



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **Mgr. P. R.**, zastoupena Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrkyni: **obec Tisá**, se sídlem Tisá 205, zastoupena Mgr. Jířím Hladíkem, advokátem se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2020, č. j. 40 A 12/2019 - 68,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2020, č. j. 40 A 12/2019 - 68, **se zrušuje.**
- II. Opatření obecné povahy č. j. 1202/18/OÚ - Změna č. 1 územního plánu Tisá, vydané usnesením Zastupitelstva obce Tisá č. 371/2018 dne 24. 9. 2018, které nabylo účinnosti dne 10. 10. 2018, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku v grafické části v rozsahu vymezení ploch č. 9, 11 a 12b jako ploch, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií.  
Ve zbytku **se** návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. j. 1202/18/OÚ - Změna č. 1 územního plánu Tisá, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Tisá č. 371/2018 dne 24. 9. 2018, které nabylo účinnosti dne 10. 10. 2018, **zamítá.**
- III. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 23 600 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo usnesením ze dne 4. 6. 2012, č. 159/2012, podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále též „stavební zákon“), opatření obecné povahy - územní plán č. j. ÚP 07/2012/OOP (dále též „územní plán“). Tento územní plán obsahoval mimo jiné jako podmínku nové zástavby ploch č. 9, 11, 12a a 12b, jež zahrnují i pozemky navrhovatelky, zpracování územních studií

ve lhůtě do 31. 12. 2030. Proti této podmínce navrhovatelka úspěšně brojila návrhem u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“), který zrušil rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015 - 131, specifikované části územního plánu v kapitolách C), F) a I). Krajský soud konstatoval, že lhůta pro pořízení územní studie v délce 18 let je zcela nepřiměřená a vykazuje prvky libovůle a diskriminace navrhovatelky. Proti rozsudku podala odpůrkyně kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 - 103. Ztotožnil se s argumentací krajského soudu a současně konstatoval, že soud nepřekročil svou pravomoc tím, že k návrhu navrhovatelky zrušil pouze jeden regulační prvek – pořízení územní studie jako podmínky zastavitelnosti pozemků v jejím vlastnictví. Závěry kasačního soudu následně aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17. Zdůraznil, že soudy jsou při derogaci částí územního plánu povinny postupovat zdrženlivě. Tomuto požadavku odpovídá postup krajského soudu, který nezrušil kompletní regulaci území, jichž se týkala sporná podmínka, nýbrž zrušil jen tuto podmínku na shora vymezených územích. Dále uvedl, že odpůrkyně pro dosažení svého cíle zvolila nevhodný prostředek, neboť k cílům jako je plánování pozvolného rozvoje území, postupné uvolňování zastavitelných ploch pro zástavbu, podmínění zástavby na některých pozemcích mírou zastavenosti pozemků jiných apod. slouží nástroj etapizace dle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

[2] V návaznosti na zrušení částí územního plánu krajským soudem vydalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 24. 9. 2018, č. 371/2018, opatření obecné povahy č. j. 1202/18/OÚ - změna č. 1 územního plánu Tisá (dále též „změna č. 1“).

## II.

[3] Navrhovatelka podala ke krajskému soudu návrh na zrušení části změny č. 1, jímž se domáhala zrušení kapitoly J (etapizace) v textové i grafické části, dále zrušení vyznačení ploch č. 9, 11 a 12b jako ploch, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií, v grafické části, a zrušení zařazení některých pozemků do zastavitelných ploch.

[4] Krajský soud návrh v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Nejprve se zabýval tvrzeným rozporem mezi grafickou a textovou částí změny č. 1 ve věci podmínky zpracování územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b. Uvedl, že chtěl-li pořizovatel soudem zrušené části územního plánu do územního plánu opět vtělit, musel je jako změnu řádně projednat a přijmout postupem podle § 55 stavebního zákona. Pro územní plánování a rozhodování je totiž závazný územní plán ve znění jeho změny, nikoliv úplné znění územního plánu. V daném případě takto pořizovatel nepostupoval a výsledkem je, že v textové části změny č. 1 a v textové části územního plánu ve znění změny č. 1 se podmínka pořízení územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b nevyskytuje. Úplné znění územního plánu tak neodpovídá skutečnosti. Krajský soud však dospěl k závěru, že pro stanovení podmínky pořízení územní studie postačí její uvedení v grafické části. Odkázal přitom na čl. I přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále též „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Z něj podle soudu plyne, že na rozdíl od grafické části územního plánu nemusí být podmínka zpracování územní studie v jeho textové části nutně stanovena. Z právní úpravy územní studie v § 30 stavebního zákona pak dovodil, že není nutné, aby bylo v územním plánu stanoveno více, než jen samotná podmínka pořízení územní studie pro určité plochy. Absence konkrétnější specifikace důvodů územní studie nezakládá nezákonnost. V posuzované věci tak byla podmínka pořízení územní studie stanovena dostatečně konkrétně a v souladu se stavebními předpisy. Lhůtu k pořízení územní studie krajský soud vyhodnotil s přihlédnutím k okolnostem věci jako přiměřenou, byť tato fakticky činí 10 let od vydání územního plánu. Krajský soud však zdůraznil, že zájem obce na podrobné regulaci daného území je legitimní a že v důsledku soudního sporu nebyla otázka přiměřené lhůty poměrně dlouhou dobu postavena najisto.

pokračování

Neshledal ani diskriminaci navrhovatelky, neboť stejné podmínce podléhají také pozemky dalších vlastníků a dotčené plochy nejsou srovnatelné s těmi, na které odkazovala navrhovatelka.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám směřujícím vůči stanovení etapizace. Zájem obce na postupném zastavování území od centra do volné krajiny je dostatečně legitimní. Některé pozemky navrhovatelky navíc spadají do první etapy. Navrhovatelka proto může do určité míry ovlivnit, kdy bude první etapa splněna. To, že je zastavitelnost pozemků vzdálenějších od centra obce závislá na aktivitě jiných vlastníků, je podstatou etapizace jako takové. Ta v daném případě zohledňuje také mimořádnou rozlohu ploch č. 8, 9, 11 a 12b, jejich oddělenost od stávající zástavby a pohledovou exponovanost z hlediska Tiských stěn. Soudu nepřísluší pozitivně určovat, jak podrobně a jakým směrem by měla etapizace probíhat. Nepřísluší mu ani zkoumat, jaké funkční využití by bylo pro ten který pozemek vhodnější, protože krajský soud neshledal důvodnými námitky navrhovatelky proti tomu, že odpůrkyně nepřistoupila v rámci změny č. 1 ke změně funkčního využití dalších pozemků v jejím vlastnictví. Rozhodnutí odpůrkyně je v tomto směru řádně zdůvodněno.

### III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[7] Vymezila se proti tomu, že absence podmínky vypracování územní studie v textové části změny č. 1 nezpůsobuje její nezákonnost. Tato podmínka je ve své podstatě územní uzávěrou zasahující do vlastnického práva, musí být proto stanovena výslovně, jednoznačně a bezrozporně. Každá součást grafické části územního plánu musí mít odpovídající slovní vyjádření v textové části. Jestliže je podmínka pořízení územní studie pro plochy č. 8, 14, 15 a 31 stanovena v textové i grafické části územního plánu, zatímco v případě sporných ploch je obsažena pouze v grafické části, připustil krajský soud v podstatě dvojnásobnou podobu vymezení ploch podmíněných územní studií. Krajský soud navíc nereflektoval § 43 odst. 2 stavebního zákona, který v případě podmínění rozhodování územní studií požaduje jako součást územního plánu nejen stanovení přiměřené lhůty, ale i podmínek pro její pořízení. Optikou uvedeného ustanovení je nutné vykládat vyhlášku č. 500/2006 Sb., ze které vycházel krajský soud. Dle stěžovatelky krajský soud rovněž nesprávně posoudil přiměřenost délky lhůty k pořízení územní studie. Lhůta v délce 10 let je nepřiměřená bez ohledu na okolnosti případu. Z hlediska délky lhůty je irelevantní pohledová exponovanost ploch či dosavadní průběh řízení. Podstatná je celková délka zatížení vlastnického práva stěžovatelky, kterou obec svým přístupem prodlužuje. Neobstojí ani argument o nesrovnatelnosti ploch č. 25, 26, 27 a 34, které podmínkou pořízení územní studie zatíženy nejsou.

[8] Dále stěžovatelka brojila proti posouzení zákonnosti etapizace. Krajský soud podle ní popřel závěry Ústavního soudu v této věci. Podle nálezu sp. zn. I. ÚS 655/17 územně plánovací dokumentace nesmí vystavit vlastníka dlouhodobé nejistotě ohledně využitelnosti a režimu pozemku, musí být transparentní, předvídatelná a způsobilá dosáhnout legitimního cíle méně zatěžujícím nástrojem. V případě stěžovatelky je však nejistota časově neomezená, není vůbec jasné, zda a kdy bude možné na pozemcích začít s výstavbou a etapizace nesměruje k legitimnímu cíli. Plochy v jejím vlastnictví nejsou s ohledem na svou vzdálenost a sklon ve vztahu k Tiským stěnám natolik pohledově exponované a historická zástavba obce probíhala také právě od těchto ploch. Z hlediska pohledové exponovanosti a příznivosti stavebních podmínek jsou plochy č. 14, 15, 16a a 31 zjevně problematičtější, přesto jsou určeny k zastavění. Etapizace ve skutečnosti znamená stavební uzávěru znemožňující zástavbu na daných pozemcích neomezeně dlouhou dobu, přestože se jedná o pozemky zastavitelné. Územně plánovací dokumentace je tak vnitřně rozporná a stěžovatelka v důsledku toho ani nemůže za omezení vlastnického pozemku získat

náhradu, která by jí náležela, pokud by zastavitelnost pozemků byla zrušena. To je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nelze rovněž přehlédnout, že po zrušení části územního plánu předchozím rozsudkem krajského soudu se pozemky staly zastavitelnými bez jakéhokoliv odkladu. Uplatnit na ně zpětně etapizaci je samo o sobě nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva. Nadto odpůrkyně změnou č. 1 vymezila v území nové zastavitelné plochy o výměře ca 5 500 m<sup>2</sup>, čímž dále odsunula možnost splnění podmínek etapizace a popřela deklarovaný cíl pomalého rozvoje směrem od centra dále do krajiny. Není ani pravdou, že stěžovatelka sama může ovlivnit splnění podmínek etapizace. I pokud by zajistila 100% zastavění svých pozemků na ploše č. 9, nedosáhne splnění podmínky pro využití ploch č. 11 a 12b. Dle stěžovatelky bylo možné přistoupit k vhodnějšímu nastavení podmínek etapizace, např. vázat využití ploch č. 11 a 12b na zastavitelnost pouze té části plochy č. 9, která je v jejím vlastnictví, nikoliv i na zastavitelnost pozemků, jejichž vlastník (obec) zjevně nemá motivaci k jejich využití. Za nezákonné označila stěžovatelka také to, že se odpůrkyně nezabývala možnostmi minimalizovat zásahy do jejího vlastnického práva. Krajský soud tuto námitku vypořádal zcela nedostatečně.

[9] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka označila námitky a argumenty, na které krajský soud dle jejího názoru nereagoval, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i napadené části změny č. 1.

#### IV.

[10] Odpůrkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem krajského soudu, že vyhláška č. 500/2006 Sb. nezavádí povinnost zmínit podmínku pořízení územní studie v textové části územního plánu. Tomu odpovídá formulace „*je-li to účelné*“. Postačí, že zavedení takové podmínky vyplývá z grafické části územního plánu. I § 43 odst. 1 stavebního zákona klade důraz na grafickou stránku územního plánu, který má vymezovat regulativy v prostoru a ploše. Územní plán je kombinací konkrétnosti a abstraktnosti. Jeho textová část nemusí být nadána vlastností vykonatelnosti, nýbrž určitosti a srozumitelnosti. Sama stěžovatelka nezpochybnila, že podmínka pořízení územní studie byla územním plánem zavedena. Jinak by ji nenapadala. Změna č. 1 má všechny náležitosti a jednoznačně stanovuje podmínku rozhodování pořízením územní studie. Odpůrkyně má nadále za správný i svůj postup při přijímání změny č. 1, byť se s ním krajský soud neztotožnil. Zrušením částí územního plánu nedošlo k jejich zrušení z hlediska procesně technického, tedy že by byl formálně na úřední desce vyvěšen zrušující rozsudek s novým úplným zněním územního plánu. Při plnění povinnosti pořídit změnu územního plánu bylo tedy nutné pracovat se zněním územního plánu, jak byl oznámen na úřední desce, byť jeho část byla zrušena. Je třeba rozlišovat mezi závazností rozsudku a závazností opatření obecné povahy. Obecná platnost nevyplývá z výroku rozsudku, ale z toho, že opatření obecné povahy bylo zrušeno a nemůže mít tedy účinky. Co se týče stanovení délky lhůty pro vypracování územní studie, vycházela odpůrkyně ze závěrů zrušujícího rozsudku krajského soudu. Nemohla přitom zadat územní studii dříve, než bylo postaveno najisto, že takovou povinnost má. Upozornila na to, že je to právě stěžovatelka, kdo se podílí na prodlužování doby nutné k vypracování územní studie, když odpírá součinnost na přípravě biologického průzkumu území. Ve vztahu k etapizaci odpůrkyně zdůraznila, že tato odpovídá povaze regulovaného území, jeho umístění v obci a velikosti. Výhrady stěžovatelky jsou založeny výlučně na tom, že své pozemky nemůže obratem využít k zástavbě. Právě to je však podstatou etapizace, která vždy omezí vlastníka na právu okamžité výstavby. Stěžovatelka tak brojí proti jakémukoliv regulatornímu omezení svých pozemků. Námitka, že omezení může trvat neomezenou dobu, nedojde-li k výstavbě na ostatních pozemcích, je ze své podstaty nepřijatelná, neboť to je esenciální znak etapizace, která je sama o sobě zákonným a legitimním nástrojem územního plánování. Krajský soud dle odpůrkyně rovněž rádně reagoval na všechny námitky stěžovatelky

pokračování

a jeho rozsudek je plně přezkoumatelný. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## V.

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

[12] Kasační stížnosti je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[14] S ohledem na podstatu výtek stěžovatelky nutno připomenout, že povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09 a sp. zn. IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“

[15] Z odůvodnění napadeného rozsudku je přitom zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Jednoznačně z něj vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí návrhu. Soud vysvětlil, proč považuje délku lhůty pro pořízení územní studie za přiměřenou, reagoval tedy rovněž na námitku obsaženou v bodě 14c žaloby, v níž stěžovatelka namítala, že její vlastnické právo mělo být omezeno na nejkratší možnou dobu. Na námitku ohledně diskriminační povahy podmínky zpracování územní studie reagoval krajský soud v bodě 44 rozsudku, kde poukázal na to, že plochy č. 9, 11 a 12b patří svou blízkostí a rozlohou k významným a největším plochám v obci, protože nejsou srovnatelné s ostatními. Stěžovatelka ostatně s jeho závěry v kasační stížnosti polemizuje. Krajský soud se rovněž podrobně zabýval otázkou etapizace a uvedl, proč neshledal při jejím stanovení pochybení. Zdůraznil, že soudu dle judikatury nepřísluší pozitivně určovat, jak podrobně by etapizace ploch měla probíhat, z jaké světové strany pozemku a do jakých podrobností by v té či oné ploše měl územní plán upravovat zastavitelnost ploch. Právě to však stěžovatelka po krajském soudu požadovala v bodech 16e a 16g žaloby, kde se domáhala nastavení jiných podmínek etapizace či nezařazení dalších pozemků do změny č. 1. Krajský soud zcela srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vysvětlil meze soudního přezkumu územních plánů a povinnost zdrženlivosti zásahů soudní moci do rozhodnutí samosprávy. Vypořádal se také s namítaným diskriminačním postupem odpůrkyně, neboť dospěl k přezkoumatelnému závěru, že ostatní plochy nejsou srovnatelné s těmi ve vlastnictví stěžovatelky. Odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně reaguje také na námitky spočívající v tom, že výstavba na pozemcích zařazených do II. etapy není závislá čistě na vůli stěžovatelky. Krajský soud v bodě 49 upozornil, že tento následek je podstatou institutu etapizace. To, zda krajský soud respektoval nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/17, není podstatné z hlediska přezkoumatelnosti, nýbrž věcné správnosti jeho rozsudku. Krajský soud v rozsudku taktéž dostatečně a přezkoumatelným způsobem reagoval na námitku, že odpůrkyně neprověřovala zařazení dalších pozemků v jejím vlastnictví do změny č. 1. Odkázal na příslušnou pasáž rozhodnutí o námitkách, kde odpůrkyně sdělila důvody, pro které tomuto požadavku

stěžovatelky nevyhověla. K tomu doplnil vlastní úvahu v bodě 57 rozsudku. S ohledem na výše uvedené není námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení, zda a jakým způsobem byla stanovena podmínka pořízení územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b. Uvedená podmínka byla předchozím rozsudkem krajského soudu právě ve vztahu k těmto plochám zrušena. Krajský soud konkrétně zrušil text „POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“ u předmětných ploch v kapitole C), dále zrušil v kapitole F) text „plochy č. 9, 11, 12a, 12b“ v textu „Velikost stavebních pozemků na plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie se předpokládá cca 1600 m<sup>2</sup> (plochy 8, 9, 11, 12a, 12b, 14, 15, 16a, 31)“. Nejpodstatnější je však jeho zásah v kapitole I), která právě stanovila požadavky na vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření jejich změn územní studií. Zde zrušil text „plocha č. 9“ v textu „Územní studie zastavitelných ploch č. 8 a 9. Cílem územní studie je koordinace plošného, prostorového funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství, zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“ a celý text „Územní studie zastavitelné plochy č. 11, 12a, 12b. Cílem studie je koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“

[17] Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona [d]ojde-li ke zrušení části územního plánu nebo nelze-li podle něj rozhodovat na základě § 54 odst. 4 až 6, zastupitelstvo obce bezodkladně rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Zpráva o uplatňování územního plánu ani zadání změny územního plánu se v tomto případě nezpracovávají. Vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává, v ostatních případech si pořizovatel k návrhu obsahu změny vyžádá stanoviska podle § 55a odst. 2 písm. d) a e); bez zohlednění těchto stanovisek nelze o pořízení změny územního plánu rozhodnout. V rozsahu této změny se dále postupuje obdobně podle § 43 až 45, § 50 odst. 2 až 8 a § 51 až 54; to neplatí při pořizování změny nevyžadující zpracování variant řešení, při které se postupuje obdobně podle § 55a odst. 5 a § 55b. Dojde-li ke zrušení územního plánu nebo jeho změny, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn.“

[18] V souladu s citovaným ustanovením přistoupilo zastupitelstvo odpůrkyně po zrušení částí územního plánu k pořízení jeho změny. Ve vztahu k posuzovaným pozemkům stěžovatelky obsahuje schválená změna č. 1 následující: v kapitole C) odpůrkyně zrušila text „POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“ u plochy č. 12a. V kapitole F) doplnila text „Velikost stavebních pozemků na plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie (plochy 8, 9, 11, 12b, 14, 15, 31) a v plochách 12a a 16a se předpokládá cca 1600 m<sup>2</sup>“. V kapitole I) se uvádí: „Podmínka pořízení územní studie se vypouští u ploch 12a a 16a. Lbůta pro pořízení územních studií, jejich schválení pořizovatelem a vložení dat o územních studiích do evidence územně plánovací činnosti se mění a stanovuje se pro všechny plochy, pro které je tato podmínka stanovena do 4 let od nabytí účinnosti Změny č. 1 Územního plánu Tisá.“ V grafické části změny č. 1 jsou jako plochy, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií, označeny mimo jiné plochy 9, 11 a 12b.

[19] Ze znění změny č. 1 a „Úplného znění územního plánu po vydání změny č. 1“ vyplývá, že odpůrkyně při přijetí změny č. 1 upravovala znění územního plánu v podobě, v jaké byl vydán dne 4. 6. 2012. V rámci změny č. 1 provedla úpravu tohoto původního textu, aniž by reflektovala, že tento text byl následně změněn zrušujícím rozsudkem krajského soudu č. j. 40 A 4/2015 - 131. Dle vyjádření ke kasační stížnosti má totiž za to, že zrušujícím rozsudkem soudu nedochází samo o sobě ke změně územního plánu. Ten zůstává stále ve stejné podobě. Zároveň je však založena povinnost pořídit změnu územního plánu souladnou se zrušujícím rozsudkem.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením krajského soudu, že uvedený názor není správný. V případě přijímání změny územního plánu podle § 55 odst. 3 stavebního zákona poté,

pokračování

co byla jeho část zrušena krajským soudem, musí pořizovatel vycházet z územního plánu ve znění zrušujícího rozsudku. Pořizovatel totiž při postupu dle § 55 odst. 3 stavebního zákona nemusí nutně nahradit všechny zrušené části novými, ale může se rozhodnout, že ty z nich, které jsou zcela samostatnou částí řešení a nevytvářejí neregulované plochy (tzv. „bílá místa“), ponechá bez náhrady, tj. ve znění po zrušujícím rozsudku. Pokud by však pořizovatel při přijímání změny územního plánu zvolil uvedené řešení, tj. přistoupil pouze k částečnému nahrazení zrušených částí, a současně toliko upravoval původní znění územního plánu (jako nyní odpůrkyně), nemuselo by být vůbec zřejmé, jak s jednotlivými zrušenými částmi naložil, tj. zda je převzal do změněného znění územního plánu v původní podobě nebo je naopak ponechal bez náhrady. Zruší-li tedy správní soud část územního plánu a cílem pořizovatele územního plánu je opětovné vtělení zrušené části v upraveném znění (vyhovujícím zrušujícím rozsudku) do územního plánu, musí pořizovatel provést změnu územního plánu ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona legislativně technicky tak, aby vyplnil mezery vzniklé zrušením jednotlivých částí, tj. projednat a schválit celé nové znění textu vyplňujícího mezeru vzniklou po zásahu zrušujícího rozsudku. Za správný naopak nelze považovat postup, kdy pořizovatel v rámci změny územního plánu upraví jeho text způsobem, jako by byly zrušené části nadále jeho součástí a poté vydá úplné znění územního plánu podle § 55c stavebního zákona, z nějž teprve bude zřejmé, jak s jednotlivými zrušenými částmi naložil. Zrušené části územního plánu totiž již právně neexistují, nezůstává tak nic, co by mohlo být změněno. Jedná se do jisté míry o situaci srovnatelnou s tím, kdyby správní orgán následně měnil či rušil rozhodnutí, které již v době jeho rozhodování neexistovalo, neboť jej v mezidobí zrušil odvolací orgán. Takový postup Nejvyšší správní soud odmítl v rozsudku ze dne 17. 2. 2020, č. j. 8 Ads 194/2019 - 27, neboť způsobuje nicotnost daného rozhodnutí správního orgánu.

[21] Navíc by takovým postupem pořizovatel fakticky rovněž znemožňoval dotčeným osobám bránit se proti opětovnému zavedení již jednou zrušených částí územního plánu. To ostatně názorně ilustruje právě posuzovaný případ. K návrhu stěžovatelky došlo ke zrušení podmínky pořízení územní studie ve vztahu k jejím pozemkům. Odpůrkyně následně přijala změnu č. 1, přičemž v kapitole I), která se týká právě požadavků na vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření jejich změn územní studií, se vyjádřila toliko k tomu, pro které plochy se daná podmínka neuplatní (č. 12a a 16a) a k délce lhůty pro pořízení územních studií. Nestanovila tedy, že se tato podmínka znovu zavádí pro plochy č. 9, 11 a 12b, pro které ji krajský soud zrušil. Odpůrkyně totiž postupovala (nesprávně) tak, jako by daná podmínka pro předmětné plochy nadále platila a přistoupila ve vztahu ke všem dotčeným pozemkům pouze k úpravě jejich parametrů (konkrétně lhůty k pořízení územní studie). V návrhu textové části změny č. 1 ani v jejím schváleném znění se tak neuvádí nic o tom, že by byla (znovu) zaváděna podmínka pořízení územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b. Ve vztahu k těmto plochám se daná podmínka objevuje teprve následně v úplném znění územního plánu, které je koncipováno jako kompilát původního úplného znění územního plánu (bez zásahu zrušujícího rozsudku) a přijaté změny č. 1. Pokud by se tedy stěžovatelka spolehla pouze na text návrhu změny č. 1, který je předmětem projednání a schválení, vůbec by nezjistila, že navrhovaná změna územního plánu týkající se povinnosti pořízení územní studie se dotýká rovněž pozemků v jejím vlastnictví. *De facto* by tak chybně zvolené legislativně technické řešení odpůrkyně vedlo k tomu, že by stěžovatelka ztratila možnost brojit proti znovuzavedení podmínky pořízení územní studie jako takové a mohla by se bránit toliko proti úpravě jejích parametrů ve změně č. 1. Nejenže je postup odpůrkyně pro adresáty územního plánu matoucí a nepřehledný, ale současně je omezuje na možnostech jejich obrany.

[22] Lze uzavřít, že v případě přijímání změny územního plánu podle § 55 odst. 3 stavebního zákona poté, co byla jeho část zrušena krajským soudem, musí pořizovatel vycházet z územního plánu ve znění zrušujícího rozsudku. Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené proto musí ve shodě s krajským soudem konstatovat, že textová část změny č. 1 a textová část územního

plánu ve znění změny č. 1 podmínku pořízení územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b neobsahuje, a úplné znění textové části územního plánu proto neodpovídá skutečnosti. Podmínka pořízení územní studie pro tyto plochy je obsažena pouze v grafické části změny č. 1.

[23] Mezi stranami je dále sporné, zda pro stanovení podmínky pořízení územní studie ve vztahu k pozemkům č. 9, 11 a 12b postačí její uvedení pouze v grafické části. Krajský soud dospěl k závěru, že ano. Z čl. I odst. 2 písm. c) a odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. dovodil, že podmínka zpracování územní studie musí být stanovena v grafické části územního plánu, nikoli však nutně také v textové části. Tomuto závěru zdejší soud nemůže přisvědčit.

[24] Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona *[ú]zemní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *[p]ořízovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořízovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.*

[25] Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona *v územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „doboda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmíněni 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 (...). (důraz přidán).*

[26] Z posledně citovaného ustanovení vyplývá, že pokud má být v územním plánu vymezena plocha, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno územní studií, musí územní plán obsahovat základní podmínky pro její pořízení a přiměřenou lhůtu pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti. Tyto podmínky přitom nemusí být stanoveny vyčerpávajícím způsobem, neboť jak vyplývá z § 30 odst. 2 stavebního zákona, podrobnosti pro vypracování územní studie se určí až v jejím zadání. Alespoň základní rámec podmínek včetně stanovení lhůty pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti nicméně musí územní plán obsahovat. To se však v posuzované věci ve vztahu k plochám č. 9, 11 a 12b nestalo. Jak bylo uvedeno výše, textová část změny č. 1 tyto plochy vůbec nezahrnuje do vymezení ploch, u nichž je rozhodování o změnách v území podmíněno územní studií. Územní plán tedy žádné podmínky pro pořízení územní studie ve vztahu k plochám č. 9, 11 a 12b neobsahuje. S ohledem na systematiku územního plánu je zároveň nutné dojít k závěru, že ve vztahu k těmto plochám není ani stanovena lhůta pro pořízení územní studie. Samotná grafická část pak s ohledem na svou povahu logicky nestanovuje žádné podmínky pro pořízení územní studie či lhůtu pro její vypracování.

[27] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit argumentaci krajského soudu, že podle čl. I odst. 2 písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. nemusí být podmínka zpracování územní studie v textové části územního plánu (na rozdíl od grafické části) nutně obsažena. V uvedeném ustanovení vyhláška říká, že *[p]okud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti.* Korektiv v podobě účelnosti obsažený v citovaném ustanovení nelze chápat jako možnost volby, zda bude textová část pojednávat o územní studii v případech, kdy je rozhodování o změnách v území podmíněno jejím pořízením. Daný korektiv se vztahuje k posouzení účelnosti zavedení samotné podmínky pro rozhodování o změnách v území spočívající ve zpracování územní studie.



pokračování

Jedná se totiž o fakultativní náležitost územního plánu. Je tak plně na obci, aby vyhodnotila, zda a v jakém rozsahu je účelné učinit ji součástí územního plánu (srov. bod 25 rozsudku tohoto soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019 - 32). Pokud obec dospěje k závěru, že je účelné, aby bylo rozhodování o změnách podmíněno zpracováním územní studie, je nezbytné, aby územní plán či jeho změna v textové části vymezoval alespoň základní podmínky pro její pořízení s tím, že vyznačení takto podmíněných ploch je předmětem grafické části územního plánu. Ustanovení vyhlášky tedy nelze chápat tak, že z hlediska zakotvení dané podmínky postačí vyznačit v grafické části plochy, v nichž je rozhodování v území podmíněno zpracováním územní studie. Grafická část obsahuje vyznačení těchto ploch vždy, když jsou v textové části územního plánu vymezeny.

[28] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínka pořízení územní studie nebyla ve vztahu k plochám č. 9, 11 a 12b územního plánu změnou č. 1 stanovena v souladu se zákonem, když byla toliko vyznačena v grafické části změny č. 1. Tímto postupem navíc vznikl rozpor mezi grafickou a textovou částí změny č. 1, když grafická část předpokládá vypracování územní studie, avšak textová část tuto územní studii ve vztahu ke sporným plochám nereflktuje. Jak přitom uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ao 3/2007 - 118, *„došlo-li k odchýlnému zpracování územně plánovací dokumentace v textové a grafické části, přitom při schvalování změny územního plánu nebyl schvalujícím orgánem tento rozpor zjištěn a odstraněn, jedná se nepochybně o vadu v procesu. Nelze přisvědčit odpůrci v tvrzení, že zásadní význam má grafika a text je pouze označením toho, co je v grafické části vymezeno. Grafická i textová část plánovací dokumentace musí být vždy v souladu, nemůže být graficky znázorněno to, co v textové části není obsaženo. Pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho konkrétně (individuálně) vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován. Požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu, jejíž skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny.“* K nutnosti souladu mezi grafickou a textovou částí územního plánu se zdejší soud vyjádřil také v rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 - 74. Dovedil, že textová a grafická část *„územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu; grafická část je totiž zobrazením části textové v mapových podkladech.“* Rozpor mezi těmito částmi přitom zakládá nejistotu budoucích vztahů, jelikož *„[ú]zemní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší. Změna, která není jednoznačná, tyto cíle plnit nemůže.“* K nutnosti souladu textové a grafické části územního plánu či jeho změny lze přiměřeně odkázat též na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014 - 28.

[29] Vzhledem k výše popsanému rozporu mezi textovou a grafickou částí Nejvyšší správní soud podmínku pořízení územní studie uvedenou v grafické části změny č. 1 ve vztahu k plochám č. 9, 11 a 12b zrušil, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.

[30] S ohledem na zrušení částí grafické části změny č. 1 považuje Nejvyšší správní soud za vhodné doplnit, že absence stanovení výslovného požadavku na vypracování územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b v územním plánu ve znění změny č. 1, nutně nevylučuje její pořízení. Jak vyplývá z § 30 odst. 2 stavebního zákona, územní studie může být pořízena přímo na základě podnětu obce či jiné osoby. I takto pořízená územní studie pak bude územně plánovacím podkladem podle § 25 stavebního zákona a bude moci sloužit jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.

[31] Protože sporná podmínka pořízení územní studie není obsažena v textové části změny č. 1 územního plánu a v její grafické části ji Nejvyšší správní soud zrušil, nezabýval se již námitkami směřujícími proti délce lhůty. Přesto však považuje za vhodné upozornit na rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020 - 46, který se otázkou přiměřenosti délky

lhůty pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti také zabýval. Kasační soud zde vyslovil, že z předchozích rozsudků týkajících se nyní posuzovaného případu, tedy územního plánu obce Tisá, nelze dovozovat obecné pravidlo, že „*lhůta pro pořízení územní studie musí vždy a za všech okolností odpovídat nejvýše lhůtě 4 let dle § 55 odst. 1 stavebního zákona.*“ To by ostatně odporovalo dřívější judikatuře, neboť „*v rozsudku ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 - 120, totiž kasační soud vyhodnotil lhůtu 6 let pro pořízení územní studie za přiměřenou, a to zejména s ohledem na celkový počet územních studií, které územní plán požaduje pořídit, a rozsáhlost dotčených ploch.*“ Při posouzení přiměřenosti délky lhůty bude vždy záležet na konkrétních okolnostech případu, přičemž platí, že „*by měla být lhůta pro pořízení územní studie v územním plánu stanovena v řádu jednotek let. Pravidelně bude činit nejvýše 4 roky, není to ovšem hranice nepřekročitelná, v odůvodněných případech je možné akceptovat i lhůtu delší.*“

[32] Další námitky stěžovatelky směřovaly proti závěrům krajského soudu ohledně etapizace stanovené pro plochy č. 8, 9, 11 a 12b.

[33] Odpůrkyně stanovila etapizaci výstavby tak, že změnou č. 1 vložila do územního plánu novou kapitolu J, podle níž „*[v]ýstavbu v zastavitelných plochách č. 11 a 12b je možné zahájit až po zastavění 80 % zastavitelných ploch č. 8 a 9.*“ V odůvodnění změny č. 1 pak k etapizaci uvedla, že: „*Etapizace je důležitým nástrojem umožňujícím obci rozhodovat o smysluplném a postupném využití území, přípravě ploch pro výstavbu, jejich zapojení do struktury sídla. A to způsobem, který z důvodu ochrany zemědělské půdy, ochrany nezastavěného území a krajinného rázu zajistí postupné rozšiřování zástavby směrem od zastavěného území do krajiny.*“ Cíle etapizace dále rozvedla v rozhodnutí o námitkách stěžovatelky. Zde krom požadavku na dodržení pořadí změn v území tak, aby byla realizována nejprve výstavba blíže centru obce, zdůraznila rovněž výjimečnost ploch č. 11 a 12b danou jejich rozlohou a pohledovou exponovaností ve vztahu k Tiským stěnám.

[34] Stěžovatelka krajskému soudu vytkla, že se spokojil toliko s konstatováním, že etapizace směřuje k legitimnímu cíli, a neprovedl řádně test proporcionality. Ten podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, spočívá v zodpovězení otázek, „*zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“ K testu proporcionality dále viz rozsudky ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011 - 210, ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, či ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 - 29. Je pravdou, že krajský soud neprováděl popisovaný test proporcionality krok za krokem. To však ještě nečiní jeho rozsudek nepřezkoumatelným či nezákonným. Přestože se krajský soud vyjádřil k přiměřenosti etapizace souhrnnějším způsobem, je z bodu 49 napadeného rozsudku zřejmé, že nehodnotil pouze účel a cíl etapizace, jak tvrdí stěžovatelka, ale i to, zda je její nastavení přiměřené okolnostem případu. Stěžovatelka ve své argumentaci akcentuje srovnání pohledové exponovanosti jejích pozemků ve vztahu k Tiským stěnám s ostatními pozemky. Pohledová exponovanost však není jediným důvodem zavedené etapizace. Jak plyne z výše uvedeného, tím je především zajištění postupného rozvoje obce od centra dále do volné krajiny. A právě ve vztahu k tomuto cíli hodnotil krajský soud omezení sporných ploch etapizací jako legitimní, přípustné a současně přiměřené při zachování schopnosti dosáhnout požadovaného cíle.

[35] Nejvyšší správní soud se tedy v intencích kasačních námitek zabýval tím, zda jsou závěry krajského soudu týkající se legitimacy stanoveného cíle, vhodnosti etapizace k dosažení tohoto cíle, a přiměřenosti etapizace správné.

pokračování

[36] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019 - 32, je cílem etapizace eliminovat negativní vlivy nutně spojené s rozsáhlými změnami v území. Jde-li o změny dané výstavbou, umožňuje etapizace stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby s cílem „zabránění chaotické výstavbě ihned a všude“ - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, č. 1971/2010 Sb. NSS. Etapizace výstavby je ze své povahy založena na existenci věcných důvodů, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude připraveno okolní území obce. Při posuzování zákonnosti etapizace je tedy třeba v první řadě zkoumat, zda skutečně existují (tvrzené) věcné důvody pro odložení plánované výstavby (legitimní cíl) a zda k dosažení tohoto cíle může navrhovaná etapizace sloužit (kritérium vhodnosti). Pro posouzení, zda zavedení etapizace výstavby umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, je pak zásadní především prostorové uspořádání, rozvoj a vůbec připravenost dotčeného území pro výstavbu. Toto posouzení se bude vždy odvíjet od konkrétního umístění a stavu dotčených pozemků v rámci dané obce.

[37] Z grafické části změny č. 1 vyplývá, že převážná většina ploch určených k zastavění se nachází v již souvisle zastavěném území obce, případně na toto území bezprostředně navazuje. Výjimku představují plochy č. 8 a 9, které se nacházejí v jihozápadní části obce a s její souvisle zastavěnou částí se stýkají pouze omezeně (jejich severní strana je vklíněna mezi již zastavěné pozemky, jejichž část přímo nenavazuje na souvislou zástavbu), a především plochy č. 11 a 12b, které se nachází v ještě větší vzdálenosti od kontinuálně zastavěného území obce, od něhož jsou zcela odděleny (mj. jim ve směru k aktuální souvislé zástavbě předchází právě plochy č. 8 a 9). V územním plánu se tak fakticky nachází 3 druhy ploch určených k zastavění. Je přitom zřejmé, že bezprostřední umožnění výstavby na všech těchto plochách, tj. na celém zastavitelném území obce by mohlo vést k přednostní výstavbě v území, které je urbanisticky zcela odtrženo od aktuální souvislé zástavby obce, tj. ke vzniku izolovaného „satelitu“ narušujícího celkový vzhled obce a krajinný ráz, který by nesporně ovlivnil také nároky na infrastrukturu obce. Snahu obce o postupnou, plynulou a systematickou zástavbu směřující od již zastavěného území do volné krajiny tak, aby byla eliminována rozptýlená zástavba, považuje proto zdejší soud ve shodě s krajským soudem za zcela legitimní. Nutno dodat, že takový cíl nepovažoval za problematický ani Ústavní soud. Ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 655/17 týkajícím se rovněž nyní posuzovaného území se vymezil pouze proti nástroji, který odpůrkyně v původním územním plánu zvolila k jeho dosažení.

[38] Co se týče konkrétního nastavení podmínek etapizace v posuzovaném případě, mohlo by se na první pohled zdát, že tyto odpůrkyně stanovila ve vztahu k vytčenému cíli poněkud nekoncepčně. Nelze totiž přehlédnout, že výstavba na plochách č. 11 a 12b není podmíněna zastavěním převážné části všech pozemků nacházejících se v první etapě, ale toliko zastavěním ploch č. 8 a 9. Podmínky etapizace tedy důsledně nezabraňují vzniku nezastavěných proluk v těch částech obce, které jsou urbanisticky více včleněny do jejího souvisle zastavěného území. Tím může změna č. 1 navozovat dojem, že bezdůvodně dochází ke znevýhodnění ploch č. 11 a 12b vůči plochám č. 8 a 9, které jsou i přes svou částečnou oddělenost od aktuální souvislé zástavby obce určeny k zastavění již v první etapě bez ohledu na stav zastavěnosti území lokalizovaných podstatně blíže centru obce. Celou situaci je ovšem nutné vnímat optikou vývoje podmínek etapizace při přijímání změny č. 1. Ze správního spisu vyplývá, že původně odpůrkyně stanovila tři etapy výstavby, přičemž plochy č. 8 a 9 byly zařazeny až do druhé etapy. K jejich zařazení do první etapy přistoupila odpůrkyně proto, aby byly zmírněny dopady etapizace na pozemky ve vlastnictví stěžovatelky na ploše č. 9. Nejen, že konečná podoba etapizace umožňuje zastavění části pozemků stěžovatelky již v první etapě, ale může se v závislosti na směru rozvoje obce rovněž ukázat jako vstřícnější rovněž vůči možnosti následné zástavby na jejích pozemcích na plochách č. 11 a 12b, kde zahájení výstavby podmiňuje dosažením zastavění 80 % „jen“ u ploch č. 8 a 9, nikoliv u všech ploch spadajících do první etapy. Je tedy zřejmé, že dosažení vytyčeného cíle etapizace v absolutně možném rozsahu by bylo spojeno s významnějším

omezením vlastnického práva stěžovatelky, čemuž odpůrkyně zvoleným řešením zabránila. Byť se tedy mohou na první pohled podmínky etapizace jevit jako nekoncepční, opak je pravdou. Ve výsledku jsou nastaveny tak, aby byl minimalizován zásah do vlastnických práv stěžovatelky a současně bylo ještě možné deklarovaného cíle v zásadě dosáhnout.

[39] V otázce potřebnosti etapizace se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že by daného cíle nebylo možné dosáhnout jiným způsobem navrhovaným stěžovatelkou, jako je svázání podmínění zástavby demografickým růstem obce. Ten totiž s popsáním cílem etapizace nemusí mít přímou souvislost, a na rozdíl od zvoleného řešení by již vůbec nebránil tomu, aby nedošlo ke vzniku rozptýlené zástavby a zastavěných izolovaných území. Podmínění výstavby přírůstkem obyvatel totiž nijak nutně nezaručuje, že dojde k plynulé výstavbě směrem od již zastavěného území do dosud volné krajiny. S ohledem na cíle etapizace je mimoběžná taktéž argumentace stěžovatelky, že v hluboké historii se obec rozvíjela v oblasti nynějších ploch č. 11 a 12b.

[40] K obecné námitce stěžovatelky, že krajský soud měl zvážit možnost vhodnějšího řešení samotné etapizace, které bude méně zasahovat do jejího vlastnického práva, je třeba připomenout povahu soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, jak ostatně učinil již krajský soud. Podle konstantní judikatury vychází soudní přezkum z toho, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných, jehož výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými, přičemž výsledný stav územního plánu zpravidla nikdy nemůže vyhovět všem těmto zájmům. Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je pak bránit jednotlivce před svévolnými a excesivními zásahy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 50/2020 - 46, či rozsudky ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS).

[41] V dané situaci je rozhodné, že etapizace vede k legitimnímu cíli způsobem, který, jak bylo uvedeno výše, nelze dost dobře nahradit jiným. Zařazení sporných ploch do etapizace pak plně odpovídá jejich umístění a rozloze v rámci obce. Reflektuje tudíž cíl etapizace, neboť nejprve budou zastavěny plochy blíže centru a souvisle zastavěnému území obce a teprve po zastavění 80 % ploch č. 8 a 9 bude možné zahájit druhou etapu. Je zřejmé, že vlastníkově pozemků spadajících do druhé etapy bude vždy vyhovovat podmínka mírnější. Pokud by bylo stanoveno 70 %, bylo by výhodnější stanovení 60 % atd. To však samo o sobě nesvědčí o nepřiměřenosti stanovené podmínky. Podmínku zastavěnosti z 80 % nelze v posuzovaném případě považovat za excesivní. Navíc je nutné přihlídnout k tomu, že část pozemků vlastněných stěžovatelkou spadá do první etapy. V určitém rozsahu jí tedy výstavba umožněna byla. S ohledem na to, že se tyto její pozemky nachází na ploše č. 9, může stěžovatelka rovněž do určité míry vlastní aktivitou ovlivnit, kdy dojde k naplnění podmínky pro výstavbu na plochách zařazených do druhé etapy. K námitce stěžovatelky nutno upřesnit, že krajský soud v žádném případě netvrdil, že by splnění podmínky, jež umožňuje zahájit druhou etapu výstavby, bylo plně v rukou stěžovatelky. Pouze poukázal na to, že se stěžovatelka nachází ve výhodnějším postavení, než je obvyklé. Výstavba na plochách zahrnutých v pozdějších etapách bude totiž z podstaty věci vždy závislá na aktivitě vlastníků pozemků spadajících do dřívějších etap. Typicky přitom bude nastávat situace, kdy tyto pozemky budou vlastnit rozličné osoby. V takovém případě pak vlastníci pozemků spadajících do pozdějších etap nemají vůbec žádný vliv na splnění podmínek etapizace. Oproti těmto vlastníkům má stěžovatelka nespornou výhodu. Její argumentace, že by etapizace měla být vázána pouze na zastavění té části plochy č. 9, která je v jejím vlastnictví,

pokračování

je zcela neudržitelná. Fakticky by to znamenalo, že institut etapizace by bylo možné využít vždy jen ve vztahu k pozemkům vlastněným jedním vlastníkem. Nerozhodné je rovněž to, zda vlastníci pozemků zařazených do předcházejících etap mají motivaci k jejich zastavění. Etapizace neslouží k tomu, aby uspokojila zájemce o výstavbu v daném území, ale aby zabezpečila postupnou výstavbu v závislosti na rozvoji obce. Pozemky nemohou být řazeny do jednotlivých etap s přihlédnutím k partikulárním zájmům jednotlivých vlastníků, ale s ohledem na cíl etapizace. Rozdílnou či protichůdnou motivaci jednotlivých vlastníků pozemků nikdy nelze vyloučit. Je přitom vhodné doplnit, že z postupu odpůrkyně nijak nevyplývá, že by neměla zájem na využití svých pozemků a snažila se za každou cenu zabránit výstavbě na pozemcích stěžovatelky. Pokud by toto skutečně bylo jejím cílem, mnohem snáze by jej dosáhla již tím, že by plochy č. 8, 9, 11 a 12b vůbec nezahrnula mezi zastavitelné při pořizování územního plánu v roce 2012. Z postupu odpůrkyně je naopak zřejmé, že její snaha od počátku směřovala k tomu, aby se předně rozvíjelo centrum obce, a až následně její okrajové části.

[42] Co se týče úměrnosti namítaného zásahu ve vztahu ke sledovanému cíli, ani Nejvyšší správní soud jej neshledal nepřiměřeným. Sporné plochy č. 11 a 12b nemají přímou návaznost na souvisle zastavěné území obce a ve srovnání s ostatními zastavitelnými plochami jsou od něj nejvíce vzdálené. Svým umístěním a rozlohou jsou tedy zcela ojedinělé a jejich zastavění může značně ovlivnit celkový ráz obce. Navíc nelze přisvědčit stěžovateli, že se mohla před přijetím změny č. 1 legitimně spoléhat na možnost jejich okamžité zástavby, tedy že zavedení etapizace je „krokem vzad“. Pozemky stěžovatelky na plochách č. 11 a 12b byly vymezeny jako zastavitelné teprve v územním plánu z roku 2012. Již od jeho přijetí bylo přitom zřejmé, že odpůrkyně se snaží odsunout výstavbu na těchto plochách na pozdější dobu, avšak v územním plánu z roku 2012 k tomu užila nevhodný nástroj v podobě územní studie s nepřiměřeně dlouhou lhůtou pořízení, který byl v rámci soudního přezkumu zrušen. To ovšem nic nemění na tom, že uvedený cíl musel být stěžovateli od počátku znám. Předchozí rozhodnutí správních soudů a Ústavního soudu směřovala toliko k nutnosti revize použitého nástroje. Ústavní soud nadto přímo označil za vhodný způsob úpravy poměrů v území etapizaci. Stěžovatelka tedy nemohla mít legitimní očekávání, že i po přijetí změny územního plánu, ke které byla odpůrkyně podle § 55 odst. 3 stavebního zákona po zrušujícím rozsudku krajského soudu povinna přistoupit, budou její pozemky nacházející se na sporných plochách určeny k okamžité výstavbě bez dalších podmínek. Naopak musela být srozuměna s tím, že výstavba na těchto plochách bude určitým způsobem regulována. Zavedení etapizace přitom stěžovatelku nezatěžuje neúměrně. Některé její pozemky jsou určeny k okamžitému zastavění, a výstavba na těchto pozemcích navíc může do určité míry ovlivnit, kdy dojde k výstavbě na plochách č. 11 a 12b.

[43] Vzhledem k výše uvedenému považuje zdejší soud ve shodě s krajským soudem zavedenou podmínku etapizace za přiměřenou, a to jak z hlediska možnosti dosažení cíle, tak ve vztahu k omezení stěžovatelky.

[44] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítaný rozpor napadeného rozsudku s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/17 v otázce trvání omezení vlastnického práva stěžovatelky. Jak bylo opakovaně uvedeno, cílem etapizace je postupný rozvoj obce směrem od již souvisle zastavěného území do volné krajiny. Z povahy věci je zřejmé, že tohoto cíle nelze dosáhnout jinak, než že bude upřednostněna výstavba na pozemcích nacházejících se blíže aktuální zástavbě obce. Naplnění podmínek etapizace je tak svázáno s rozvojem obce. Je logické, že nebude-li se obec rozvíjet a nedojde k využití zastavitelných území blíže centru (včetně ploch č. 8 a 9), nebude umožněna ani výstavba v nejvzdálenějších plochách (č. 11 a 12b). To, že v současné době nelze vymezit přesný okamžik, kdy bude moci stěžovatelka využít k zástavbě pozemky na plochách č. 11 a 12b, však ještě neznamená, že se jedná o nepřipustnou nejistotu a nepředvídatelnost ve využití území, o níž hovořil Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 655/17. Je třeba zdůraznit,

že Ústavní soud formuloval své závěry ve vztahu ke stanovení podmínek pořízení územní studie: „Nelze nijak zpochybnit tvrzení stěžovatele o cílech, které má zakotvení podmínky územní studie s takto dlouhou lhůtou sledovat, ať již jde o snahu promyslet další rozvoj zastavitelných ploch, snahu o pozvolný a promyšlený rozvoj obce apod. Uvedené cíle jsou zcela legitimní. V rámci výkonu veřejné moci však musí stěžovatel k realizaci svých cílů používat též odpovídající prostředky. (...) Podmínka pořízení územní studie pro zastavitelnost území s lhůtou do konce roku 2030 byla způsobilá k naplnění sledovaného cíle, tedy bylo možno tímto způsobem představujícím faktickou blokadou zástavby dosáhnout velmi pozvolného (byť nepředvídatelného) uvolňování pozemků pro výstavbu. Podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030 však již nebyla potřebná, neboť stejného cíle bylo možno dosáhnout již zmíněnou regulérní a transparentní etapizační změn v území. Stejného cíle by tak bylo dosaženo při nižší intenzitě dotčení vlastnických práv vedlejší účastnice. Transparentně a přehledně stanovené změny v území se totiž dotýkají vlastnického práva v nižší intenzitě, než podmínka pořízení územní studie se lhůtou téměř 18 let, a to právě pro její nepředvídatelnost a nejasnost, jak ve vztahu ke způsobu využití území, tak i ve vztahu k časovému horizontu využití území“ (důraz přidán). Za vhodný institut naopak Ústavní soud označil etapizaci: „K plánování pozvolného rozvoje území, postupnému uvolňování zastavitelných ploch pro zástavbu, podmínění zástavby na některých pozemcích mírou zastavěnosti pozemků jiných apod. slouží nástroj etapizace. Podle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona patří mezi úkoly územního plánování též »stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci)«. Je-li tato etapizace přímo součástí územního plánu, stane se tak po veřejném a transparentním projednání všech parametrů etapizace, přičemž jednotlivé podmínky a návaznosti jsou jasně v územním plánu stanoveny, tudíž limity vlastnického práva dotčených vlastníků, resp. postupné změny ve využití pozemků (např. právě uvolnění pozemků pro výstavbu) jsou transparentní a předvídatelné. Smyslem územního plánování je právě předvídatelnost a transparentnost změn v území“ (důraz přidán).

[45] Ústavním soudem zdůrazněný požadavek na transparentnost a předvídatelnost podmínek využití jednotlivých pozemků tedy neznamená, že by stěžovatelka musela vědět přesné datum, od kterého budou její pozemky zastavitelné, ale že je nezbytné stanovit již v územním plánu jasně podmínky, za kterých bude zastavění pozemků umožněno. Tento požadavek nebyl v případě neurčitě podmínky pořízení územní studie naplněn, neboť o jejím budoucím obsahu nebylo nic známo. Etapizace požadavkům vyplývajícím z citovaného nálezu naopak dostojí.

[46] Závěrům Ústavního soudu odpovídá i intenzita zásahu etapizace do vlastnického práva stěžovatelky. Jak bylo uvedeno výše, situaci je nutné vnímat v celkovém kontextu již od roku 2012. Etapizaci tak nelze považovat za nový zásah dopadající na dosud bez dalšího zastavitelné pozemky, ale za reakci na vývoj situace daný předchozím soudním řízením. Nejedná se proto o zásah nový a nečekaný, ale toliko o nápravu nedostatků původního územního plánu, a to postupem předvídaným nálezem Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za důvodnou ani argumentaci stěžovatelky týkající se čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Argumentace stěžovatelky navíc ve své podstatě vede k tomu, že protiústavním by měl být sám institut etapizace. Jak ovšem vyplývá z citovaného nálezu, vlastnosti etapizace zpochybňované stěžovatelkou nepovažuje Ústavní soud za nikterak problematické.

[47] Přisvědčit nelze ani námitce o vnitřní rozpornosti územně plánovací dokumentace, která má spočívat v tom, že na jednu stranu připouští zastavitelnost pozemků, na druhou stranu však zástavbu na neomezeně dlouhou dobu znemožňuje. Nejedná se o vnitřní rozpornost, ale o esenciální vlastnost a cíl celé etapizace, kterým je právě postupný rozvoj území a snaha zamezit výstavbě v blocích odtržených od zastavěného území. Je sice pochopitelné, že stěžovatelka se snaží získat možnost zastavět své pozemky v co nejkratší době za účelem jejich zhodnocení, ale tato snaha je v přímém rozporu s cílem postupné výstavby od centra obce dále do krajiny. Nelze si přitom představit jiný způsob, kterým by došlo k zachování cíle, tedy toho, že výstavbou na pozemcích stěžovatelky nevznikne oddělený „satelit“ zástavby, a zároveň by stěžovatelce bylo umožněno započít s výstavbou bez ohledu na zastavěnost ploch nacházejících se blíže k centru obce. Právě etapizace dává určitý příslib možného zastavění daných pozemků

pokračování

v budoucnu, avšak až v případě, kdy dojde k zastavění pozemků, které jsou svým umístěním z pohledu obce pro výstavbu vhodnější. Z ničeho ani neplyne, že by se stěžovatelka domáhala zajištění vlastního bydlení. Předmětem posouzení jsou rozsáhlé pozemky, které jsou určeny k výstavbě většího počtu rodinných domů, přičemž jejich využití může do značné míry ovlivnit charakter obce. Územně plánovací dokumentace tedy v tomto ohledu není vnitřně rozporná, jak tvrdí stěžovatelka, ale naopak logickým, transparentním a předvídatelným způsobem stanovuje podmínky pro využití jednotlivých pozemků.

[48] Nejvyšší správní soud po celkovém posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná, neboť byl naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v části týkající se vymezení ploch č. 9, 11 a 12b jako ploch, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií v grafické části změny č. 1. Proto rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení výše specifikované části změny č. 1, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci dané mu § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., krajskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení příslušné části změny č. 1 [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., za přiměřeného použití § 101d s. ř. s.]. Odpůrkyně je tedy povinna respektovat zde vyslovený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Jelikož v ostatních částech neshledal Nejvyšší správní soud návrh stěžovatelky na zrušení změny č. 1 důvodným, ve zbytku jej zamítl.

[49] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení, tj. o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem i před krajským soudem. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože kasační stížnost vedla ke zrušení rozsudku krajského soudu i části změny č. 1 územního plánu, měla stěžovatelka ve věci plný procesní úspěch. Náleží jí proto náhrada nákladů řízení.

[50] V řízení o žalobě a o kasační stížnosti stěžovatelka vynaložila soudní poplatky v celkové výši 10 000 Kč. Dále má stěžovatelka právo na náhradu nákladů právního zastoupení za čtyři úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby, replika k vyjádření odpůrkyně, sepis kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky]. K odměně za čtyři úkony právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatelky ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky v řízení nedoložil, že by byl plátcem DPH. Odpůrkyně je tak povinna zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 23 600 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatelky.

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

V Brně dne 25. března 2021

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu