



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelky: **CITRONELLE a.s.**, Komunardů 1091/36, Praha 7, zast. advokátem JUDr. Pavlem Širokým, Vodičkova 710/31, Praha 1, proti odpůrci: **město Kralupy nad Vltavou**, Palackého náměstí 6/1, Kralupy nad Vltavou, zast. advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, Teplého 2786, Pardubice, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2019, čj. 54 A 190/2018 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2019, čj. 54 A 190/2018 - 45, **se** ve výroku I a III **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se jako vlastníka pozemků v k. ú. Kralupy nad Vltavou domáhala u krajského soudu přezkumu opatření obecné povahy č. 10/2017, kterým se vydává územní plán Kralupy nad Vltavou, resp. jeho úprava (dále jen „územní plán“).

[2] Krajský soud zrušil část opatření obecné povahy, a to v textové části v kapitole 11. Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, v rozsahu věty: „*Územní studie, požadované územním plánem Kralupy nad Vltavou, musí být zpracovány do 6 let od jeho vydání*“, a to od právní moci napadeného rozsudku. Ve zbytku návrh zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatelky

[3] Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že napadený rozsudek významně překračuje okruh otázek, pro které byla prostřednictvím vlastnictví pozemků v určitém místě založena aktivní legitimace navrhovatelky. Krajský soud dovodil, že délka lhůty pro zpracování územní studie č. 09 v ploše P26 činí fakticky 11 let a nemůže proto obstát z hlediska požadavků kladených na územně plánovací dokumentaci.

[4] Stěžovatel však namítl, že krajský soud se nezabýval dalšími územními studiemi, jejichž zpracování územní plán vyžaduje. Nezkoumal tedy, kdy byl požadavek pro každou z těchto studií v územním plánu stanoven a jak dlouhá lhůta se ke zpracování dané územní studie váže. Není správný závěr krajského soudu, že lhůta pro zpracování všech územních studií stanovená v územním plánu je v rozporu s § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a je nepřiměřená. Napadeným rozsudkem je zasaženo do práva na samosprávu stěžovatele.

[5] Z napadeného rozsudku dále není podle názoru stěžovatele zřejmé, zda je nutné územní studii č. 9 vypustit, či je možné na základě adekvátního odůvodnění stanovit lhůtu rovněž pro tuto územní studii. První možnost by významně zasahovala do procesu územního plánování, ačkoli by soudy měly být v těchto otázkách zdrženlivé.

[6] Lhůtu pro zpracování dané územní studie přitom stěžovatel nestanovil excesivně. Stěžovatel se domnívá, že krajský soud postupoval nesprávně, pokud novou lhůtu počítal s dřívější lhůtou. Lhůta totiž běží od vydání územního plánu znovu – samostatně. Stěžovatel dále popsal, jak se pro danou lokalitu tvořil územní plán a jakou roli v tom hrála navrhovatelka.

[7] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil výrok I a III napadeného rozsudku a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Navrhovatelka uvedla, že svou aktivní legitimaci nepřekročila. Krajský soud zrušil jen tu část územního plánu, která bezprostředně zasahuje do jejích veřejných subjektivních práv. Navrhovatelka dokonce v řízení o žalobě svůj návrh s ohledem na rozsah svých veřejných subjektivních práv upřesňovala a zužovala.

[9] Argumentace stěžovatele, že krajský soud se nezabýval tím, jak dlouhá lhůta je stanovena pro další územní studie, podle navrhovatelky nemůže obstát. NSS již v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 152/2015 - 103, označil za nepřiměřenou lhůtu k pořízení územní studie 18 let. Tyto závěry jsou podle navrhovatelky aplikovatelné na územně plánovací dokumentaci jako celek. Z uvedeného vycházel i krajský soud, a proto je nesprávný závěr stěžovatele, že v tomto ohledu není rozsudek krajského soudu podložen. Navrhovatelka dále uvedla, že lhůta v územním plánu je lhůtou pro stěžovatele, který měl jednat sám na základě vlastní činnosti, a nikoli až z podnětu některého vlastníka dotčených pozemků. Prodlužovat termín pro pořízení územní studie lze pouze na základě objektivních a přezkoumatelných skutečností.

pokračování

[10] Nepřípadné jsou podle navrhovatelky také kasační námitky, že napadeným rozsudkem byl nastolen stav nejistoty. Je povinností stěžovatele v případě zrušení jakékoli části územního plánu rozhodnout o jeho změně. Právě on totiž disponuje veškerou pravomocí k učinění takové změny (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17).

[11] Podle navrhovatelky nelze přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že napadeným rozsudkem bylo zasaženo do jeho práva na samosprávu. Výkon samosprávy je výkonem veřejné moci, a proto podléhá v demokratickém právním státě soudní kontrole (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, ze dne 9. 11. 2017, čj. I. ÚS 655/17, či ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Navrhovatelka dále vysvětlila, proč je v této věci zásah do práva na samosprávu přiměřený.

[12] Navrhovatelka navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že v projednávané věci musí NSS zodpovědět otázku, zda lhůta k pořízení územní studie byla přiměřená, a také posoudit aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky.

Lhůta k pořízení územní studie

[15] Navrhovatelka je vlastníkem pozemků v katastrálním území stěžovatele. Tyto pozemky byly v textové části v kapitole 11 územního plánu zařazeny do plochy P26, jejíž využití je podle územního plánu podmíněno zpracováním územní studie. Dále je v kapitole 11 uvedeno, že územní studie, které jsou požadovány územním plánem, musí být zpracovány do 6 let od vydání územního plánu. [Rovněž je k územním studiím uvedeno, že „pokud pro danou lokalitu již byla územní studie zpracována a tato studie splňuje výše uvedené podmínky, je možné tuto studii použít jako podklad pro rozhodování; zpracování nové územní studie není v takovém případě potřeba. Pokud pro danou plochu již byla územní studie zpracována, ale nebyla realizována a změněné podmínky si vyžadují jiné řešení, je nutné zpracovat novou územní studii.“ Ve vztahu k těmto větám krajský soud návrh na zrušení územního plánu zamítl (výrok II napadeného rozsudku, který není kasační stížností napaden)].

[16] 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.

[17] Územní studie patří mezi územně plánovací podklady (srov. § 25 stavebního zákona. Prověřuje, navrhuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně

úpravu nebo rozvoj některých funkčních systémů v území. Územní studie jsou pořizovány na základě zadání územní studie. Jejich zpracování by zásadně mělo předcházet tvorbě vlastní územně plánovací dokumentace. Zpracování územní studie, která má dotvořit územní plán, nelze tedy rozumně odsouvat až na samý konec platnosti územního plánu, nýbrž je namístě začít s jejím zpracováním co možná nejdříve po nabytí účinnosti územního plánu (viz rozsudky NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86, a ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 152/2015 - 103).

[18] Požadavek na zpracování územní studie nesmí být brán na lehkou váhu a vždy je nutné pečlivě zvážit, jak dlouhá doba bude ke zpracování územní studie stanovena. Po dobu, kdy není zpracována územní studie, na daném území působí v podstatě něco jako stavební uzávěra (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona nebo rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011 - 103, č. 2396/2011 Sb. NSS), kdy je ve vymezeném území zakázána stavební činnost.

[19] Obecně platí, že lhůta ke zpracování územních studií by měla být stanovena maximálně v jednotkách, ne desítkách let (již citovaný rozsudek NSS sp. zn. 8 As 152/2015). Je však vždy nutné přihlížet k individuálním okolnostem dané věci (rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2015, čj. 4 As 81/2015 - 120, ze dne 19. 11. 2020, čj. 1 As 50/2020 - 46, či ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 As 30/2020 - 34).

[20] Povahu soudního přezkumu územně plánovací dokumentace NSS shrnul např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2020, čj. 10 As 197/2019 - 46. Tyto závěry NSS níže zopakuje.

[21] V souladu s tímto rozsudkem NSS konstatuje, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že je územním plánem určováno využití konkrétního území, může jím být zasaženo do vlastnických práv či jiných věcných práv. NSS k tomu již dříve upřesnil, že zásahy do těchto práv musí být ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, musí být co nejvíce šetrné a nezbytné, vést rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Při vytváření územního plánu jsou proto správní orgány povinny

pokračování

řídít se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[22] S ohledem na uvedené by lhůta ke zpracování územní studie, která byla požadována územním plánem, mohla být sama o sobě přiměřená, neboť 6 let odpovídá jednotkám let. Nelze však odhlédnout od dalších okolností posuzované věci. Podle odůvodnění návrhu územního plánu byla plocha P26 částečně obsažena již v původním územním plánu odpůrce z roku 2002 a byla rozšířena změnou č. 2 v roce 2008 a změnou č. 3 v roce 2012 (touto změnou do této plochy byly zařazeny i pozemky navrhovatelky). Využití této plochy bylo vždy podmíněno zpracováním územní studie. Od vydání zmiňované změny územního plánu z roku 2012, kterou byla stanovena podmínka zpracování územní studie pro pozemky navrhovatelky, však lhůta pro zpracování územní studie k pozemkům navrhovatelky fakticky v součtu činí celkem 11 let (konec lhůty podle územního plánu by byl v roce 2023). To by samo sobě nutně nemuselo být zásadním problémem, pokud by ovšem stěžovatel opakovaný požadavek na zpracování územní studie k ploše P26 v územním plánu náležitě zdůvodnil (např. by uvedl, proč ještě nebyly zpracovány územní studie, nakolik se změnily podmínky v území, že je potřeba zpracovat novou územní studii, atd.).

[23] V odůvodnění textové části územního plánu je přitom k územním studiím a délce jejich zpracování uvedeno následující:

Územní studie jsou požadovány pro lokality, kde je nezbytné před započítáním výstavby v ploše vyřešit základní „fungování“ plochy jako celku, resp. podrobněji prověřit některé aspekty jejího využití či uspořádání. Konkrétní důvody pro zpracování určité studie vyplývají z podmínek pro její pořízení, uvedených v textu územního plánu – zpravidla jde o řešení dopravní obsluhy, technické vybavenosti, veřejných prostranství se zelení, konkretizace využití a prostorového uspořádání včetně návrhu parcelace, koordinace řešení se sousedními plochami (jež zahrnuje i zajištění prostupnosti a/nebo průjezdnosti územím), a podobně. Pro některé z uvedených ploch již územní studie, splňující v územním plánu stanovené podmínky, existují – v tom případě je možné tyto studie využít jako podklad pro rozhodování, neboť jsou v souladu s důvody, proč byly územním plánem požadovány. Pokud však nebude existující studie respektována (např. z důvodu změny podmínek), je nutné zpracovat pro danou plochu studii novou.

[24] V odůvodnění k délce zpracování územních studií je pak uvedeno následující:

Pro pořízení územních studií, požadovaných územním plánem, je stanovena doba 6 let. Důvodem délky této lhůty je poměrně velké množství ploch, kde je podmínkou zpracování územní studie, a dále značná finanční i organizační zátěž, kterou pořízení studií pro město představuje.

[25] Dále je v odůvodnění stanoveno, proč požadavek na některé územní studie byl z územního plánu vypuštěn.

[26] S ohledem na uvedené NSS dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že stanovení lhůty k pořízení územní studie v délce fakticky 11 let je skutečně projevem libovůle odpůrce. NSS zdůrazňuje, že nepochybňuje právo odpůrce na samosprávu včetně

jeho práva rozhodovat o využití jeho území. Musí se tak ale dít způsobem, který je předvídatelný a nesmí zasahovat do právní jistoty soukromých osob. Musí být tedy vytvářen kontinuálně tak, aby nebylo nepřiměřeně zasahováno do soukromoprávních zájmů, a musí být řádně zdůvodněn. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, územně plánovací dokumentace nesmí vystavit vlastníka dlouhodobé nejistotě ohledně využitelnosti a režimu pozemku, musí být transparentní, předvídatelná a způsobilá dosáhnout legitimního cíle méně zatěžujícím nástrojem. To v projednávané věci nebylo splněno. Stěžovatel se v územním plánu (jeho odůvodnění) nijak nevěnoval tomu, že již dříve byl stanoven požadavek na zpracování územní studie, a nezdůvodnil, proč je nutné znovu stanovit nový časový úsek, v němž se má pořídit územní studie. Nevysvětlil tedy, proč je takové řešení nezbytně nutné. Navrhovatelce proto bylo v podstatě znemožněno jakkoli nakládat s pozemky ve svém vlastnictví, aniž by jí odpůrce důvody tohoto postupu náležitě vysvětlil. V tomto směru tedy NSS se závěry krajského soudu souhlasí.

[27] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani vysvětlení stěžovatele, které ke stanovení lhůty k pořízení územní studie uvedl v kasační stížnosti. Toto vysvětlení nemůže nahradit odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2003, čj. 2 A 552/2002 - 25, ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002 - 25, či ze dne 29. 9. 2015, čj. 4 Ads 167/20015-27).

Aktivní věcná -legitimace navrhovatelky

[28] Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Tím je vymezena aktivní procesní legitimace navrhovatele. Postačí tvrdit zkrácení na subjektivních právech. To, zda toto tvrzení je pravdivé, se posuzuje v rámci důvodnosti návrhu a jedná se o tzv. aktivní věcnou legitimaci navrhovatele. Soud je při tomto posuzování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101 odst. 1 s. ř. s.)

[29] Při rozhodování o návrhu na zrušení obecné povahy je alfou a omegou dotčení na subjektivních právech navrhovatele (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Navrhovatel musí být skutečně zkrácen na svých právech (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012 - 53). Uvedené je zásadní z toho důvodu, že aktivní věcná legitimace je významným nástrojem subjektu, na základě kterého může být zrušeno opatření obecné povahy, jež zasahuje do práv a povinností zpravidla značného množství osob, nejenom navrhovatele samotného. Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura NSS) proto nesvěřuje tento nástroj každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale pouze tomu, kdo prokáže, že právě jemu náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena (rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2011, čj. 8 Ao 5/2011 - 51, a ze dne 30. 1. 2020, čj. 2 As 187/2017 - 327).

[30] Pravomoc soudu zrušit část územního plánu neznamena výhradně možnost zrušit komplexní regulaci určité části území řešené územním plánem, např. konkrétních pozemků vymezených parcelními čísly nebo konkrétních funkčních ploch vymezených v grafické části územního plánu. Rozsah, ve kterém soudy mohou územní plán zrušit,

pokračování

se primárně odvíjí od aktivní věcné legitimace navrhovatele, který není oprávněn požadovat zrušení opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než ve kterém tvrdí, že jej zkrátilo na jeho právech (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.), a sekundárně od návrhového petitu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Z toho plyne, že soudy jsou oprávněny s ohledem na aktivní legitimaci navrhovatele a petit návrhu zrušit nejen komplexní regulaci určité části území, ale i dílčí pasáž, nevyhovující větu, část věty, podmínku či slovo v textové části územního plánu (viz např. rozsudky NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, 15. 3. 2012, čj. 7 Ao 7/2011 - 54, či ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 Aos 4/2012 - 31). Konkrétní derogační zásah je tedy pokaždé individuálním výstupem soudního přezkumu. Podstatné je, aby zrušení části územního plánu bylo v souladu se zásadou zdrženlivosti a proporcionality a nemělo za následek podstatnou změnu poměrů ve vztahu k ostatním částem (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2011, čj. 8 Ao 5/2011 - 51).

[31] Stěžovatel namítl, že rozhodování o změnách v daném území je po vydání rozsudku krajského soudu nadále podmíněno zpracováním územní studie, ale lhůta, v níž má být tato studie zpracována, chybí. To je však důsledkem kasačního způsobu rozhodování správních soudů. V dalším řízení by bylo na stěžovateli, zda znovu stanoví lhůtu pro vypracování územní studie (a tu řádně odůvodní), anebo zda od požadavku na zpracování územní studie upustí. Rušící výrok napadeného rozsudku je však nesprávný z dále uvedených důvodů.

[32] NSS totiž konstatuje, že zrušení „pouze“ lhůty k pořízení územní studie (územních studií) tak, jak krajský soud formuloval rušící výrok, je v projednávané věci matoucí. Tato lhůta totiž nebyla formulována jen k územní studii č. 09 v ploše 26 ve vztahu k pozemkům navrhovatelky, ale vztahovala se ke všem územním studiím, jejichž zpracování územní plán vyžaduje. To správně připomenul stěžovatel v kasační stížnosti a nelze než s ním souhlasit, že rušící výrok, který zvolil krajský soud, nemá oporu ve spise ani v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud se ostatně touto otázkou v odůvodnění svého rozsudku ani blíže nezabýval a následně rušící výrok svého rozsudku z tohoto důvodu také nesprávně formuloval. Nastolil tak situaci, kdy rušící výrok zasahuje též vůči územním studiím (resp. plochám či pozemkům), které nesouvisí s právy navrhovatelky. V tomto směru je tedy jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[33] Dospěje-li v dalším řízení krajský soud k závěru, že zrušení územního plánu se má týkat jen územní studie vztahující se k pozemkům navrhovatelky, pak uvedenou vadu výroku odstraní jeho správnou formulací tak, aby bylo zřejmé, že výrok se týká výlučně územní studie, která se vztahuje k pozemkům navrhovatelky v dané ploše. Tyto pozemky přitom konkrétně označí (např. číslem parcelním a katastrálním území).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto výrok I a III rozsudku krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 20. dubna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu