



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. J. P., b) Bc. J. P., c) V. U., d) O. B., e) K. K., f) Ing. arch. V. M., g) Ing. J. M., h) M. P.**, všichni zastoupeni JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti odpůrkyni: **obec Zbraslav**, se sídlem Komenského 105, Zbraslav, zastoupena JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2024, č. j. 66 A 1/2024-56,

t a k t o:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2024, č. j. 66 A 1/2024-56 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Navrhovatelé podali dne 21. 3. 2024 u Krajského soudu v Brně návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Zbraslav, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 18. 9. 2023, č. 132/Z9/2023, a to „*v části vymezení plochy Z.4*“.

[2] Navrhovatelé v návrhu uplatnili řadu námitek, v nichž namítali procesní i hmotněprávní pochybení odpůrkyně. Zejména namítali, že si odpůrkyně při přijímání územního plánu počínala nepřiměřeně a nevypořádala se dostatečně s jejich námitkami.

Podmínění provedení většiny druhů stavebních záměrů v zastavitelné ploše Z.4 pořízením a zavedením do evidence územně plánovací činnosti dle § 30 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), územní studie US.2 „Březina“ bylo podle navrhovatelů v rozporu se zákonem, neboť nepřiměřeně zasahovalo do práv navrhovatelů, zejména práv vlastnických, a to především z toho důvodu, že územní studie měla obsahovat vymezení veřejného prostranství na pozemcích navrhovatelů. Navrhovatelé připomněli, že dle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“), podle něhož *„plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelné s účelem veřejných prostranství“*, s tím, že *„pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace“*, měla uvedená plocha veřejného prostranství i podle odpůrkyně činit 0,3045 ha. Územní plán však požadoval vytvoření veřejného prostranství ve formě parkové zeleně o rozloze 0,7 ha, tedy více než dvojnásobně větší, a to na pozemcích 13 vlastníků (včetně navrhovatelů). Ze stejných důvodů byli navrhovatelé přesvědčeni, že v rozporu se zákonem byla také předpokládaná objízdná komunikace kolem tohoto veřejného prostranství. Územní plán měl proto být dle navrhovatelů v rozsahu vymezení plochy Z.4 zrušen a odpůrkyně měla následně stanovit požadavky na rozlohu a umístění veřejného prostranství v této ploše tak, aby byl minimalizován zásah do práv dotčených vlastníků pozemků. Jako alternativu k požadovanému veřejnému prostranství předestřeli navrhovatelé vymezení pásů zeleně podél nově vymezované komunikace PU.056, která má vést přibližně středem plochy Z.4. Navrhovatelé rovněž namítali, že část územního plánu, která dává v rámci etapizace ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona přednost zástavbě v zastavitelných plochách Z.1 a Z.2 před zástavbou v ploše Z.4, je v rozporu se stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 10. 2022, č. j. JMK 149241/2022, a že bez zákonného důvodu blokuje využitelnost a zástavbu plochy Z.4.

[3] Krajský soud většině námitek navrhovatelů nepřisvědčil. Shledal však nezákonnost podmínění zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie US.2 za situace, kdy její obsah územní plán stanovil v bodě 13.1.1. své textové části takto: *„V Územním plánu jsou vymezeny tyto plochy pro zpracování územní studie (US): [...] US.2 „Březina“ – studie určená pro podrobnější prověření rozvoje navržené smíšené obytné zástavby, včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně.“* (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[4] Z odůvodnění územního plánu dle krajského soudu vyplývá, že odpůrkyně byla přesvědčena, že vymezení veřejného prostranství v rozsahu vyžadovaném § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území bylo povinností, kterou musela v novém územním plánu dodržet. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016,

č. j. 8 As 13/2016-35 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), se však požadavek § 7 odst. 2 uvedené vyhlášky uplatňoval pouze při vymezování nových zastavitelných ploch, nikoliv ploch, které jako

pokračování

zastavitelné již byly v minulosti územně plánovací dokumentací vymezeny. Plocha Z.4, v níž byla zástavba podmíněna zpracováním územní studie US.2, však již byla jako zastavitelná vymezena v předchozím územním plánu z roku 2010. Z tohoto důvodu nebyla při vymezování plochy Z.4 v novém územním plánu odpůrkyně povinna stanovit dle § 7 odst. 2 zmiňované vyhlášky požadavek na vymezení související plochy veřejného prostranství o stanovené výměře. Navíc samotné odůvodnění územního plánu připouští, že rozvojové plochy veřejné zeleně, jejichž účelem bylo naplnění požadavků § 7 dané vyhlášky, jsou v územním plánu již vymezeny v několika lokalitách a že další vymezování takových ploch není nutné. Popsaný požadavek na vymezení plochy veřejného prostranství za pomoci územní studie proto byl podle názoru krajského soudu stanoven nad rámec § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a v důsledku její nesprávné interpretace. Skutečnost, že v územním plánu mělo být v ploše SV.030 (část zastavitelné plochy Z.4 – pozn. NSS) za pomoci územní studie vymezeno veřejné prostranství, ačkoli to nebylo nutné pro naplnění požadavku dle § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, sice sama o sobě nebyla dle krajského soudu porušením zákona, měla však významný dopad na posouzení proporcionality zvoleného řešení, kterou navrhovatelé po celou dobu projednávání návrhu územního plánu zpochybňovali. Krajský soud na základě tohoto závěru shledal, že podmínění zástavby v ploše Z.4 zpracováním dané územní studie odporuje principu proporcionality.

[5] Krajský soud dále nesouhlasil s tím, že odpůrkyně odůvodnila požadavek na vymezení veřejného prostranství ve formě parkové zeleně při zpracování územní studie rovněž stavební neaktivitou vlastníků příslušných pozemků, kteří několik let nepožádali o povolení téměř žádných změn v tomto území, ačkoliv dle předchozího územního plánu (po uplynutí lhůty pro jím rovněž původně předpokládané zpracování územní studie) tak mohli učinit. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, územní plánování je dlouhodobým a kontinuálním procesem, pročež by nově přijímaná územně plánovací dokumentace měla určitým způsobem navazovat na tu předchozí. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly znovu měněny, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45). Změny ve funkčním využití pozemků, jakož i změny stanovených podmínek jejich využití tak sice nelze zcela vyloučit, nicméně zasahuje-li taková změna do vlastnických práv dotčených osob, je třeba ji dostatečně odůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022-42). Územní plán však takové odůvodnění dle krajského soudu neobsahuje.

[6] Krajský soud připustil, že proporcionalita podmínění zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie, jež má vymezit veřejné prostranství, byla při pořizování územního plánu určitým způsobem zvažována. Za alternativu tohoto řešení však odpůrkyně považovala pouze ponechání pozemků, na nichž má být veřejné prostranství ve formě parkové zeleně územní studií vymezeno, jejich stávajícímu účelu, tj. převážně zemědělství, a související zrušení jejich zastavitelnosti. Vzhledem k tomu vyhodnotila odpůrkyně požadavek na budoucí vymezení veřejného prostranství jako přiměřené a nediskriminační řešení. Její úvahy však vycházely z nesprávné interpretace § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, a zvoleným řešením tak bylo podle krajského soudu

zasazeno do vlastnických práv navrhovatelů k jejich pozemkům v ploše Z.4, neboť došlo k omezení jejich možnosti tyto pozemky využít. Stanoví-li totiž územně plánovací dokumentace zpracování územní studie jako podmínku zastavitelnosti území, působí podobně jako stavební uzávěra, tedy omezuje nebo zakazuje v určitém stanoveném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území.

[7] Krajský soud proto přistoupil k posouzení přiměřenosti zvoleného řešení. Z odůvodnění územního plánu dle krajského soudu vyplynulo, že primárním cílem pro podmínění výstavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie US.2 bylo splnění požadavku dle § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Jak již ovšem bylo uvedeno, na plochu Z.4 se tento požadavek nevztahoval. Podmínění výstavby v ploše Z.4 provedením územní studie US.2 proto dle krajského soudu neprošlo hned prvním krokem testu proporcionality, neboť není způsobilé dosáhnout cíle, pro který bylo stanoveno. Dopad podmínky zpracování územní studie do práv navrhovatelů je navíc ještě umocněn tím, že pro toto zpracování byla stanovena šestiletá lhůta oproti běžné lhůtě čtyřleté. Tato skutečnost rovněž přispívá k závěru o nepřiměřenosti zásahu zvoleným řešením do práv navrhovatelů. Závěrem krajský soud zdůraznil, že vymezení parkové zeleně či jiné formy veřejného prostranství v rámci plochy Z.4 není *a priori* vyloučeno, nesmí však nepřiměřeně zasahovat do práv dotčených osob. Krajský soud vzhledem k závěru o nepřiměřenosti požadavku na zpracování územní studie US.2, jež by vymezovala popsané veřejné prostranství, již nepovažoval za nutné zabývat se námitkami proti etapizaci, nevyužití dohody o parcelaci či nevymezení veřejně prospěšných staveb a shora uvedeným rozsudkem ze dne 6. 6. 2024, č. j. 66 A 1/2024-56, územní plán „v části vymezení plochy Z.4“ dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[8] Odpůrkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V první řadě nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že požadavek § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území byl aplikovatelný pouze na nově vymezované zastavitelné plochy. Nejvyšší správní soud se totiž podle názoru stěžovatelky v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, z něhož krajský soud tento závěr převzal, zabýval otázkou, zda se požadavek na vymezení veřejných prostranství aplikuje i na zastavitelné plochy, které hranice 2 hektarů dosahují pouze v součtu s jinými plochami, nikoliv samostatně. V nyní posuzované věci je však relevantní otázka, zda se tento požadavek aplikuje i na plochy, které již byly jako zastavitelné vymezeny v předchozím územním plánu, na což Nejvyšší správní soud dle stěžovatelčina názoru ve zmiňovaném rozsudku odpověď neposkytl. Odlišnost posuzované věci je dle stěžovatelky dána také tím, že uvedený rozsudek Nejvyšší správní soud vydal ve věci týkající se změny stávajícího územního plánu, zatímco nynější spor se týká územního plánu nového. Ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, na nějž krajský soud ve svém rozsudku odkázal, neposkytuje dle stěžovatelky odpověď na položenou otázku. Jelikož na ni ve svém rozsudku neodpověděl ani krajský soud, je stěžovatelka přesvědčena o nepřezkoumatelnosti jeho rozsudku. Krajský soud podle stěžovatelky založil názor o neaplikovatelnosti požadavku dle § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území na nepřiléhavé judikatuře a stěžovatelka má naopak za to, že byla povinna

pokračování

uvedený požadavek v posuzovaném územního plánu naplnit a že nebyl důvod, aby zásah do vlastnických práv navrhovatelů napadenou částí územního plánu byl v testu proporcionality shledán nepřiměřeným. V případech vymezování zastavitelných ploch většího rozsahu je totiž nezbytné neopomenout vymezení ploch veřejného prostranství, aby v obcích nevznikly jednolitě zastavěné plochy bez enkláv zeleně a dalších veřejně přístupných prostranství.

[9] Krajský soud se dále dle stěžovatelky nijak nezabýval dalšími důvody pro podmínění využití plochy Z.4 zpracováním územní studie obsahující vymezení veřejného prostranství, ačkoli soulad s § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území nebyl důvodem jediným. Stěžovatelka totiž v odůvodnění územního plánu uvedla jako důvod pro umístění veřejného prostranství do plochy Z.4 také tzv. kompoziční důvody. Ty jsou popsány na straně D75 odůvodnění územního plánu. Jedná se zejména o požadavky na zajištění minima prostorových vazeb v území a zachování prostorového působení dnešního nezastavěného klínu mezi dvěma základními sídelními jednotkami stěžovatelky, kterými jsou Březina a samotná Zbraslav. Tuto funkci má podle tohoto odůvodnění po budoucím zastavení tohoto klínu mezi oběma sídelními jednotkami převzít právě územní studií vymezené veřejné prostranství. Relevanci těchto „kompozičních důvodů“ dle stěžovatelky dokládá i skutečnost, že rozloha veřejného prostranství byla stanovena na 0,7 ha, tedy na více než dvojnásobek rozlohy, kterou požadoval § 7 odst. 2 dané vyhlášky. Pokud by totiž jediným důvodem pro vymezení veřejného prostranství měl být požadavek § 7 odst. 2 zmiňované vyhlášky, nedávalo by stanovení takové rozlohy veřejného prostranství smysl. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že pokud by krajský soud zohlednil při testu proporcionality i „kompoziční důvody“, musel by dospět k závěru, že zásah do vlastnických práv navrhovatelů není nepřiměřený.

[10] Stěžovatelka rovněž argumentuje tím, že krajský soud zrušením dané části územního plánu nepřiměřeně zasáhl do jejího ústavně zakotveného práva na samosprávu. Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy totiž „[s]tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Stěžovatelka na podporu své argumentace odkazuje na nálezný Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, v němž Ústavní soud konstatoval: „Zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.“

[11] Stěžovatelka dále uvádí: „Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně.“ Stěžovatelka má za to, že krajský soud tyto meze překročil. Vůbec se totiž nezabýval tím, „v jaké míře by byla práva účastníků zrušenou částí územního plánu potenciálně dotčena“. Zrušenou částí územního plánu totiž dle stěžovatelky nemělo dojít k žádné funkční změně využití pozemků, která by již byla zásadním dotčením práv vlastníků pozemků. Navíc nebylo ani možné předpokládat, že by některému z vlastníků pozemků v dané ploše byla znemožněna výstavba rodinného domu. K zásahu do vlastnických práv vlastníků pozemků by podle stěžovatelky nepochybně došlo, pokud by se vlastníkům dotčených

pozemků nepodařilo nalézt shodu ohledně vymezení plochy veřejného prostranství na jejich pozemcích. Dle stěžovatelky je však nezbytné vážit intenzitu takového zásahu.

[12] Stěžovatelka je rovněž přesvědčena o tom, že zásah soudní moci do práva na samosprávu musí být v souladu se zásadami zdrženlivosti a proporcionality. Není na místě, aby soud nedůvodně rušil větší část územního plánu, než je nezbytně nutné. Krajský soud měl proto zrušit územní plán pouze v rozsahu podmínění zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie US.2, nikoliv rušit celou část vymezující plochu Z.4.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Navrhovatelé ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňují, že pro posouzení aplikovatelnosti závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, není relevantní, zda je posuzována změna již platného územního plánu, či přijetí územního plánu nového. Nejvyšší správní soud dle jejich názoru v tomto rozsudku jasně uvedl, že požadavek § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území měl být uplatněn pouze v případech, kdy dochází k vymezení nové zastavitelné plochy o rozloze dvou hektarů. Jestliže se stěžovatelka snaží ospravedlnit umístění veřejného prostranství do plochy SV.030 „*kompozičními důvody*“, neuvedla konkrétně, co mají vlastně znamenat.

[15] K právu stěžovatelky na samosprávu navrhovatelé uvádějí, že není neomezené a nedává obci právo bez řádného odůvodnění rozhodovat o omezení vlastnických práv dotčených osob. Zrušením územního plánu v rozsahu celého vymezení plochy Z.4 krajský soud dle jejich názoru nepřekročil zákonné meze. Povinností vymezit v územní studii plochu veřejného prostranství se totiž podmiňovala výstavba v celé ploše Z.4. Zpracování územní studie US.2 je pouze souvisejícím postupem, kterým se má vymezení plochy veřejného prostranství dosáhnout. Sama stěžovatelka v odůvodnění územního plánu uvedla, že plocha veřejného prostranství by měla souviset také se zastavitelnou plochou Z.5, nikoliv pouze s plochou Z.4, proto bylo dle navrhovatelů nutné zrušit vymezení plochy Z.4 v celém rozsahu. Není-li tu totiž žádný závažný důvod pro vymezení plochy veřejného prostranství v ploše Z.4, je na místě, aby stěžovatelka od tohoto záměru upustila. Ve zbytku navrhovatelé souhlasí se závěry krajského soudu a navrhují, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] V replice k vyjádření navrhovatelů stěžovatelka setrvala na svém názoru, že požadavek dle § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území dopadá i na posuzovanou věc. Stěžovatelka zdůrazňuje, že „*kompoziční důvody*“ nejsou pouze prázdným pojmem, jak se snaží tvrdit navrhovatelé. Argumentací právem na samosprávu se stěžovatelka snaží dovolat toho, aby mohla, jakožto obec, rozhodovat o kvalitním využití území, které spravuje. Vlastnická práva jednotlivců totiž nestojí vždy nad zájmem obce jako celku.

[17] V duplice navrhovatelé zejména setrvali na tom, že se stěžovatelka mýlí, má-li za to, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, nejsou aplikovatelné na projednávanou věc. Navrhovatelé opět

pokračování

zdůraznili, že stěžovatelka v odůvodnění územního plánu dostatečně nezdůvodnila zásah do jejich vlastnických práv způsobený vymezením veřejného prostranství v ploše SV.030. Jsou přesvědčeni, že obsahem práva obce na samosprávu není možnost chovat se lhostejně vůči vlastnickým právům adresátů regulace územním plánem.

[18] V podání navazujícím na dupliku navrhovatelů již stěžovatelka pouze odkázala na svou dosavadní argumentaci ve věci.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve 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 osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále vymezeném rozsahu důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou proti závěru krajského soudu, podle něhož požadavek § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území spočívající v povinnosti vymezit pro každé dva hektary zastavitelné plochy související plochu veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m² na nyní posuzovanou věc nedopadá. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, konstatoval: „Lze tedy shrnout, že předpokladem pro aplikaci druhé věty § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ je vymezení nové zastavitelné plochy o výměře nejméně dva hektary.“ (důraz doplněn). Shledal-li tedy krajský soud v napadeném rozsudku, že požadavek § 7 odst. 2 uvedené vyhlášky se uplatňoval pouze u nově vymezovaných zastavitelných ploch, postupoval v souladu s judikaturou zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že vymezení veřejného prostranství v ploše Z.4 nebylo v projednávané věci nutné pro splnění požadavku § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.

[22] Je přitom pravdou, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku skutečně, jak uvádí stěžovatelka, primárně řešil otázku, „zda se má plocha veřejného prostranství vymezovat pouze tehdy, vymezuje-li se nová zastavitelná plocha o rozloze dvou hektarů, nebo zda se mají zastavitelné plochy k plochám veřejného prostranství přizpůsobovat dle poměru stanoveného v druhé větě § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ, tj. poměru 20:1 (2 ha:1000 m²)“. Přitom však zdejší soud v témže bodě 31 citovaného rozsudku navázal následující argumentací: „U druhého přístupu, kladoucího důraz na stanovený poměr, by přitom bylo možné vymezovat tímto způsobem (poměrem) nové plochy bez ohledu na jejich vlastní výměru, tedy vyžadovat nové plochy veřejného prostranství i u zastavitelných ploch menších než dva hektary. Bylo by ale také možné vyžadovat vymezení ploch veřejného prostranství i tehdy, kdy se nová zastavitelná plocha

vůbec změnou územního plánu nevymezila, ale dodatečně se zjistilo, že s ohledem na stanovený poměr je na území určité obce nedostatek ploch veřejného prostranství.“ (důraz doplněn). V následné argumentaci zdejší soud tento přístup, podle něhož v uvedené věci postupoval Krajský soud Ostravě v tehdy přezkoumávaném rozsudku, odmítl, takže se explicitně ohradil proti tomu, že by § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území vyžadoval vymezovat nová veřejná prostranství u ploch, které již byly jako zastavitelné v územně plánovací dokumentaci dříve vymezeny, byť by dodatečně vyšlo najevo, že při tomto jejich původním vymezení nebyl požadavek § 7 odst. 2 dané vyhlášky splněn.

[23] Dále stěžovatelka argumentuje, že závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, není na posuzovanou věc aplikovatelný, neboť neodpovídá na otázku, zda se měl požadavek § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území použít i na plochy, které již byly jako zastavitelné vymezeny v předchozím územním plánu, za situace, kdy má být vydán nový územní plán. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, posuzoval pouhou změnu stávajícího územního plánu. Stěžovatelka však nijak nekonkretizuje, proč by z tohoto důvodu neměl být relevantní jasně formulovaný závěr zdejšího soudu, že požadavek § 7 odst. 2 uvedené vyhlášky měl být použit pouze na nově vymezované zastavitelné plochy o výměře nejméně 2 ha. Tento závěr vůbec není podmíněn tím, zda má být vydán nový územní plán, či změna územního plánu stávajícího. Podstatné je pouze to, zda se novým územním plánem nebo případně jeho změnou vymezuje nová zastavitelná plocha, která dosud nebyla v platné územně plánovací dokumentaci obsažena, či nikoliv. Ani tento argument stěžovatelky tedy nemůže obstát.

[24] Uvádí-li stěžovatelka, že jí „nedává dost dobře smyslu, aby při přijímání nového územního plánu bylo možno zcela pominout požadavek platného a účinného právního předpisu“, nezbývá než znovu zdůraznit, že dle správného výkladu § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, který dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35, bylo toto ustanovení použitelné pouze v případech nově vymezovaných zastavitelných ploch o výměře nejméně 2 ha. Nepoužitím tohoto ustanovení v posuzované věci tedy nedošlo k jeho „pominutí“, ale k zabránění jeho použití na situaci, na kterou se nevztahuje.

[25] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že omezení vlastnických práv způsobené podmíněním téměř veškeré zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie, která vymezí veřejné prostranství „o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně“, nemůže být odůvodněno požadavkem § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.

[26] Stěžovatelka ovšem požadavek na zpracování územní studie, jež má vymezit veřejné prostranství ve formě parkové zeleně, nezdůvodnila pouze § 7 odst. 2 uvedené vyhlášky. Na straně D75 a částečně také na straně D77, jakož i v rámci vypořádání námitek mj. navrhovatelů (např. na straně K20) odůvodnění územního plánu uvedla, že veřejné prostranství ve formě parkové zeleně má být v ploše SV.030 územní studií vymezeno také z důvodů, které stěžovatelka v odůvodnění územního plánu souhrnně označuje za kompoziční. Odůvodnění územního plánu k těmto „kompozičním důvodům“ uvádí mj. následující: „V tomto případě vychází koncepce velikosti a koncepce umístění parku především ze

pokračování

struktury osídlení obce. Zbraslav je tvořena dvěma základními sídelními jednotkami: samotnou Zbraslaví a Březinou. Březina se nachází JZ od Zbraslavi podél silnice II/395 (Zastávka – Velká Bíteš). Zástavba Březiny na svém SZ konci je v doteku se zástavbou samotné Zbraslavi. Směrem na JV se tato dvě sídla, respektive jejich zástavby od sebe oddalují, prostor mezi nimi se otevírá. Na svém JV konci je zástavba Březiny od zástavby Zbraslavi vzdálená cca 400 m. Tento trojúhelníkový prostor, jak vyplývá z aktuálně platného ÚP, tak i z návrhu nového ÚP projednaného s dotčenými orgány spěje k zastavění, a jsou zde proto vymezeny dvě lokality – Z.4 a Z.5, které spolu kompozičně souvisejí. Tomuto potenciálnímu srůstání je potřeba nastavit základní prostorové parametry. Hlavním koncepčním prvkem, který převeze stávající prostorové působení nezastavěného klínu zemědělských pozemků mezi zástavbou obou sídel je park rozsahu alespoň 0,7 ha na širším JV konci stávajícího meziprostoru. Jak je patrné ze skici možného řešení je pouze takový rozsah schopen prostorově zajistit reminiscenci na existující nezastavěné území v případě budoucí zástavby a zajistit zachování minima prostorových vazeb v území. Tento park tak má nejenom utilitární rozměry, vztahené k vyhláškou požadovaným minimálním rozměrům, ale i kompoziční důvody. (důraz doplněn). Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že by nedávalo smysl, aby byla minimální rozloha plánovaného veřejného prostranství stanovena dvojnásobně větší, než by vyžadoval § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, pokud by „kompoziční důvody“ nebyly pro stěžovatelku relevantním důvodem pro požadavek na jeho vymezení územní studií v rámci plochy SV.030.

[27] Krajský soud však při svém přezkumu napadeného územního plánu tyto důvody zcela pominul. Na základě svého názoru, že „[z] odůvodnění napadeného OOP je nutno ve vztahu k ploše Z.4 jako primární sledovaný cíl dovozovat požadavek na soulad územně plánovací dokumentace s relevantní právní úpravou, konkrétně s vyhláškou č. 501/2006 Sb.“, se vůbec nezabýval možností, že by vymezení veřejného prostranství ve formě parkové zeleně do plochy SV.030 mohlo být odůvodněno uvedenými „kompozičními důvody“, a to i s ohledem na § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, dle něhož bylo úkolem územního plánování, „stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství“. Stěžovatelce je třeba přisvědčit, že rozsudek krajského soudu je v tomto rozsahu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[28] Nejvyšší správní soud v žádném případě nepředjímá, zda jsou uvedené „kompoziční důvody“ dostatečné pro zákonnost posuzovaného podmínění zástavby v ploše Z.4. Konstatuje pouze, že vzhledem k tomu, že jeho úkolem je přezkum napadeného rozsudku krajského soudu, není oprávněn se jako první zabývat otázkou, kterou se krajský soud při posuzování důvodnosti návrhu vůbec nezabýval.

[29] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný i z dalšího důvodu. Krajský soud totiž pochybil při formulaci zrušovacího výroku. Krajský soud při svém přezkumu napadené části územního plánu dospěl k závěru, že „požadavek na zpracování územní studie vymežující plochu parkové zeleně“ neprošel testem proporcionality, a proto je nezákonný. Na základě tohoto závěru krajský soud zrušil napadený územní plán „v části vymezení plochy Z.4“. Případná nezákonnost podmínění téměř veškeré zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie, která vymezí veřejné prostranství „o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až

2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně“, by však způsobila nezákonnost územního plánu pouze v rozsahu této podmínky pro zpracování územní studie US.2, tedy v rozsahu textu „včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně“ v bodě 13.1.1. textové části územního plánu pod odrážkou „US.2 „Březina“, nikoliv celého vymezení zastavitelné plochy Z.4 v textové (v závazné části textu územního plánu je plocha Z.4 zmíněna pouze v bodě 15.1 týkajícím se etapizace, které se krajský soud i přes uplatněné námitky navrhovatelů dosud také vůbec nevěnoval) a zejména grafické části územního plánu. Z argumentace krajského soudu totiž nevyplývá, proč by mělo být podmínění rozhodování o změnách v území zpracováním územní studie nezákonné samo o sobě; tuto možnost předpokládal § 43 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud nevznese žádné námitky ani proti „podrobnějšímu prověření rozvoje navržené smíšené obytné zástavby“, což má být obecně dle závazné části územního plánu úkolem dané územní studie (k tomu srov. § 30 odst. 1 stavebního zákona). Nezákonná by byla podle krajského soudu pouze uvedená podmínka „včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně“.

[30] Byť zpracováním územní studie je v daném případě podmíněna zástavba v celé zastavitelné ploše Z4, územní plán požaduje vymezení veřejného prostranství ve formě parkové zeleně pouze v ploše SV.030, nikoliv v celé ploše Z.4. Plocha SV.030 je přitom dle grafické části územního plánu pouze jednou z ploch, které tvoří plochu Z.4, jež se dále skládá také z plochy SV.055 a plochy veřejného prostranství všeobecného PU.056 (místní komunikace). Plocha Z.4 je zastavitelnou plochou vymezenou k zastavění v územním plánu [srov. § 2 odst. 1 písm. j) a § 43 odst. 1 stavebního zákona], zatímco plocha SV.030 je definována jako plocha smíšená obytná venkovská [srov. vedle § 43 odst. 1 stavebního zákona § 8 odst. 1 a 3 písm. b) vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území]. Plocha Z.4 tak pouze vymezuje území určené k zastavění, zatímco plocha SV.030 toto vymezení konkretizuje stanovením podmínek pro jeho využití. Jedná se tedy o odlišné instituty, z nichž každý slouží jinému účelu.

[31] V každém případě, jak již bylo konstatováno, případná nezákonnost požadavku na vymezení veřejného prostranství „o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně“ v rámci územní studie by nečinila nezákonným podmínění zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie jako takové, tím méně by pak mohla způsobit nezákonnost celkového vymezení zastavitelné plochy Z.4. Jestliže krajský soud zrušil za těchto okolností napadený územní plán „v části vymezení plochy Z.4“, nemá zrušovací výrok jeho rozsudku oporu v odůvodnění, a je proto nepřezkoumatelný i z tohoto důvodu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 Afs 32/2015-28, bod 20).

[32] Argumentaci, kterou se navrhovatelé snaží ospravedlnit postup krajského soudu při formulaci zrušovacího výroku, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Jak již bylo podrobně vysvětleno, souvislost požadovaného vymezení veřejného prostranství v území studii se zastavitelnými plochami Z.4 a Z.5 není sama o sobě dostatečným důvodem pro zrušení celého vymezení plochy Z.4 a jiné důvody pro tento postup odůvodnění rozsudku krajského soudu neobsahuje. Argumentují-li navrhovatelé, že pokud neexistuje závažný důvod pro vymezení plochy veřejného prostranství v ploše Z.4, je na místě, aby stěžovatelka od tohoto

pokračování

záměru upustila, konstatuje Nejvyšší správní soud, že toto by (v případě důvodnosti této argumentace navrhovatelů) zajistilo i zrušení územního plánu pouze v uvedeném rozsahu textu bodu 13.1.1. jeho textové části.

[33] Navrhovatelé sice v petitu svého návrhu na zrušení napadeného územního plánu požadovali zrušení vymezení celé plochy Z.4, učinili tak však na základě více námitek, než kterými se krajský soud v dosavadním řízení zabýval (jedná se například o již zmíněné námitky proti etapizaci, dále námitky nevyužití dohody o parcelaci či nevymezení veřejně prospěšných staveb). Je na krajském soudu, aby se v dalším řízení zabýval i těmito návrhovými body. Po jejich vypořádání krajský soud pečlivě zváží, zda, případně v jakém rozsahu má být napadená část územního plánu zrušena.

[34] Vzhledem k rozsahu, v jakém Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelčinu kasační stížnost důvodnou, nebylo nutné se zabývat podrobně tvrzeným porušením jejího práva na samosprávu. Zdejší soud nicméně uvádí, že si je plně vědom judikatury své i Ústavního soudu, dle níž je nutné k zásahům do územně plánovací dokumentace, jejíž přijímání je projevem práva obcí na samosprávu, přistupovat obezřetně (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, a ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 As 10/2024-29).

[35] To ovšem samozřejmě neznamená, že by právo na samosprávu bylo neomezené. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, konstatoval:

„Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, 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 způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“

Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“

[36] Právo stěžovatelky na samosprávu musí být tedy i v nyní posuzované věci poměřováno s právem navrhovatelů na přiměřenost případného zásahu územně plánovací dokumentací do jejich vlastnických práv.

IV.

Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve výše uvedeném rozsahu důvodnou, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu

vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. září 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu