není dán žádný objektivní důvod, a proto navrhla její vypuštění.

[5] O námitce stěžovatelky odpůrce rozhodl tak, že jí nevyhověl; podmínku etapizace ve změně č. 4 ÚP Těrlicko ponechal, upravil ji však na 50% zastavěnost plochy Z 129a. V odůvodnění odkázal zejména na nutnost regulovat území, nikoli však dohodou o parcelaci, ale formou etapizace v území. Jedná se o relevantní nástroj územního plánování, jehož využití je odůvodněno požadavkem na udržitelný ekonomický a ekologický rozvoj území. Plochy Z 129a, Z 129b a Z 3.45 jsou součástí shodného území, vzájemně na sebe navazují a jejich zástavba je žádoucí v následných krocích tak, aby plynule postupně rozšiřovala zastavěné území a aby byl eliminován vznik nezastavěných proluk a vznik enkláv obtížně přístupného zemědělského půdního fondu. V dotčené lokalitě je nepřipustné samostatné zastavění ploch vzdálených stávajícímu zastavěnému území, neboť by tím vznikly segmentované, izolované enklávy rodinného/smíšeného individuálního bydlení. Proto je stanovena podmínka možné následné zastavěnosti až v okamžiku 50% zastavění plochy Z 129a – I. etapa. Teprve pak je možné umisťovat stavby, zahrady, komunikace nebo technickou infrastrukturu do lokalit II. etapy, tedy do zastavitelných ploch Z 129b a Z 3.45. Jedná se o plochy velkého rozsahu, které vstupují do volné krajiny, které je podle odpůrce potřeba chránit a zastavění navrhovat systematicky.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] V řízení před krajským soudem stěžovatelka uplatnila návrhové body, jejichž podstata se týkala právě podmínky etapizace, která podle jejího názoru neobstojí, neboť nedůvodně zhoršuje postavení stěžovatelky jako spoluvlastníka pozemků zahrnutých do plochy Z 3.45. Tvrzení, že by nerovnoměrnou zástavbou v ploše Z 3.45 vznikaly proluky či obtížně přípustné enklávy zemědělského půdního fondu, je podle stěžovatelky nesmyslné. Podmínkou zástavby v dotčené ploše je zřízení dopravní infrastruktury, která by jistě zajišťovala přístup nejen k nově vznikající zástavbě, ale i k případným enklávám zemědělského půdního fondu. Etapizace může zcela vyloučit budoucí zastavění pozemků plochy Z 3.45 a ve své podstatě je diskriminační podmínkou, neboť změna č. 4 ÚP Těrlicko obsahuje řadu změn u jiných ploch, avšak nikdy nenavrhuje etapizaci. Stěžovatelka proto navrhla, aby krajský soud změnu č. 4 ÚP Těrlicko v části I. 14. stanovující podmínku etapizace jako neproporcionální, a tedy nezákonnou zrušil.

[7] Krajský soud konstatoval, že etapizace vzhledem ke svému specifickému charakteru není zcela běžným regulativem územního plánování a nelze ji využívat jako regulativ všech ploch určených k zastavění v rámci území obce, ale pouze tam, kde to situace umožňuje, resp. vyžaduje. V případě stěžovatelky bylo zavedení podmínky etapizace podrobně odůvodněno v rozhodnutí o její námitce – a to právě s ohledem na specifickou situaci plochy Z 3.45 a její situování směrem do volné krajiny. Krajský soud přisvědčil stěžovateli v tom, že zavedenou etapizací se její postavení jako vlastníka pozemků nacházejících se v ploše Z 3.45 zhoršuje, nikoliv však neodůvodněně. Důvody tohoto postupu byly zcela jednoznačně a srozumitelně vysvětleny. Krajský soud se s nimi ztotožnil a akceptoval potřebu postupné zástavby v následných krocích, které vychází ze vzájemné návaznosti ploch Z 129a, Z 129b a Z 3.45, které jsou součástí shodného území.

[8] K tomu krajský soud dále dodal, že v praxi jsou případy, kdy cíle územního plánování nelze dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého vlastníka pozemků dotkl toliko ve spravedlivé míře. Může nastat i zásah přesahující tuto míru v porovnání s jinými vlastníky, a přesto bude ještě zásahem přípustným, což je právě případ stěžovatelky. Ta vynaložila nepochybně určité úsilí a finanční prostředky k nabytí dotčených pozemků a jistě ji k tomu vedl konkrétní záměr spojený s faktem, že se jedná o plochu určenou již předchozí změnou územního plánu k zastavění. Na druhou stranu nelze pominout, že je právem odpůrce jako svébytného samosprávného útvaru regulovat plánování a vývoj v území. Z žádného ustanovení stavebního zákona přitom nelze dovodit, že by regulativ etapizace nemohl být do územního plánu vnesen dodatečně a dopadat na plochy již dříve určené k zastavění. Navíc v daném případě byla situace k použití tohoto nástroje o to příznivější, že v ploše Z 3.45 nedošlo za účinnosti změny č. 3 ÚP Těrlicko k žádné aktivní stavební činnosti. Celá plocha byla, jak ostatně potvrdila i stěžovatelka ve svém návrhu, ve stádiu příprav směřujících k budoucí zastavěnosti, přičemž tyto přípravy probíhaly především v rovině právní (zejm. stabilizace vlastnických vztahů).

[9] Na základě toho krajský soud návrh na zrušení části změny č. 4 ÚP Těrlicko zamítl jako nedůvodný dle § 101d odst. 2 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[10] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. z důvodů nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti, které konkretizovala následovně.

[11] V území, v němž jako v jediném v celé obci dochází ke stanovení etapizace, je nezbytné tento postup dostatečně konkrétně a individuálně odůvodnit – a to zvláště v situaci, kdy etapizací dochází ke zhoršení postavení vlastníků dotčených pozemků, jejichž zastavitelnost byla „odložena“ na dobu po splnění podmínky, která není v moci těchto vlastníků. K tomu v daném případě podle stěžovatelky nedošlo, neboť z odůvodnění rozhodnutí o její námitce není zřejmé, jaké proluky by vznikly, jaký by byl problém s obslužností zemědělského půdního fondu atd. Odpůrce sice obsáhle, avšak pouze obecně uvádí, že se etapizací snažil zabránit vzniku odloučených či obtížně přístupných lokalit, což je možné použít v podstatě pro jakoukoli lokalitu v jakékoli obci v České republice.

[12] Podle stěžovatelky etapizace představuje v daném případě nadbytečný nástroj územního plánování, který nerespektuje reálný vývoj v území, jenž posunul hranici zastavěného a z hlediska sítě a dopravní obslužnosti připraveného území – plochy Z 129a až k hranici plochy Z 3.45. Z pohledu stěžovatelky tedy již nic v terénu nebrání zastavění plochy Z 3.45, aniž dojde ke vzniku jakékoli odloučené lokality (ať již zastavěné nebo zemědělské). Změna č. 4 ÚP Těrlicko tak ve vztahu k napadené části stanovící etapizaci postrádá smysl – a to od okamžiku, kdy byla zahájena výstavba, resp. postaveny první domy na parcelách plochy Z 129a sousedící s plochou Z 3.45, což stěžovatelka doložila aktuálním leteckým snímkem. Etapizace je zaváděna v období, kdy je plocha Z 129a rozvinuta, částečně zastavěná a omezení vlastnického práva vlastníků pozemků na ploše Z 3.45 tak není ničím relevantním odůvodněno. V této souvislosti stěžovatelka připomněla, že změny územního plánu by měly být kontinuální a vzájemně koherentní, a to mj. z důvodu ochrany práv vlastníků jednotlivých pozemků – zde: stěžovatelky, která připomněla, že pozemky kupovala jako stavební a jako takové byly v době koupě také oceněny. Změna č. 4 ÚP Těrlicko tak objektivně zhoršila postavení stěžovatelky a zasáhla do jejího vlastnického práva takovým způsobem, který v testu proporcionality nemůže obstát. V roce 2018, kdy byla změna územního plánu vydána, zde totiž nebyl žádný veřejný zájem, jak jej prezentuje odpůrce. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a v souladu s § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. rozhodl i o zrušení příslušné části změny č. 4 ÚP Těrlicko.

[13] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Namítá-li stěžovatelka nedůvodnost stanovení etapizace ve vztahu k ploše Z 3.45 odkazem na rozvoj plochy 129a, pak podle odpůrce právě tato skutečnost mj. odůvodňuje stanovení etapizace. V ploše 129a jsou vystavěny zatím dva domy, což zcela odpovídá hlavnímu důvodu zavedení etapizace, kterým je postupné zastavění území směrem od zastavěného území do volné krajiny tak, aby došlo k časovému rozložení výstavby do delšího období a bylo zabráněno chaotické výstavbě. Ve svém důsledku etapizace znamená jen časové rozvržení výstavby, což považuje odpůrce za legitimní a nezpůsobilé k přímému zásahu do vlastnického práva stěžovatele – a to tím spíše, že na ploše Z 3.45 k žádné aktivní stavební

pokračování

činnosti nedošlo, jak poznamenal již krajský soud. Odložení možnosti výstavby na dobu 50% zastavěnosti jiné plochy, která je již v pokročilém stádiu připravenosti k výstavbě, resp. částečné zastavěnosti (viz výše), nepovažuje odpůrce za takový zásah do vlastnických práv stěžovatelky, který by znamenal nedodržení zásady proporcionality.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu. V nyní posuzovaném případě stěžovatelka zpochybňovala zákonnost části změny č. 4 ÚP Těrlicko v zásadě ze dvou důvodů: 1) absence řádného odůvodnění ohledně zavedení podmínky etapizace a 2) porušení proporcionality – přiměřenosti právní regulace, a to právě v důsledku etapizace, podle které lze její pozemky p. č.: 651/5 a 654/2, jenž jsou součástí plochy Z 3.45, využít k zastavění až poté, co bude využito zastavěním alespoň 50 % plochy Z 129a. Krajský soud neshledal nedostatek odůvodnění ve vztahu k podmínce etapizace; naopak se s odůvodněním odpůrce ztotožnil a jako opodstatněnou tudíž neshledal ani námitku týkající se porušení principu proporcionality, což stěžovatelka napadla v kasační stížnosti. Současně však napadla rozsudek krajského soudu i z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

[17] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, 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.

[18] 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 (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Je na krajském soudu, aby návrhové body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo. Ve své podstatě zde jde o jedinou otázku, a sice nově

zavedenou podmínku tzv. etapizace, kdy dochází ke stanovení pořadí změn v území, což stěžovatelka rozporovala. Všem jejím dílčím námitkám se krajský soud věnoval (více či méně podrobně) na str. 5 až 7 napadeného rozsudku a z pohledu jeho přezkumu považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že se vyjádřil k podstatě věci a vysvětlil, proč nepovažoval návrh na zrušení části změny č. 4 ÚP Těrlicko za důvodný. Napadený rozsudek krajského soudu je proto přezkoumatelný. Jinou otázkou je jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval následně – při věcném posouzení kasační námitky zpochybňující proporcionalitu právní regulace.

[19] Zásada proporcionality zkoumaná coby součást posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy byla akcentována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, který k soudní kontrole procesu tvorby územního plánu (jeho změny) konstatoval, že v rámci zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá „...zda dotýcný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýcným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.“

[20] Z toho vyšel též krajský soud, který připustil, že ve výsledku jde o omezení vlastnického práva stěžovatelky ve větší než spravedlivé míře. Současně však dodal, že jde stále ještě o omezení přípustné, neboť neshledal, že by etapizace výstavby v lokalitě Z 3.45 nebyla opřena o legitimní a zákonem stanovený cíl, a to při splnění dalších podmínek, jejichž komplex rozšířený senát ve shora citovaném usnesení souhrnně označil jako zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje a konstatuje, že v testu proporcionality neobstojí již věcné důvody, resp. cíle, kterých chtěl zavedením etapizace odpůrce dosáhnout.

[21] Odpověď na otázku, zda zavedení etapizace výstavby vůbec umožňuje dosáhnout sledovaných cílů, je prvním krokem testu proporcionality (kritérium vhodnosti), u něhož se měl krajský soud zastavit, neboť odpověď na tuto otázku není pozitivní – viz dále. Nebylo tedy třeba zabývat se v testu proporcionality dalšími kroky (kritérium potřebnosti a kritérium proporcionality v užším slova smyslu, vč. zmíněného požadavku subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu); k tomu, jaké otázky obecně správní soud zkoumá při posuzování proporcionality obsahu napadeného opatření obecné povahy, lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54: „Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a

pokračování

sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

[22] Územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje jednak vlastní odůvodnění, jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění bývá spíše v obecné rovině, zatímco rozhodnutí o námitkách jako zvláštní část odůvodnění opatření obecné povahy umožňuje individuálně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné, stejně jako běžné správní rozhodnutí; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS.

[23] V těchto intencích odpůrce postupoval a v odůvodnění části změny č. 4 ÚP Těrlicko ke stanovení pořadí změn v území uvedl, že je stanoveno „z důvodu požadavku na udržitelný ekonomický a ekologický rozvoj území. Dotčené plochy jsou součástí shodného území a vzájemně na sebe navazují. Žádoucí je přitom postupná zástavba v následných krocích tak, aby plynule postupně rozšiřovala zastavěné území a aby byl eliminován vznik nezastavěných proluk a vznik enkláv obtížně přístupného zemědělského půdního fondu. Přitom v dotčené lokalitě je zcela nepřijatelné samostatné zastavění ploch vzdálených stávajícímu zastavěnému území, neboť by tím vznikaly segmentované, izolované enklávy rodinného/smíšeného individuálního bydlení...“. Na toto poněkud obecné odůvodnění (na str. 33) pak navazuje již podrobnější a individualizované zdůvodnění (na str. 40 až 43) – a to v souvislosti s námitkou stěžovatelky. Této námitce odpůrce nevyhověl, což zdůvodnil opět odkazem na potřebu ekonomického a ekologického rozvoje území. Stejně tak zopakoval nutnost eliminace vzniku nezastavěných proluk a enkláv obtížně přístupného zemědělského půdního fondu. Dále připomněl, že se jedná „o plochy velkého rozsahu, které vstupují do volné krajiny, které je třeba chránit a zastavění navrhovat systematicky, nejdříve plochy blíže souvisle zastavěného území a následně plochy ve volné krajině.“ Poukázal na naprosto rozdílné umístění plochy Z 3.45 oproti jiným plochám s tím, že „obava z odloučených enkláv individuální výstavby je na místě, neboť kdyby došlo k nekoordinovanému zastavění pozemků 651/4 a 651/1 mimo návaznost na plochu v I. etapě, vzniklo by naprosto izolované území uprostřed lánů pole.“

[24] Na základě uvedené argumentace, která je vedena především obavou ze vzniku nezastavěných proluk a obtížně přístupných enkláv zemědělského půdního fondu, včetně vstupu do volné krajiny, odpůrce podmínku etapizace ve změně č. 4 ÚP Těrlicko ponechal, nicméně přistoupil k jejímu změkčení v tom smyslu, že snížil požadované procento zastavěnosti (z 80% na 50%). Tuto argumentaci pak odpůrce potvrdil i při jednání před krajským soudem, kdy zdůraznil specifickou plochu Z 3.45, která je daná tím, že zasahuje výrazně do volné krajiny; naopak sousední plocha Z 129a se připravuje k zastavění, což bylo důvodem pro zavedení regulativu etapizace.

[25] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že tzv. etapizace neboli stanovení pořadí provádění změn v území je jedním z úkolů územního plánování [§ 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona] a představuje fakultativní náležitost územního plánu; to znamená, že územní plán nebo jeho změna v textové části obsahovat etapizaci může, ale nemusí – a to vždy v závislosti na tom, zda je to účelné, či nikoli [bod I. odst. 2 písm. e) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů]. Zmíněný korektiv v podobě účelnosti etapizace má za cíl eliminovat negativní vlivy nutně spojené s rozsáhlými změnami v území. A jde-li o změny dané výstavbou, umožňuje etapizace stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby s cílem „zabránění chaotické výstavbě ihned a všude“ – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, č. 1971/2010 Sb. NSS.

[26] Jinak řečeno, etapizace výstavby je ze své povahy založena na věcných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude připraveno okolní území obce. Povaha těchto důvodů v praxi může být různá a obecně nelze vyloučit ani obavu ze vzniku nezastavěných proluk či obtížně přístupných enkláv zemědělského půdního fondu – zvláště jsou-li k zastavení plánována pole, resp. orná půda, jako je tomu v případě pozemku stěžovatelky p. č. 651/5, který tvoří většinu plochy Z 3.45. V daném případě však tyto důvody dle názoru Nejvyššího správního soudu neobstojí, a to s ohledem na posloupnost změn ÚP Těrlicko a prostorové uspořádání, rozvoj a vůbec připravenost dotčeného území, u něhož rozhodně není možné hovořit o chaotické výstavbě ve stylu „ihned a všude“. Naopak, jde o území do značné míry (nejen) koncepčně připravené k výstavbě, pro kterou vytvořila předpoklady již změna č. 3 ÚP Těrlicko. Vydáním této změny byla v roce 2014 vymezena plocha Z 3.45 jako zastavitelná (až po hranici ochranného pásma lesa) s podmínkou dohody o parcelaci. Využití této podmínky umožňuje stavební zákon v § 43 odst. 2, podle kterého lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací; konkrétně se může jednat např. o souhlas vlastníků s dělením, scelováním nebo výměnou pozemků, které umožní nové využití dotčeného území, anebo o závazek vlastníků ke snížení jejich podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury.

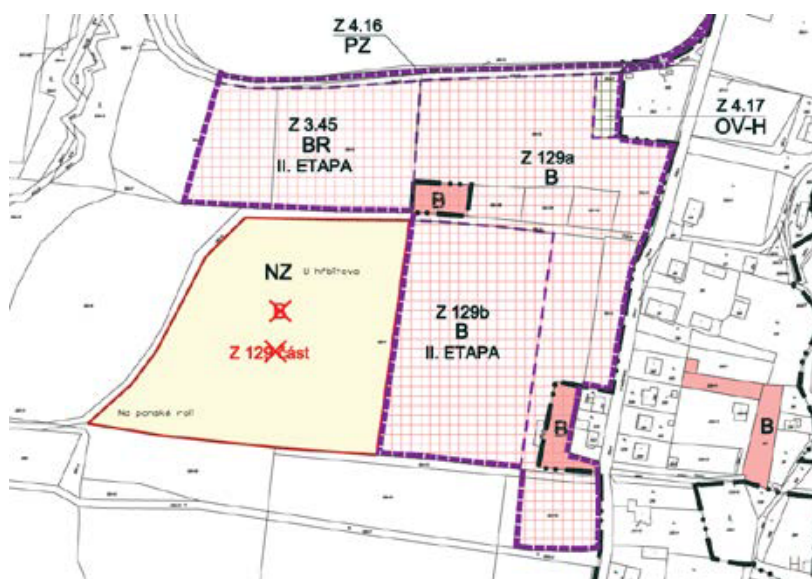
[27] Z uvedeného je patrné, že smysl dohody o parcelaci směřuje k uspořádání soukromoprávních (vlastnických a jiných) vztahů, které může významně napomoci realizaci plánované výstavby (podrobným řešením možného využití zastavitelného území), zatímco etapizace plánovanou výstavbu v podstatě odkládá. Dohoda o parcelaci a etapizace výstavby tak představují dva různé instituty, které jdou každý jiným směrem a nelze je vzájemně zaměňovat. To odpůrce neučinil, nicméně vydáním změny č. 4 ÚP Těrlicko podmínku dohody o parcelaci u plochy Z 3.45 zrušil a nahradil ji podmínkou etapizace. S využitím metafory by se dalo říci, že odpůrce v případě plánované výstavby v dané lokalitě „zařadil zpátečku“. Ne, že by tento postup nebyl možný; ostatně stavební zákon zavedení etapizace z časového hlediska nijak neomezuje a nestanoví, že by nemohla být tato podmínka přijata v případě ploch již dříve určených k zastavění, jak poznamenal krajský soud. Na druhou stranu ovšem nelze přehlížet, že má-li být územní plánování

pokračování

opravdu racionálním (a nikoli svévolným) procesem, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona), musí zde být určitá kontinuita a koherence prováděných změn mj. s ohledem na legitimní očekávání a práva vlastníků jednotlivých pozemků. Je-li tomu jinak a změna územního plánu s sebou nese změnu, která již jednou naplánovaný rozvoj v území vrací zpět (a naplánovanou výstavbu odkládá či blokuje), musí k tomu být dány přesvědčivé důvody vysvětlující účelnost této změny.

[28] Změna č. 4 ÚP Těrlicko navazuje na předchozí změnu č. 3, která byla vydána v roce 2014. V roce 2016 zpracoval pořizovatel územního plánu zprávu o jeho uplatňování (v období 2012 až 2016), v níž upozornil na problém rozptýlené zástavby a rozrůstání sídel do volné krajiny. V tomto kontextu pak zpráva obsahuje (na str. 14) pokyn „*prověřit vhodnost stanovení etapizace výstavby v nově vymezených zastavitelných plochách*“. V případě plochy Z 3.45 o nově vymezenou zastavitelnou plochu nejde, jak bylo opakovaně uvedeno – tato plocha byla vymezena jako zastavitelná již dříve. V tomto kontextu je zcela logické, že stěžovatelka, která v mezidobí nabyla pozemky, které jsou významnou součástí zastavitelné plochy Z 3.45, očekávala kontinuitu funkčního vymezení této plochy, vč. souvisejících podmínek; to platí tím spíše, že v případě změny č. 4 ÚP Těrlicko se jedná o dílčí změnu územního plánu, nikoli územní plán nový, který by komplexně (nově) upravoval celé území obce. Jistě, stěžovatelka legitimně nemohla očekávat bezvýhradnou kontinuitu ÚP Těrlicko a jeho změn. Nicméně k tomu, aby zásah odpůrce do této kontinuity obstál, musí být podložen přesvědčivými důvody, které odpovídají reálnému uspořádání v území a dokládají jeho účelnost – tedy účelnost nově stanovené podmínky etapizace, což se v posuzovaném případě nestalo.

[29] Území řešené ÚP Těrlicko je tvořeno celkem třemi k. ú.: (i) Dolní Těrlicko, (ii) Horní Těrlicko a (iii) Hradiště pod Babí Horou. Pozemky stěžovatelky spadají do posledně uvedeného k. ú, přičemž pro lepší orientaci a ilustraci poměrů v dotčené lokalitě lze odkázat na výřez z hlavního výkresu (I.B 2.), který je nedílnou součástí grafické části změny č. 4 ÚP Těrlicko a který je obsažen i v rozhodnutí o námitce stěžovatelky:



[30] Z tohoto grafického znázornění je poměrně dobře patrné, že plocha Z 3.45 a plocha Z 129a na sebe bezprostředně navazují a odpůrcem avizovaná obava ze vzniku nezastavěných proluk není na místě. Jakákoli větší proluka zde vzniknout nemůže, resp. nemůže být větší než proluka mezi jednotlivými domy, jejichž výstavba bude postupně probíhat. V podstatě totéž se týká i enkláv obtížně přístupného zemědělského půdního fondu, které zde s ohledem na konkrétní poměry v území nemohou vzniknout. Ostatně dotčený orgán z hlediska zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, neměl k lokalitě Z 3.45 připomínky, zatímco s jinými navrženými plochami v průběhu pořizování změny č. 4 ÚP Těrlicko vyslovil nesouhlas (např. Z 4.03, Z 4.12 či Z 4.15). Rovněž odpůrce žádné konkrétní enklávy v rozhodnutí o námitce nevymezil; naopak nepřiléhavě poukázal na obavu z nekoordinovaného zastavení pozemků p. č.: 651/4 a 651/1, ačkoli se jedná o pozemky, jejichž výměru zasahuje plocha Z 3.45 pouze v části – a to v té, která plynule navazuje na pozemky stěžovatelky p. č. 651/5 a 654/2.

[31] Ve výsledku tak odpůrce vyšel z ničím nepodložené obavy ohledně nekoordinovaného zastavení pozemků mimo návaznost na plochu Z 129a. To dokládá i odpůrcem vyznačená plocha na mapě (modrou barvou), která neodpovídá ploše Z 3.45, neboť je posunuta směrem na západ (k lesu) jen na pozemek p. č. 651/4; viz níže – situační mapa, která je obsažena v rozhodnutí o námitce stěžovatelky:



[32] Odpůrcem opticky vytvořená proluka na této mapě neodpovídá reálnému uspořádání v území a jednotlivým plochám Z 3.45 a Z 129a, které na sebe těsně navazují, jak je zřejmé shora z výřezu hlavního výkresu (I.B 2.). Tuto skutečnost odpůrce fakticky popřel a nerespektoval poměry v území ani jeho připravenost k výstavbě na pozemcích, které jsou součástí sousední plochy Z 129a.

pokračování

[33] Nejvyšší správní soud si je vědom obecného principu správního soudnictví, podle něhož musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Proto se blíže nezabýval tím, jaký je současný stav v území, který stěžovatelka dokládala aktuálním leteckým snímkem a ke kterému se vyjadřoval i odpůrce. Pro posouzení věci je rozhodný skutkový stav v době vydání změny č. 4 ÚP Těrlicko a ten byl takový, že napadenou regulaci využití území (etapizaci) z hlediska požadavku proporcionality nelze považovat za vyhovující.

[34] Odpůrce neprokázal, že by daná lokalita nebyla na plánovanou výstavbu připravena, resp. že by bylo nutné tuto výstavbu odkládat a nově zavádět podmínku etapizace. Její účelnost z hlediska vzniku nezastavěných proluk či nedostupných enkláv zemědělského půdního fondu neobstojí, jak bylo vysvětleno výše. A jde-li o obavu odpůrce týkající se toho, že plocha Z 3.45 příliš vstupuje do volné krajiny, nelze než konstatovat, že tato obava by byla relevantní v době, kdy odpůrce danou plochu vymezil jako zastavitelnou, tj. v roce 2014, kdy vydal změnu č. 3 ÚP Těrlicko. Tehdy však podmínku etapizace nezavedl a od té doby se ve vztahu k posuzovanému území nic nezměnilo, resp. jeho vývoj jde jednoznačně směrem, který etapizaci nemůže odůvodnit; už při rozhodování o námitce stěžovatelky byla na ploše Z 129a patrná jedna stavba a parcelace celé této plochy (viz výše - situační mapa). Je proto s podivem, že za této situace odpůrce sousední plochu Z 3.45 omezil etapizací. Jejím účelem nemůže být odložení plánované výstavby v situaci, kdy reálný rozvoj v daném území prakticky potvrzuje jeho připravenost na výstavbu. V takovém případě opravdu etapizace postrádá smysl, jak správně poukázala stěžovatelka, a z hlediska kritéria vhodnosti nemůže v testu proporcionality obstát.

[35] Skutečnost, že na ploše Z 3.45 prozatím k žádné stavební činnosti nedošlo, na uvedeném závěru nic nemění; i za tohoto stavu je nutno stěžovatelku a její vlastnické právo k pozemkům, které jsou součástí uvedené plochy, bránit před zjevným excesem odpůrce při vydání změny č. 4 ÚP Těrlicko. Vydání územního plánu je rozhodnutím zastupitelstva obce, které spadá do její samostatné působnosti a je nedílnou součástí ústavně garantovaného práva na samosprávu, do něhož správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, č. 968/2006 Sb. NSS). To zdejší soud plně respektoval a při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se řídil zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS), je však přesvědčen, že právě případ stěžovatelky – s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým a právním okolnostem popsaným shora – vyžadoval tento výjimečný zásah v podobě zrušení části změny územního plánu nově zavádějící podmínku etapizace.

[36] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že etapizací byly podmíněny jen dvě plochy – Z 3.45 a Z 129b, které sousedí s plochou Z 129a a které byly již dříve vymezeny jako zastavitelné. Jiné plochy, které byly nově vymezeny jako zastavitelné, přitom podmíněny etapizací nebyly, ačkoli právě u nich byl s ohledem na udržitelný rozvoj obce vysloven požadavek na prověření vhodnosti stanovení etapizace; srov. shora citovanou zprávu o uplatňování územního plánu Těrlicko za období 2012 – 2016.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Ve světle všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil; viz výrok I. Jelikož již v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, resp. jeho části, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. současně s napadeným rozsudkem krajského soudu zrušil i část tohoto opatření, a to dnem právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.); viz výrok II.

[38] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. opatření obecné povahy nebo jeho část, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. V dané věci jsou náklady řízení tvořeny zaplaceným soudním poplatkem stěžovatelky jak za podání návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy ve výši 5000 Kč, tak za podání kasační stížnosti ve výši 5000 Kč, tj. v celkové výši 10 000 Kč. Jelikož procesně úspěšná stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem, náleží jí rovněž vynaložené náklady za právní zastoupení. Ze soudních spisů vyplývá, že zástupce stěžovatelky učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou (i) převzetí a příprava zastoupení, (ii) návrh ke krajskému soudu, (iii) účast na jednání a (iv) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny čtyři úkony právní služby, náleží stěžovateli částka 13 600 Kč, navýšena o částku odpovídající DPH 21%, tj. 16 456 Kč.

[39] Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 26 456 Kč (10 000 Kč + 16 456 Kč); tuto částku je odpůrce povinen zaplatit stěžovateli k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku; viz výrok III.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 4. září 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu