



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: **a) Ing. S. K., b) Ing. I. K., c) Ing. arch. J. K., d) Mgr. Z. K., e) Ing. V. R.**, všichni zast. Mgr. Janem Gebouským, advokátem se sídlem Tyršova 182, Benešov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2018, č. j. MSK 123380/2018, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) statutární město Opava**, se sídlem Horní náměstí 382/69, Opava, **II) Venkato Invest s.r.o.**, se sídlem Nerudova 209/10, Praha 1, zast. Mgr. Karlem Sedláčkem, advokátem se sídlem Koželužská 591/21, Olomouc, **III) KP REAL SOLICITATION s.r.o.**, se sídlem náměstí Republiky 496/8, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2020, č. j. 22 A 4/2019 - 76,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2020, č. j. 22 A 4/2019 - 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „žalovaný“), rozhodnutím ze dne 7. 11. 2018, č. j. MSK 123380/2018, zamítl odvolání žalobců a) až e) (společně dále jen „žalobci“) proti rozhodnutí Magistrátu města Opavy, odboru výstavby (dále také „prvostupňový orgán“), ze dne 11. 7. 2018, č. j. MMOP 82262/2018, sp. zn. VYST/22821/2017/JaM (dále jen „územní rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o umístění souboru staveb nazvaného „Novostavba bytových domů a související infrastruktury“ (dále také „soubor staveb“), a toto rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobci se následně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného, ten ji však zamítl. Nejprve poukázal na to, že žalobci jsou podíloví spoluvlastníci pozemku parc. č. X, k. ú. Opava-Předměstí, obec Opava, který přímo sousedí

s pozemkem parc. č. X, k. ú. Opava-Předměstí, obec Opava, na kterém mají být dle napadeného rozhodnutí vybudovány bytové domy SO-01 až SO-09. Pozemek žalobců a pozemek parc. č. X zasahují do plochy označené v územním plánu statutárního města Opava jako „OP-Z9“, která má stanovené využití jako plocha bydlení hromadného, kde je přípustné využití zástavbou bytovými a polyfunkčními domy s vymezením veřejných prostranství (ulice, chodníky) a zeleně. Na část pozemku žalobců, která zasahuje do výše uvedené plochy, byla přesto územní studií nazvanou „Územní studie pro plochu OP-Z9, ul. Olomoucká v Opavě“ (dále jen „územní studie OP-Z9“), pořizovanou před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, umístěna v II. etapě plocha parku. Územní studie OP-Z9 dále počítá s tím, že další rozvoj plochy OP-Z9 (tedy i pozemku žalobců) je limitován záměry realizovanými v I. etapě, v jejímž rámci bylo navrženo zastavění pozemku parc. č. X. Územní studie tak podle jejich názoru maximalizuje zastavitelnost pozemku parc. č. X na úkor jejich pozemku. Žalobci dále namítali, že územní studie OP-Z9 je nezákonná, neboť v podstatě zcela převzala podklady pro vydání územního rozhodnutí a byla projednávána bez vědomí a součinnosti žalobců, a dále že se umísťovaný záměr bude nacházet příliš blízko společné hranice pozemků parc. č. X a X, čímž dojde k omezení možností výstavby na pozemku žalobců (výstavba bude možná až 13,28 m od hranice jejich pozemku, aby došlo k zachování minimálního rozestupu).

[3] K žalobním námitkám krajský soud připomněl, že žalobci mohli v územním řízení uplatňovat podle § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném v projednávané věci (dále jen „stavební zákon“), pouze námitky týkající se přímého dotčení svých práv. Územní studie OP-Z9 se ovšem týkala pouze části plochy označené jako OP-Z9, na které je realizován umísťovaný záměr a kterou označuje jako I. etapu, nikoliv tedy pozemku žalobců. Tato studie nestanoví, a ani nemůže stanovit, provázanost realizace záměru v I. etapě s budoucími záměry v II. etapě. Předmětem řízení, a tudíž i předmětem studie jako takové, tedy vůbec nebyl pozemek žalobců, nýbrž pozemky spadající do I. etapy. Již ze zaměření této námitky je zjevné, že nemůže být důvodná. Není ostatně ani zřejmé, jak konkrétně by se územní rozhodnutí projevilo ve výkonu vlastnických práv žalobců. Totéž platí i o námitce týkající se umístění bytového domu SO-09 na pozemku parc. č. X. Žalobci nerealizují, resp. v době rozhodování správních orgánů nerealizovali žádný záměr, kterému by bylo na újmu umístění uvedeného bytového domu. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Poukázal na to, že realizací záměru umožněného napadeným územním rozhodnutím dojde k nepřijatelnému zásahu do vlastnického práva žalobců, a to z důvodu maximalizace zastavitelnosti pozemku parc. č. X bytovými domy na úkor zastavitelnosti pozemku parc. č. X, neboť územní studie pořizovaná pro celou lokalitu OP-Z9 vyvažuje maximální míru zastavitelnosti pozemku parc. č. X umístěním parků na pozemek parc. č. X. Oba tyto pozemky jsou v územním plánu shodně definovány jako zastavitelné plochy.

[6] Konkrétním vyústěním maximalizace zastavitelnosti pozemku parc. č. X je umístění domu SO-09 vysokého 15,58 m ve vzdálenosti 2,35 m od hranice pozemků parc. č. X a X, jehož pozice je kompenzována přiléhající plochou dvou parků na pozemku parc. č. X. Územní rozhodnutí fixuje stav navržený územní studií, tj. domy na pozemku parc. č. X a parky na pozemku parc. č. X. Argumenty vznášené dotčenými orgány a krajským soudem ohledně neexistence provázanosti I. a II. etapy výstavby dle územní studie jsou účelové, ostatně je popírá i sám její pořizovatel, jak je vidět z možnosti budoucích směn částí pozemků mezi žalobci a Statutárním městem Opava, s nimiž se v územní studii počítá. Již termín „etapizace“ znamená vnitřní provázanost jednotlivých po sobě

pokračování

jdoucích logických kroků, zde tedy výstavby domů na pozemku parc. č. X, na niž má navazovat výstavba parků na pozemku parc. č. X. V čl. 4.4 územní studie je výslovně uvedeno, že park přirozeně navazuje na urbanistickou strukturu I. etapy. Právě v tom spatřuje stěžovatel nepřipustný zásah do svých vlastnických práv k pozemku parc. č. X, neboť míra jeho zastavitelnosti je snížena velikostí ploch do něj navržených parků, které mají sloužit obyvatelům výstavby v I. a II. etapě. Územní studie byla pořízena bez koordinace se žalobci a jako podklad pro její pořízení posloužila dokumentace pro vydání napadeného územního rozhodnutí. Vzhledem k právní povaze územní studie však nezbyvá než realizovat námitky proti nepřipustnému zásahu do vlastnického práva prostřednictvím opravných prostředků proti územnímu rozhodnutí.

[7] Podle krajského soudu tato žalobní námitka neobstála, neboť předmětem řízení nebyl pozemek žalobců, nýbrž pozemky spadající do I. etapy. Stěžovatel mu však vytýká, že se nezabýval dalšími žalobními námitkami, tedy zejména negativním dopadem realizace záměru umožněného územním rozhodnutím do vlastnického práva žalobců. Tak je vytvořena situace, kdy je stavebníku umožněna realizace stavebního záměru, který na maximální možnou míru využívá plochu pozemku k zastavění bytovými domy, neboť doprovodnou infrastrukturu (v tomto případě veřejnou zelen) umísťuje na plochu sousedního pozemku, aniž by se mohl vlastník dotčeného sousedního pozemku účinně bránit, protože umístění ploch parků je definováno pouze v rámci územní studie. Ta je úzce provázána s územním rozhodnutím a negativně zasahuje do vlastnického práva vlastníků sousedního pozemku, aniž by proti ní existovaly opravné prostředky.

[8] Argumentace krajského soudu je mechanická a formalistická, neboť označil za nemožné brát v potaz možné budoucí záměry žalobců v II. etapě. Nejistota ohledně budoucích záměrů má však být brána v potaz pouze v případě zásahů do práv účastníka řízení, které jsou nahodilé nebo málo pravděpodobné. V tomto případě se však jedná o zásah, který lze předvídat již ve fázi rozhodování o umístění staveb dle napadeného územního rozhodnutí. Žalobci nadto v žalobě uváděli, že již od roku 2013 vyvíjeli snahu o maximální koordinaci záměrů v celé lokalitě OP-Z9, a doložili soudu bohatou e-mailovou korespondenci s pořizovatelem územní studie. Jejich záměry ohledně budoucí výstavby na pozemku parc. č. X tak byly soudu známy a nelze uvažovat o jejich nahodilosti. Vzhledem k tomu, že se krajský soud s žalobou vypořádal jen stručným konstatováním nedůvodnosti námitky a odkazem na jejich nejisté budoucí záměry, zůstaly neposouzené námitky problematického provázání dokumentace pro územní rozhodnutí s územní studií, která byla pořízena „na míru“ dokumentací pro územní rozhodnutí, což předurčilo výsledek celého územního řízení. Navrhl proto, aby byl rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s argumentací krajského soudu. Účastník řízení může úspěšně uplatňovat námitky k umístění záměru jen v rozsahu, jakým může být jeho právo přímo dotčeno. Stěžovatel byl účastníkem řízení o umístění stavby z titulu spoluvlastnictví sousedního pozemku, přičemž nemohl být přímo dotčen územní studií, která navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů v budoucnu. V rozhodné etapě navíc ani územní studie pozemek v jeho vlastnictví vůbec neřešila, což stěžovatel sice bagatelizuje, avšak žalovaný trvá na tom, že tato okolnost vylučuje možnost dotčení jeho vlastnických práv.

[10] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Jak shrnul již krajský soud, dne 11. 12. 2017 vydalo Zastupitelstvo statutárního města Opavy územní plán, který vymezuje mj. plochu OP-Z9. Ta zasahuje na pozemek parc. č. X, který je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení III, a z větší části též na pozemek parc. č. X, který je v podílovém spoluvlastnictví žalobců a pana J. D. Plocha OP-Z9 je v územním plánu vymezena jako plocha bydlení hromadného. Podle územního plánu je rozhodování o změnách v území plochy OP-Z9 podmíněno zpracováním územní studie. Ta byla zpracována dne 16. 4. 2018 a rozděluje realizaci záměrů v ploše OP-Z9 na dvě etapy. Do I. etapy náleží mj. záměry na pozemku parc. č. X, do II. etapy pak mj. na pozemku žalobců. Územní studie OP-Z9 ve II. etapě na část pozemku žalobců zasazuje park. Územním rozhodnutím ze dne 11. 7. 2018 bylo rozhodnuto o umístění souboru staveb nazvaného „Novostavba bytových domů a související infrastruktury“ tak, že byly umístěny mj. bytové domy SO-01 až SO-09 na pozemek parc. č. X, který se nachází v I. etapě, jak je vymezena územní studií OP-Z9. Bytový dům OP-09 byl umístěn ve vzdálenosti 2,325 m od společné hranice s pozemkem žalobců.

[13] Podle stěžovatele bylo odvolání proti územnímu rozhodnutí jedinou příležitostí, jak se mohl bránit proti územní studii OP-Z9, která se dotýká i pozemku žalobců. Územní studie má poškozovat jeho práva tím, že maximalizovala zastavitelnost pozemku parc. č. X, především umístěním domu SO-09, což následně kompenzuje umístěním parku na pozemku parc. č. X v II. etapě výstavby.

[14] Územní studie je podle § 25 stavebního zákona jedním z územně plánovacích podkladů, který podle § 30 odst. 1 téhož zákona *navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*

[15] Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (tedy i v době vydání územního plánu statutárního města Opava) lze v územním plánu *vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno (...) 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. (...)*

[16] Pokud pořizovatel tento postup při územním plánování využije, „*smyslem územní studie je prověřit možnost využití konkrétního řešení území k účelu předpokládanému územním plánem*“, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020 - 46. Závěr rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 86, že územní studie nemá sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace, je tedy nutné chápat tak, že v případě, že pořízení územní studie následuje po vydání územního plánu dle § 43 odst. 2 stavebního zákona, nemá jí být teprve prověřováno, zda je vhodné použít plochu ke způsobu využití vymezenému územním plánem, ale má už hledat konkrétní řešení pro jeho naplnění, přičemž už během územního plánování bylo ověřeno, že je dané využití vhodné.

[17] Obecně platí, že samotná územní studie nemá právně závaznou povahu (viz rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2016, č. j. 3 As 263/2015 - 38, nebo ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 - 83). I pokud tedy byla pořízena, nemusí se jí navržené řešení území bezpodmínečně realizovat. V případě, že jejím pořízením došlo ke konkretizaci územního plánu, nicméně vystupuje do popředí její role podkladu pro rozhodování v území, již lze dovodit z § 25 stavebního zákona; v případech podle § 43 odst. 2 téhož zákona je ostatně její pořízení podmínkou pro rozhodování v území. Jak shrnuje odborná literatura: „*Pořízená územní studie se po schválení možnosti jejího využití pořizovatelem a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti stává právně nezávazným, ale neopomenutelným podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace (nebo jejích změn) a pro rozhodování v území. Územním plánem uložené pořízení územní studie, schválení možnosti jejího využití pořizovatelem a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti je podmínkou pro rozhodování v území (na rozdíl od případu, kdy je pořízení územní studie uloženo v zásadách*

pokračování

územního rozvoje).“ (FIALOVÁ, E. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 228)

[18] Pro svoji nezávaznou povahu tedy sama územní studie nepředstavuje zásah do vlastnického práva k pozemkům či stavbám, jichž se týká. Tyto účinky však může získat zprostředkovaně, pokud se její obsah stane obsahem závazného územního plánu (jde-li o územní studii pořizovanou před územním plánem), nebo pokud podle jejího řešení postupuje správní orgán při rozhodování o umístění záměrů v území (jde-li o územní studii pořizovanou po územním plánu), a tím ji uskutečňuje. To je třeba zohlednit při úvahách o tom, zda je nezbytné zajistit možnost procesní obrany proti územní studii.

[19] Judikatura připustila možnost dotčeného vlastníka bránit se proti podmínce zpracování územní studie pro povolování dalších stavebních záměrů v řešeném území jako součásti územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 - 103, č. 3588/2017 Sb. NSS). Je zřejmé, že stěžovatel neměl důvod této cesty využít, neboť nespátřuje dotčení svých práv v samotné podmínce zpracování územní studie ani ve stanovení lhůty pro její pořízení. Jeho námitky směřují výhradně proti konkrétnímu prostorovému řešení plochy OP-Z9 navrženému územní studii. Toto řešení již začalo být realizováno, a to vydáním napadeného územního rozhodnutí o umístění souboru staveb.

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019 - 41, bodu [37], nastínil možnost obrany proti územní studii napadením územního rozhodnutí ke konkrétnímu záměru, neboť vycházel právě z toho, že sama územní studie k zásahu do vlastnického práva nevede, a ani nebývá dostatečně podrobná: „[Z]pochybňování možných konkrétních stavebních záměrů je nutné řešit až v rámci územního či stavebního řízení. Územní studie nemůže z povahy věci řešit takové konkrétní problémy, jako jsou přesný tvar a výška staveb, konkrétní umístění či půdorys staveb atd.“ Zároveň však dříve v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014 - 26, vyjádřil názor, že v územním řízení, jímž byla umístěna konkrétní stavba, nelze uplatňovat obecné námitky proti územní studii pořízené na základě požadavku v územním plánu: „Územní studii jako nezávazným neformálním odborným podkladem, který není součástí územně plánovací dokumentace, správní orgány nejen, že nejsou vázány, ale v průběhu územního řízení ji ani z hlediska její zákonnosti nemohou přezkoumávat.“ (a contrario § 75 odst. 2, věta druhá, s. ř. s.)

[21] K tomu však musí NSS připomenout, že v posledně citovaném případě sice byla územní studie určité plochy vyžadována územním plánem, konkrétní řešení záměru, jež bylo obsahem přezkoumávaného rozhodnutí o umístění souboru staveb, však nevycházelo z řešení navrženého územní studií. Jinými slovy, v daném případě se správní orgán od územní studie odklonil, využívaje její nezávaznosti. V nyní posuzovaném případě naopak rozhodl prvostupňový orgán o umístění stavby v souladu s územní studií OP-Z9.

[22] Tím se do jisté míry změnila její povaha. Formálně je sice stále právně nezávazná, po vydání územního rozhodnutí, které je s ní souladné, však lze očekávat, že správní orgány budou z této územní studie i nadále vycházet při povolování záměrů v dotčeném území (plocha OP-Z9), a tím pokračovat v realizaci studií navrženého řešení daného prostoru. Tak by tomu mělo být tím spíše, že jde o územní studii požadovanou územním plánem, který sám není natolik podrobný co do vymezení ploch a vztahů v území, aby zajistil jeho funkční řešení. Lze totiž dovozovat, že smyslem podmínky podle § 43 odst. 2 stavebního zákona není územní studii pouze formálně pořídit a schválit, nýbrž k ní i fakticky přihlížet, jakkoli tím nezískává přímo povahu závazného podkladu pro rozhodování v územním řízení. Stále totiž platí, že v konkrétních případech je možné podle územní studie vůbec nepostupovat či se od ní dílčím způsobem odchýlit, neboť tento postup je v souladu se zákonem a mohou pro něj existovat legitimní důvody (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 191/2014 - 26).

[23] Úprava účastenství v územním řízení akceptuje možnost přímého dotčení vlastnického práva vlastníků sousedních pozemků umístěním stavby na jiném pozemku [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] a v té souvislosti omezuje věcný rozsah námitek těchto účastníků na dotčení jejich vlastnického práva (§ 89 odst. 4 tamtéž). Stavební zákon tedy vychází z předpokladu, že umístěvaný stavební záměr bude mít vliv na okolí, do něž bude zasazen (k tomu srov. rozsáhlou judikaturu NSS k otázce přímého dotčení, např. rozsudek ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111, č. 2029/2010 Sb. NSS). Může ovlivňovat též možnost realizace dalších záměrů, tedy předurčovat budoucí využití okolního území. Dokladem, že při rozhodování o umístění stavby je třeba vzít v potaz i možnost realizace budoucích záměrů, je např. § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), který ukládá umístěním stavby zachovat zastavitelnost (tedy možnost budoucího zastavění) sousedního pozemku. K prověření těchto dopadů může sloužit i územní studie.

[24] Umístění souboru staveb způsobem předpokládaným územní studií tak může vést k tomu, že bude nezbytné realizovat i další záměry v území v podobě předpokládané touto studií nebo se od ní fakticky nebude možné libovolně odchýlit, ačkoli by to jinak umožňovala její nezávazná povaha. Takové účinky mohou v posuzované věci nastat i vůči pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele, přestože nyní umístěvaný záměr se nachází na sousedním pozemku, přičemž oba jsou součástí plochy řešené územní studií.

[25] Námitky uplatněné během územního řízení směřujícího k vydání rozhodnutí o umístění stavby (§ 79 stavebního zákona) nebo později během soudního přezkumu se mají týkat primárně konkrétního řešení umístěvané stavby, jak naznačil výše citovaný rozsudek č. j. 5 As 66/2019 - 41. Nelze však zcela vyloučit, aby dotčený účastník řízení vznesl i námitky, které souvisejí s umístěvanou stavbou a týkají se dalších záměrů v území předpokládaných územní studií. A to v případě, že se jejich budoucí realizace stává umístěním této stavby nebo souboru staveb pravděpodobnou až jistou, přestože sama územní studie zůstává pouhým podkladem konkrétního územního rozhodnutí o umístění konkrétní stavby nebo souboru staveb a obecně není možné ji přezkoumat. Pokud by takové námitky byly zcela vyloučeny, neměl by totiž dotčený vlastník sousední nemovitosti, nyní v pozici účastníka územního řízení, jinou možnost domoci se soudní ochrany svých ústavně zaručených práv podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listiny“), a to přestože čl. 36 odst. 2, věta druhá, Listiny garantuje možnost soudní ochrany v případech zásahu do základních práv rozhodnutím orgánu veřejné správy. Stěžovatel se nemohl bránit přímo proti územní studii, neboť ta do jeho práv nezasáhla, a po pravomocném umístění daného záměru by již došlo k nastoupení účinků spojených s umístěním záměru, jehož se územní rozhodnutí týká. Tyto by následně bylo obtížné, ne-li nemožné zvrátit. Pokud územní plán stanovil společné regulativy pro plochu zahrnující pozemky více vlastníků, pak by mohlo mít umístění stavby na jedné části takového území vliv na možnost umístění budoucích staveb na jinou část území společně regulovaného územním plánem. Územní řízení o umístění nynějšího konkrétního stavebního záměru tudíž v takovém případě představuje jediné řízení, v němž se může dotčený vlastník účinně a včasné bránit.

[26] Námitku tohoto druhu vznesl stěžovatel spolu s dalšími žalobci v řízení před krajským soudem. Namítali, že územní rozhodnutí maximalizuje zastavitelnost pozemku parc. č. X, jež bude následně kompenzována tím, že naopak na části jejich pozemku, spadající také do plochy OP-Z9, bude v II. etapě zbudován park. Touto námitkou se krajský soud měl věcně zabývat. Bez toho nemohl ověřit, zda jde o pouhé předjímání budoucího rozhodování v území, které nyní umístěvaný soubor staveb nijak nedeterminoval, a pak by přihlídnutí k dalšímu záměru předpokládanému v územní studii, tzn. parku na pozemku žalobců, nebylo namístě, neboť územní studie by upravovala toliko potenciální, ne ještě pravděpodobné nebo nezbytné řešení. Nebo zda jde o případ, kdy má umístění souboru staveb bezprostřední dopad na vlastnická práva stěžovatele tím, že determinuje možnosti budoucího využití jím spoluvlastněného pozemku, a to způsobem předvídaným územní

pokračování

studií. Žalobní námitka stěžovatele tak mohla vyhovovat požadavkům § 89 odst. 4 stavebního zákona, neboť potenciálně mířila k ochraně vlastnického práva žalobců dotčeného umístěním stavby.

[27] Krajský soud naproti tomu v bodě 11 rozsudku uvedl tři důvody, proč dotčení vlastnického práva žalobců vyloučil: územní studie představuje pouze možné řešení daného problému; územní studie se pozemku žalobců vůbec nedotýká, řeší jen I. etapu; a není možné přihlídnout k budoucímu zásahu do práv žalobců, kteří v době rozhodování správních orgánů žádný stavební záměr nerealizovali. Žádný z nich podle NSS neobstojí.

[28] Co se týče povahy územní studie, věnoval se jí NSS obsáhle výše, nyní proto postačí shrnout, že v situaci, kdy byl soubor staveb územním rozhodnutím umístěn podle návrhu územní studie, bylo relevantní ověřit, jaké z tohoto umístění stavby plynou důsledky, a to i vzhledem k dalším záměrům předpokládaným územní studií, jako je umístění parku na pozemek ve spoluvlastnictví stěžovatele.

[29] Nesprávný je i skutkový závěr krajského soudu, že se územní studie vůbec nedotýkala pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele, protože řešila jen části plochy OP-Z9 spadající do I. etapy. Takový závěr přehlíží, že územní plán požadoval pořídit územní studii k celé ploše označené jako OP-Z9, a to do čtyř let od nabytí účinnosti územního plánu města Opavy (s. 92 textové části územního plánu) s tím, že řešena bude „zejména dopravní obsluha uvnitř ploch, podrobnější podmínky prostorového uspořádání, případně umístění veřejného prostranství, technická infrastruktura apod.“ (s. 90 textové části územního plánu). Není sporu o tom, že pozemek parc. č. X z velké části do plochy OP-Z9 spadal, takže se ho musí týkat, měla-li územní studie OP-Z9 naplnit podmínku územního plánu. To, že skutečně byla řešena celá plocha OP-Z9 včetně pozemku žalobců, dále vyplývá ze schválené podoby územní studie OP-Z9. NSS odkazuje na komplexní urbanistický návrh, který graficky vymezuje „hranici řešeného území“ (dle legendy výkresu) tak, že zahrnuje i většinu pozemku parc. č. X, tedy pozemek ve spoluvlastnictví stěžovatele. Konečně tomu odpovídá i textová část územní studie, která „etapizuje“ výstavbu v dané lokalitě do I. etapy a II. etapy, kam řadí pozemek stěžovatele. Je pravda, že územní studie stanoví „podrobnější podmínky prostorového uspořádání“ mnohem podrobněji pro části plochy (v územní studii označeno jako „zóny“) spadající do I. etapy (zóny A, B, C, D) než do II. etapy (zóny E, F, G, H, I). To je však dáno tím, že I. etapa využila existující projektové dokumentace k záměru výstavby bytových domů, jež představují soubor staveb umístěný územním rozhodnutím. Nejde tedy o důkaz toho, že by II. etapa nebyla územní studií vůbec řešena.

[30] Není ani pravda, že by nebylo možné přihlížet k budoucímu zastavění sousedního pozemku (pro příklad srov. i rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2019, č. j. 45 A 127/2016 - 116). Zastavění pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele předpokládá územní plán zařazením mezi „plochy bydlení hromadného“. Se zohledněním budoucí zastavitelnosti počítá vyhláška č. 501/2006 Sb., jak bylo uvedeno výše. Umístění stavby územním rozhodnutím také samozřejmě musí být v souladu s územním plánem. Proto umístění jednoho záměru nemá vést k tomu, že by jiný pozemek přestal být v budoucnu využitelný k účelu stanovenému územním plánem, přestože dosud nebyl realizován.

[31] NSS také připomíná, že stěžovatel a další žalobci zástavbu svého pozemku fakticky dlouhodobě připravují, což dosvědčili krajskému soudu korespondencí týkající se jejich snahy koordinovat své záměry s připravovanou územní studií. Nelze tedy hovořit o jejich hypotetickém budoucím dotčení, neboť svůj stavební záměr již připravují a nyní přezkoumávané územní rozhodnutí může ovlivnit jeho realizovatelnost.

[32] Zdůvodnění tím, že stěžovatel ani ostatní žalobci zastavění pozemku dosud nerealizují, proto neobstojí ani ve vztahu k námitce, že umístění budovy SO-09 při hranici pozemku parc. č. X a parc. č. X vede k omezení zastavitelnosti pozemku parc. č. X, protože kvůli výšce této budovy a

vzdálenosti od hranice pozemků musí dojít k posunu hranice zastavitelnosti pozemku parc. č. X do vzdálenosti až 13,25 m od společné hranice pozemků (podle § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

[33] Krajskému soudu se tedy nepodařilo zdůvodnit, proč je vyloučeno, aby bylo stěžovatelovo vlastnické právo zasaženo územním rozhodnutím, jež převzalo řešení územní studie OP-Z9 ohledně umístěvaného souboru staveb. Jeho úvaha se zakládala na nesprávném právním názoru i nesprávně zhodnoceném skutkovém stavu, a proto byly důvodné stěžovatelovy námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Krajský soud je povinen se v dalším řízení zabývat tím, zda umístěním stavby dojde k nepřiměřenému dotčení vlastnického práva stěžovatele.

[34] Nejvyšší správní soud již nyní předesílá, že takové dotčení by shledal též v tom, pokud by územní rozhodnutí vycházelo z takového návrhu územní studie na využití pozemků tvořících plochu OP-Z9, že by z plánovaného celkového využití plochy pro hromadné bydlení těžili vlastníci jednotlivých pozemků zcela disproporčním způsobem, přestože by takové řešení respektovalo přípustné způsoby využití stanovené územním plánem pro danou plochu.

[35] V daném případě byla plocha OP-Z9 v územním plánu vymezena jako plocha bydlení hromadného, jež jako hlavní způsoby využití připouští „bytové domy, bytové domy s vestavěnou občanskou vybaveností (polyfunkční domy); veřejná prostranství včetně ploch pro každodenní rekreaci obyvatel, zeleň včetně mobiliáře a dětských hřišť“ (s. 60 textové části územního plánu). V souladu s územním plánem tedy je, pokud budou pozemky na dané ploše zastavěny bytovými domy i pokud na těchto pozemcích vznikne zeleň (park). To se týká i pozemku parc. č. X ve spoluvlastnictví stěžovatele, který je nyní evidován v katastru nemovitostí jako orná půda. Nelze však odhlédnout od toho, že zvolení prvního či druhého způsobu využití, byť jsou oba v souladu s územním plánem, má zcela zásadní dopady na budoucí možnost, aby vlastník zhodnotil svůj pozemek. Zatímco v případě, že půjde o část plochy určenou přímo k zastavění bytovými domy, půjde o stavební pozemek se značnou hodnotou (v závislosti na parametrech lokality a dalších faktorech), ve druhém případě lze předvídat, že se efekt zvýšení hodnoty pozemku nedostaví.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom, že ve své předchozí judikatuře přistupoval zdrženlivě k hodnocení soukromoprávní námitky snížení ceny pozemku (případně sousední stavby) umístěním stavebního záměru na sousedním pozemku, přičemž připustil její přezkum jen z hlediska souladu stavebního záměru s územním plánem. Jak plyne z rozsudků ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 - 145, nebo ze dne 31. 5. 2018, č. j. 7 As 172/2017 - 29, pokud by stavební záměr vyhovující parametrům stanoveným územním plánem snižoval hodnotu sousední nemovitosti, měl se její vlastník bránit námitkami již v procesu porizení územního plánu, který takové využití připustil. Vzhledem k projednávanému případu však NSS musí opět připomenout, že taková možnost u stěžovatele logicky nepřipadala v úvahu, neboť územní plán hodnotu jeho pozemku navrženým způsobem využití naopak umožňoval zvýšit.

[37] Proto má NSS v daném kontextu za to, že územní rozhodnutí mohlo z územní studie vycházet za podmínky, že navrhla takové řešení plochy OP-Z9, které představovalo vhodné řešení území z hlediska urbanistického a z dalších odborných hledisek a zároveň zachovávalo přiměřenou rovnováhu oprávněných zájmů vlastníků pozemků v dotčené ploše. Řešení, které by vedlo k maximalizaci zastavění, a tím i k maximálnímu zhodnocení u pozemků některých vlastníků, ale které by zároveň vedlo k zásadnímu snížení zastavitelnosti pozemku jiného vlastníka, a tím ke zjevně nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnických práv, by bylo nepřijatelné. Tomuto vlastníkovi by totiž ukládalo nést náklady zhodnocení pozemku jiného vlastníka tím, že se jeho vlastní budoucí možnost zhodnocení pozemku zmenší nebo ztratí. A to přesto, že oba vlastníci mohli odvozovat své stejně opodstatněné očekávání zhodnocení pozemku z téže skutečnosti, totiž z navrženého využití plochy podle územního plánu. Vedle vyloučení zhodnocení je však zásahem do vlastnického práva už to, pokud je vlastník sousedního pozemku omezen v možných způsobech využití svého pozemku,

pokračování

přičemž právě rozhodování o umístění stavby na sousedním pozemku je jeho jedinou možností, kdy se proti takovému důsledku umístění stavby podle návrhu územní studie může účinně bránit.

[38] Navzdory řečenému si je NSS vědom, že konkrétní situace v území obvykle nepřipouští „matematickou rovnost“ využití dotčených pozemků. Nelze tedy např. očekávat, že v rámci jedné plochy bude územní studie předvídat u všech pozemků zastavitelnost určitého podílu z plochy pozemku; takové řešení by nemuselo být ani možné, ani funkční. Ostatně územní studie ani nemusí být natolik podrobná, aby takové vyčíslení bylo vůbec možné. Výše uvedené tedy není možné aplikovat mechanicky a soudní přezkum by se měl omezit na zásah jen v těch situacích, kdy je zřejmé, že dané řešení je zjevně nepřiměřené.

[39] Pakliže by tedy krajský soud dospěl k závěru, že umístění plochy zeleně na pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele není vzhledem k umístění souboru staveb hypotetické, ale naopak se v jeho důsledku jeví jako pravděpodobné, musí se zabývat i otázkou, zda takové umístění souboru staveb nevede ke zjevně nepřiměřené nerovnováze v naplnění oprávněných zájmů dotčených vlastníků pozemků, mezi nimi i stěžovatele. NSS zdůrazňuje, že v tomto rozhodnutí nepředjímá odpověď krajského soudu ani na jednu z těchto otázek. Protože však shledal důvody, na nichž krajský soud svůj rozsudek založil, jako nesprávné, zavázal jej k tomu, aby se těmito otázkami v dalším řízení zabýval. Stejně tak se krajský soud musí zabývat související otázkou, zda dotčení práv stěžovatele nepředstavuje už umístění domu SO-09 blízko při společné hranici pozemků.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. února 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu