



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 senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lukáše Hloucha a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. R. P., b) R. V.**, zastoupených JUDr. Vítem Rybářem, advokátem se sídlem 28. října 1610/95, Ostrava, proti odpůrci: **obec Hrabyně**, se sídlem Hrabyně 70, 747 63 Hrabyně, zastoupenému Mgr. Petrem Burečkem, advokátem se sídlem Jurečkova 643/20, 702 00 Ostrava, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 7. 2020, č. j. 76 A 1/2020-48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrci částku 4114 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Burečka, advokáta se sídlem Jurečkova 643/20, 702 00 Ostrava.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se podanou kasační stížností domáhají zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 21. 7. 2020, č. j. 76 A 1/2020-48 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byl zamítnut jejich návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Hrabyně (dále také jen „ÚP Hrabyně“), který byl vydán usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 25. 3. 2019, č. 69/5 a který nabyl účinnosti ke dni 11. 4. 2019, a to v rozsahu (textové i grafické části) týkající se pozemků p. č. XA a p. č. XB v k. ú. Hrabyně.

[2] V řízení před krajským soudem vyplynulo, že navrhovatelé jsou spoluvlastníky předmětných pozemků v k. ú. Hrabyně (každý z jedné ideální poloviny). Jejich spoluvlastnické právo je zapsáno v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. X pro k. ú. Hrabyně. V rámci procesu pořizování a projednávání ÚP Hrabyně navrhovatelé podali

námítky ze dne 4. 9. 2018 a ze dne 5. 9. 2018, v nichž uvedli, že v rámci projednávání nového územního plánu byly předloženy podklady k napojení nové lokality přes parcelu p. č. XA a p. č. XB. Projektant návrhu ÚP Hrabyně Ing. arch. H. se vyjádřil v rámci projednávání v tomto smyslu, „že k napojení výše uvedené lokality přes dotčené parcely se uvažuje jednou komunikací v místě navrhovaného sjezdu na navrženou parkovací plochou pro Rehabilitační zařízení Hrabyně“. Toto zmíněné navrhované umístění sjezdů na pozemek p. č. XA předložený návrh územního plánu neobsahuje.

[3] Navrhovatelé toto řešení rozporovali, jelikož již několik roků probíhá projekční příprava daného území podle původního platného územního plánu. Navrhovatelé získali pravomocné rozhodnutí odboru dopravy Magistrátu města Opavy se souhlasným stanoviskem k připojení sousední nemovitosti - parcely XA k silnici III/4669 dvěma účelovými komunikacemi (č. j. MMOP 20948/2017, spis. zn.: 2691/2017/DOPR/KIR, MMOP 53145/2013/9752/2013/DOPR). Navrhovali napojení této lokality ne v jednom, nýbrž ve dvou místech, tak jak to bylo schváleno silničním správním úřadem, a zanesení navrhovaných sjezdů do návrhu ÚP Hrabyně. Toto řešení se jeví jako optimální s ohledem na možnosti využití lokality a zároveň i vlastnické vztahy v daném území. Navržené jsou dva koridory pro umístění komunikací současně s plochami pro uložení inženýrských sítí v celé šířce obou parcel. V této etapě je navrženo zasíťování a dopravní připojení území stran pozemků ve vlastnictví navrhovatelů p. č. XA a p. č. XB v k. ú. Hrabyně. Dále navrhovatelé ve svých námitkách rozporovali, že citovaná rozhodnutí Magistrátu města Opavy nebyla zapracována do návrhu nového územního plánu a požadovali jejich doplnění do textové i grafické části návrhu ÚP Hrabyně. S ohledem na vzniklé smluvní vztahy v rámci přípravy akce navrhli ponechat lokalitu v rozsahu parcel p. č. XA a p. č. XB v souladu s územním plánem platným ke dni 3. 9. 2018 a ochranou práv vlastníků pozemků.

[4] Odpůrce v rozhodnutí o námitkách zejm. uvedl (v rámci odůvodnění ÚP Hrabyně – s. 32 - 35), že zmiňovaná projektová příprava nerespektuje platnou územně plánovací dokumentaci. Obslužnost plochy je dle platné územně plánovací dokumentace navržena ze severní a západní strany této plochy, nikoli z východní strany přímým napojením ze silnice III/4669. Navrhované řešení není v souladu s vyhláškou č. 104/1997 Sb. Z navrženého řešení není ani patrné cílové řešení (koncepce) uspořádání plochy IV 3. Plochu IV 3 (dle platné dokumentace) je nutné řešit jako celek a to zejména po stránce dopravní a technické infrastruktury a nelze z ní odtrhnout uzavřenou lokalitu se samostatným řešením, která může ztížit prostupnost zastavěným územím, návaznosti na budoucí rozšíření a obsluhu plochy a neskýtá záruky splnění cílů a úkolů územního plánování při koordinování soukromých a veřejných zájmů spojených s využitelností navazujícího území, zajištěním kvalitního bydlení a hospodárným vynakládáním veřejných prostředků. Předložený záměr nenavrhuje komplexní řešení zastavitelné plochy IV 3 (v zóně B-2) včetně návrhu technické infrastruktury, která je daná územním plánem obce, jelikož svou povahou je řešen izolovaně bez jakékoliv provázanosti s okolním územím a zbylou částí zastavitelné plochy IV. Záměr neobsahuje žádné údaje řešící tento vliv na okolní území, čímž může dojít k budoucímu ztížení nebo i znemožnění využitelnosti plochy IV 3 jako celku zejména z hlediska řešení veřejné infrastruktury a zvýšené ekonomické zátěže na přípravu a výstavbu této infrastruktury.

pokračování

[5] K označeným rozhodnutím odboru dopravy odpůrce uvedl, že jsou pouze povolením zřízení sjezdu (tzv. hospodářský sjezd) na pozemek p. č. XA, nikoliv rozhodnutím pro napojení účelovými komunikacemi. Tato rozhodnutí nemají vliv na koncepci řešeného území, a není je proto nutné v územním plánu zohledňovat. Námitky navrhovatelů tedy byly zamítnuty.

[6] V návrhu na zrušení předmětné části ÚP Hrabyně ke krajskému soudu navrhovatelé tvrdili, že územní plán nepředpokládá vydání regulačního plánu ani skutečnost, že má být pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. Územní plán tak nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, jak činí napadený územní plán stanovením přístupu na pozemky s označením „D1“.

[7] Pokud územní plán podmiňuje využití území současně územní studií a dohodou o parcelaci, ocitá se v rozporu s § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“). Pro regulaci využití území je přípustná jen jedna z těchto podmínek. Kumulace uvedených podmínek navíc znamená faktickou stavební uzávěru, čímž bezdůvodně došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Podle názoru navrhovatelů omezení jejich vlastnického práva přesahuje akceptovatelné meze. Byly již zahájeny přípravné práce, které měly vést k vydání rozhodnutí o umístění staveb a jejich následné realizaci, přičemž novým územním plánem jsou již uskutečněné práce zcela zmařeny. Konečně navrhovatelé namítli, že stanoví-li územní plán přístupový bod z veřejné komunikace na předmětné území, navrhovatelé si byli již při zpracování dokumentace vědomi skutečnosti, že předmětné území je třeba napojit na stávající dopravní infrastrukturu, pročez navrhli přístup prostřednictvím dvou sjezdů dle vydaných rozhodnutí Magistrátu města Opavy na pozemek p. č. XA k silnici č. III/4669, kdy tento záměr byl schválen dotčenými orgány státní správy.

II. Napadený rozsudek

[8] V napadeném rozsudku krajský soud shrnul obsah návrhu a obsah platné právní úpravy. Dále se věnoval jednotlivě návrhovým bodům. K prvnímu návrhovému bodu (přílišná podrobnost územního plánu ve vztahu k lokalitě označené jako „D1“), tedy ke tvrzenému rozporu ÚP Hrabyně s § 43 odst. 3 větou druhou SZ krajský soud uvedl, že neshledal ve vztahu k řešení předmětného území žádnou podrobnost náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Napadený územní plán totiž vůbec nevymezuje přístup do předmětné lokality, naopak toto svěřuje územní studii (srov. str. 86 – 87 textové části územního plánu). Ani z textové části ani z grafické části nelze navrhovateli namítané řešení nikterak dovodit.

[9] Dále se krajský soud věnoval druhému návrhovému bodu, v němž navrhovatelé zpochybnili možnost podmínit využití předmětného území zpracováním územní studie a dohodou o parcelaci. Krajský soud konstatoval, že § 43 odst. 2 SZ vyjadřuje záměr zákonodárce tak, že v území lze stanovit podmínku dohodou o parcelaci, územní studií nebo regulačním plánem. Žádná z těchto regulací není vyjádřena podmínkou „*bud'* – *anebo*“, pročez nelze uzavřít, že by z hlediska jazykového byl vyjádřen výslovný zákaz kumulace více takových podmínek. Krajský soud provedl též teleologický výklad předmětného ustanovení a dospěl k závěru, že účel a smysl územní studie a dohody o parcelaci je odlišný. Územní studie prověřuje řešení problémů v území, zatímco dohoda

o parcelaci představuje dohodu jednotlivých vlastníků konkrétních pozemků v dotčeném území o nákladech na realizovatelnost záměru a o výnosech z toho, že záměr bude realizován. Uvedené nástroje se tudíž svým obsahem a smyslem vzájemně nevylučují, naopak se mohou synergicky doplňovat a vést spolu k dosažení cíle optimálního využití území při konsensu všech dotčených vlastníků nemovitostí v předmětném území. Územní studie představí možnosti využití území, přičemž dohoda o parcelaci může územní studii doplnit navazující dohodou vlastníků dotčených nemovitostí o tom, kdo z nich ponese které náklady potřebné k realizaci záměru v území a kdo bude z realizace tohoto záměru jak profitovat.

[10] Ke třetímu návrhovému bodu (tzn. namítané vysoké rozpracovanosti projektu navrhovatelů) krajský soud uvedl, že záměr navrhovatelů však již byl opakovaně odmítnut orgány územního plánování v nesouhlasných stanoviscích vydaných na základě předchozí územně plánovací dokumentace. Nebyl-li totiž záměr realizovatelný dříve ani nyní, nedochází napadeným územním plánem ve vztahu k záměru navrhovatelů k žádné změně, tj. navrhovatelé nejsou změnou představovanou novou regulací nijak dotčeni na svých veřejných subjektivních právech.

[11] Stran namítané nepřiměřenosti zvoleného řešení krajský soud poukázal na to, že ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, je na účastníku řízení, aby při přiměřené péči o svá práva podal věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení. Pokud tak bez objektivních důvodů neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Navrhovatelé ani netvrdí, že by jim co bránilo uplatnit své námítky již v době přípravy územního plánu, pročez je třeba uzavřít, že pokud neproporcionalitu přijatého řešení nenamítali dříve než v řízení před soudem, znemožnili odpůrci řádně jejich námítky posoudit a soudu v tomto směru nepřísluší nahrazovat případné úvahy a závěry odpůrce, které vzhledem k pasivitě navrhovatelů ani nemohly být odpůrcem formulovány.

[12] Z uvedených důvodů krajský soud návrh jako celek zamítl a přiznal úspěšnému odpůrci právo na náhradu nákladů řízení vůči navrhovatelům, a to v částce 20 570 Kč odpovídající nákladům na právní zastoupení, kterou rozdělil mezi navrhovatele rovným dílem tak, že každému vznikla povinnost uhradit odpůrci na náhradě nákladů soudního řízení částku 10 285 Kč. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že odpůrce je malou obcí nedisponující rozsáhlým aparátem pro otázky územního plánování, přičemž konkrétně poznamenal, že obecní úřad odpůrce krom starosty a místostarosty čítá další čtyři zaměstnance včetně účetní a pokladní.

III. Kasační stížnost

[13] V kasační stížnosti navrhovatelé (dále také jen „stěžovatelé“) namítli důvody spadající pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem. Úvodem především osvětlili, že v souladu s původním územním plánem obce Hrabyně po změnách č. 02 provedených na základě opatření obecné povahy s účinností ke dni 12. 9. 2009 byly pozemky spadající do zóny B-2 určené jako pozemky pro novou výstavbu rodinných domů. Nebyly zde žádné podmínky a omezení týkající se napojení lokality na dopravní infrastrukturu.

pokračování

[14] V **první kasační námitce** stěžovatelé uvedli, že schválený ÚP Hrabyně ve své textové části v kapitolách I.A.11 a I.A.12 (strana 71 a násl. textové části územního plánu) stanoví omezení využitelnosti pozemků podmínkou uzavření dohody o parcelaci a zhotovením územní studie. Právě tato omezení využitelnosti území jsou dle názoru stěžovatelů v rozporu se zákonem. ÚP Hrabyně se podle názoru stěžovatelů stanovením těchto omezení obsahově blíží regulačnímu plánu. V případě ÚP Hrabyně není v jakékoliv jeho části předpokládáno vydání regulačního plánu ani skutečnost, že má být pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu ve smyslu ust. § 43 odst. 3 SZ. V tomto případě pak nesmí územní plán obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, jak to činí napadená část ÚP Hrabyně. S ohledem na tuto zákonnou podmínku je stanovení přístupu na pozemky s označením D1 v rozporu se zákonem. Stěžovatelé však mají za to, že právě s ohledem na charakter omezení využitelnosti území podmíněním zhotovením územní studie a dohodou o parcelaci se jedná o omezení stanovené na roveň regulačnímu plánu, kdy podrobnější podmínky využití území, které se regulačním plánem upravují, ÚP Hrabyně v napadené části obsahuje, což je dle názoru stěžovatelů v rozporu se stavebním zákonem a souvisejícími právními předpisy. Z ÚP Hrabyně nevyplývá, proč konkrétně je takové omezení zpracováním územní studie a dohodou o parcelaci nově vyžadováno.

[15] Stěžovatelé ve **druhé kasační námitce** dále rozvedli, že podle jejich názoru v územním plánu nelze stanovit více podmínek využitelnosti území dle § 43 odst. 2 SZ, kdy v napadené části ÚP Hrabyně se jedná o dvě kumulativní podmínky – územní studii a dohodu o parcelaci. Soud však uzavřel, že stanovení více těchto podmínek je možné, a z tohoto důvodu nepovažoval tento návrhový bod za důvodný. Na rozdíl od závěrů krajského soudu jsou stěžovatelé toho názoru, že takový výklad soudu není správný. Samotný gramatický výklad musí vést k závěru, že lze stanovit pouze jednu podmínku, a nikoliv více těchto podmínek. V případě logického výkladu textu zákona pak mohou být tyto podmínky (včetně podmínky vydání regulačního plánu) v rozporu, pokud se jedná o jejich předpokládanou obsahovou stránku. Již jen potenciální možnost vzájemné obsahové konkurence nemůže vést k jinému závěru než tomu, že využití více těchto instrumentů v rámci územního plánu je v rozporu se zákonem, a proto je tento návrhový bod důvodný.

[16] Ve **třetí kasační námitce** stěžovatelé rozporovali závěry krajského soudu, že existují nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů k záměru stěžovatelů a jejich záměr by tak nemohl být realizován ani za trvání původního územního plánu. Důkazy, které byly v řízení navrženy, však svědčí o opaku závěrů krajského soudu. Stanoviska všech dotčených orgánů státní správy a samosprávy byla pozitivní a záměr tak byl v souladu s původním územním plánem a bylo možno ho realizovat. Není pravdou, že by návrh dvou sjezdů byl v rozporu s normou nebo stanovisky. Soud tak nesprávně vyhodnotil skutkové závěry, když tento návrhový bod vyhodnotil jako nedůvodný.

[17] Ve **čtvrté kasační námitce** stěžovatelé uvedli, že řádně uplatnili své námitky proti návrhu ÚP Hrabyně, a to konkrétně podáním ze dne 5. 9. 2018, tedy v zákonem stanovené lhůtě. Podstatnou částí jejich námitek bylo tvrzení o omezení vlastnického práva stěžovatelů k jejich pozemkům. Stěžovatelé v době pořizování měli již ve značném stádiu rozpracovanosti připraveny podklady pro podání žádosti o vydání územního rozhodnutí na sjezdy z komunikace, které měly upravovat příjezd k pozemkům za účelem následné

výstavby individuálního bydlení. Proto jednání stěžovatelů nemůže být považováno ve vztahu ke zpracování územního plánu za pasivní. Stěžovatelé tyto závěry soudu nesdílí a mají za to, že posouzení námitek stěžovatelů provedené jednak odpůrcem a následně soudem není řádné. Ke vzneseným námitkám stěžovatelů nebylo při dalším zpracování ÚP Hrabyně přihlédnuto (vyjma kusého negativního odůvodnění v rozhodnutí o námitkách). Navíc nebyla nezohledněna důležitá příloha k námitkám ze dne 5. 9. 2018, kterou byl výkres pro územní studii S.002. V rámci procesu schválení změny územního plánu byly námitky vypořádány pouze povrchně bez racionálního zdůvodnění.

[18] Stěžovatelé dodali, že pokud není námitka pořizovatelem vypořádána úplně, resp. chybí některé podstatné listiny, pak je to právě soud, který by měl na takový nezákonný postup odpůrce reagovat vyhověním návrhu. Odpůrce se při pořizování ÚP Hrabyně ve vztahu k pozemkům stěžovatelů zaštiťoval obecnými zdůvodněními ohledně komplexního využití území včetně předmětných pozemků. Nicméně je evidentní, že stanovením nesplnitelných podmínek (zejména dohodnou o parcelaci, která je s ohledem na velký počet vlastníků daného území nerealizovatelná) zamezil provedení jakéhokoliv stavebního záměru na předmětných pozemcích. Omezeními, která pro stěžovatele stanovil územní plán v podobě předmětných podmínek, jednak zmařil vynaložené investice a dále redukoval vlastnické právo stěžovatelů na pouhou držbu. Stěžovatelé již při nabývání předmětných pozemků projevíli záměr k výstavbě individuálního bydlení a tento je zcela zmařen.

[19] V **páté kasační námitce** stěžovatelé uvedli, že napadají i výroky o nákladech soudního řízení. Navíc mají za to, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro přiznání takových nákladů odpůrci, kterým je veřejnoprávní korporace. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření odpůrce

[20] Odpůrce ke kasační stížnosti podal podrobné vyjádření ze dne 25. 11. 2020, které obsahuje zejm. následující argumenty. Předně (a následně i několikrát opakovaně) zdůraznil, že námitky vznesené stěžovateli v rámci projednávání návrhu ÚP Hrabyně jsou zcela odlišné od návrhových důvodů prezentovaných v jejich návrhu v nadepsané věci. Stěžovatelé pak nikdy dříve v žádném stádiu projednávání či zpracovávání návrhu ÚP Hrabyně a jeho vydávání nenamítali nic proti stanovení požadavku vypracování územní studie a dohody o parcelaci. V kasační stížnosti je jedinou věcnou námitkou stěžovatelů skutečnost, že ÚP Hrabyně byl pro plochu (BI-Z8), do které spadají i předmětné pozemky, nově stanoven požadavek vypracování územní studie a dohody o parcelaci. Ve vztahu k této námitce však stěžovatelé zůstali v procesu pořizování ÚP Hrabyně zcela pasivní a soustředili se toliko na údajná uvažovaná řešení komunikačního propojení dané lokality (BI-Z8), resp. údajně navrhované či jen uvažované umístění sjezdů, které však ani návrh územního plánu neobsahoval.

[21] Je potom logické, že vydaný ÚP Hrabyně žádné takové konkrétní umístění sjezdů z komunikace č. III/4669 neobsahuje. Z toho však zároveň vyplývá, že i námitky byly zcela zcestné, neboť nebrojily proti samotnému ÚP Hrabyně, nýbrž toliko proti vlastnímu řešení budování infrastruktury v dané lokalitě, resp. toliko proti úvahám o možnostech takového řešení. Odpůrce také zdůraznil, že ÚP Hrabyně nevylučuje ani řešení

pokračování

navrhované stěžovateli, když jakékoli případné řešení toliko podmiňuje vypracováním územní studie a následným uzavřením dohody o parcelaci, proti čemuž však stěžovatelé při pořizování ÚP žádné námitky nevznášeli.

[22] Odpůrce podrobněji rozvedl, že konkrétní „dotčení“ pozemků stěžovatelů požadavkem vypracování územní studie a uzavření dohody o parcelaci bylo přitom zřejmé již z návrhu územního plánu v rámci fáze společného jednání o návrhu územního plánu (připomínky mohl kdokoli uplatnit v termínu do 2. 1. 2018), a tak se stěžovatelé mohli již v procesu přijímání napadeného ÚP dovolávat svých soukromých zájmů. Pokud by stěžovatelé vznesli odpovídající námitky, byl by pořizovatel ve smyslu shora uváděné i další odpůrcem v řízení zmiňované judikatury povinen důkladněji vážit, zda zvolené řešení umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda je potřebné, zda omezuje stěžovatele co nejméně a zda je jeho následek úměrný sledovanému cíli, a správní soud by pak mohl argumentaci stěžovatelů podrobit přezkumu. Za současné situace to však možné není.

[23] Odpůrce dále zdůraznil, že navrhovaný požadavek územní studie a dohody o parcelaci se přitom nevztahuje toliko na pozemky stěžovatelů, ale i na pozemky dalších vlastníků v dané lokalitě (BI-Z8). Právě nutnost komplexního řešení celého tohoto území byla důvodem pro stanovení těchto podmínek, jak nepochybně vyplývá z ÚP Hrabyně, ale i z negativních stanovisek dotčených orgánů, na která odpůrce v řízení poukazoval. Tyto podmínky (územní studie a dohoda o parcelaci) se tedy vztahují na všechny vlastníky pozemků v dané lokalitě, ne jen na předmětné pozemky stěžovatelů. Nelze tak ani říci, že by stanovení těchto podmínek či požadavků bylo jakkoli diskriminační.

[24] Stran tvrzeného „zmaření záměru stěžovatelů“ odpůrce uvedl, že ÚP Hrabyně nijak nemění způsob využití předmětných pozemků, které jsou nadále zařazeny do zastavitelné plochy (BI-Z8) – plocha bydlení individuálního. Podle textové části ÚP Hrabyně je tato plocha převzata z původního územního plánu ve znění pozdějších změn. Ostatně i sami stěžovatelé v návrhu uváděli, že v procesu pořizování územního plánu nedošlo ke změně účelového určení pozemků. Již z tohoto důvodu nelze hovořit o tom, že by byl jakkoli zmařen jejich záměr využití. Současně pak platí, že v daném případě se nejedná o změnu již vydaného územního plánu, ale o vydání zcela nového územního plánu. Pořízení nového územního plánu není nijak limitováno původním územním plánem, resp. původní územní plán nepředstavuje závazný podklad pro pořízení nového územního plánu. Přesto však ani nový ÚP Hrabyně co do účelového (funkčního) využití předmětných pozemků žádné změny oproti původnímu územnímu plánu nedoznal. Nadto možnost stanovit dohodu o parcelaci v územním plánu jako podmínku pro realizaci záměrů v určitém území je možno teprve od 1. 1. 2013 v důsledku novely stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. Poslední změna původního územního plánu odpůrce (tj. změna č. 2) přitom byla provedena v roce 2009, a tak při takové změně nebylo ještě možno tohoto institutu v územním plánu využít.

[25] Stěžovatelé nijak neuvádí, v čem spočívá tvrzený rozpor stanovení předmětných podmínek pro využití území se zákonem. Odpůrce nerozporuje, že územní plán obce nesmí obsahovat podrobnosti náležející regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, a to v souladu s ust. § 43 odst. 3 SZ. Odpůrce má však v souladu s názorem krajského soudu za to, že ÚP Hrabyně ve vztahu k řešení předmětného území žádnou podrobnost náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí neobsahuje.

[26] Odpůrce pak opětovně uvádí, že žádné konkrétní propojení, resp. konkrétní umístění dopravní infrastruktury v této lokalitě ÚP Hrabyně závazně nestanoví, když toto má být naopak řešeno v požadované územní studii. Shora uvedené požadavky na územní studii (její obsah, rozsah, cíle či účel) jsou pak zákonem vyžadovanou součástí zadání územní studie v územně plánovací dokumentaci (viz § 30 odst. 2 SZ). Ostatně i krajský soud v napadeném rozsudku zcela jednoznačně uvádí, že napadený ÚP Hrabyně totiž vůbec nevymezuje přístup do předmětné lokality, naopak toto svěřuje územní studii (srov. str. 86 – 87 textové části). Ani z textové části ani z grafické části ÚP pak nelze stěžovateli namítané řešení nikterak dovodit, s čímž se odpůrce plně ztotožňuje (viz body 11 – 13 odůvodnění napadeného rozsudku).

[27] Stěžovatelé pak zcela účelově již při pořizování ÚP brojili proti (údajnému) konkrétnímu propojení předmětných ploch jedinou komunikací, resp. jediným sjezdem, což mělo být v rozporu s jejich záměrem na výstavbu rodinných domů v dané lokalitě. To vše pak byly i jsou pouhé domněnky stěžovatelů. Takové námitky však nemohou být způsobitelným důvodem pro zrušení ÚP či jeho části.

[28] Stran argumentace stěžovatelů k původnímu územnímu plánu odpůrce uvedl, že původní územní plán nepočítal s jakýmkoli připojením (formou pozemní komunikace) lokality, v níž se nacházejí pozemky stěžovatelů, ze strany silnice III/4669. Stěžovateli poukazovaná rozhodnutí představovala toliko povolení připojení sousední nemovitosti k silnici III/4669 ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, a to bez vazby na jakýkoli případný stavební záměr stěžovatelů v daném území. Rozhodně tak tímto nedošlo ke schválení jejich záměru vybudování (neveřejné) pozemní komunikace (resp. komunikací) v dané lokalitě a její (resp. jejich) připojení k silnici III/4669 ve smyslu ust. § 10 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, což by ostatně s ohledem na požadavek stěžovatelů na zřízení dokonce dvou křižovatek na silnici III/4669 s ohledem na stanovené minimální odstupové vzdálenosti (dle platných ČSN norem) ani nebylo možné.

[29] Naopak se dá říci, že přijetím ÚP Hrabyně se do jisté míry zlepšilo postavení stěžovatelů, neboť ÚP Hrabyně již počítá s připojením této lokality k silnici III/4669. Konkrétní řešení tohoto připojení, resp. komplexního komunikačního propojení dané lokality má být právě řešeno požadovanou územní studií. Nelze tak dovodit, že by bylo závazně stanoveno komunikační propojení v dané lokalitě, a tím tak byl zcela zmařen záměr stěžovatelů, naopak platí, že ÚP Hrabyně realizaci jejich záměru nevylučuje.

[30] Odpůrce dále poukázal na odůvodnění ÚP Hrabyně obsažené v II.A.12 a II.A.2 a k námitce stěžovatelů, týkající se údajného zmaření jejich záměru, podotkl, že obec není při vydávání územního plánu vázána již vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními; naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Přípravu územního plánu, resp. jeho změny není možno podřizovat probíhajícímu územnímu řízení. Tvrzení stěžovatelů jsou tak i v tomto směru zcela bezpředmětná, neboť stěžovatelé ani netvrdili, že by jakékoli takové územní rozhodnutí již bylo vydáno, natož pak nabylo právní moci.

[31] K námitce stěžovatelů, že podmínka vypracování územní studie a podmínka uzavření dohody o parcelaci se vzájemně vylučují, tedy že není přípustné v územním plánu stanovit obě tyto podmínky současně (kumulativně), odpůrce uvedl, že ze zákona pak nevyplývá, že by se tyto podmínky jakkoli vylučovaly, a že by tak nemohly být stanoveny

pokračování

současně (§ 43 odst. 2 SZ). Naopak v praxi není výjimkou, že územní plány obsahují obě tyto podmínky současně. Obě podmínky na sebe logicky navazují, neboť cílem zpracování územní studie je mimo jiné i navrhnout optimální rozvržení parcelace a při rozhodování o změnách v plochách podmíněných dohodou o parcelaci je nutno zohlednit územní studie. K tomu poukázal odpůrce na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46. Samotné zakotvení těchto podmínek nepředstavuje za daného stavu žádné zjevně nepřiměřené, libovolné, diskriminační, excesivní či šikanózní řešení, ale naopak legitimní, důvodné a náležitě odůvodněné řešení, které nadto stěžovatelé v průběhu pořizování ÚP Hrabyně ani nezpochybňovali.

[32] Odpůrce podotkl, že tato námitka stěžovatelů směřuje do posouzení přiměřenosti regulace ve vztahu k pozemkům stěžovatelů, a jedná se tak o otázku proporcionality mezi veřejným zájmem a individuálním zájmem stěžovatelů. Pokud vlastník nevznesl při projednávání opatření obecné povahy žádné výhrady k přiměřenosti regulace ve vztahu k jeho pozemku, přestože tak mohl učinit, a odpůrce se proto k přiměřenosti řešení nevyjádřil, není soud oprávněn se výtkami stěžovatele uplatněnými poprvé až v návrhu zabývat. Odpůrce dále odkázal na závěry formulované v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

[33] Co se týče „opožděného“ tvrzení stěžovatelů ohledně zahájení přípravných prací na realizaci jejich záměru a údajného zmaření takto vynaložených nákladů, odpůrce poukázal na odůvodnění napadeného rozsudku, kde krajský soud uvádí, že záměr stěžovatelů již byl opakovaně odmítnut orgány územního plánování v nesouhlasných stanoviscích vydaných na základě předchozí územně plánovací dokumentace.

[34] Pokud stěžovatelé poukazovali na koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Opavy ze dne 19. 10. 2018, č. j. MMOP 123190/2018, vyznívající ve vztahu k jejich záměru kladně, bylo z tohoto koordinovaného stanoviska vyloučeno negativní stanovisko na úseku územního plánování. Toto závazné stanovisko orgánu územního plánování pak konstatuje nepřipustnost předloženého záměru stěžovatelů (mj. spočívajícího ve výstavbě dvou zpevněných ploch pro zajištění přístupu na pozemky stěžovatelů). I v tomto stanovisku orgánu územního plánování se pak zdůrazňuje nutnost komplexního řešení dané lokality, což stěžovatelé nerespektují. Dále odpůrce v řízení poukazoval na závazné stanovisko orgánu územního plánování Magistrátu města Opavy ze dne 16. 10. 2018, č. j. MMOP 110626/2018/Bo, které rovněž vyhodnotilo záměr stěžovatelů (dělení předmětných pozemků) jako nepřipustný v daném území.

[35] I z tohoto pohledu se pak jevila i nadále jeví tvrzení stěžovatelů jako značně účelová, když záměrně v návrhu ani v kasační stížnosti neuvádějí negativní stanoviska dotčených orgánů k realizaci jejich záměru. Stěží pak lze dojít k závěru, že stanovením předmětných podmínek v ÚP Hrabyně došlo k bezprostřednímu narušení jejich legitimního očekávání v realizaci jejich záměru. Naopak je nutno dojít k závěru, že záměr stěžovatelů nebyl přípustný a k jeho realizaci nemohlo dojít ani za účinnosti původního územního plánu obce Hrabyně.

[36] Ke kasační námitce proti výroku o náhradě nákladů řízení odpůrce uvedl, že v předmětné věci však se jedná o právní problematiku vysoce specializovanou a vyžadující rovněž znalost množství (danou problematikou se zabývající) judikatury, jakož i k tomu, že odpůrce je relativně malou obcí nedisponující rozsáhlým úředním aparátem pro otázky

územního plánování, ani specializovaným právním oddělením, na rozdíl od statutárních měst. Ani toto pak krajský soud neopomněl zohlednit při rozhodování o nákladech řízení, a toto rovněž náležitě zdůvodnil, a ani v tomto odpůrce nespatřuje jakékoli pochybení krajského soudu. Tím spíše se pak účelnost vynaložení takových nákladů týká tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem, jakožto řízení o mimořádném opravném prostředku ve správním soudnictví, když už jen pro podání kasační stížnosti se ze zákona vyžaduje povinné zastoupení advokátem.

[37] Odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné a přiznání náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami (§ 102 s. ř. s.), které jsou zastoupeny advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[40] Nejvyšší správní soud nejprve zcela obecně uvádí, že při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (viz k zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

[41] Nejvyšší správní soud k předmětné věci uvádí, že pro předmětnou plochu BI-Z8, v níž se podle ÚP Hrabyně nacházejí pozemky obou stěžovatelů, je plochou se způsobem využití pro individuální bydlení (kapitola I.A.3 textové části ÚP Hrabyně). Oba předmětné pozemky se nacházejí na východním okraji této plochy p. č. XA a p. č. XB a přiléhají tak k západnímu kraji silniční komunikace č. III/4669 procházející z jihu směrem na sever obcí Hrabyně. Jde tedy o zastavitelnou plochu, pro kterou ve smyslu obecných podmínek pro využívání ploch platí, že se připouští „*realizovat příjezdové komunikace, odstavné a provozní plochy (zejména chodníky, cyklistické stezky, místní a účelové komunikace, obratiště, manipulační plochy), pro které vzhledem k významu a velikosti nebylo účelné vymezit samostatnou plochu silniční dopravy. Uvedené stavby se připouští realizovat v kapacitě a velikosti potřebné pro provoz situovaných staveb a zařízení, pokud jejich negativní vlivy nepřesahují míru přípustnou pro převažující využití dotčené plochy i ploch sousedních.*“

pokračování

[42] Konkrétně k ploše BI-Z8 lze z hlavního výkresu ÚP Hrabyně dovodit, že jde zároveň o plochu s předpokládaným dopravním napojením (D1) na přiléhající komunikace. Takto je označen jak pozemek p. č. XA, tak i pozemek vytvářející západní hranici této plochy p. č. XC (k němuž ve svých námitkách proti návrhu ÚP Hrabyně stěžovatele navrhovali nové napojení na komunikaci přiléhající ze západní strany tohoto pozemku). Z podrobných podmínek pro využití ploch obsažených v kapitole I.A.5 textové části ÚP Hrabyně vyplývá, že k zajištění vhodného umístění a vymezení přiměřené velikosti a dostupnosti plochy veřejného prostranství se v zastavitelné ploše BI-Z8 stanovují tyto podmínky: „*V ploše bude vymezena plocha veřejného prostranství v poloze a tvaru jaký vymezí US1 (pozn. soudu – územní studie), dále vnitřní strukturu veřejného prostranství (využití prostranství, uspořádání a vazby na dopravní a technickou infrastrukturu a situování staveb a zařízení slučitelných s účelem veřejného prostranství), což upřesní územní studie US1.*“ K označení „D1“ se zde uvádí, že „*bude akceptováno dopravní propojení místní komunikace v ploše P-Z10 a sil. III/4669 přes plochu BI-Z8, jejíž polohu upřesní US1. Napojení místní komunikace na sil. III/4669 musí vytvořit průsečnou křižovatku s komunikací napojující plochu DS-Z2.*“

[43] V kapitole I.A.12 textové části ÚP Hrabyně se podrobněji stanoví, co má být předmětem územní studie, jejímž zpracováním je plocha BI-Z8 dotčena. Konkrétně se zde uvádí, že „*[c]ílem zpracování ÚS je navrhnout optimální rozvržení parcelace, vymezení ploch veřejných prostranství, návrh dopravní a technické infrastruktury a stanovení podrobných (prostorových) podmínek pro výstavbu RD. Pro zpracování ÚS se stanovují tyto podmínky: při řešení nové parcelace zohlednit ochranné pásmo vedení VN22kV; zohlednit vazby na plochy BI-17, P-Z10 a koridor KT-O5; navrhnout dopravní propojení místní komunikace v ploše PZ10 a sil. III/4669 přes plochu BI-Z8. Napojení plochy ze silnice III/4669 koordinovat s napojením plochy DS-Z2 (podmínka D1 ve výkresu I.B.2.); navrhnout rozšíření příslušné části veřejného prostranství v ploše P-Z10 pro přestavbu místní komunikace na normové parametry; navrhnout lokalizaci DTR včetně kabelové připojky (podmínka E1 ve výkresu I.B.2.); akceptovat ustanovení odst. 5. podkap. I.A.4.7. Minimální velikost plochy veřejného prostranství, mimo plochy pozemních komunikací, se stanovuje > 1500m² navrhnout v území technickou infrastrukturu další podmínky stanoví kap. I.A.6*“. Zároveň se zde stanoví podmínka uzavření dohody o parcelaci (DP1) na části území dotčeného územní studií ÚS1. Územní studie musí být do čtyř let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy, kterým je vydán územní plán Hrabyně. Do doby pořízení územní studie nesmí být v území dotčeném podmínkou pořízení územní studie prováděny změny, které prověření a stanovení podmínek pro další využití území znemožní nebo ztíží s výjimkou provádění údržby a oprav stávající technické infrastruktury.

[44] K dohodě o parcelaci ÚP Hrabyně uvádí v kapitole I.A.11, že při rozhodování o změnách v plochách podmíněných dohodou o parcelaci je nutné zohlednit územní studie US1 a US2. V místech překryvů koridoru pro dopravní a technickou infrastrukturu a podmínky DP platí, že stavby, jejichž poloha v rámci vymezených koridorů byla upřesněna US, budou v dohodě o parcelaci akceptovány.

[45] Ve světle těchto zjištění Nejvyšší správní soud posoudil kasační námitky stěžovatelů proti napadenému rozsudku. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že lze zcela souhlasit s odpůrcem v tom, že napadené opatření obecné povahy představuje „nový“ územní plán, a nikoliv „změnu“ původního územního plánu obce Hrabyně. To má určité důsledky

vzhledem k míře podrobnosti, s jakou je třeba se zabývat porovnáním regulace předmětných pozemků ve starém územním plánu Hrabyně (ve znění změny z roku 2009, na niž stěžovatelé odkazovali). K nutnosti rozlišení procedury pořízení zcela nového územního plánu obce a přijímání jeho následných změn viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS: „*Nový územní plán obce upravuje komplexně celé území a účelem jeho textové části není popisovat jednotlivě pozemky nacházející se v obvodu obce a u každého odůvodňovat jeho navržené funkční využití. Takový přístup stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, pro textovou část územního plánu nestanoví. Jednotlivé pozemky, včetně jejich funkčního využití, jsou zakresleny v hlavním výkresu grafické části územního plánu. Navrhovatel měl možnost funkční využití navrhované pro jeho pozemky zpochybnit prostřednictvím námitek proti konceptu a návrhu územního plánu, odpůrce by potom byl povinen mu sdělit důvody tohoto zařazení a v případě nevyhovění námitce své rozhodnutí řádně odůvodnit.*“ Tuto citovanou pasáž ze zmíněného rozsudku lze mutatis mutandis vztáhnout též na nyní souzenou věc s tím, že stěžovatelé nemohli legitimně očekávat zcela bezvýhradnou kontinuitu ÚP Hrabyně s předchozí územně plánovací dokumentací. V klíčových ohledech však nový ÚP Hrabyně zcela zřejmě a koherentně navazuje na předchozí regulaci vztahů v území. Ve vztahu k předmětné věci lze poukázat zejm. na zachování kontinuity funkčního využití plochy BI-Z8.

V.A Přílišná podrobnost ÚP Hrabyně

[46] Pokud stěžovatelé tvrdili, že ÚP Hrabyně je ve vztahu k dotčeným pozemkům příliš podrobný, pokud pro plochu BI-Z8 stanoví jako podmínku využitelnosti území územní studii a dohodu o parcelaci, čímž se obsahově blíží regulačnímu plánu. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí, a to z následujících důvodů.

[47] Podle ustanovení § 43 odst. 2 SZ ve znění rozhodném k datu vydání ÚP Hrabyně platí, že „*[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. V případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu; do uvedené lhůty se nezapočítává doba, po kterou žadatel zajišťoval úpravu návrhu regulačního plánu podle výsledků projednání.*“

[48] Nejvyšší správní soud obecně uvádí, že územní plán může obsahovat podrobnosti vyhrazené regulačnímu plánu jen za zákonem stanovených podmínek. Prvky regulačního plánu smí být obsaženy v územním plánu pouze tehdy, jestliže zastupitelstvo obce rozhodlo při rozhodování o pořízení územního plánu či schválení jeho zadání, že územní plán bude obsahovat takové prvky (§ 43 odst. 3 SZ). Nesplnění této formální podmínky

pokračování

nelze překlenout (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91). O takovou situaci se však v předmětné věci nejedná.

[49] Nejvyšší správní soud uvádí ve shodě s krajským soudem, že neshledal ve vztahu k řešení předmětného území žádnou podrobnost náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Stanovení podmínky využitelnosti území ještě nepředstavuje podrobnost vyhrazenou regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Rámcové parametry zpracování územní studie ÚS1, které se v textové části ÚP Hrabyně stanovují, z nichž v předmětné věci hraje roli především požadavek „*[n]apojení plochy ze silnice III/4669 koordinovat s napojením plochy DS-Z2 (podmínka D1 ve výkresu I.B.2.); navrhnout rozšíření p ř íslu š né č ásti ve ř ejného prostranství v ploše P-Z10 pro p ř estavbu místní komunikace na normové parametry*“, nejsou podrobnosti, které by představovaly prvek regulačního plánu či územního rozhodnutí.

[50] Samotné stanovení přístupu na pozemky s označením D1, které stěžovatelé konkrétně rozporují, je pouze signálem, že přístup na předmětné pozemky bude dále řešen, a to směrem k napojení na silnici III/4669, tak i na místní komunikaci lemující plochu BI-Z8 ze západní strany. Lze souhlasit se stěžovatelem, že podrobností na bázi regulačního plánu či územního rozhodnutí by nepochybně bylo, pokud by územní plán zpracoval záměry stěžovatelů zbudováním konkrétně umístěných dvou sjezdů ve vzdálenosti 300m a 400m od křižovatky označené silnice se silnicí I/11 v obci Hrabyně.

[51] Pokud stěžovatelé v rámci této kasační námitky zmínili, že z ÚP Hrabyně nevyplývá, proč konkrétně je takové omezení zpracování územní studie a dohodou o parcelaci nově vyžadováno, nelze tomu přisvědčit. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že územní plán je třeba vnímat jako významový celek, a nikoliv parciálně jako souhrn samostatných částí (kapitol). Územní studie je v textové části ÚP Hrabyně dostatečně specifikována a zdůvodněna v části I.A.12 ÚP Hrabyně, kde se uvádí zejména cíle této územní studie (navrhnout optimální rozvržení parcelace, vymezení ploch ve ř ejných prostranství, návrh dopravní a technické infrastruktury a stanovení podrobných (prostorových) podmínek pro výstavbu rodinných domů), a dále její podmínky, které jsou dále konkretizovány v části I.A.6. Je pravdou, že samotné odůvodnění ÚP Hrabyně se již dále detailněji územními studiemi nezabývá. Z uvedeného však dostatečně vyplývá jak účel zpracování územní studie ÚS1, tak i mantinely pro její zpracování. Zcela jednoznačně je také řešen vztah územní studie ÚS1 k dohodě o parcelaci.

[52] Tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

V.B Duplicita podmínek využitelnosti území

[53] Ke druhé kasační námitce, že nelze stanovit více podmínek využitelnosti území dle § 43 odst. 2 SZ, kde v namítané části ÚP Hrabyně se jedná o dvě kumulativní podmínky – územní studii a dohodu o parcelaci, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[54] Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel v tomto ohledu z platné a účinné právní úpravy, přičemž provedl nejen jazykový, ale také teleologický výklad ustanovení § 43 odst. 2 SZ. Dovodil, že oba zmíněné instituty lze účelně a synergicky propojit tak, aby se z hlediska účelu sledovaného citovaným ustanovením § 43 odst. 2 SZ doplňovaly. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že má-li být územní plánování opravdu racionálním

(a nikoli svévolným) procesem, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 SZ), musí zde být určitá kontinuita a koherence prováděných změn mj. s ohledem na legitimní očekávání a práva vlastníků jednotlivých pozemků (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019 - 37).

[55] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že oporu pro závěry krajského soudu skýtá též judikatura Nejvyššího správního soudu. Vztahem dohody o parcelaci a územní studie se zabýval Nejvyšší správní soud zejména ve svém rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46 (odkazovaný též odpůrcem v jeho vyjádření), kde dovodil, že *„[s]myslem 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. 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.“*

[56] Nejvyšší správní soud konstatuje, že přesně o takovou situaci se jedná v předmětné věci. Jak je zřejmé z textové části ÚP Hrabyně, územní studie (ÚS1) má za cíl prověřit možnosti ideální parcelace plochy BI-Z8 určené k individuálnímu bydlení, přičemž je zapotřebí prozkoumat možnosti ideálního vedení technické infrastruktury a dopravního napojení oblasti na přilehlé komunikace. S odpůrcem se lze ztotožnit také v tom, že jde o řešení komplexní (tzn. zasahující celou vymezenou plochu v jejím kontextu), a nikoliv parciální, které by řešilo pouze pozemky ve vlastnictví stěžovatelů. Zároveň toto řešení nenese žádné zjevné prvky diskriminačního přístupu k pozemkům stěžovatelů. Územní studie vyhlíží jako rozumné mezitímní řešení situace a způsob, jak nalézt nejrozhodnější způsob rozvržení dané plochy. Teprve poté lze realizovat druhou podmínku využití území, kterou je uzavření dohody vlastníků o parcelaci.

[57] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že oba zmíněné instituty svým způsobem odsouvají možnost územního rozhodování v oblasti (územní studie musí být zpracována do čtyř let od nabytí účinnosti ÚP Hrabyně), přičemž také dohoda o parcelaci může být časově náročným procesem, neboť je zapotřebí dosáhnout stoprocentní shody všech vlastníků. Dohoda o parcelaci tak může mít za určitých okolností „blokační efekt“ ve vztahu k využití území (srov. Doležalová, V. Komentář k § 43 odst. 2 SZ. In. ASPI) a neměla by být tedy užívána tam, kde lze očekávat komplikace. Hovoří se někdy o efektu „dočasné“ faktické stavební uzávěry. Nicméně zcela jistě ani jedna z uvedených podmínek využití území, resp. obě ve vzájemné souvislosti nepůsobí ve vztahu k záměru stěžovatelů efekt nepřekonatelné právní překážky, pouze jde o jistou komplikaci jejich postupu směřujícího k dosažení územního rozhodnutí ať už v otázce dopravního napojení pozemků či následně k umístění staveb pro rodinné bydlení. Už rozhodně nemůže jít o efekt „vyvlastnění“ či redukce jejich práv na „pouhou držbu“, jak se snaží stěžovatelé tvrdit. K takovému zásahu v důsledku využití těchto institutů územního plánování v právní sféře stěžovatelů nedošlo a ani nic takového stěžovatelům nehrozí. Není pak úkolem soudu ve

pokračování

správním soudnictvím předjímat, jakým způsobem budou probíhat následné procesy územního plánování.

[58] Tuto kasační námitku tedy Nejvyšší správní soud neshledal jako důvodnou, neboť závěry krajského soudu jsou opřeny o správný výklad zákona ve světle ustálené judikatury.

V.C Příprava realizace sjezdů na silnici III/4669

[59] Ve třetí kasační námitce stěžovatelé napadli úsudek krajského soudu, podle něhož existují nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů k záměru stěžovatelů a jejich záměr by tak nemohl být realizován ani za trvání původního územního plánu. Důkazy, které byly v řízení navrženy, však svědčí o opaku proti závěrům krajského soudu. Tato námitka vychází z návrhového bodu, v němž stěžovatelé v řízení před krajským soudem namítali vysokou fázi rozpracovanosti svého projektu sjezdů (napojení jejich pozemků na silnici č. III/4669 přes pozemek p. č. XA v k. ú. Hrabyně).

[60] Nejvyšší správní soud nejprve obecně uvádí, že tato námitka je vznesena spíše v rovině přezkoumatelnosti závěrů napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], nikoliv jeho zákonnosti. Je pravdou, že uvedená formulace zmiňující „nesouhlasná stanoviska“ je v napadeném rozsudku v bodě 27 odůvodnění napadeného rozsudku a není nijak blíže vysvětlena.

[61] Krajský soud uvádí, že důkazy, na něž stěžovatelé poukazují, jsou listiny připojené k návrhu na zrušení části ÚP Hrabyně. Jedná se především o vyjádření Správy silnic Moravskoslezského kraje ze dne 24. 1. 2017, kde správce silnice souhlasí s umístěním a výstavbou sjezdu za splnění stanovených požadavků. Dále byla předložena kopie rozhodnutí Magistrátu města Opavy, odboru dopravy (tzn. silničního správního úřadu) ze dne 1. 2. 2017 o povolení připojení pozemku p. č. XA v k. ú. Hrabyně k silnici č. III/4669 v místě cca 300m za křižovatkou se silnicí I/11 (tzn. povolení sjezdu č. 1) a rozhodnutí téhož silničního správního úřadu ze dne 13. 5. 2013 o zřízení sjezdu k zajištění dopravní obslužnosti téhož pozemku ve vzdálenosti cca 400 m za křižovatkou se silnicí I/11 (povolení sjezdu č. 2). K těmto záměrům získali stěžovatelé též souhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Opavy, odboru životního prostředí ze dne 7. 1. 2019 k trvalému odnětí celkem 650 m² zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Bylo vydáno k uvedeným záměrům též koordinované stanovisko Magistrátu města Opavy ze dne 19. 10. 2018 ve věci „Výstavby zpevněných ploch NK a IS Hrabyně“, které se týkalo jak záměru výstavby dvou sjezdů, tak i inženýrských sítí na předmětných pozemcích, z něhož však byl vyňat režim územního plánování. Závazné stanovisko Magistrátu města Opavy jako orgánu územního plánování ze dne 16. 10. 2018 však bylo negativní, tudíž podle něj byl záměr dělení pozemků parc. č. XB a XA v k. ú. Hrabyně nepřípustný, a to z důvodu, že není žádným způsobem řešeno navazující území a zohledněn návrh dopravní infrastruktury v daném místě. Orgán územního plánování uvedl, že to může mít významný vliv na kvalitu budoucího bydlení v navazujícím území, příp. zvýšené náklady na nový návrh a realizaci veřejné infrastruktury včetně dopadu na úpravy územně plánovací dokumentace.

[62] Jestliže se odpůrce ve svém rozhodnutí o námitkách stěžovatelů i krajský soud v napadeném rozsudku vyjadřovali o záměru stěžovatelů vybudovat sjezdy na jejich pozemky ze silnice č. III/4669 jako o neproveditelném či rozporném s tehdejšími původními

územním plánem, jde o závěry, které skutečně vyplývají právě ze zmíněného závazného stanoviska. Souhlasná závazná stanoviska ostatních orgánů či povolení sjezdů silničním správním úřadem nemají pro územní plánování na úrovni územního plánu žádnou přímou relevanci. I kdyby stěžovatelé měli k dispozici územní rozhodnutí o vybudování předmětných dvou sjezdů, nevylučovalo by to, aby odpůrce podmínil další postup při realizaci záměrů v ploše BI-Z8 územní studií či dohodou o parcelaci (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83).

[63] Odpůrci lze též přisvědčit v tom, že projekt stěžovatelů je ve vztahu k předpokládané budoucí zástavbě celé plochy BI-Z8 objekty pro rodinné bydlení v zásadě nevhodný, neboť řeší problém příjezdu pouze na předmětné pozemky p. č. XB a XA v k. ú. Hrabyně, ačkoliv je zcela zřejmé, že řešení musí být stanoveno pro dané území systematicky a komplexně a v návaznosti na ostatní technickou infrastrukturu budoucí zástavby.

[64] Bylo tedy chybou krajského soudu, že v odůvodnění tyto úvahy odpovídajícím způsobem nerozvedl a nevyhodnotil předložené listiny jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. Nicméně vzhledem k tomu, že by to na věci nemohlo nic změnit a krajský soud dospěl ke správnému závěru, Nejvyšší správní soud v tomto nedostatku napadeného rozsudku nespatřuje nepřekonatelnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale pouze chybu v odůvodnění, která nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu o věci samé.

V.D Přiměřenost zásahu do právní sféry stěžovatelů

[65] Ve čtvrté kasační námitce stěžovatelé tvrdili, že podstatnou částí jejich námitek bylo tvrzení o omezení vlastnického práva k jejich pozemkům. Stěžovatelé v době pořizování ÚP Hrabyně měli již ve značném stádiu rozpracovanosti připraveny podklady pro podání žádosti o vydání územního rozhodnutí na sjezdy z komunikace. Nelze tedy jejich přístup v procesu pořizování územního plánu považovat za pasivní.

[66] Při aplikaci principu proporcionality jako (zákonem výslovně nedefinovaného) kritéria přezkumu opatření obecné povahy je třeba důsledně vycházet z obecné zásady *judicial self-restraint* (tzv. zdrženlivosti). Jak uvádí i komentářová literatura (viz k tomu Jirásek, J. In. Soudní řád správní, Online komentář. 3. vydání. C. H. Beck, 2016, přístupné na Beck-online), zvláštní omezitelnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují návrhy na zrušení opatření obecné povahy vydaných samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy ČR a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36).

[67] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (přístupný na www.nssoud.cz) dospěl k vymezení uplatnění zásady proporcionality při přezkumu opatření obecné povahy na úseku územního plánování, že „veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze

pokračování

způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“ Krajský soud opřel svůj pohled na věc o názor, že „proporcionality přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“ (viz rozsudek NSS dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 39, s odkazem na rozsudky NSS 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 jsou specifické případy (viz rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31), k nimž lze uvést, že soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „jen v případech, 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“.

[68] Nejvyšší správní soud k této námitce musí přisvědčit krajskému soudu jak z pohledu obecných východisek posuzování přiměřenosti v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tak i z pohledu konkrétního řešení námítky stěžovatelů. Z obsahu jimi podaných námitek ze dne 4. 9. 2018 a ze dne 5. 9. 2018 skutečně nevyplyvá, že by upozorňovali na tvrzenou nepřiměřenost omezení svých vlastnických práv k pozemkům situovaných v ploše BI-Z8. Celá jejich argumentace se nesla v tom směru, že požadovali, aby byly v územním plánu zohledněny jejich záměry stran vybudování sjezdů k pozemku p. č. XA, k němuž již disponovali některými povoleními, nikoliv však územním rozhodnutím a zároveň také negativním stanoviskem orgánu územního plánování. Rovněž také navrhovali vedení inženýrských sítí k pozemkům.

[69] Nejvyšší správní soud nesdílí názor navrhovatelů, že k jejich námitkám nebylo v průběhu pořizování ÚP Hrabyně přihlédnuto. V rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění ÚP Hrabyně, jsou námitky stěžovatelů dostatečně vypořádány a také zde je zahrnut jejich doložený náskres situace z hlediska projektovaného záměru zřízení sjezdů na předmětných pozemcích, jakož i vedení inženýrských sítí. Odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námitek nejeví známky kusosti, neúplnosti či nepřezkoumatelnosti.

[70] Pokud v závěru jejich námitek zaznělo sousloví „ochrana vlastnictví“, směřovalo to k tomu, že stěžovatelé požadovali ponechat stávající parametry předmětné plochy BI-Z8 v intencích původního územního plánu. Nicméně ani Nejvyšší správní soud nespatřuje žádnou zásadní změnu ve statusu plochy, jejíž funkční využití se nezměnilo a dokonce záměry odpůrce a stěžovatelů jsou z obecnějšího pohledu zcela v souladu (zavedení inženýrských sítí na předmětné pozemky a dopravní napojení na okolní komunikace).

[71] Krajský soud zcela správně usoudil, že na základě těchto námitek nebylo povinností odpůrce se přiměřeností zásahu do vlastnického práva stěžovatelů podrobně zabývat. K tomu je zapotřebí dodat, že z povahy věci zcela zjevně vyplývá, že k žádnému zásahu do vlastnických práv stěžovatelů směřující k jejich odnětí (vyvlastnění) či faktické sistaci jejich výkonu v důsledku vydání ÚP Hrabyně rozhodně nedošlo. Nebyly tedy naplněny podmínky zjevného zásahu do práv a značné intenzity zásahu, aby odpůrci vznikla povinnost podrobněji zkoumat charakter omezení vlastnického práva.

V.E Náhrada nákladů řízení před soudem

[72] Pokud se týká poslední kasační námitky, která míří proti výrokům II a III napadeného rozsudku, jímž bylo odpůrci coby veřejnoprávní korporaci přiznáno proti stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení (spočívajících v nákladech zastoupení advokátem), Nejvyšší správní soud uvádí následující. Vzhledem k tomu, že v této věci šlo o přípustnou kasační stížnost a Nejvyšší správní soud přezkoumal výrok napadeného rozsudku meritorně, lze přezkoumat též výrok o náhradě nákladů řízení (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64).

[73] Principem, na němž je zbudována ustálená judikatura k výkladu § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., je nepřiznávat správním orgánům náhradu nákladů řízení, pokud tyto náklady nepřesahují zásadně rámec tzv. běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře dospěl již dříve k tomu, že v určitých případech mohou být náklady na právní zastoupení odůvodněné. Je tomu právě kupř. v situaci, kdy malá obec nedisponující úředním odborným aparátem se ve správním soudnictví musí bránit návrhu či žalobě, a z povahy věci vyplývá, že potřebuje odborné právní zastoupení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, viz k tomu obdobně také Kocourek, T. In. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 487).

[74] V předmětné věci krajský soud vycházel zcela správně z toho, že obec Hrabyně coby odpůrce je právě takovou malou obcí, která nedisponuje odborným úředním aparátem k tomu, aby ji pracovníci jejího obecního úřadu dokázali v soudním řízení správním kvalifikovaně zastoupit. To také krajský soud přezkoumatelně zdůvodnil a přiznal náhradu nákladů řízení v rozsahu doložených účelně vynaložených nákladů na právní zastoupení advokátem. Stěžovatelé pak vyčíslení náhrady nákladů nijak nerozporovali, a proto se Nejvyšší správní soud nezabýval přezkumem výpočtu výsledné částky nákladů. I tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[75] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[76] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, a proto vůči neúspěšným stěžovatelům má právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o jeho kasační stížnosti. Odpůrci vznikly účelně vynaložené náklady na právní zastoupení advokátem. Z důvodu vyložených výše (viz bod V.E odůvodnění) i Nejvyšší správní soud vzhledem k velikosti obce (1112 obyvatel) a jejího obecního úřadu (nejde o obec s pověřeným obecním úřadem) vyhodnotil návrh odpůrce jako důvodný, a proto mu přiznal vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení.

[77] Náhrada odměny za právní zastoupení vychází z toho, že zástupce odpůrce učinil ve věci jeden úkon právní služby v sazbě 3100 Kč, k čemuž je nutno připočíst náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč na jeden úkon, a je plátcem DPH, což vyplývá ze spisu. Celková výše náhrady odměny za právní zastoupení odpůrce činí 4114 Kč, a stěžovatelé jsou za podmínek výroku II tohoto rozsudku povinni uhradit tuto částku na účet zástupce odpůrce ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. ledna 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu