



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D., a Mgr. Karla Šemíka ve věci

navrhovatelky: **Mgr. P. R.**,
bytem „X“,
zastoupená advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem,
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor,

proti
odpůrci: **Obec Tisá**,
sídlem Tisá 205, 403 36 Tisá,
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem,
sídlem náměstí 28. října 1898/9, 602 00 Brno,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Obce Tisá ze dne 24. 9. 2018, č. j. 1202/18/OÚ,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení v částce **18 767 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se podaným návrhem domáhala přezkumu a zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu obce Tisá ze dne 24. 9. 2018, č. j. 1202/18/OÚ, vydaného usnesením č. 371/2018 zastupitelstva odpůrce (dále jen „změna č. 1“) podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, (dále jen „stavební zákon“). Konkrétně navrhovatelka požadovala vydat rozsudek, kterým se zruší

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

- a. *v textové části v kapitole C) URBANISTICKÁ KONCEPCE zrušení pořízení územní studie jako Základní podmínky využití území u plochy č. 16a,*
- b. *v textové části v kapitole C) URBANISTICKÁ KONCEPCE vymezení zastavitelných ploch Z1/2, Z1/3, Z1/4, Z1/5 a Z1/6, a dále všechny části odůvodnění změny ÚP týkající se těchto zastavitelných ploch,*
- c. *v textové části v kapitole F) STANOVENÍ PODMÍNEK PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ S URČENÍM PŘEVAŽUJÍCÍHO ÚČELU VYUŽITÍ (HLAVNÍ VYUŽITÍ), POKUD JE MOŽNÉ JEJ STANOVIT, PŘÍPUSTNÉHO VYUŽITÍ, NEPŘÍPUSTNÉHO VYUŽITÍ, POPŘÍPADĚ PODMÍNĚNĚ PŘÍPUSTNÉHO VYUŽITÍ TĚCHTO PLOCH A STANOVENÍ PODMÍNEK PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ, VČETNĚ ZÁKLADNÍCH PODMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU (NAPŘÍKLAD VÝŠKOVÉ REGULACE ZÁSTAVBY, INTENZITY VYUŽITÍ POZEMKŮ V PLOCHÁCH) text „9, 11, 12b“,*
- d. *v textové části celá kapitola J) ETAPIZACE VÝSTAVBY, a dále všechny části odůvodnění změny ÚP týkající se etapizace,*
- e. *v textové části odůvodnění změny ÚP v kapitole 15) ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH A JEJICH ODŮVODNĚNÍ rozhodnutí o námitkách navrhovatelky,*
- f. *v grafické části ve výkresu základního členění území vyznačení ploch č. 9, 12b a 11 jako ploch, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií,*
- g. *v grafické části celý výkres etapizace,*
- h. *v grafické části odůvodnění změny ÚP v koordinačním výkresu vyznačení ploch č. 9, 12b a 11 jako ploch, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií.*

Návrh

2. Navrhovatelka namítla, že pro zastavitelné plochy č. 9, 11 a 12b, v nichž má pozemky ve svém vlastnictví, je v grafické části změny č. 1 vyznačena podmínka zpracování územní studie. Se stanovením této podmínky navrhovatelka nesouhlasí. Především je vyznačena pouze v grafické části, a nikoliv v textové části změny č. 1. Navrhovatelka vyšla z toho, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015-131 (za shodného účastenství jako v nyní projednávané věci), byla podmínka pořízení územní studie v územním plánu obce Tisá pro plochy č. 9, 11, 12a a 12b zrušena. Jak vyplývá ze změny č. 1, podmínka územní studie byla pro plochu č. 12a zrušena, což bylo nadbytečné, neboť k tomu došlo vydáním uvedeného rozsudku zdejšího soudu. Změnou č. 1 nedošlo ani k opětovnému zařazení podmínek pro zpracování územních studií do kapitoly I) územního plánu, ačkoliv ty byly uvedeným rozsudkem zdejšího soudu rovněž zrušeny. Dle navrhovatelky je tak změna č. 1 vnitřně rozporná, neboť textová část neodpovídá grafické části. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že v úplném znění územního plánu je obsažen text, ze kterého podmínka územních studií pro plochy č. 9, 11 a 12b vyplývá. Úplné znění územního plánu však není opatřením obecné povahy, jeho obsah není závazným podkladem pro rozhodování v území, a pokud zde existuje rozpor mezi úplným zněním a vydaným opatřením obecné povahy, je třeba se řídit právě jen opatřením obecné povahy.
3. Podmínka zpracování územní studie je v daném případě stanovena opětovně a je pro ni stanovena lhůta 4 let od účinnosti napadené změny č. 1, tedy do 10. 10. 2022. Přitom byla

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

tato podmínka do územního plánu zahrnuta již v roce 2012. Odpůrce měl od roku 2012 do doby účinnosti napadené změny č. 1 již více než 6 let čas, aby požadované územní studie nechal pořídit. Změna č. 1 zatěžuje zastavitelné pozemky navrhovatelky povinností zpracování územní studie na dobu 10 let (od roku 2012 do roku 2022), přitom odůvodnění napadené změny č. 1 takto dlouhou dobu vůbec nevysvětluje. Dle navrhovatelky měla být stanovena podstatně kratší lhůta k provedení územní studie a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, a náleze Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/2017, které navazovaly na již uvedený rozsudek zdejšího soudu č. j. 40 A 4/2015-131.

4. Podmínka zpracování územní studie je dle názoru navrhovatelky diskriminační, neboť podmínka zpracování územní studie není uložena pro jiné srovnatelné zastavitelné plochy, které se rovněž nacházejí mimo hlavní část současného osídlení obce, a to plochy č. 25, 26, 27 a 34, které tvoří na sebe navazující rozsáhlé zastavitelné území, a dále pro plochy č. 2, 29, 18 a 23. Podmínka zpracování územní studie byla vypuštěna u plochy č. 16a, přestože jde o plochu navazující na plochy č. 31 a 15, s nimiž tvoří rozsáhlé zastavitelné území.
5. Dále navrhovatelka považovala za nezákonnou etapizaci výstavby, kterou odpůrce stanovil v kapitole J) změny č. 1, neboť nepřiměřeně omezuje vlastnické právo navrhovatelky. Územní plán v částech deklarujících koncepci rozvoje území obce a ochranu hodnot území, urbanistickou koncepci a koncepci uspořádání krajiny o tom, že by se měla obec stavebně rozvíjet od pomyslného centra, jak je nově obsaženo ve změně č. 1, vůbec nehovoří. Jde tak o naprostou novinku zakotvenou ve změně č. 1, kterou považuje navrhovatelka za nelegitimní, neboť není podrobně zdůvodněna. Územním plánem již v roce 2012 získala navrhovatelka právo zastavět své pozemky stavbami pro bydlení. Pokud se odpůrce rozhodl v roce 2018 toto právo navrhovatelky zásadním způsobem omezit, musel by jednoznačně identifikovat a popsat legitimní cíl, což však neučinil. Požadavek postupného rozšiřování zástavby od zastavěného území do krajiny je tak překvapivý a nedostatečně odůvodněný. Etapizace byla předepsána pouze pro pozemky navrhovatelky, přestože územní plán vymezuje rozsáhlé zastavitelné plochy i v jiných částech území obce, např. plochy č. 2, 29, 18, 23, 25, 26, 27 a 34, což je dle navrhovatelky diskriminační. Napadenou změnou č. 1 došlo k vymezení nových zastavitelných ploch č. Z1/2, Z1/4, Z1/5 a Z1/6 mimo a bez návaznosti na centrum obce. Odpůrce ponechal mezi zastavitelnými plochami ty, u nichž je skutečné zastavění obtížné či nemožné s ohledem na prokázaný výskyt zvláště chráněných druhů živočichů. Jedná se o plochy č. 14, 15, 16a a 31. Odpůrce neprověřil možnost jiné podoby etapizace, která by méně zatěžovala vlastnické právo navrhovatelky a byla k právům navrhovatelky šetrnější. Navrhovatelka navrhovala etapizaci prostřednictvím stanovení počtu osob za rok a dále odpůrce se nezabýval ani možností plochy č. 11 a 12b dále rozčlenit a etapizaci více strukturovat v návaznosti na současně zastavěné území.
6. Etapizace je nastavena tak, že možnost navrhovatelky využít pozemky ve svém vlastnictví k zastavění je závislá zcela na aktivitě a vůli obce. Pokud se obec z jakéhokoliv důvodu rozhodne výstavbě na plochách č. 11 a 12b zabránit, postačí, aby neumožnila výstavbu v ploše č. 8, která je v jejím vlastnictví. V rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/17 vznikla pro navrhovatelku schválenou podobou etapizace ještě větší nejistota, neboť etapizace je nastavena tak, že nejistota ohledně využitelnosti pozemků není vůbec časově ohraničena.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

7. Dále navrhovatelka napadla i nezařazení svých pozemků p. č. „X“, „X“, „X“, „X“, „X“, „X“, „X“ a „X“ do změny č. 1, ačkoliv to navrhovatelka v připomínkách i v námitkách k návrhu změny č. 1 požadovala, přičemž poukazovala na to, že návrh změny územního plánu neobsahoval zdůvodnění nezařazení jejích pozemků do změny č. 1. Uvedené argumenty v rozhodnutí o námitkách nejsou pro navrhovatelku dostatečné, neboť odpůrce ani neproověřil možnost vyhovět alespoň části jejích požadavků, když současně požadavkům jiných osob vyhověl. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce není zcela patrné, zda došlo k projednání návrhů navrhovatelky se Správou CHKO i během pořizování změny č. 1. Negativní stanovisko tohoto dotčeného orgánu nemůže být důvodem pro odmítnutí aktuálních požadavků, zejména když od předchozího projednání uplynulo již více než 6 let. Zařazení většiny nových zastavitelných ploch odůvodňuje odpůrce na str. 28 změny č. 1 tím, že navazují na stávající zástavbu. Ovšem také pozemky navrhovatelky, jejichž zařazení do změny č. 1 žádala, na stávající zástavbu navazují. Z tohoto pohledu jsou se zařazenými pozemky srovnatelné. Vzhledem k tomu, že odpůrce neuvedl věcné důvody pro odlišný přístup k různým návrhům na zařazení pozemků do změny č. 1, je jeho rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné. Vzhledem k tomu navrhla navrhovatelka zrušení změnou č. 1 nově vymezených zastavitelných ploch, neboť jen takový postup umožní, aby obec v dalším projednávání rozhodla na základě racionálních argumentů. Pokud by soud pouze zrušil rozhodnutí o námitkách týkající se této části, bránilo by možnému zařazení pozemků navrhovatelky mezi zastavitelné to, že v obci existuje dostatek zastavitelných ploch, které dosud nebyly dostatečně využity.
8. Dále navrhovatelka v námitkách požadovala, aby pro pozemky p. č. „X“ a „X“ zařazené do nově vymezované zastavitelné plochy č. Z1/4 byly změnou č. 1 stanoveny regulativy, které by znemožnily obtěžování navrhovatelky a dalších dotčených osob užíváním staveb na těchto pozemcích. Stavby na těchto pozemcích jsou užívány v rozporu se zákonem, neboť jsou stanoveny jako plocha pro bydlení, avšak faktické využívání má podobu ubytovacího zařízení a restaurace. Obec je povinna vytvářet podmínky pro to, aby se obtěžování nelegálními stavbami dále nezintenzivňovalo. Při znalosti problémů způsobovaných v území nelegální stavební činností a nelegálním užíváním pozemků a staveb a tím, že odpůrce nestanovil žádné regulativy pro nově stanovené zastavitelné území, jednal odpůrce v rozporu s § 18 odst. 1, odst. 2, § 19 odst. 1 písm. c), písm. i) stavebního zákona. Námitky navrhovatelky nebyly řádně vypořádány a odpůrce měl vzít do úvahy také to, že vlastník těchto pozemků postupoval dosud nelegálně, a také proto nemá vlastník těchto pozemků nárok na to, aby jeho pozemky byly mezi zastavitelné zařazeny.

Vyjádření odpůrce k návrhu

9. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že navrhovatelka chce vyloučit ve vztahu ke svým nemovitostem jakékoli omezení dané nástroji územního plánování, které by bránily jejím stavebním či podnikatelským záměrům. Zvolená forma regulace je však zcela legitimní a provedena obvyklými nástroji, jejichž užití je na podkladě skutkového a právního stavu, jak byl při vydání změny č. 1 zjištěn. Rozsudek zdejšího soudu č. j. 40 A 4/2015-131 zrušil část územního plánu výhradně pro absenci přiměřené lhůty pro pořízení územní studie a současně vyjádřil závazný právní názor, že taková lhůta nesmí překročit 4 roky. Ve vztahu k namítané nepřiměřenosti dané lhůty nelze přihlížet ke skutečnosti, že daná podmínka byla zavedena územním plánem v jeho znění před vydáním rozsudku zdejšího soudu. Dle odpůrce nedochází v tomto směru k nějakému sčítání doby před zavedením dané

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

podmínky, v jehož důsledku snad fakticky lhůta pro pořízení územní studie čtyřletou dobu překračuje. Navíc územní studie již byla zadána. K samotné potřebě regulace se odpůrce vyjádřil v rozhodnutí o námitkách, na něž odkázal.

10. K námitce rozporu změny č. 1 s úplným zněním územního plánu odpůrce uvedl, že v případě přijetí tohoto názoru navrhovatelky by její návrh byl nedůvodný, neboť by napadala nezákonnost zavedení regulace, jež dle ní ani neexistovala, a tudíž by nebyla dána návrhové legitimace vůbec. Podmínka využití území byla zavedena i z hlediska formálních náležitostí platně i s ohledem na ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona, ze kterého vyplývá, že důsledkem zrušení části územního plánu je vznik povinnosti rozhodnout o pořízení jeho změny v rozsahu právě zrušením „postiženého“ územního plánu. Zákon nepředpokládá v důsledku zrušení založení povinnosti vydávat úplné znění územního plánu současně s vyhlášením (oznámením) toho daného zrušení (rozsudek soudu) podobně jako tomu je v případě doručování změny územního plánu podle § 55c stavebního zákona. Rozsudek správního soudu zrušující část opatření obecné povahy jej primárně nemění, nýbrž zakládá povinnost pořídit (v případě územního plánu) jeho změnu v souladu s tímto zrušením a současně povinnost touto změnou odstranit následky případné absence regulace na části územním plánem zasaženého území. Změna č. 1 procesně – technicky doplňuje jí předcházející územní plán ve znění, jak byl doručován (oznámen) ještě před zrušením jeho části. Žalobkyně se mýlí, vyjadřuje-li závěr, že úplné znění územního plánu není závazné pro územní řízení. Rovněž nelze dovodit rozpornost úplného znění od samotné změny č. 1 provedené na základě zrušujícího rozhodnutí soudu. Žalobkyně ostatně bez jakýchkoliv pochybností o rozsahu pořizované změny podala námitky i připomínky.
11. K namítané etapizaci výstavby odpůrce uvedl, že tato je založena výlučně na objektivních okolnostech. Právě tento nástroj územního plánování umožňuje naplnit sledovaný účel vzhledem k povaze regulovaného území, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 152/2015-103 a nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/17. Změnou dotčené pozemky představují na území obce výjimečnou plochu, jak co do velikosti, tak i umístění a nemají mezi zastavitelnými územím odpůrce srovnatelný protějšek. Poznámky žalobkyně k dalším plochám v území jsou nepřipadné, neboť se jedná o plochy v zásadě výrazně menší rozlohy, a především o plochy, které výrazně na rozdíl od těch dotčených nerozšiřují zastavěnou siluetu obce a především nestojí v řadě za sebou tak, že by v důsledku nekoordinované (neetapizované) výstavby mohly vzniknout nezastavěné nevyužité plochy.
12. Navrhovatelka napadla, že na podkladě připomínek a námitek navrhovatelky nedošlo k zařazení dalších pozemků, jichž by se měla změna dotýkat. Tato námitka však přesahuje možnost soudního přezkumu, pokud má být zachován derogační princip, aby nedošlo k případným rozhodnutím soudu k podstatné změně poměrů k ostatním částem. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy neslouží k aktivnímu dokreslování územně plánovací dokumentace. Soud není příslušný ani k rozhodování o námitkách, které jsou svojí povahou sousedským sporem.
13. V doplnění vyjádření ze dne 16. 1. 2020 odpůrce k tvrzené diskriminaci při zatížení pozemků navrhovatelky povinností zpracovat územní studii odkázal na argumentaci týkající se etapizace výstavby, která spočívala především ve výjimečnosti předmětných ploch v území. Regulované území je jednoznačně největší zastavitelné území o výměře 3,04 ha v případě ploch č. 8 a 9 o výměře 3,91 ha v případě ploch č. 11 a 12b, na něž lze umístit Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

stavby rodinných domů v počtu 17 (plochy č. 8 a 9) a v počtu 21 (plochy č. 11 a 12b). Celkový počet domů v obci Tisá však nedosahuje počtu ani 250 domů. Navrhovatelkou příkladmo zmíněné plochy č. 16a, navazující na plochy 15 a 31, v takovém srovnání nemohou obstát, když plocha 16a má výměru jen 0,38 ha a může sloužit výstavbě dvou rodinných domů. Na plochy č. 15 a 31 tato plocha nenavazuje, neboť se nacházejí na protilehlé straně pozemní komunikace. Nadto tyto plochy i z hlediska umístění v území obce do jejího tvaru zapadají a netvoří jakýsi odskok. Obdobně je tomu i v případě ploch č. 25, 26, 27 a 34, které mají dohromady výměru jen 1,54 ha.

Replika navrhovatelky k vyjádření odpůrce

14. Na vyjádření odpůrce navrhovatelka reagovala replikou, v níž zopakovala přesvědčení, že podmínka územní studie je stanovena v rozporu se zákonem i s předchozími rozhodnutími soudů. Opakovaným stanovením podmínky územní studie se odpůrce snaží závěry soudů obejít. Pokud by platilo, že je možné opakovaně zařazovat podmínku územní studie následnými změnami územního plánu, mohla by taková podmínka omezovat vlastníka neomezeně dlouho. Od roku 2012 nedošlo ke zpracování územní studie a cílem odpůrce je co nejvíce odložit využití pozemků navrhovatelkou a nic v tom nemůže změnit to, že již byla územní studie zadána. Navíc je zpracování studie podmíněno provedením biologického hodnocení i na pozemcích navrhovatelky, ačkoliv toto hodnocení je k dispozici již z minulosti. Znovu zopakovala, že zatímco v textové části změny č. 1 není podmínka pořízení územní studie stanovena, v některých výkresech grafické části vyznačena je, v čemž shledává navrhovatelka rozpor. Pojetí právního dopadu zrušujícího rozsudku soudu prezentované odpůrcem je chybné. Ve skutečnosti zrušujícím rozsudkem soudu zrušená část územního plánu právně zanikla a nepředstavuje závaznou regulaci předmětného území. Úplné znění opatření obecné povahy není opatřením obecné povahy, neboť se nepořizuje, neprojednává ani nevydává a nic na tom nemění ani ustanovení § 55c stavebního zákona. Úplné znění je pouze informačního charakteru.
15. To, zda bude podmínka etapizace splněna, závisí jak na objektivních okolnostech, tak na subjektivních okolnostech. Je totiž zcela na vůli obce, zda pozemky k prodeji a zastavění vůbec uvolní, to je okolností zcela subjektivní. K nezařazení některých pozemků navrhovatelky do změny č. 1 poukázala na to, že se domáhá toho, aby na základě její argumentace byly zrušeny zastavitelné plochy pro bydlení vymezené pro jiné vlastníky. Takovým zásahem soudu by se otevřela možnost v rámci procesu územního plánování řádně posoudit požadavky navrhovatelky, a to jak samostatně z hlediska naplnění cílů a úkolů územního plánování, tak v porovnání s dalšími pozemky, které byly nově zařazeny do zastavitelných ploch. Pokud jde o výhrady navrhovatelky týkající se plochy Z1/4, stále má za to, že vymezení této plochy bez regulativů je nezákonné. Podle navrhovatelky byl odpůrce povinen zvážit to, nakolik žadatel o zařazení pozemků do zastavitelných ploch doposud respektoval požadavky právních předpisů a stávajícího územního plánu. Bylo by zcela legitimní, pokud by obec s odkazem na zneužívání práv požadavky na rozšíření zastavitelných ploch odmítla. Požadavek navrhovatelky v tomto směru neměl odpůrce odmítnout s odkazem, že je tuto situaci třeba řešit mimo územní plánování.

Posouzení věci soudem

16. O návrhu soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť navrhovatelka s tímto postupem výslovně

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

souhlasila a odpůrce se po řádném poučení, že může vyslovit souhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřil.

17. Soud nejprve posuzoval aktivní legitimaci navrhovatelky a dospěl k závěru, že o ní není pochyb, a o vzhledem k tomu, že navrhovatelka vlastní pozemky v plochách č. 9, 11, 12b a 36, které jsou dotčeny regulací změny č. 1, a dále vlastní pozemek p. č. „X“, který sousedí se změnou č. 1 nově vymezenou zastavitelnou plochou Z1/4.
18. Přezkum opatření obecné povahy vychází z ustanovení § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlížet toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.
19. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (viz § 101d odst. 2 s. ř. s), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě stanovené pro podání návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) namítáno.
20. Soud se nejprve zabýval námitkou rozporu mezi grafickou a textovou částí změny č. 1, neboť v textové části není uvedena podmínka zpracování územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b, ta je uvedena až v úplném znění územního plánu, které bylo vydáno společně se změnou č. 1.
21. Soud předně uvádí, že nesdílí názor odpůrce ohledně účinků předchozího zrušujícího rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015-131, kterým byla v textové části územního plánu zrušena pro plochy č. 9, 11, 12a a 12b podmínka pořízení územní studie včetně vymezení cíle územní studie. Soud připomíná, že rozhodoval podle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s., který uvádí, že dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Z uvedeného ustanovení pak vyplývá pravomoc soudu zrušit část opatření obecné povahy, která po právní moci rozsudku přestane právně existovat, a k realizaci této pravomoci či dosažení účinků zrušení části opatření obecné povahy, v daném případě části územního plánu, není třeba dalších prováděcích aktů. Je však třeba rozlišovat, která část opatření obecné povahy je rozsudkem soudu zrušena.
22. Podle ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona: „Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

23. Zrušením rozhodnutí o námitkách není nijak měněna výroková textová či grafická část napadeného územního plánu, ale v odůvodnění zrušujícího rozsudku jsou uvedeny důvody, které ke zrušení rozhodnutí o námitkách vlastníka dotčených nemovitostí vedly. V takovém případě je na místě, aby nebylo rozhodováno a postupováno podle těch částí územního plánu, které jsou ve zrušujícím rozsudku uvedeny a obec je zavázána vytčená pochybení v samotném územním plánu napravit.
24. Jedná se o obdobnou situaci, jako když se dostane území plán do rozporu s následně vydanou územně plánovací dokumentací vydanou krajem a schválenou politikou územního rozvoje. Do doby změny územního plánu nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje (viz § 54 odst. 6 stavebního zákona).
25. Tento zákonný postup má svůj obecný předobraz i v ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, kde je uvedeno, že změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Zde stavební zákon jako zákon speciální k obecnému správnímu řádu uvádí, že zrušení rozhodnutí o námitkách je důvodem pro změnu územního plánu.
26. Od uvedeného je však nutno odlišovat případy, které mají odraz v ustanovení § 55 odst. 3 věta první a poslední stavebního zákona, které uvádí: *„Dojde-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. Dojde-li ke zrušení územního plánu nebo jeho změny, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn.“* O právě takový případ se v této věci jedná, neboť uvedeným rozsudkem zdejšího soudu č. j. 40 A 4/2015-131 došlo k přímému zrušení části územního plánu, nikoliv ke zrušení rozhodnutí o námitkách.
27. Je tedy zřejmé, že je nutno rozlišovat mezi případem, kdy dojde přímo ke zrušení části územního plánu, a mezi případem, kdy nedojde ke zrušení části územního plánu, ale jeho část je neaplikovatelná pro rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací nebo právním názorem vysloveným v rozsudku. V případě vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 40 A 4/2015 došlo dle § 55 odst. 4 stavebního zákona ke zrušení části územního plánu, a pokud chtěl odpůrce opět vtělit zrušené části do územního plánu, musel je jako změnu řádně projednat a přijmout postupem podle § 55 stavebního zákona. Tento postup nelze nahradit úplným zněním územního plánu podle § 55c stavebního zákona, neboť úplné znění územního plánu se na rozdíl od změny územního plánu neprojednávává, nepřijímá, ale pouze se vydává a slouží jako pomůcka při rozhodování stavebních úřadů a zvyšuje přehlednost v územním plánování obce. Jinými slovy závazným pro územní plánování a rozhodování je územní plán ve znění jeho změny, nikoliv úplné znění územního plánu, které by mělo plně a bez sebemenších odchylek odrážet oba uvedené dokumenty. V daném případě tomu tak není, a je tedy možno konstatovat, 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 a úplné znění územní plánu neodpovídá skutečnosti. V tomto aspektu má navrhovatelka pravdu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

28. Soud se však zabýval tím, zda grafická část změny č. 1 obsahující podmínku pořízení územní studie samostatně ob stojí. Z výkresu základního členění a z koordinačního výkresu změny č. 1 jsou patrné plochy, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií; jedná se o plochy č. 8, 9, 11, 12b, 14, 15 a 31.
29. Podle čl. I odst. 2 písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), pokud 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.
30. Podle čl. I odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. grafická část územního plánu obsahuje výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby a ploch změn v krajině, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno uzavřením dohody o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu, a vymezení části územního plánu s prvky regulačního plánu.
31. Z výše uvedené právní úpravy vyhlášky č. 500/2006 Sb. je patrné, že zatímco v grafické části územního plánu podmínka zpracování územní studie musí být stanovena, má-li být územní studie provedena z vůle zastupitelstva obce, v textové části však nutně být tato podmínka nemusí.
32. K tomu soud poznamenává, že územní studii zajišťuje obecní úřad v přenesené působnosti (srov. § 6 odst. 2 stavebního zákona) nikoliv zastupitelstvo obce nebo jiný orgán v samostatné působnosti (v té je pořizován územní plán i jeho změna).
33. Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.
34. Podle § 30 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.
35. Jak je patrné z právní úpravy územní studie, obecně jsou její úkoly vymezeny v ustanovení § 30 odst. 1 stavebního zákona a specifikace pro konkrétní území se stanoví v zadání, které zadává pořizovatel, jenž může územní studii zadat nejen v případě, kdy je to stanoveno územním plánem, ale i na základě pouhého podnětu. Z toho vyplývá, že není nutné, aby bylo v územním plánu stanoveno něco více než jen samotná podmínka pořízení územní studie pro určité plochy, byť konkrétnější specifikace důvodů by byla na místě, jejich absence však nezákonnost nezakládá. Tak tomu bylo i v daném případě a soud konstatuje, že podmínka územní studie byla pro plochy č. 9, 11 a 12b stanovena dostatečně konkrétně a v souladu se stavebními předpisy.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

36. Dále navrhovatelka napadla lhůtu 4 let pro pořízení územní studie jako nepřiměřenou. Tato lhůta je stanovena od účinnosti ve změny č. 1, tedy od 11. 10. 2018 do 10. 10. 2022. Soud musí v úvodu konstatovat, že se již jednou ve vztahu k uvedeným plochám zabýval přiměřeností lhůty pro zpracování územní studie (která byla stanovena na 18 let od roku 2012 do roku 2030). Rozsudkem č. j. 40 A 4/2015-131 zdejší soud tuto podmínku pro nepřiměřenost zrušil a tento jeho názor potvrdily i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, a Ústavní soud nálezem ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/2017. Odpůrce se rozhodl znovu část pozemků ve vlastnictví navrhovatelky zatížit nutností vypracování územní studie jako podmínky pro jejich zastavění.
37. Tak jako již dříve soud konstatuje, že správní soudy jsou bezpochyby povolány k ochraně vlastnického práva, k jehož změně či omezení dochází i přijetím územního plánu nebo jeho změny. Opakovaně bylo Nejvyšším správním soudem konstatováno, že správní soudy jsou povolány i k tomu, aby zabránily prvkům libovůle při přijímání územního plánu, a to i co do rozsahu časového omezení vlastnického práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011; ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 4 Ao 3/2011, ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, www.nssoud.cz). Toto stanovisko má svůj odraz i ve správním řádu, který v ustanovení § 174 odst. 1 pro řízení o přijetí opatření obecné povahy normuje použitelnost části první správního řádu. V části první § 2 odst. 3 a 4 správního řádu je uvedeno, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
38. Úvaha pořizovatele územního plánu je z povahy věci limitována cíli a úkoly územního plánování a ústavně zaručenými právy dalších zúčastněných subjektů. Nelze přehlížet, že podmínka zpracování územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona znemožňuje vlastníkům nemovitostí v jinak zastavitelných plochách využít své pozemky ke stavební činnosti, a v tomto směru tedy představuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Délka lhůty pro zpracování územní studie tedy musí respektovat ústavní limity zásahů do tohoto práva. Podle ustálené judikatury vycházející z čl. 11 Listiny platí, že zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, č. 1910/2009 Sb. NSS; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103).
39. Dále lze odkázat na již zmiňovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/2017, ve kterém je uvedeno, že závěr soudů spočívající v tom, že by lhůta pro pořízení územní studie neměla přesahovat dobu pro vyhodnocování územního plánu jako takového, a měla by tak být určena v jednotkách let, maximálně 4 let, je akceptovatelný (odst. 78).

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

40. Odpůrce sice uvádí, že využil soudy akceptovanou lhůtu 4 let od vydání změny č. 1, soud k tomu konstatuje, že byť formálně tomu tak je, a zdánlivě je vlastnictví navrhovatelky podmínkou pořízení územní studie omezeno až od 11. 10. 2018, fakticky tomu tak je již od roku 2012 a celková maximální doba tohoto omezení je tedy plánována na 10 let, pokud nedojde k vypracování územní studie dříve. Soud tedy v daném případě hodnotil, zda je přiměřenou doba 10 let omezení vlastnictví navrhovatelky podmínkou pořízení územní studie a dále, zda nedošlo k nepřipustné diskriminaci při stanovení této podmínky vůči navrhovatelce.
41. Z rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, které je součástí změny č. 1, jsou patrné důvody, které vedly k zahrnutí podmínky vypracování územní studie, a rozhodnutí o námitkách ve vztahu k navrhovatelce hodnotí soud jako způsobilé věcného přezkumu. Těžiště důvodů spočívá v následující argumentaci odpůrce: *„Podmínka pořízení územní studie pro zastavitelné plochy č. 9, 11, 12a a 12b byla v územním plánu stanovena z důvodu zajištění a prověření koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání těchto ploch spolu se sousední zastavitelnou plochou č. 8, včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu. Jedná se o zásadní lokalitu pro budoucí vzhled obce a udržení vnějšího venkovského charakteru s ohledem na pohled ze skalní vyhlídky a jeho dopad na turistickou atraktivitu obce s významnou přírodní památkou. Tato nezbytnost nadále trvá. Na základě prověření v rámci zpracování Změny č. 1 byla podmínka pořízení územní studie vypuštěna u zastavitelné plochy č. 12a, protože se jedná o menší plochu o výměře 0,29 ha s předpokládanou výstavbou 1 rodinného domu, která je bezproblémově samostatně dopravně napojitelná přímo ze stávající komunikace i na technickou infrastrukturu, bez návaznosti na plochy č. 8, 9, 11, 12b a výstavbu zde je proto možné řešit i bez územní studie v rámci následných řízení (územní, stavební) nebo opatření. Ostatní zastavitelné plochy č. 8, 9, 11 a 12b jsou mnohem většího plošného rozsahu. Plochy č. 8 a 9 a č. 11 a 12b vzájemně se sebou sousedí. V případě ploch č. 8 a 9 se jedná o celkovou výměru 3,04 ha s předpokládaným počtem cca 17 rodinných domů, v případě ploch 11 a 12b o celkovou výměru 3,91 ha s předpokládaným počtem cca 21 rodinných domů. Jedná se tedy o dvě největší rozvojové plochy v obci, které mají vzniknout ve vzájemné blízkosti. Proto je zde nezbytně nutné zajistit vzájemnou koordinaci parcelace pozemků, vnějšího napojení na dopravní a technickou infrastrukturu i vnitřní vedení těchto tras uvnitř samotných ploch, včetně vymezení veřejných prostranství. Zároveň se jedná o velmi atraktivní (výhled na Tiské stěny) a pohledově exponované území, které se bude zásadně podílet na celkovém vnímání obrazu obce, proto je žádoucí, aby budoucí struktura zástavby splňovala vysoké urbanistické a architektonické nároky. Z těchto důvodů je pro obec vypuštění podmínky zpracování a zaevidování územní studie v tomto prostoru nepřijatelné. Při tomto vymezení nehraje roli to, že pozemky v plochách č. 9, 11, a 12b jsou ve vlastnictví pí. Mgr. R., ale právě a jenom výše uvedené skutečnosti. Obec v tomto postupuje zcela nediskriminačně, protože stejnou podmínku stanoví i sama pro sebe – pozemky v ploše č. 8 jsou ve vlastnictví obce Tisá.*
42. Vypuštění podmínky zpracování územní studie pro zastavitelné plochy č. 9, 11 a 12b, by bylo v rozporu s pokyny pro zpracování návrhu Změny č. 1 vyplývajícími ze Zprávy o uplatňování Územního plánu Tisá za období 06/2012 – 06/2018 schválené Zastupitelstvem obce Tisá usnesením č. 162/2016 ze dne 27. 6. 2016. Z pokynů obsažených v této Zprávě vyplývá, že měla být prověřena možnost vyjmutí některých zastavitelných ploch nebo jejich částí z ploch, pro které je podmínkou rozhodování v území zpracování územní studie. Toto se týkalo zejména zastavitelných ploch 8, 9, 12a a 16a, u kterých je možnost samostatného napojení na stávající
- Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

dopravní a technickou infrastrukturu, nikoliv zastavitelných ploch č. 11 a 12a. Vypuštění podmínky pro plochu č. 9 bylo v souladu se Zprávou prověřeno, na základě tohoto prověření zde byla podmínka zachována, stejně tak pro plochu č. 8 ve vlastnictví obce Tisá.“

43. Jak plyne z územního plánu a změny č. 1 v těsném sousedství odpůrce je přírodní památka skalní město zvané Tiské stěny. Plochy regulované podmínkou pořízení územní studie jsou pohledově exponovány k tomuto turisticky atraktivnímu místu, což je patrné i z grafické části změny č. 1. Zájem obce na podrobné regulaci a prověření možností zastavování těchto ploch je zájmem legitimním. Soud vzal v úvahu dosavadní průběh řízení, kdy otázka omezení obce co do možnosti stanovení lhůty pro pořízení územní studie nebyla dosud řešena ani zákonem ani judikaturou. Vedle toho je nutno zdůraznit, že po vydání rozsudku zdejšího soudu a využití možnosti podání kasační stížnosti odpůrcem, byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek a po podání ústavní stížnosti odpůrcem byla odložena vykonatelnost rozsudku zdejšího soudu i rozsudku Nejvyššího správního soudu. Otázka přiměřené lhůty k vypracování územní studie nebyla tak poměrně dlouhou dobu postavena najisto. Soud vzal i v úvahu, že většina z desetiletého plánovaného omezení vlastnického práva žalobkyně již v době vydání změny č. 1 uplynula. Soud tedy vyhodnotil, že bytí obecně lze konstatovat, že lhůta k vypracování územní studie v trvání 10 let je lhůtou dlouhou, vzhledem k okolnostem daného případu tuto celkovou hraniční lhůtu akceptuje.
44. K námitce diskriminace navrhovatelky soud konstatuje, že podmínce pořízení územní studie nebyly podřízeny pouze plochy stěžovatelky, ale i plochy dalších vlastníků, včetně plochy vlastněné obcí Tisá. Při nahlédnutí do grafické části změny č. 1 soud zjistil, že plochy, pro něž byla stanovena podmínka zpracování územní studie, tedy plochy č. 8, 9, 11, 12b, 14, 15 a 31, jsou orientovány k Tiským stěnám ve stejném směru. Dále se soud ztotožňuje s odpůrcem, že plochy č. 9, 11, 12b svou blízkostí a rozlohou patří k významným a největším plochám v obci. Ostatní plochy č. 25, 26, 27 a 34, na které odkazuje navrhovatelka, jsou situovány v jiné části obce a jsou menší rozlohy. Ostatně pro malou rozlohu a snadnou dopravní napojitelnost nebyla opětovně ve změně č. 1 stanovena podmínka pořízení územní studie pro plochu č. 12a, která je rovněž ve vlastnictví navrhovatelky. Soud konstatuje, že neshledal nepřipustnou diskriminaci při stanovení podmínky pořízení územní studie pro plochy č. 9, 11 a 12b.
45. Dále navrhovatelka napadla stanovenou etapizaci výstavby, upravenou v grafické části a v textové části změny č. 1 [kapitola JJ] spočívající v tom, že: „*Výstavbu v zastavitelných plochách č. 11 a 12b je možné zahájit až po zastavění 80 % zastavitelných ploch č. 8 a 9. Zastavěním se rozumí vydání správního aktu umožňujícího užívání staveb (např. kolaudační souhlas).*“
46. Odpůrce se při stanovení inspiroval již několikrát zmiňovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/2017, ve kterém je uvedeno (odst. 83, 84), že: „*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*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

uvolnění pozemků pro výstavbu) jsou transparentní a předvídatelné. Smyslem územního plánování je právě předvídatelnost a transparentnost změn v území. Územní studie by měla být podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace, neměla by ji však nabrazovat.

47. *Přehlednou etapizaci stanovenou přímo v územním plánu obec skutečně realizuje své právo na samosprávu, jehož se stěžovatel v ústavní stížnosti domáhá, neboť je to právě zastupitelstvo, kdo o etapizaci, jakožto součásti územního plánu v konečném důsledku rozhodne.“*
48. I s námitkami navrhovatelky proti etapizaci se odpůrce v rozhodnutí o námitkách vypořádal a mimo jiné i poukázal na to, že k připomínce navrhovatelky byly některé plochy z etapizace vyjmuty a plochy č. 11 a 12b byly přesunuty z III. do II. etapy výstavby. Dále mimo jiné uvedl, že zastavitelné plochy č. 11 a 12b, vymezené až v novém územním plánu (z roku 2012), jsou označné výměře téměř 4 ha, ležící v pohledově exponované poloze s ohledem na Tiské stěny, na okraji obce, a v územním plánu nebyly a nejsou plochy, které by svou velikostí a polohou byly s těmito plochami srovnatelné.
49. Je zřejmé, že zastavitelnost plochy 11 a 12b je vázána na postupné zastavování obce od zastavěných ploch dále do krajiny (viz kapitoly č. 3.1, 3.2., 9, 12 změny č. 1). Odpůrce tedy stanovil pořadí změn v území s odůvodněním, že takovým způsobem bude zajištěn postup výstavby směrem od centra obce do volné krajiny, tzn., že výstavba v největší zastavitelné ploše č. 11, která je nejvzdálenější od centra obce a v sousední ploše 12b, bude moci být realizována až po dosažení stanoveného stupně využití zastavitelných ploch blíže k centru, tzn. ploch č. 8 a 9 (kap. 12). Zájem na postupném stavebním rozvoji obce považuje soud za dostatečně legitimní a navíc ve změně č. 1 dostatečně vyjádřený a odůvodněný. Soud připomíná, že plochy č. 8 a 9 jsou srovnatelné velikosti a plocha č. 9 je ve vlastnictví navrhovatelky. Tato tedy může zastavěnost a tím i splnění první etapy zástavby sama ovlivnit. Námitka navrhovatelky, že je závislá na aktivitě jiného vlastníka, je vlastně obecnou námitkou proti etapizaci jako takové, neboť ta bude vždy ovlivněna činností vlastníků a dalších subjektů v plochách předchozích etap výstavby. Z tohoto důvodu soud tuto námitku považuje za nedůvodnou. Lze zde odkázat i na argumentaci k zavedení podmínky územní studie, neboť důvody pro zavedení etapizace ploch č. 8, 9, 11 a 12b zde byly zjevně obdobné, dané mimořádnou rozlohou, situováním těchto ploch, zejména odděleností od stávající zástavby a pohledem na Tiské stěny a z Tiských stěn. Ostatní plochy, na něž navrhovatelka poukazovala jako na srovnatelné, nesplňují všechny tyto aspekty současně. Soud sdílí názor vyslovený odpůrcem, že navrhovatelkou požadovaná vazba etapizace na počet osob v území je jen těžko představitelná a hlavně by se jednalo o prostředek nevhodný pro územní plánování.
50. Soud konstatuje, že obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č.j. 6 Ao 6/2010–103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudům nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006–74, č. 968/2006 Sb. NSS). Úlohou soudu je totiž bránit jednotlivce před excesy

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se proto soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny proto soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu, tj. že zrušení části územního plánu nebude znamenat podstatnou změnu poměrů ve vztahu k ostatním částem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

51. Na základě shora uvedené optiky soudu v dané věci 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. Soud má za to, že etapizace zavedená změnou č. 1 sice je zásahem do vlastnického práva navrhovatelky, avšak nikoliv zásahem nepřiměřeným či diskriminačním.
52. Dále navrhovatelka namítala, že nebylo vyhověno jejím návrhům na zařazení některých pozemků do změny č. 1, aby došlo ke změně jejich funkčního využití na zastavitelné.
53. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách mimo jiné k tomu uvedl, že požadavek na vymezení těchto ploch o celkové výměře přes 4 ha by představoval velký zásah do koncepce rozvoje obce stanovené v územním plánu obce Tisá. Podle závěrů vyhodnocení využití stávajících a nutnosti vymezení nových zastavitelných ploch se jedná o rozsah vymezení nových zastavitelných ploch v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Požadavek navrhovatelky je dle odpůrce nesrovnatelný s rozsahem zastavitelných ploch, které změna č. 1 vymezuje (celkem v části Tisá se vymezuje zastavitelných ploch pro bydlení pouhých 0,87 ha). Pozemky se nacházejí v jihozápadní části obce Tisá, v CHKO Labské pískovce. Možnost vymezení většiny těchto pozemků jako zastavitelných ploch byla opakovaně projednávána se Správou CHKO Labské pískovce již během pořizování územního plánu, vzhledem k tomu, že s jejich vymezením Správa CHKO nesouhlasila, nemohly být vymezeny jako zastavitelná plocha už tehdy při přijímání územního plánu z roku 2012.
54. Soud konstatuje, že podstatným účelem územního plánování je koordinace veřejných i soukromých záměrů změn v území, výstavby a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území (§ 18 odst. 3 stavebního zákona). Při koordinaci zájmů v území dochází z povahy věci ke střetům mezi zájmy soukromých subjektů i ke střetům s veřejnými záměry v území. Výsledkem těchto střetů nutně musí být stav, kdy přijatý územní plán bezesbytku neuspokojí představy každého. Jde však vždy o míru přiměřenosti takového omezení vzhledem ke konkrétním podmínkám v území. Právě proto, aby mohla být zachována tato přiměřenost zásahů do jednotlivých zájmů, je upraven proces přijímání územního plánu tak, aby dotčené osoby mohly v průběhu jeho přijímání uplatnit svá stanoviska (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 8 Ao 3/2010–194, www.nssoud.cz).
55. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

postupoval zákonem předepsaným způsobem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, www.nssoud.cz). Soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání, není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37; ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).

56. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.
57. Soud konstatuje, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelky je i v tomto směru přezkoumatelné a jsou z něj patrné důvody, proč návrhu navrhovatelky na zařazení dalších pozemků do změny č. 1 nebylo vyhověno. Soud poukazuje na to, že navrhovatelka požadovala změnu funkčního využití pozemků, které (s výjimkou pozemku p. č. „X“ a p. č. „X“) mají každý samostatně rozlohu v řádech tisíců m², zatímco nově zastavitelné plochy určené změnou č. 1 mají dohromady jen cca 8 700 m². Důvody odpůrce pro neproověrování možnosti určit další zastavitelné plochy z důvodů nepotřebnosti je logický, nerozporný a vycházející ze Zprávy o uplatňování Územního plánu Tisá za období 06/2012 – 09/2016, jak plyne z rozhodnutí o námitkách. Dále soud uvádí, že změna č. 1 nijak nezměnila poměry v území a nemohla zasáhnout do práv navrhovatelky. Soud nemůže pozitivně určovat obsah územního plánu a jeho změn podle představ navrhovatelky, ale toliko přezkoumává, zda územní plán nebo jeho změna nezasáhly do práv navrhovatelky nad zákonnou mez. To se v daném případě stát nemohlo, neboť změna č. 1 neobsahovala změnu funkčního využití pozemků navrhovatelky, a proto je její návrh i v tomto směru nedůvodný (srov. tento právní názor vyjádřený již dříve rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 8. 2018, č. j. 40 A 2/2018-77; ze dne ze dne 9. 1. 2017, č. j. 40 A 5/2016-96, www.nssoud.cz).
58. Navrhovatelka výslovně brojila i proti zařazení pozemků p. č. „X“ a „X“ do nově vymezované zastavitelné plochy č. Z1/4 z důvodů, že stavby na těchto pozemcích jsou využívány v rozporu se zákonem a provozem s nimi souvisejícím je navrhovatelka obtěžována.
59. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách mimo jiné k námitce navrhovatelky uvedl, že podmínky pro plochu Z1/4 nebyly upraveny, a to z toho důvodu, protože plocha Z1/4 již je vymezena jako plocha bydlení individuálního venkovského, což je zcela v souladu s obytným charakterem území (stejně je vymezena např. i sousední plocha č. 36). Podrobněji stanovit regulativy usměrňující činnost v této ploše, například ke zmírnění hluku v nočních hodinách, průjezdu a nevhodného parkování, není v měřítku a podrobnosti územního plánu možné, jednalo by se o rozpor se zákonem. Z těchto důvodů tedy není důvod ani měnit podmínky využití této plochy, ani není možnost je doplňovat o podrobnější podmínky, které by dle navrhovatelky měly usměrňovat dopady z nynějšího nelegálního provozu (hluk v nočních hodinách, který způsobují návštěvníci podniku, průjezd a nevhodné parkování v okolí objektu). Námitky se netýkají problematiky řešitelné v rámci územního plánu, jsou směřovány proti konkrétnímu provádění a užívání Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

stavby a řešení případné nelegální činnosti je plně v kompetenci příslušného stavebního úřadu.

60. Soud konstatuje, že v tomto případě se odpůrce námitkami navrhovatelky řádně zabýval a vypořádal je ve svém rozhodnutí o námitkách, které jsou přezkoumatelné.
61. Podle § 43 odst. 1 věta první stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
62. Soud uvádí, že územní plán je relativně obecný nástroj územního plánování, který nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. Účelem územního plánu není hodnotit dosavadní jednání vlastníků regulovaných pozemků a podle toho stanovovat jejich regulaci jako sankci či odměnu za jejich jednání. Pokud navrhovatelka namítá, že je porušován stavební zákon neoprávněným užíváním staveb na sousedních pozemcích, nezbývá než ji odkázat na příslušný stavební úřad, který je oprávněn projednávat i přestupky spočívající v užívání staveb v rozporu s kolaudačním rozhodnutím či souhlasem (§ 13, § 178 odst. 1 stavebního zákona).
63. Soud nepovažoval za nutné provádět dokazování podklady k zadání územní studie, které předložil odpůrce, neboť ty byly vypracovány až po vydání napadené změny č. 1 a tato skutečnost by nemohla změnit právní hodnocení zákonnosti této změny územního plánu.
64. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu obce Tisá ze dne 24. 9. 2018, č. j. 1202/18/OÚ, je nedůvodný a podle § 101d odst. 2 s. ř. s. výrokem I. návrh zamítl.
65. Navrhovatelka nebyla ve svém návrhu úspěšná, proto jí soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal. Odpůrce v řízení úspěšný byl, neboť jeho opatření obecné povahy obstálo. Vzhledem k tomu, že se v daném případě jedná o složitou právní problematiku, přičemž k vypracování územního plánu a jeho změně je nutná externí odborná pomoc a odpůrce s přihlédnutím k personálnímu vybavení nemohl zajistit kompetentní obhajobu návrhem napadené změny územního plánu vlastními silami, rozhodl soud výrokem II. rozsudku, že podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. je navrhovatelka povinna odpůrci nahradit náklady řízení ve výši 18 767 Kč, které se skládají z částky 9 300 Kč za 3 úkony právní služby právního zástupce odpůrce Mgr. Jiřího Hladíka, advokáta, po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, dále jen „AT“, a to převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a) AT a 2x podání vyjádření - § 11 odst. 1 písm. d) AT, dále z částky 900 Kč za s tím související 3 režijní paušály po 300 Kč podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 AT, z náhrady cestovného z Brna k soudu zpět za účelem nahlédnutí do spisu dne 22. 11. 2019 ve výši 3 710 Kč (osobní automobil Škoda Octavia spotřeba 6,2 l/100km, vzdálenost celkem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

600 km), dále z náhrady za promeškaný čas za cestu k soudu a zpět podle § 14 AT ve výši 1 600 Kč (8x půlhodiny) a z částky 15 510 Kč odpovídající 21% DPH z částky 3 257 Kč dle § 47 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 22. ledna 2020

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)