



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **A. K.**
bytem X
zastoupený obecnou zmocněnkyní J. K.
bytem X

proti
odpůrci: **město Dobříš**
sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš
zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. X územního plánu města D.
vydané usnesením Zastupitelstva města D. č. X ze dne X,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. X územního plánu města D. vydaná usnesením Zastupitelstva města D. č. X ze dne X, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v textové části (příloha č. 1) na str. 8 v bodě 1.21. ve slovech „- první věta odstavce za tabulkou se mění, nové znění *Pro pořízení územních studií se obecně stanovuje lhůta 5 let od vydání poslední změny územního plánu.*“, a to ve vztahu k zastavitelné ploše (ploše změn) ZX(X) s funkčním využitím X v sektoru města X – B..
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradu nákladů řízení částku 5 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 1. 11. 2018 a upraveným podáním ze dne 21. 1. 2019, se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny č. X územního plánu města D. vydané usnesením Zastupitelstva města D. č. X ze dne X (dále jen „změna č. X územního plánu“) v její textové části, a to poslední odrážce bodu 1.21. ve slovech: „- první věta odstavce za tabulkou se mění, nové znění *Pro pořízení územních studií se obecně stanovuje lhůta 5 let od vydání poslední změny územního plánu.*“

Obsah návrhu

2. Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že je spoluvlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. D. (dále jen „pozemek navrhovatele“), který je součástí lokality ZX(X), na které je vymezena plocha X (se způsobem funkčního využití bydlení v rodinných domech – městské a příměstské). Rozhodování o změnách v této lokalitě bylo územním plánem města D. ze dne 2X, č. j. X (dále jen „územní plán“), podmíněno pořízením územní studie. Změna č. X územního plánu v bodě 1.21. nahradila původní lhůtu pro pořízení územních studií lhůtou pěti let od vydání poslední změny územního plánu, čímž je navrhovateli bráněno v umístění rodinného domu na jeho pozemek.
3. V rámci návrhových bodů navrhovatel předně namítl, že územní plán ve znění změny č. X v rozporu s § 43 odst. 2 větou druhou zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona 264/2016 Sb. (dále jen „stavební zákon“), nestanoví lhůtu pro vložení dat o územních studiích do evidence územně plánovací činnosti a toliko určuje lhůtu pro jejich zpracování. Tato lhůta nebyla obsažena ani v původním územním plánu ani v následující změně č. X ze dne X (dále jen „změna č. X územního plánu“). Úkol prověřit změny využití lokality ZX(X) územní studií proto k 1. 1. 2017 pozbyl platnosti podle přechodného ustanovení čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb. K tomu navrhovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 80/2015 – 105 [všechna citovaná rozhodnutí krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) jsou dostupná na www.nssoud.cz]. Odpůrce přesto změnou č. X územního plánu lhůtu k pořízení územních studií prodloužil.
4. Dále navrhovatel namítl, že pětiletá lhůta k pořízení územních studií ode dne vydání poslední změny územního plánu je nepřiměřená. Od vydání územního plánu již dvakrát došlo k prodloužení této lhůty a nyní v součtu činí dvanáct let. Po tuto dobu je v podstatě blokována výstavba na pozemku navrhovatele, ačkoliv je součástí zastavitelné plochy, k čemuž navrhovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015 – 131. Nebyla dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Z odborné literatury i rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 – 103 (publ. pod č. 3588/2017 Sb. NSS) plyne, že lhůta by

neměla přesahovat dobu čtyř let, ve které dochází k vyhodnocování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Nemělo by docházet k jejímu opakovanému prodlužování. Lhůta je v rozporu s hmotným právem ve smyslu čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vytvořeného v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 (publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), neboť podle § 43 odst. 2 stavebního zákona musí být přiměřená. Dále navrhovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103 (publ. pod č. 2396/2011 Sb. NSS). Ke své procesní pasivitě v dřívějších řízeních navrhovatel uvedl, že vlastníkem pozemku se stal až ke dni 17. 3. 2015, tj. v době účinnosti změny č. X územního plánu; při projednání změny č. X byl pasivní, neboť „*důvěřoval legitimnímu procesu*“ a nepovažoval za nutné kontrolovat, zda odpůrce dostojí svým zákonným povinnostem.

5. Konečně navrhovatel namítl, že změna č. X územního plánu je nepřezkoumatelná. Z jejího odůvodnění neplyne, proč byla stanovena další pětiletá lhůta pro pořízení územní studie pro lokalitu ZX(X) a v čem spočívá její přiměřenost. Není patrné, podle jakého kritéria byly vybrány lokality podmíněné územními studiemi. Mělo být stanoveno odůvodněné pořadí zpracování studií. Úvahy odpůrce nejsou obsaženy v žádném ze samostatných dokumentů, které jsou součástí změny č. X územního plánu.

Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že územní plán stanovil v části An) pořadí změn v území (etapizaci), podle které má v lokalitě ZX(X), kde se nachází pozemek navrhovatele, dojít k zástavbě až v poslední etapě. Podmínky etapizace v současné době nejsou splněny, pozemek navrhovatele tedy nelze zastavět, i pokud by podmínka územní studie nebyla stanovena. Proces pořizování územní studie pro uvedenou lokalitu byl právě z tohoto důvodu Městským úřadem D. ukončen. Pořizování územních studií je s etapizací provázáno, neboť jejich součástí má být prověření potřeby zastavění předmětných ploch v daném čase, tj. až v době, kdy bude výstavba možná s ohledem na etapizaci. Podmínka zpracování územních studií posiluje právní jistotu vlastníků pozemků, neboť v nich bude prověřeno i splnění podmínek etapizace. Územní plán obsahuje zdůvodnění, proč je pro lokalitu ZX(X) nutné zpracovat územní studii. Dále odpůrce uvedl, že územní plán i následující změny stanoví lhůtu pro vložení dat o územních studiích do evidence územně plánovací činnosti, což plyne z jeho systematiky, konkrétně z názvu části Al). Podmínka prověření územní studií tedy nepozbyla platnosti podle přechodného ustanovení čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb. Dále odpůrce uvedl, že otázku přiměřenosti délky lhůty pro vložení dat je nutno podřadit pod pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, o čemž svědčí i navrhovatelem uváděný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 4/2015. Navrhovatel v průběhu přípravy změny č. X územního plánu nepodal námitky ani připomínky, což podle rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2018, č. j. 4 As 49/2018 – 36, brání přezkumu námitek proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Tomu se podle rozsudku NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 – 49, přičítá i pasivita jeho právních předchůdců. Navrhovatelem tvrzené důvody pasivity nelze z pohledu judikatury NSS považovat za relevantní. Pasivita navrhovatele pak souvisí i s odůvodněním regulace, k čemuž odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 – 33. Pořadí zpracovávání územních studií je předurčeno etapizací. Odpůrce ani pořizovatel při pořizování územních studií nepostupují liknavě, neboť je omezují podmínky etapizace. Pozemek navrhovatele byl i přes podmínění územní studií

vymezen jako zastavitelná plocha, neboť obdobně byl regulován předchozím územním plánem odpůrce z roku 2001. Konečně odpůrce uvedl, že navrhovatel není věcně legitimován, neboť i v případě zrušení podmínky pořízení územní studie by svůj pozemek nemohl zastavět pro nesplnění podmínek etapizace.

Podmínky řízení

7. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
8. Územní plán se vydává na základě § 43 odst. 4 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci byla změna č. X územního plánu skutečně vydána formou opatření obecné povahy (opatření obecné povahy ze dne X, č. j. X). Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona 298/2016 Sb. (dále jen „správní řád“), oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 23. 2. 2017 a sejmuta dne 13. 3. 2017. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán tak nabyl účinnosti dne 10. 3. 2017. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
9. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS) je v řízení o návrhu na zrušení územního plánu aktivně procesně legitimován spoluvlastník pozemku, který je územním plánem regulován (viz bod 36 cit. usnesení). Navrhovatel tvrdil, že napadeným opatřením obecné povahy bylo zkráceno jeho vlastnické právo. Současně doložil výpisem z katastru nemovitostí ze dne 7. 9. 2018 (list vlastnictví č. X pro k. ú. D.), že je spoluvlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. D.. Tento pozemek je součástí lokality ZX(X), pro niž je územním plánem stanovena podmínka prověření územní studií. Změna č. X územního plánu přitom změnila lhůtu k jejímu pořízení, tedy mění podmínky pro (stavební) využití pozemku navrhovatele. Soud má proto za to, že navrhovatel předložil relevantní tvrzení o dotčení své právní sféry a je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení změny č. X územního plánu.
10. K názoru odpůrce, že navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace, soud jen ve stručnosti uvádí, že není podstatné, zda navrhovateli brání ve výstavbě vedle podmínky zpracování územní studie i etapizace, neboť každé další omezení vlastnických práv navrhovatele pochopitelně zhoršuje jeho právní postavení a samostatně zasahuje do jeho právní sféry. Ostatně, po navrhovateli nelze žádat, aby se svým návrhem vyčkával až do chvíle, kdy překážka etapizace odpadne, neboť k tomu by v daném případě zjevně došlo až po uplynutí lhůty k podání návrhu podle přechodného ustanovení čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb.

11. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu, opraveném podáním ze dne 21. 1. 2019, jednoznačně vymezil, čeho se domáhá. Soud na tomto místě poznamenává, že změnu návrhového petitu podáním navrhovatele ze dne 21. 1. 2019 nepovažuje za provedenou v rozporu s § 101b odst. 2 větou druhou s. ř. s. Původním petitem se navrhovatel domáhal, aby soud zrušil část dokumentu [řádek ZX(X) v tabulce v kapitole A1], který výstavbu v lokalitě ZX(X) podmiňoval zpracováním územní studie] nazvaného „Územní plán D., Srovnávací text s vyznačením změn, Textová část (A)“, který je však jen přílohou tvořící odůvodnění změny č. X územního plánu. Z návrhových bodů uplatněných již v návrhu bylo nicméně zřejmé, že navrhovatel brojil proti závazné části změny č. X územního plánu, a to v té části, již byla změněna lhůta pro pořízení územní studie. Právě tuto část změny č. X územního plánu označil za nepřezkoumatelnou a lhůtu, která byla v této části stanovena, za nepřiměřenou a nezákonnou. Nastíněný vnitřní rozpor návrhu dostatečně neobjasňovalo ani konstatování navrhovatele na str. 13 a 14 návrhu, že samotné odstranění lhůty (z výroku nebo shora uvedeného srovnávacího textu) by nezákonnost změny č. X územního plánu neodstranilo. Plyne z něj totiž maximálně to, že navrhovatel chtěl docílit zrušení podmínky zpracování územní studie ve vztahu k lokalitě ZX(X), čemuž odpovídá znění původního petitu, avšak domníval se, že jím namítanou nezákonnost změny č. X územního plánu nelze odstranit vypuštěním nově stanovené lhůty z její závazné části, neboť v takovém případě by územní plán nadále existoval v rozporu se zákonem v podobě, která by nestanovila vůbec žádnou lhůtu pro vypracování územní studie. Ani tato (navíc mylná) argumentace však nevysvětlila, proč navrhovatel žádal zrušení právně nezávazné části odůvodnění změny č. X územního plánu, ačkoliv návrhová argumentace evidentně směřovala proti její závazné části, se kterou nesouhlasil, považoval ji za nezákonnou a zkracující jeho vlastnické právo.
12. Původní petit návrhu na straně jedné a návrhové body na straně druhé byly ve vzájemném rozporu, a soud tedy nemohl posoudit původní návrh jako nerozporný a prostý vad. Soud proto navrhovatele přípisem ze dne 6. 12. 2018 na uvedenou vadu upozornil, na což navrhovatel reagoval úpravou petitu do nynějšího znění, které již s návrhovými body koresponduje. Úprava petitu v daném případě není v rozporu s koncentrační zásadou upravenou v druhé větě § 101b odst. 2 s. ř. s., jež stanoví: „*Obsahuje-li návrh tyto náležitosti [náležitosti podle věty první – obecné náležitosti podání a návrhové body], nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části [...].*“ Pouze podání perfektního návrhu, jenž je prostý vad a obsahuje všechny náležitosti, je předpokladem pro uplatnění koncentrace podle citovaného ustanovení. V daném případě však původní návrh těmto nárokům neodpovídal.
13. Návrh dále kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný (srov. přechodné ustanovení čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb.). Soud tedy mohl přistoupit k projednání věci samé.

Posouzení věci

14. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006

Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: (1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; a (5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Novelou formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 – 47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

15. Krajský soud v Praze přezkoumal změnu č. X územního plánu v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
16. Soud na úvod konstatuje, že předmětem řízení je v dané věci změna č. X územního plánu. Navrhovatelovy námitky proti změně č. X územního plánu či původnímu územnímu plánu jsou irelevantní, neboť při přezkumu změny územního plánu není možné brojit proti řešení přijatému v rámci dřívější regulace (srov. bod 49 rozsudku NSS ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018 – 44).
17. Navrhovatel předně namítl, že změna č. X územního plánu neobsahuje určení lhůty k vložení dat o územních studiích do evidence územně plánovací činnosti. S tím nelze souhlasit. Soud se v tomto ohledu ztotožňuje s názorem odpůrce, že jednotlivé části územního plánu je třeba vykládat systematicky, v kontextu jeho celku a nikoliv izolovaně (srov. např. bod 25 rozsudku NSS ze dne 6. 4. 2018, č. j. 3 As 93/2017 – 63). Změna č. X územního plánu v bodě 1.21. nahradila dosavadní znění věty první za tabulkou v kapitole A1) větou: „Pro pořizování územních studií se obecně stanovuje lhůta 5 let od vydání poslední změny územního plánu.“ Zmíněná kapitola A1) je přitom nazvána: „Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je prověření změn jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování, a dále stanovení lhůty pro pořizování územní studie, její schválení a **vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti**“ (zvýraznění doplněno). Je tedy zřejmé, že lhůtou pro „pořizování“ je míněna lhůta, v níž mají být územní studie zpracovány, schváleny a data o nich mají být vložena do evidence územně plánovací činnosti. To je ostatně také v souladu s § 30 stavebního zákona, který upravuje proces pořizování územní studie: podle odst. 4 je posledním krokem pořizování (poté, co je územní studie schválena pořizovatelem) právě podání návrhu na vložení dat o studii do evidence územně plánovací činnosti. Odpůrce tedy v bodě 1.21. změny č. X územního plánu v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona lhůtu pro vložení dat o územních studiích do evidence územně plánovací činnosti stanovil, byť tak učinil zčásti prostřednictvím nadpisu dané kapitoly územního plánu, resp. citace názvu této kapitoly ve změně č. X územního plánu.
18. S ohledem na to, že obdobná formulace byla v územním plánu ve znění změny č. 1 obsažena i k 1. 1. 2017 (pouze počátek lhůty byl určen odlišně ke dni vydání změny č. 1 územního plánu), nemohl úkol prověřit změny využití územní studií pozbýt platnosti podle čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb. K tomu lze též dodat, že i kdyby se tak stalo, nebylo by to důvodem ke zrušení napadené části změny č. X územního plánu. Pokud by se

uplatnilo citované přechodné ustanovení, znamenalo by to zánik podmínky pořízení územních studií *ex lege* – tedy jako by příslušná část územního plánu byla vypuštěna. K jejímu znovuzavedení by ji bylo třeba do územního plánu opět vložit. Toliko samotné stanovení nové lhůty k pořízení územních studií by proto nic neměnilo na tom, že podmínka v minulosti zanikla a nadále neexistuje. Takový postup by byl sice neefektivní (rozhodování v území by stále nebylo podmíněno územní studií a marné uplynutí lhůty by nemohlo přivodit opětovný zánik již zaniklé podmínky, jak to předpokládá § 43 odst. 2 část věty druhé za středníkem stavebního zákona), avšak zákon jej nevylučuje. K odkazu navrhovatele na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 80/2015 – 105, lze jen dodat, že tento rozsudek byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 As 186/2016 – 42, mj. i z toho důvodu, že krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže posuzovat zákonnost územního plánu (tedy ani přiměřenost délky lhůty pro pořízení územní studie) a popř. jej při zjištěné nezákonnosti neaplikovat (a dovodit z toho zánik podmínky pořízení územní studie podle čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb; viz body 28 a 29 rozsudku). Návrhový bod je proto nedůvodný.

19. Dále navrhovatel namítal, že stanovení lhůty k pořízení územní studie je odůvodněno nepřezkoumatelně a že nově stanovená lhůta k pořízení územních studií je nepřiměřená. Z obsahu správního spisu plyne, že navrhovatel byl v průběhu projednávání změny č. 2 územního plánu procesně pasivní, neboť nepodal námitky ani připomínky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. To sám navrhovatel v návrhu uznává a svou pasivitu odůvodňuje tím, že je vlastníkem svého pozemku až od 17. 3. 2015, a že „*důvěřoval legitimnímu procesu při projednání*“ a nepovažoval za nutné „*kontrolovat, zda odpůrce dostojí zákonnosti*“. Tyto skutečnosti však nelze považovat za důvody, které by navrhovateli objektivně (srov. např. bod 32 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS) znemožnily podat námitky či připomínky. V době, kdy bylo možné námitky vznášet (veřejné projednání se poprvé konalo dne 25. 5. 2016), již vlastníkem pozemku byl a jak navíc správně uvedl odpůrce, přičítala by se navrhovateli i případná procesní pasivita jeho právního předchůdce (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 – 49). Rovněž tvrzení, že navrhovatel neshledával potřebným se zajímat o proces přípravy změny č. X územního plánu, nevypovídá nic o tom, že by mu v uplatnění procesních práv bránila jakákoliv překážka *objektivního* charakteru.
20. Obecně lze k otázce přezkoumatelnosti uvést, že odůvodnění opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně na základě § 174 odst. 1 správního řádu, obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 (publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Je pravdou, jak s odkazem na rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 – 33, upozorňuje odpůrce, že procesní pasivita navrhovatele má vliv na nároky, které je třeba klást na odůvodnění změny č. 2 územního plánu, a po odpůrci proto nebylo možné žádat, aby uvedl důvody prodloužení lhůty pro pořízení územní studie konkrétně ve vztahu k pozemku navrhovatele. V takovém případě zásadně postačí přijatou regulaci odůvodnit alespoň v obecné rovině (srov. bod 20 a násl. rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 – 39).
21. Nicméně zásadní nezákonnost, pro kterou je potřeba územní plán zrušit i přes pasivitu navrhovatele, představuje případ, kdy je odůvodnění natolik nedostatečné (obecné), že

fakticky zcela chybí (srov. bod 41 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53, a tam citovanou judikaturu). Tak tomu je i v projednávané věci. Z odůvodnění změny č. 2 územního plánu nejen, že není zřejmé, proč se odpůrce rozhodl, že je nutné prodloužit lhůtu k pořízení územních studií pro lokality, jejichž využití je jimi podmíněno, ale není v něm dokonce ani zmínka o tom, že se tato lhůta mění. S ohledem na to, o jak závažný zásah do vlastnických práv se jedná (až na dalších pět let je na dotčených pozemcích prakticky vyloučena jakákoliv výstavba, ledaže dojde k pořízení územní studie) a kolika pozemků se týká (viz územní plán ve znění změny č. X, podle kterého není územní studie dosud zpracována pro šestnáct z dvaceti tří dotčených lokalit), bylo povinností odpůrce alespoň obecně (ideálně ve vztahu ke každé lokalitě) uvést, proč byla potřeba lhůtu k pořízení územních studií prodloužit, proč byla prodloužena shodně pro všechny dotčené lokality (proč by nebylo vhodné lhůty pro jednotlivé lokality odstupňovat, např. v závislosti na etapizaci, kterou odpůrce nyní zmiňuje ve svém vyjádření), a proč se rozhodl, že má být tato lhůta automaticky prodloužována s každou poslední změnou územního plánu. Jakákoliv úvaha týkající se těchto otázek v odůvodnění změny č. X územního plánu chybí. Proto nelze než uzavřít, že napadená část změny č. X územního plánu je v tomto rozsahu nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Jen pro úplnost soud připomíná, že nedostatky odůvodnění není možné podle ustálené judikatury NSS nahradit vyjádřením k návrhu (srov. obdobně např. bod 11 rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 245/2017 – 32). Bylo na odpůrci, aby provázanost územních studií s etapizací vysvětlil již v odůvodnění změny č. 2 územního plánu, což však neučinil. Tento návrhový bod je proto důvodný.

22. S ohledem na zjištěnou nepřezkoumatelnost dotčené části změny č. X územního plánu se soud již nezabýval vypořádáním navazující námitky týkající se tvrzené nepřiměřenosti lhůty k pořízení územních studií.

Závěr a náklady řízení

23. S ohledem na výše uvedené závěry soud zrušil za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů část napadené změny č. 2 územního plánu, jak je uvedeno v prvním výroku, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). V souladu se zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů soudní moci do činnosti veřejné správy však soud omezil účinky zrušujícího výroku pouze na zastavitelnou plochu ZX(X), v níž se nachází pozemek ve vlastnictví navrhovatele. Tato plocha představuje jeden celek, v jehož rámci se uplatňuje totožná regulace, a bylo by tedy v rozporu s účelem územního plánování, aby byl z této regulace vyňat pouze pozemek navrhovatele. Z tohoto důvodu byla předmětná část změny č. X územního plánu zrušena ve vztahu k celé této ploše.
24. Ve vztahu k ostatním zastavitelným plochám vymezeným v původním územním plánu (ve znění jeho pozdějších změn), na něž lhůta k pořízení územní studie a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti rovněž dopadá, navrhovatel není aktivně věcně legitimován, resp. svoji aktivní legitimaci netvrdil. Zrušení uvedené lhůty i ve vztahu k těmto ostatním plochám by tedy představovalo vybočení z účelu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž je ochrana subjektivních veřejných práv navrhovatele. Navíc by takovým postupem bylo zasaženo do právní jistoty odpůrce a dalších adresátů regulace obsažené ve změně č. X územního plánu. Z tohoto důvodu soud návrh ve zbytku zamítl (§ 101d odst. 2 druhá věta s. ř. s.).

25. Soud dodává, že důsledkem zrušení změny územního plánu je, že se obnovuje stav, který tu byl před jejím vydáním (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 – 31). To znamená, že územní plán odpůrce se ve zrušené části [ve vztahu k zastavitelné ploše ZX(X)] vrací do podoby, ve které byl ve znění změny územního plánu č. 1, včetně s tím souvisejících zákonných následků. Nebyla-li tedy územní studie pro zastavitelnou plochu ZX(X) pořízena ve lhůtě stanovené změnou územního plánu č. X, došlo podle § 43 odst. 2 části věty druhé za středníkem stavebního zákona k zániku omezení změn v tomto území požadavkem na pořízení územní studie.
26. Ve věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval přiměřeně podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud neprovedl důkazy navrhované navrhovatelem v návrhu a odpůrcem ve vyjádření, neboť jde buď o listiny, které jsou součástí správního spisu (územní plán a jeho změna č. X a změna č. X včetně příloh), jehož obsah nemusí být předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS), anebo byly navrženy k prokázání skutečností, které nejsou pro posouzení věci rozhodné. Provádění těchto důkazů proto soud shledal nadbytečným.
27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel se domáhal ochrany svých práv pouze ve vztahu k regulaci pozemku navrhovatele nacházejícího se v zastavitelné ploše ZX(X), a ve vztahu k této lokalitě byl s návrhem zcela úspěšný. Petit návrhu, jímž se domáhal zrušení předmětné části změny č. X územního plánu ve vztahu ke všem zastavitelným plochám, na něž se předmětná regulace vztahuje, byl sice formulován nepřiléhavě a v širším rozsahu, než by odpovídalo navrhovatelově aktivní legitimaci, což také vedlo k částečnému zamítnutí návrhu, nicméně tato část návrhového petitu není z hlediska dosažení ochrany navrhovatelových práv a výsledku řízení určující. Z tohoto důvodu soud uložil odpůrci povinnost plně nahradit navrhovateli důvodně vynaložené náklady řízení, které tvoří pouze zaplacený soudní poplatek za podání návrhu ve výši 5 000 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

Praha 20. června 2019

Mgr. Jitka Zavřelová , v. r.
předsedkyně senátu