



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci navrhovatelů: **a) V. S., b) Mgr. J. A. B.**, oba zastoupeni Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **město Hořovice**, se sídlem Palackého náměstí 2, Hořovice, zastoupeno Mgr. Davidem Navrátillem, advokátem se sídlem Hluboká 1335/55, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – části územního plánu města Hořovice, schváleného usnesením zastupitelstva města Hořovice dne 31. 1. 2018, č. 1/2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2019, č. j. 51 A 6/2019 – 92,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků p. č. X, X, Y, X, X, X, X, X a X až X, a navrhovatel b) je vlastníkem pozemku p. č. v k. ú. H. V předchozím územním plánu byly pozemky navrhovatelů z převážné většiny součástí plochy 34 – ZZK (zahrádkářská kolonie, chaty na zemědělském půdním fondu). Napadený územní plán zařadil tyto pozemky do zastavitelných ploch Z.HO.3, přičemž v podstatě převzal předchozí využití pozemků pro rekreaci (plochy RI – rekreace individuální), avšak současně pro tuto plochu

stanovil omezující podmínky v podobě požadavku zpracování územní studie US5. Uvedená územní studie má být pořizena, schválena a její data vložena do evidence do 7 let od vydání územního plánu. Územní studie prověří zejména pokyn, že min. 50 % plochy (vč. plochy zastavěných pozemků) bude respektovat požadavek na výrazně velké parcely o min. výměře 3000 m². V textové části územního plánu je dále uvedeno, že „*Nedílnou součástí všech územních studií budou návrhy dohod o parcelaci, které budou obsahovat zejména návrh majetkoprávního vypořádání (rozdělení nákladů a prospěchů spojených s realizací záměru). Územní studie budou podklady pro rozhodování v území.*“ V případě navrhovatele a) došlo navíc oproti předchozímu územnímu plánu k posunu biokoridoru a tím i plochy zeleně ZP na jeho pozemky.

[2] Navrhovatelé napadli územní plán návrhem na jeho zrušení ve výroku textové části v části: „*Nedílnou součástí všech územních studií budou návrhy dohod o parcelaci, které budou obsahovat zejména návrh majetkoprávního vypořádání (rozdělení nákladů a prospěchů spojených s realizací záměru).*“; ve výroku textové části v části stanovující zpracování územní studie US5 jako podmínku využití plochy Z.HO.3; a v grafické a textové části vymezující lokální biokoridor a plochu ZP-N na pozemcích p. č. X, X, X a X.

[3] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem návrhu částečně vyhověl a napadený územní plán dnem právní moci rozsudku zrušil v textové části výroku stanovující požadavky na obsah územní studie US5 v rozsahu textu „*min. 50% plochy lokality (vč. plochy zastavěných pozemků) bude respektovat požadavek na výrazně velké parcely o min. výměře 3000 m²*“ a v textové a grafické části výroku vymezující lokální biokoridor LBK 27 – 29 Krejčárek – Dražovka na pozemku p. č. v k. ú. H. Ve zbytku krajský soud návrh zamítl.

[4] Krajský soud uvedl, že z územního plánu je patrné, že odpůrce hodlal ponechat v lokalitě Z.HO.3 zahrádkářskou kolonii. Vzhledem k tomu, že pojem zahrádkářská kolonie není právně upraven, postupoval podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. a vymezil lokalitu jako plochu rekreace dle § 5 uvedené vyhlášky. V této lokalitě nepřipustil bydlení, což je s ohledem na její charakter (zelený pás v blízkosti lokálního biokoridoru, který rovněž vylučuje možnost bydlení) odůvodněné a proporcionální. Takto stanovenému funkčnímu využití lokality odpovídá i požadavek na max. 25 m² zastavěné plochy. Stavby v zahrádkářské kolonii nejsou určeny k obývání, a proto není důvod, aby obsahovaly obytné prostory, koupelny apod., nýbrž mají sloužit v zásadě jen jako přístřešek na uskladnění nářadí a jako nouzové zázemí.

[5] Odpůrce však dle krajského soudu nedostatečně odůvodnil požadavek, aby min. 50 % lokality tvořily výrazně velké parcely o min. výměře 3 000 m². Tato rozloha se rozchází s tím, co je pro drobné hospodaření v zahrádkářských koloniích obvyklé, a představuje podle krajského soudu pro daný účel využití nepřiměřený regulativ.

[6] Lhůtu 7 let pro zpracování a zaevidování územní studie US5 krajský soud nepovažuje za nepřiměřenou, neboť je třeba vycházet nejenom z vypořádání námítky ze strany odpůrce, ale také z celého kontextu územního plánu, z něhož je nepochybné, že plocha Z.HO.3 je plochou v mnoha ohledech složitou. Za určující a převládající je třeba dle krajského soudu považovat urbanistické hledisko (plocha je značně vzdálená od obytné

části obce, nachází se v zeleni), charakter a nižší naléhavost využití předmětné plochy (individuální a veřejná rekreace) a také nutnost nejdříve vyřešit odkanalizování dané plochy a její zásobování pitnou vodou.

[7] Nezákonnost nespatřuje krajský soud ani v požadavku učinit součástí územní studie návrhy dohod o parcelaci, které budou obsahovat zejména návrh majetkoprávního vypořádání. Odpůrce požaduje předložení pouze návrhu takové dohody, k němuž může každý z dotčených subjektů navrhnout své vlastní rovnocenné řešení. Územní studie není podmíněna uzavřením dohody.

[8] Důvodnou shledal krajský soud námitku nesprávného vymezení lokálního biokoridoru (vymezeného výlučně k ochraně vodního toku Tihava, který lemuje) na pozemku p. č., neboť dle grafické části územního plánu uvedený vodní tok na tento pozemek vůbec nezasahuje. Ohledně ostatních v návrhu zmíněných pozemků došlo napadeným územním plánem pouze k zpřesnění trasy vedení lokálního biokoridoru, a to v souladu s obecně platnými zásadami pro jejich vymezení.

II. Kasační stížnost, vyjádření odpůrce, replika navrhovatelů

[9] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvádějí, že primárně napadají výroky II. a III. rozsudku, kterými krajský soud jejich návrh zčásti zamítl a nepřiznal žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení. Z opatrnosti však napadli rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Dle navrhovatelů nemůže obstát závěr krajského soudu, že lhůta 7 let pro zpracování a zaevidování územní studie není v nynějším případě excesivní. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se vůbec nezabýval stěžovateli odkazovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, podle níž je maximální dobou pro zpracování a zaevidování územní studie doba 4 let.

[10] Co se týče uváděné nutnosti odkanalizování dané plochy a její zásobování pitnou vodou, tento závěr z napadeného územního plánu nevyplývá. V bodě 7.4.2 odůvodnění napadeného územního plánu i v bodě 4.2 napadeného územního plánu se uvádí, že rozšíření vodovodní i kanalizační sítě je pro plochy zastavěného území i pro plochy zastavitelné umožněno. Pro plochu Z.HO.3 je dokonce vymezen také koridor K.TI.1 pro uložení tlakového kanalizačního sběrače. Územní plán tudíž dané otázky řeší. Nejvyšší správní soud přitom výslovně uvedl, že důvodem pro dlouhou lhůtu pro zpracování a zaevidování územní studie není tvrzení, že zastavitelné plochy, kterých se má územní studie týkat, jsou náročné na zajištění nové infrastruktury (rozsudek ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 – 103). Územní studie sice může obsahovat podrobnější návrhy řešení odkanalizování území či jeho zásobování pitnou vodou nad rámec regulace stanovené v napadeném územním plánu. Nemá však žádný vztah ke stanovení doby potřebné pro zpracování a zaevidování územní studie.

[11] Krajský soud si nadto dle stěžovatelů protiřečí, neboť v bodě 32 napadeného rozsudku uvádí, že „*Stavby v zahrádkářské kolonii nejsou určeny k obýváním, a proto není důvod, aby obsahovaly obytné prostory, koupelny a pod, nýbrž mají sloužit v zásadě jen jako přístřešek na uskladnění nářadí a jako nouzové zázemí.*“ Pokud by tomu tak bylo, nedával by

požadavek na odkanalizování a zásobení pitnou vodou smysl. Úvaha krajského soudu je ovšem mylná, neboť dané plochy jsou zařazeny mezi plochy RI – plochy rekreace individuální. Stavby, které je zde možné umístit, odpovídají požadavkům na rodinnou rekreaci a jsou k tomuto účelu určeny.

[12] Nezákonný je dle stěžovatelů také požadavek ve vztahu k územní studii pro plochu Z.HO.3, jejíž nedílnou součástí má být návrh dohod o parcelaci. Pokud napadený územní plán stanovuje pro zpracování územní studie podmínku, která může zamezit či znesnadnit zpracování územní studie a její zaevidování v přiměřené době, přičemž tato podmínka je ve své podstatě čistě formální a do budoucna nezávazným návrhem řešení parcelace v lokalitě, pak z hlediska zásahu do vlastnického práva stěžovatelů nemá tato podmínka legitimní cíl, který by takový zásah do vlastnického práva mohl odůvodňovat. Od vlastníků, z nichž každý může mít na využití daného území různé požadavky a představy, nelze spravedlivě požadovat, aby se dohodli na výsledné podobě území, a to ještě před zpracováním a zaevidováním samotné územní studie. Dohodou o parcelaci nadto může odpůrce dle § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) podmínit toliko rozhodování o změnách v území, nikoliv zpracování územní studie.

[13] Stěžovatelé proto navrhuji, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, případně zrušil též napadený územní plán také v části stanovující zpracování územní studie US5 jako podmínku využití plochy Z.HO.3 a dohodu o parcelaci jako nedílnou součást územní studie.

[14] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelé ve skutečnosti brojí proti věcnému posouzení a skutkovým závěrům krajského soudu, což není způsobilý důvod kasační stížnosti. Soud by měl tudíž kasační stížnost odmítnout. Žádný právní předpis nestanoví maximální lhůtu pro vypracování a zaevidování územní studie. Stěžovateli odkazovaná judikatura stanoví pouze požadavek, aby tato lhůta byla přiměřená okolnostem. Specifické podmínky nynější věci odůvodňují přiměřenost sedmileté lhůty, což takto vyhodnotil i krajský soud. Ani požadavek návrhu parcelace coby součásti územní studie není nezákonný. Územní studie má za cíl řešit vzájemné často konfliktní zájmy dotčených vlastníků a návrh dohody o parcelaci je způsobilým prostředkem k dosažení tohoto cíle. To, že na určitém řešení nebude mezi všemi vlastníky absolutní shoda, nepředstavuje nezákonnost. Podmínkou územní studie pak není uzavření dohody, příprava návrhu proto nepředstavuje zásah do vlastnického práva stěžovatelů.

[15] Stěžovatelé podali k vyjádření odpůrce repliku, v níž předesílají, že nejsou povinni podřadit tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku pod kasační důvody dle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Věcně dále uvádějí, že podle judikatury správních soudů by lhůta pro pořízení územní studie měla korespondovat se lhůtou, v níž má být předložena zpráva o uplatňování územního plánu dle § 55 odst. 1 stavebního zákona, která činí 4 roky. Pro vydání regulačního plánu lze stanovit delší lhůtu, avšak pouze ve zvlášť složitých a odůvodněných případech.

[16] Odpůrce však žádné takové důvody v napadeném územním plánu neuvedl, pouze je naznačil, což již samo o sobě je důvodem jeho zrušení. Paušální odůvodnění odpůrce nemůže dostát požadavkům § 55 odst. 4 stavebního zákona. Dle krajského soudu odpůrce

složitost dané plochy dostatečně doložil ostatními částmi územního plánu. Krajský soud svým hodnocením vlastně doplňuje odůvodnění územního plánu, což mu nepřísluší. Žádná ze skutečností zmiňovaných krajským soudem (problémy z urbanistického hlediska, nižší nálehavost využití plochy, nutnost odkanalizování) nesouvisí se lhůtou pro zpracování územní studie.

[17] Stěžovatelé dále opakují, že v územní studii nelze uložit povinnost zpracovat dohodu o parcelaci. Tato podmínka pouze vede k zablokování zastavitelnosti dané lokality a prodloužení doby nezbytné k vypracování územní studie. Dle vyjádření odpůrce není uzavření dohody o parcelaci podmínkou vypracování územní studie. Zakotvení takové podmínky do územního plánu proto není nezbytné a je třeba je zrušit. Stěžovatelé připomínají, že obec není svrchovaným pánem nad územím. Zákonnosti požadavku návrhu dohody o parcelaci se přitom krajský soud v napadeném rozsudku nijak blíže nevěnoval a bez dalšího akceptoval, že odpůrce tento požadavek nijak neodůvodnil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[19] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[20] Soud se neztotožnil s názorem odpůrce, který kasační stížnost považuje za nepřipustnou proto, že stěžovatelé podávají kasační stížnost z jiných důvodů, než uvádí § 103 s. ř. s., když „*ve skutečnosti brojí proti věcnému posouzení a skutkovým závěrům krajského soudu*“. Ať již tímto vyjádřením myslí odpůrce cokoli, je třeba zdůraznit, že ve výčtu uvedeného ustanovení nechybí důvody právní i skutkové, stejně jako procesní vady napadeného soudního rozhodnutí. Podstatou uplatněných kasačních námitek pak je otázka přezkoumatelnosti napadeného rozsudku a právní otázky zákonosti lhůty pro vypracování a zaevidování územní studie v délce převyšující 4 roky a zákonosti stanovení návrhu dohody o parcelaci coby nedílné součásti územní studie. Jedná se tedy o kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., což koresponduje i s tím, jak je stěžovatelé v kasační stížnosti označili.

[21] Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku soud důvodnou neshledal. Obecně platí, že nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí soudu, které opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). To neznamená, že by absence odpovědi na každý dílčí argument žalobce bez dalšího způsobila nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Je ovšem třeba trvat na tom, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal s podstatou všech základních námitek (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2015, č. j. 2 Afs 143/2015 – 71, nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 Afs 84/2018 – 49).

[22] Krajský soud k žalobnímu bodu namítajícímu excesivní lhůtu pro pořízení a zaevidování územní studie vycházel z relevantní právní úpravy, podle níž územní studie musí být zpracována v přiměřené lhůtě. Poté srozumitelně odůvodnil, proč považuje v daném případě lhůtu 7 let za lhůtu přiměřenou, a které skutečnosti vzal při svém hodnocení v potaz. Je zřejmé, že krajský soud si byl vědom judikatury, na níž stěžovatel v žalobě odkázal, neboť v narativní části napadeného rozsudku ji zmiňuje. Za situace, kdy je možné přezkoumat věcnou správnost závěrů krajského soudu k nastíněné otázce, se jeví zrušení napadeného rozsudku proto, že krajský soud výslovně nereagoval na stěžovateli prezentovanou judikaturu, jako formalismus bezúčelně oddalující konečné rozhodnutí ve věci.

[23] Poté Nejvyšší správní soud považuje za účelné připomenout obecná východiska přezkumu územně plánovací dokumentace. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Nejvyšší správní soud se proto při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

[24] Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona *v územním plánu 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 (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.*

[25] Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*

[26] Jak vyplývá z textu zákona i judikatury Nejvyššího správního soudu, podmínka pořízení územní studie dle § 43 odst. 2 stavebního zákona po určitou dobu blokuje stavební využití dotčeného území z důvodů souvisejících s územním plánováním.

Podmínka zpracování územní studie stanovená územním plánem totiž brání rozhodování o změnách v území, dokud nebudou změny využití území prověřeny územní studií.

[27] Podmínka zpracování územní studie musí být omezena přiměřeným časovým rámcem. Judikatura dovodila toto omezení již v době, kdy zákon takový požadavek neobsahoval (analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 - 103, ve věci stavební uzávěry). S účinností od 1. 3. 2013 je již výslovně stanoveno, že součástí územního plánu (pokud je rozhodování o změnách v území podmíněno pořízením územní studie) musí být podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti; marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.

[28] V rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 – 103, na který odkazovali stěžovatelé již v žalobě, Nejvyšší správní soud vycházel z obecného pravidla, že je na místě započít se zpracováním územní studie co možná nejdříve po nabytí účinnosti územního plánu. Délka lhůty pro zpracování územní studie by měla odpovídat nezbytně nutné době s ohledem na objektivní okolnosti, tj. charakter a složitost řešeného území. Rozhodujícím naopak není subjektivní výhodnost delší doby pro odpůrce. Jako jisté vodítko pro určení přiměřené lhůty pro zpracování územní studie vzal soud lhůtu 4 let, kterou § 55 odst. 1 stavebního zákona stanoví pořizovateli pro předložení zprávy o uplatňování územního plánu. Přiměřená lhůta pro zpracování územní studie by tak měla být zásadně stanovena maximálně v jednotkách, nikoli v desítkách let.

[29] Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí neformuloval pravidlo, že lhůta pro pořízení územní studie musí vždy a za všech okolností odpovídat nejvýše lhůtě 4 let dle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Takto kategorický závěr by byl ostatně také v rozporu s jeho předchozí judikaturou. Již v rozsudku ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 – 120, totiž kasační soud vyhodnotil lhůtu 6 let pro pořízení územní studie za přiměřenou, a to zejména s ohledem na celkový počet územních studií, které územní plán požaduje pořídit, a rozsáhlost dotčených ploch.

[30] Může se jevit, že Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, úvahy citovaného rozsudku poněkud posunul, čemuž by mohla nasvědčovat následující věta, pokud by byla hodnocena izolovaně: *„Závěr soudů spočívající v tom, že by lhůta pro pořízení územní studie neměla přesahovat dobu pro vyhodnocování územního plánu jako takového, a měla by tak být určena v jednotkách let, maximálně 4 let, je tudíž zcela akceptovatelný“* (bod 78. nálezu). Dle Nejvyššího správního soudu však nelze při výkladu závěrů Ústavního soudu odhlédnout od toho, že Ústavní soud vyslovil tuto tezi v řízení o tzv. komunální stížnosti zastupitelstva obce. Předmět řízení před správními soudy a řízení o tzv. komunální ústavní stížnosti před Ústavním soudem je značně odlišný. Ústavní soud není primárně povolán k výkladu jednoduchého práva v oblasti veřejné správy, nýbrž k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Ústavní soud tudíž v citovaném nálezu k ústavní stížnosti zastupitelstva obce Tisá primárně hodnotil, zda důsledkem rozhodnutí správních soudů (které shledaly lhůtu k pořízení a zaevidování územní studie v délce 18 let nezákonnou) byl nepřiměřený zásah do ústavního práva obce na samosprávu. Kasační soud tedy vychází z předpokladu, že nebylo úmyslem Ústavního soudu jakkoliv korigovat výklad jednoduchého práva provedeného správními soudy a bez dalšího zcela

fixovat lhůtu pro pořízení územní studie na období 4 let. Nadále se proto hodlá držet své předchozí judikatury, podle níž by měla být lhůta pro pořízení územní studie v územním plánu stanovena v řádu jednotek let. Pravidelně bude činit nejvýše 4 roky, není to ovšem hranice nepřekročitelná, v odůvodněných případech je možné akceptovat i lhůtu delší.

[31] Stěžovatelé uplatnili ve vztahu ke lhůtě pro pořízení a zaevidování územní studie námitky dle § 52 stavebního zákona, v nichž namítali zejména nepřiměřenost lhůty a její diskriminační charakter. Odpůrce ve vypořádání námitek uvedl: *„Jedná se o území s velkou mírou problémů, jejich rychlé vyřešení se nedá předpokládat. V případě nezpracování územní studie kvůli marnému uplynutí lhůty by některé z problémů nešly vůbec vyřešit.“*

[32] Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je poměrně strohé, nicméně kasační soud v této souvislosti ve shodě s krajským soudem vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 160, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, v němž soud vyslovil, že: *„z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.“* Krajský soud proto nepochybil, pokud hodnotil vypořádání námitek v kontextu ostatních částí výroku a odůvodnění napadeného územního plánu.

[33] Z nich potom mimo jiné vyplývá, že dotčená plocha je umístěna mimo souvisle zastavěné území obce v bezprostředním sousedství přírodní hodnoty H3 „Lokalita Dražovka“ a územních systémů ekologické stability – lokálního biocentra LBC 29 Dražovka a lokálního biokoridoru LBK 27-29 Krejčárek – Dražovka. Úmyslem pořizovatele bylo stanovit podmínky zastavitelnosti plochy Z.HO.3 přísně, a to s ohledem na přírodní charakter území (bod 7.1.1.1 odůvodnění napadeného územního plánu).

[34] Stěžovatelé uplatnili celou řadu námitek k návrhu územního plánu v jeho podobě po veřejném projednání, opakovaném veřejném projednání i 2. opakovaném veřejném projednání. Krom jiného požadovali určit jako přípustné využití ploch také bydlení a navrhovali zvýšit maximální plochu staveb z 25 m² na 65 m². Ve vypořádání těchto námitek odpůrce dále konstatoval, že *„Veškerá omezení v lokalitě Z.HO.3 mají zajistit, aby se nestala samostatným obytným satelitem. Tato lokalita nenavazuje na zastavěné území ani na zastavitelné plochy a předchozím územním plánem byla určena pro zahrádkářskou kolonii jako zázemí pro místní obyvatele bytových domů, se zahrádkářskými chatami původně do 16 m² zastavěné plochy. Protože zahrádkářské chaty nejsou v platných právních předpisech definovány, byla novým územním plánem lokalita zařazena do ploch rekreace individuální, ale se záměrně omezenou velikostí staveb. Výrazně rozvolněné pozemky a stavby, které nebudou samostatným satelitem, zajistí této lokalitě dál převahu přírodního statutu, což je záměr, který by měl být přehodnocen skutečně až tehdy, pokud všechny lokality v obci budou již kapacitně naplněny.“* Odpůrce dále uzavřel: *„Vzhledem k urbanistické i krajinářské koncepci, které vycházejí z požadavků na udržitelný rozvoj území, musí zůstat dominantním charakterem lokality spíše přírodní ráz a nikoliv obytný satelit. Jedná se o území výrazně separované od souvislé zástavby, obklopené lesem.“*

[35] Účelem územní studie US5 je dle územního plánu prověřit krom jiného umístění ploch veřejného prostranství v dotčených plochách a při zpracování respektovat ochranné pásmo lesa a shora uvedených územních systémů ekologické stability. K tomu lze pouze obecně doplnit, že možným účelem územní studie je prověřit a posoudit podmínky ochrany hodnot území při řešení střetů zájmů (rekreace se zájmy ochrany přírody) nebo řešení vybraných problémů urbanistické koncepce (srov. též POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016).

[36] Lhůta 7 let pro pořízení a zaevidování územní studie je skutečně z určitého pohledu svou délkou hraniční, v nynější věci jí však s ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud vyhodnotil ještě jako přiměřenou. Ve shodě s krajským soudem vnímá jako určující a převládající urbanistické hledisko a s ním spojené problémy (plocha je značně vzdálená od obytné části obce a nachází se v zeleni v oblasti důležité z hlediska ekologického a veřejné rekreace – územní systémy ekologické stability a lesopark). Podstatné je, že lhůta 7 let je nejzazší hranicí, po jejímž marném uplynutí omezení změn zaniká ze zákona. Nejvyšší správní soud dodává, že takto stanovená lhůta v žádném případě neslouží jako ospravedlnění případné liknavosti pořizovatele při zahájení zpracování územní studie.

[37] Námitku stěžovatelů proto soud neshledal důvodnou, třebaže v některých dílčích aspektech jim lze dát zapravdu. Územní studií lze území prověřit také z hlediska umístění systémů technické infrastruktury. Co se týče případného odkanalizování území, územní plán však i bez územní studie vymezil koridor pro umístění tlakového kanalizačního sběrače. S ohledem na charakter území totiž vyloučil řešení likvidace odpadních vod prostřednictvím jímek či domovních čističek odpadních vod. Řešení odkanalizování a zásobování pitnou vodou pak ani není mezi požadavky, které územní plán hodlá prověřit územní studií US5. Co se týče naléhavosti využití dotčených ploch, ta může být pro každého ze zúčastněných značně subjektivní, a obecně by neměla být důvodem pro oddalování zpracování územní studie.

[38] Stěžovatelé dále namítají nezákonnost a nepřiměřenost úpravy v bodě 11 napadeného územního plánu, která stanoví, že „*nedílnou součástí všech územních studií budou návrhy dohod o parcelaci, které budou obsahovat zejména návrh majetkoprávního vypořádání (rozdělení nákladů a prospěchů spojených s realizací záměru)*“.

[39] Stavební zákon v § 43 odst. 2 umožňuje v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci. Dohodou o parcelaci rozumí zákon smlouvu 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. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019 – 32). K dohodě o parcelaci je potřebný souhlas všech

dotčených vlastníků s plánovaným záměrem v území, což územní studie nevyžaduje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 – 83).

[40] Ze shora uvedeného vyplývá, že smyslem územní studie je prověřit možnost využití konkrétního řešeného území k účelu předpokládanému územním plánem. Naopak, využít institutu dohody o parcelaci lze v situaci, kdy území není z územně plánovacího hlediska, co se týče požadovaného využití (zejména půjde o zastavění), problematické. Jedná se o svým způsobem „technické“ řešení budoucího uspořádání území tak, aby bylo uspořádáno rozumně a náklady a přínosy nové zástavby včetně potřebné infrastruktury byly spravedlivě rozděleny mezi vlastníky dotčených pozemků.

[41] Ze stavebního zákona nevyplývá, že by bylo vyloučeno v průběhu územního plánování použít oba zmíněné instituty. Z povahy věci lze však dovodit, že prvotním by mělo být prověření využití k danému účelu (včetně případných omezení vyplývajících z obsahu územní studie) a až poté může následovat dohoda vlastníků o konkrétní podobě zástavby. Ostatně, tímto způsobem postupoval odpůrce při vypořádání námítky stěžovatelů č. 35, která se vztahovala k potřebným plochám pro veřejnou vybavenost: „*Na požadovanou územní studii naváže dohoda o parcelaci - ta bude řešit i vypořádání zabránění pozemků pro veřejné využití a bude podkladem pro rozhodování v území.*“

[42] Pokud by měla být součástí územní studie dohoda o parcelaci, jednalo by se o podmínku odporující smyslu zákona. Taková podmínka by vyžadovala závaznou dohodu subjektů, které se na pořizování územní studie nepodílí (to je úkolem pořizovatele). Předmětem dohody by navíc bylo uspořádání území pro účel, který má teprve územní studie prověřit. Takto stanovená podmínka by proto byla zcela neúčelná, absurdní a nezákonná.

[43] V nynějším případě však územní plán nevyžaduje dohodu o parcelaci, ale pouze návrh takové dohody. Jak již bylo řečeno, územní studii pořizuje pořizovatel. Podmínku územního plánu lze tedy vyložit tak, že součástí územní studie bude na základě posouzení problémů a možných řešení územní studie návrh pořizovatele (čili nejedná se o povinnost uloženou vlastníkům dotčených pozemkových parcel), který bude nezávazný a bude reflektovat představu pořizovatele o podobě možné budoucí dohody o parcelaci. Takto stanovenou podmínku však již nelze vnímat jako *a priori* nezákonnou. Obsah územní studie totiž stavební zákon ani prováděcí vyhlášky podrobněji neupravují, je stanoven v zadání územní studie, které zpracovává pořizovatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019 – 41). Není proto vyloučeno, aby sám pořizovatel doprovodil jednotlivá řešení uvedená v územní studii návrhem dohod o parcelaci, tj. v podstatě svou představou o možném uspořádání právních vztahů, které bude nejlépe odpovídat tomu kterému územnímu řešení.

[44] Stěžovatelé dále namítají, že tato podmínka je s ohledem na její nezávaznost a formální charakter nepřiměřená. Zde je však nutné upozornit, že stěžovatelé (ač předkládali proti napadenému územnímu plánu řadu námítek) nenapadli nepřiměřenost regulativu uvedeného v bodě 11 textové části napadeného územního plánu, tj. podmínky návrhu dohody o parcelaci coby součásti územní studie, námítkami již v průběhu přijímání napadeného územního plánu.

[45] Judikatura kasačního soudu se v této otázce ustálila na názoru, že „*proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy*“ (viz rozsudky ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 - 53, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29). Výjimkou z tohoto principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl stěžovatel ve správním řízení procesně pasivní, je i případ, „*kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012 - 31, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013 - 55).

[46] Tak tomu však v nynějším případě není. Nejvyšší správní soud proto mohl posoudit pouze to, zda odpůrce stanovením daného regulativu nevybočil ze zákonem stanovených mantinelů a přiměřeností této konkrétní omezující podmínky se již nemohl blíže zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[48] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Odpůrci nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odpůrce není malou obcí, nýbrž městem s několika tisíci obyvatel a zároveň obcí s rozšířenou působností, od níž lze *a contrario* očekávat dispozici odborným personálem schopným adekvátně obhajovat před soudem výstupy své činnosti.

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

V Brně dne 19. listopadu 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

