



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

navrhovatele: **H. d.**, IČO X
sídlem D. 402, X H. I-M.
zastoupený advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

proti
odpůrci: **Město Hranice**
sídlem Pernštejnské náměstí 1, 753 01 Hranice
zastoupené advokátem JUDr. Jiřím Novákem
sídlem Sokolská 60, 120 00 Praha 2

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Hranic, vydaného dne 28. 4. 2016,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Navrhovatel se návrhem podaným ke krajskému soudu dne 15. 11. 2018 domáhal zrušení Opatření obecné povahy č. j. OSUZPD/5666/16, Územního plánu Hranic (dále jen „územní plán“), vydaného usnesením Zastupitelstva města Hranice ze dne 28. 4. 2016, č. j. 270/2016-ZM 13, v části stanovující podmínku zpracování územní studie US X-Hranice-P. z. P. a územní studie US X-Hranice-S. s. silnic I/47 a II/440, a to v textové i grafické části.

II. Podstata věci

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

2. Územní plán v textové části I. A územního plánu, v části I. A. I) na str. 72 a 73 vymezil plochy a koridory, ve kterých bylo rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Odpůrce popsal účel zpracování územních studií na str. 72 textové části územního plánu takto: „Územní plán Hranic navrhuje plochy, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Účelem pořízení těchto studií je ověření optimálního využití plochy, její parcelace a základní prvky výškového a prostorového uspořádání, včetně řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vymezení ploch veřejných prostranství v minimálním rozsahu 1000 m² na každé 2 ha zastavitelných ploch bydlení, rekreace, občanského vybavení nebo smíšené obytné (do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace“. Odpůrce na str. 72 a 73 textové části územního plánu vymezil deset územních studií, přičemž pro posuzovanou věc jsou rozhodné dvě územní studie. První studie byla označena jako ÚS X – Hranice – P. z. P. (dále jen „ÚS X“) a zahrnovala zastavitelnou plochu Z X. Lhůta pro pořízení územní studie ÚS X byla stanovena na 4 roky. Druhá pro posuzovanou věc rozhodná územní studie byla označena jako ÚS X – Hranice – S. s. silnic I/47 a II/440 (dále jen „ÚS X“). Zahrnovala plochy přestavby P 39 a P 40, zastavitelné plochy Z X, Z X, Z X, Z X, Z X, Z X, Z X a Z X a rezervní zastavitelné plochy R X, R X a R X. Odpůrce k této studii uvedl, že „kromě obecných úkolů uvedených v bodě 1. této kapitoly bude účelem této studie také návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací, které vyhoví podmínkám provozu a bezpečnosti a plynulosti dopravy, stanoveným správci dotčených silnic. Rovněž budou prověřeny prostorové možnosti trasy této spojky vedené v zájmovém území železnice, kde bude navrženo mimoúrovňové křížení s dráhou.“ Lhůta pro pořízení územní studie ÚS X byla stanovena na 4 roky.
3. Navrhovatel je vlastníkem 19 pozemků v katastrálním území Hranice na LV č. X. Jeho pozemky parc. č. X, X, X a X jsou dotčeny zpracováním územní studie ÚS X, zbylé pozemky územní studií ÚS X. Navrhovatel nabyl předmětné pozemky na základě kupních smluv v období 8. 4. 2016 až 15. 2. 2017 a ve veřejné dražbě usnesením Exekutorského úřadu Ostrava ze dne 15. 9. 2014, tedy až po prvním veřejném projednání návrhu územního plánu, které se uskutečnilo dne 2. 7. 2014.
4. Odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 21. 12. 2015, č. j. OSUZPD/17418/15, oznámil konání opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu. Opakované veřejné projednání návrhu územního plánu v rozsahu úprav původního návrhu se uskutečnilo dne 3. 2. 2016. Účinnosti nabyl územní plán dne 18. 5. 2016.

III. Návrh

5. Navrhovatel v návrhu žádal, aby krajský soud zrušil územní plán v části stanovující podmínku zpracování územní studie ÚS X a ÚS X. Měl za to, že bylo omezeno jeho vlastnické právo tím, že změny v území byly podmíněny zpracováním územní studie ÚS Xa ÚS X.
6. Konkrétně namítal:
 - a) nedostatečné odůvodnění, proč musí být pro změny v území zpracována územní studie. Podle navrhovatele územní plán neodůvodňuje, proč by měly být územní studie ÚS X a ÚS X zpracovány. V územním plánu měl být vyjádřen racionální důvod, proč bylo nezbytné podrobit změny v území prověřování prostřednictvím územních studií a po dobu jejich zpracovávání znemožnit využití dotčeného území způsobem, který umožňuje

územní plán. Chybějící odůvodnění neumožňuje přezkoumat, zda odpůrce dodržel zásadu rovného zacházení, tedy zda zacházel rovně s navrhovatelem a vlastníky pozemků shodného funkčního využití v jiných částech města. Územní plán tak lze považovat za nepřezkoumatelný a krajský soud by z tohoto důvodu měl shledat návrh na zrušení opatření obecné povahy důvodným, ačkoli navrhovatel nepodal v průběhu přijímání územního plánu námitky;

b) nedostatečné odůvodnění délky lhůty pro zpracování územní studie. Územní plán stanovil lhůtu pro zpracování ÚS X a ÚS X v délce 4 roky, aniž by uvedl, proč zvolil lhůtu pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti v této délce. Jestliže zvolil odpůrce judikaturou předvídanou maximální lhůtu, byl povinen vysvětlit, proč nebylo možné určit lhůtu kratší. Bez odůvodnění lhůty lze těžko posuzovat její přiměřenost.

7. c) nezákonnost podmínění změn v území zpracováním územní studie. K ÚS X navrhovatel namítal, že účel a podmínky územní studie jsou stanoveny moc široce, ve skutečnosti jde spíše o požadavek na komplexní podrobnější zpracování územního plánu, v podstatě tedy regulačního plánu. Tím, že byla podmínka zpracování územní studie stanovena v rozporu se zákonem, došlo k nezákonnému omezení možnosti navrhovatele využít jeho vlastnické právo v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací na dobu 4 let. K ÚS X navrhovatel sdělil, že účel jejího zpracování je stanoven stejně obecně jako v případě ÚS X. Obecný účel územní plán rozšířil a konkretizoval pouze na str. 73 v bodě 1.10 kapitoly I. A. I textové části územního plánu. Navrhovatel namítal, že územní studie ÚS X slouží k prověření jiné trasy jednoho ze záměrů vymezených závazně v územním plánu, účelem ÚS X je tedy teprve hledání nové trasy koridoru obchvatu, nikoli řešení konkrétních skutečností v rámci koridoru obchvatu stanoveného v územním plánu.
8. Podle navrhovatele lze ÚS X považovat za studii, která má být podkladem pro změnu územního plánu. Zpracování takovéto studie však nemůže být podmínkou „*odložení využitelnosti území*“. Územní plán je podle navrhovatele vnitřně rozporný (viz bod 19 návrhu), protože odpůrce zaměnil institut územní studie jako podkladu pro změnu územního plánu a územní studie jako podmínky pro využití území.
9. Navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2003, z nějž vyplývá, že vhodnost území pro určité využití by měla obec prověřit případně i prostřednictvím územní studie předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má mít podle navrhovatele charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.
10. d) rozpor s principem proporcionality. Navrhovatel spatřoval porušení principu proporcionality v tom, že územní studie ÚS X a ÚS X nepřiměřeně omezují jeho vlastnické právo. Měl za to, že právní regulace opatření obecné povahy není v posuzované věci přiměřená, a to zejména z důvodu, že odpůrce nezdůvodnil, proč je nutné omezovat vlastnické právo navrhovatele podmínkou rozhodování o změnách v území až po zpracování územní studie. Podle navrhovatele neobsahuje územní plán odůvodnění účelu, podmínek a přiměřenosti lhůty pro zpracování studií.

IV. Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce navrhl, aby krajský soud návrh odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), případně dle § 101d odst. 2 s. ř. s. návrh zamítl. Měl za to, že navrhovatel nedodržel roční prekluzivní lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b s. ř. s. ve znění zákona č. 225/2017 Sb., nebyly tedy splněny podmínky řízení a krajský soud by měl z tohoto důvodu návrh odmítnout. Dále upozornil na to, že navrhovatel označil v návrhu nesprávného odpůrce. Jelikož územní plán vydává dle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce, je v posuzované věci pasivně legitimováno Zastupitelstvo obce Hranice, nikoli obec Hranice.
12. ad a) Odpůrce se nejprve zabýval námitkou navrhovatele, že nedostatečně odůvodnil, proč došlo k podmínění změn v území zpracováním územní studie. V této souvislosti odkázal na str. 1 odůvodnění územního plánu, kde v bodě a) Důvody pro pořízení územního plánu, části označené a. 1. 1. Hlavní cíle řešení, uvedl, že mezi hlavní cíle územního plánu patří přizpůsobit územní plán současným potřebám a záměrům obce, aktuálním potřebám a záměrům právnických a fyzických osob, dále koncepčně vyřešit chybějící dopravní a technickou infrastrukturu pro navrženou výstavbu a zpracovat územní plán v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Dále odpůrce odkázal na str. 212, přílohu č. 2, část označenou jako j. 12 odůvodnění územního plánu, kde zdůvodnil, proč je nutné pořídit územní studie ÚS X a ÚS X.
13. Podle odpůrce lze odůvodnění najít na str. 72 a 73 kapitoly I. A. I. textové části územního plánu. Zcela podrobné a konkrétní je pak odůvodnění ve vztahu k nutnosti pořízení ÚS X, v textové části územního plánu na str. 73, kde odpůrce uvedl, že *„kromě obecných úkolů uvedených v bodě 1. této kapitoly bude účelem této studie také návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací, které vyhoví podmínkám provozu a bezpečnosti a plynulosti dopravy, stanoveným správcí dotčených silnic. Rovněž budou prověřeny prostorové možnosti trasy této spojky vedené v zájmovém území železnice, kde bude navrženo mimoúrovňové křížení s dráhou.“* Nutnost pořízení předmětných územních studií tak byla odůvodněna nad rámec zákonné povinnosti dle § 13, přílohy 7, bod 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.
14. Odpůrce doplnil, že nelze posuzovat jednotlivé části územního plánu odděleně od ostatních. Územní plán odůvodnění nutnosti pořízení územních studií obsahuje a je přiměřené tomu, že proti požadavkům na pořízení územních studií ÚS X a ÚS X nebyla v průběhu pořizování územního plánu podána žádná námitka či připomínka. Pokud by navrhovatel námitky uplatnil, rozhodl by o nich odpůrce s podrobným odůvodněním, jako tomu bylo v případech jiných oprávněných subjektů.
15. ad b) K nedostatečnému odůvodnění 4leté lhůty pro zpracování územní studie odpůrce uvedl, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon“), řeší náležitosti územního plánu velmi obecně. Podrobněji je řeší vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Příloha č. 7 této vyhlášky, která má dle § 13 odst. 1 vyhlášky stanovit náležitosti obsahu územního plánu včetně jeho odůvodnění, nikde neuvádí povinnost odůvodnit lhůtu pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti. Tuto povinnost nelze odvodit ani s odkazem na stavební zákon a zákon č. 500/2004, správní řád (dále jen „s. ř.“). Pokud tedy žádný právní předpis neukládá povinnost speciálně zdůvodnit délku uvedené lhůty, nelze tuto povinnost vyžadovat.

16. Lhůta pro pořízení územní studie v délce 4 roky je přiměřená vzhledem k množství vymezených lokalit pro pořízení územní studie a k 4leté lhůtě pro vyhotovení zprávy o uplatňování územního plánu. Zastupitelstvo města ihned po vydání územního plánu schválilo usnesením ze dne 8. 9. 2016, č. 335/2016 - ZM 15, pořízení územní studie pro severovýchodní obchvat města a ještě téhož roku pořizovatel zahájil pořizování ÚS X. Délka doby pro pořizování územních studií byla ovlivněna složitými územními podmínkami, majetkoprávními vztahy a náročností technického řešení. ÚS X je již pořízena a 12. 6. 2018 byla vložena do evidence územně plánovací činnosti, vložení dat o schválení ÚS X do evidence územně plánovací činnosti se pak předpokládá na přelomu ledna a února 2019.
17. ad c) Odpůrce se dále vyjádřil k tvrzené nezákonnosti podmínění změn v území zpracováním územní studie. K požadavku na zpracování ÚS X uvedl, že vymezení zastavitelné plochy Z X, určené pro výrobu a skladování – lehký průmysl (VL) – P. z. P., předcházela řada jednání s dotčenými orgány a Krajským úřadem Olomouckého kraje, kdy se jednalo o vymezení průmyslové zóny krajského významu. Plocha pro podnikatelské aktivity byla z důvodu zamítavého stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu zmenšena, část převedena do územní rezervy a podmíněna zpracováním územní studie, která by měla řešit etapizaci výstavby. Stručné a výstižné odůvodnění, proč měla být zpracována tato územní studie, se nachází na str. 72 v bodě 1 textové části územního plánu a v odůvodnění územního plánu na str. 212.
18. K požadavku na zpracování ÚS X odpůrce sdělil, že stanovení podmínky pro rozhodování v území pořízením ÚS X vyplynulo z projednání s dotčenými orgány při společném jednání, a to s Ministerstvem dopravy a správcem silnice I/47, Ředitelstvím silnic a dálnic České republiky, s. p. (dále jen „ŘSD“). Ohledně území zasaženého ÚS X měl odpůrce možnost využít různé nástroje územního plánování, zvolil však řešení, které zasahuje co nejméně do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků. Pro ochranu území pro zamýšlený záměr mohl odpůrce zvolit územní rezervu nebo koridor, který by pro vlastníky pozemků přinesl daleko větší omezení co do rozsahu (běžná šířka koridoru je až 200 m) i z časového hlediska (územní rezervy a koridory nemají časové omezení na prověření jako územní studie).
19. Odpůrce doplnil, že cílem ÚS X nebylo hledat novou trasu obchvatu, jak uváděl navrhovatel, ale prověřit navržené řešení v územním plánu na základě podrobné dokumentace.
20. ad d) Odpůrce se dále zabýval tím, zda měl navrhovatel možnost uplatnit námitky a připomínky v řízení o územním plánu. Poukázal na to, že navrhovatel získal všechny pozemky na základě kupní smlouvy či veřejné dražby v době, kdy už byl územní plán vydaný (vyjma pozemku parc. č. X a X, které navrhovatel nabyt dne 8. 4. 2016, tedy před účinností územního plánu, ale po prvním projednání návrhu územního plánu ze dne 2. 7. 2014). Navrhovatel tedy v době, kdy se stal vlastníkem předmětných nemovitostí, věděl, jaká veřejnoprávní omezení jsou s pozemky spojena, nejednalo se o překvapivý zásah do jeho vlastnického práva. Odpůrce sdělil, že dne 3. 2. 2016 se konalo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu, včetně vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, navrhovatel tak měl možnost podat proti návrhu územního plánu námitky či připomínky, což neučinil. Neuplatnění námitek navrhovatele sice nezabavuje aktivní legitimace k podání návrhu, ale má vliv na úspěch ve věci, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

21. Ohledně námitky neproporcionálního zásahu do vlastnického práva tak odpůrce uvedl, že podmínění změn v území zpracováním územní studie je řešením nejméně zasahujícím do práv vlastníků pozemků, protože je činěno jen v nezbytně nutné míře a je u něj vyloučena libovůle. Proto odpůrce upustil od záměru vydat regulační plán (§ 62 stavebního zákona), který by omezil práva dotčených subjektů ve větší míře. Cílem ÚS X bylo navrhnout optimální využití plochy, parcelaci pozemků, výškové a prostorové uspořádání a napojení plochy a pozemků na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Podmínka zpracování územní studie byla nezbytně nutným minimem pro zajištění cílů a úkolů územního plánování.
22. Cílem ÚS X byl kromě obecných úkolů uvedených pro ÚS X také návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací, které vyhoví podmínkám provozu a bezpečnosti a plynulosti dopravy, stanoveným správcí dotčených silnic. Rovněž měly být prověřeny prostorové možnosti trasy vedené v zájmovém území železnice s ohledem na mimoúrovňové křížení s dráhou.
23. Vzhledem k době nabytí předmětných pozemků má odpůrce za to, že stěží mohlo dojít k omezení vlastnického práva v době, kdy byl navrhovatel vlastníkem nemovitostí.
24. Odpůrce nesouhlasil s tím, že navrhovatel je napadanou částí územního plánu fakticky zasažen na svém vlastnickém právu. Uvedl, že na pozemcích navrhovatele dochází k systematické nelegální stavební činnosti. Stavební úřad města Hranice eviduje od roku 2015 přinejmenším šest řízení o dodatečném povolení stavby na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele, v nichž jako stavebník vystupuje společnost Z. W. S. Nadto se na pozemcích navrhovatele v dané lokalitě objevují další objekty (charakteru výrobní haly), stavěné bez povolení.

V. Replika navrhovatele

25. Navrhovatel ve své replice ze dne 29. 1. 2019 uvedl, že výkladem přechodného ustanovení čl. XXXVIII, bodu 3. zákona č. 225/2017 Sb., se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 252/2018 – 27. Na základě tohoto výkladu lze dospět k závěru, že návrh byl podán včas a byly splněny podmínky řízení. K tvrzenému nesprávnému označení odpůrce navrhovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve kterém je uvedeno, že *„odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.“* Navrhovatel tak označil jako odpůrce řádně město Hranice, nikoli jeho zastupitelstvo.
26. K možnosti uplatnit námitky a připomínky navrhovatel uvedl, že pozemky dotčené ÚS X a ÚS X nabyly až po vydání územního plánu, kromě pozemků, které získal na základě veřejné dražby. Ty nabyly před tzv. opakovaným projednáním návrhu územního plánu ze dne 3. 2. 2016. Námitky, které mohly být uplatněny v rámci opakovaného veřejného projednání, se mohly vztahovat pouze k upraveným částem návrhu uvedeného územního plánu. Navrhovatel zde odkázal na odůvodnění textové části územního plánu na str. 11 v kapitole pojednávající o opakovaném veřejném projednání. Navrhovatel nemohl uplatnit námitky proti částem územního plánu vztahujícím se k předmětným územním studiím, jelikož nebyly předmětem opakovaného veřejného projednání. K tomu odkázal na srovnání návrhu textové části územního plánu z května 2014 str. 77 a 78 a textové části

územního plánu v aktuální podobě, str. 72 a 73. Tvrzení odpůrce, že navrhovatel mohl uplatnit námitky proti ÚS X a ÚS X tak není pravdivé.

27. K námitce nedostatečného odůvodnění, proč je potřeba změny v území podmínit zpracováním územní studie, navrhovatel uvedl, že územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona představují zásah do vlastnického práva, neboť v dotčeném území omezují výstavbu, ačkoliv je územním plánem závazná regulace již stanovena; územní studie nemají navrhovat regulaci odlišnou od územního plánu. Podmínění změn v území zpracováním územní studie má být řádně odůvodněné a musí obsahovat důvod, proč má být změna v území podrobena dalšímu prověřování před tím, než se na tomto území začne stavět. Územní plán na str. 72 textové části vymezuje účel územních studií a jejich předmět, ale jde o výrokovou část územního plánu, nikoli o odůvodnění, proč má být zpracována ÚS X a ÚS X. Na str. 24 odůvodnění textové části územního plánu (na které odkazoval odpůrce v rámci svého vyjádření) se uvádí pouze to, že „*Proověření této plochy územní studií je podmínkou pro rozhodování o změnách ploch s rozdílným způsobem využití.*“ Navíc i na str. 212 odůvodnění textové části územního plánu je v podstatě zopakován stejný text, jaký je uveden na str. 72 textové části územního plánu. Žádné konkrétní důvody, pro které by dotčené území mělo být dále podrobněji prověřováno nebo jaké vybrané problémy mají být vyřešeny prostřednictvím ÚS X, uvedeny v územním plánu nejsou. Podle navrhovatele není zřejmé, co konkrétně měla ÚS X prověřovat, když návrh trasy byl vybrán technickou studií ze září 2017. Zpracování ÚS X proto bylo nadbytečné.
28. Podle navrhovatele je nepravdivé tvrzení odpůrce, že ÚS X již byla pořízena a ke dni 12. 6. 2018 vložena do evidence územně plánovací činnosti. Městský úřad Hranice, odbor rozvoje města, vydal dne 7. 9. 2018 stanovisko, ve kterém uvedl, že „*podmínka pro rozhodování o změnách v území stanovená v územním plánu není splněna. Do doby zpracování územní studie požadované územním plánem nebo do doby změny územního plánu nelze v území rozhodovat.*“ Tuto skutečnost navrhovatel ověřil podáním žádosti o informace ze dne 20. 11. 2018. Dotazoval se, zda byly zahájeny práce na ÚS 10 a v jaké fázi se práce nacházejí. Městský úřad Hranice, odbor rozvoje města, navrhovateli sdělil dne 4. 12. 2018, že „*MěÚ Hranice, jako orgán územního plánování dle § 6 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, Územní studii č. X – „S. s. s. I/47 a II/440“ nepořizuje.*“ Městský úřad Hranice, odbor rozvoje města, tak zastává závazný názor, že „Územní studie Hranice – Severovýchodní obchvat“ nelze považovat za ÚS X. Do doby, než bude ÚS X vydána, není možné na dotčených pozemcích rozhodovat o změnách v území. Skutečnost, že ÚS X není pořizována, má stejné následky jako územní opatření o stavební uzávěře. Hrozí tedy, že předmětné území bude bez opodstatnění „blokováno“ celé 4 roky.
29. Navrhovatel uvedl, že technickou studii měl odpůrce zpracovat již před schválením územního plánu a poté stanovit příslušný koridor. Doplnil, že omezení vlastnického práva musí naplňovat předpoklady uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Ty však územní plán nesplňuje. ÚS X a ÚS X se dotýkají velmi rozsáhlého území, aniž by byla velikost tohoto území čímkoli odůvodněna, dále chybí odůvodnění 4leté lhůty pro vložení ÚS X a ÚS X do evidence územně plánovací činnosti. Nejedná se tak o omezení v nezbytně nutné míře.
30. K odpůrcem zmíněným černým stavbám navrhovatel sdělil, že nejde o předmět tohoto řízení. Jedná se o stavby, jejichž stavebníkem není navrhovatel, ale společnost Z. W. S., IČO: X, která má předmětné pozemky navrhovatele v nájmu. Navíc se jedná

o pravomocně neskončená řízení, proto lze prohlášení odpůrce, že se jedná o černé stavby, považovat za předčasné.

VI. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

31. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a zákona s. ř. s., k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní 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.).
32. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
33. Přípustným je tedy ten návrh, v němž navrhovatel tvrdí zkrácení na svých právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí předně tvrdit, že tu existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.
34. Mezi stranami není sporné, že navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu nepodal žádné námítky či připomínky. Krajský soud se proto zabýval tím, zda navrhovatel z důvodu své pasivity byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a dospěl k závěru, že ano. Vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, podle kterého *„navrhovatelům sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřipustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu“*. Krajský soud uzavřel, že pouhá pasivita navrhovatele v průběhu přijímání územního plánu nemá vliv na oprávnění brojit proti územnímu plánu návrhem na jeho zrušení.
35. Krajský soud proto dále zkoumal, zda lze u navrhovatele shledat zkrácení jeho práv opatřením obecné povahy. V posuzované věci navrhovatel namítal dotčení svých práv územním plánem z titulu vlastnictví 19 pozemků v k. ú. Hranice. Navrhovatel je tak subjektem, který je k podání návrhu ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn, neboť procesní legitimace se odvíjí od jeho vlastnických práv, o nichž tvrdí, že byla opatřením obecné povahy zkrácena. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu, jelikož tvrdí, že výkon jeho vlastnického práva k předmětným nemovitostem na území je napadeným územním plánem nezákonně dotčen, a to zejména podmíněním změn v území zpracováním územních studií ÚS X a ÚS X. Zda a v jakém rozsahu přitom skutečně došlo k dotčení navrhovatele, a je-li zde tedy i legitimace věcná, bylo předmětem meritorního přezkumu.
36. Dále krajský soud uvádí, že napadený územní plán představuje opatření obecné povahy v souladu s § 43 odst. 4 stavebního zákona. Napadený akt je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je tak splněna.
37. Krajský soud dále zkoumal, zda navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Odpůrce měl za to, že tomu tak nebylo. S tímto

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

závěrem se krajský soud neztotožnil. Krajský soud v souladu s navrhovatelem odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 252/2018-27, ve kterém Nejvyšší správní soud vyložil přechodné ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. Nejvyšší správní soud vyslovil, že „zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním úřadu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností ode dne 1. 1. 2018 zkrátí lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývající z § 101b odst. 1 s. ř. s. ze tří let na jeden rok. Nastala-li účinnost opatření obecné povahy přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. před 1. 1. 2018, lhůta tří let k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy uplyne nejpozději 1. 1. 2019 (čl. XXXVIII bod 3. zákona č. 225/2017 Sb.)“. V posuzované věci nabytí územní plán účinnosti dne 18. 5. 2016, tedy před 1. 1. 2018. Pokud by nedošlo ke zmiňované novelizaci, lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by uplynula až v květnu 2019. Tato lhůta byla novelou zkrácena, uplynula by však až dne 1. 1. 2019. Navrhovatel podal návrh dne 15. 11. 2018, tedy včas.

38. Krajský soud se taktéž neztotožnil s polemikou odpůrce týkající se toho, kdo má být ve věci pasivně legitimován. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, proto je podle § 101a odst. 3 s. ř. s. v řízení pasivně procesně legitimováno město Hranice. Tento závěr je v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve kterém rozšířený senát jasně vyslovil, že „odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo“. Krajský soud neshledal v posuzované věci důvod, aby se od citovaného závěru odchýlil, jelikož jej argumentace odpůrce nijak nepřesvědčila.
39. Podle krajského soudu byla splněna i podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně uvedl, že se domáhá zrušení územního plánu v části stanovující podmínku zpracování územní studie US X-Hranice-P. z. P. a územní studie US X-Hranice-S. s. s. I/47 a II/440, a to v textové i grafické části. Návrh kromě petitu obsahoval i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. (především návrhové body).
40. Při následném věcném posouzení návrhu krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

VII. Posouzení námitek krajským soudem

41. Dle § 101b odst. 2 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) *musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné*. Krajský soud tyto návrhové body posoudil a dospěl k závěru, že návrh na zrušení části územního plánu není důvodný.
42. O jednotlivých návrhových bodech uvažil takto:
 - ad a) Nedostatečné odůvodnění, proč ke změnám v území musí být zpracována územní studie
43. Krajský soud se nejprve zabýval tím, zda odpůrce uvedl v územním plánu důvody, proč mají být změny v území na některých plochách podmíněny zpracováním územní studie.

44. Krajský soud zjistil, že odpůrce na str. 24 v kapitole 5. 2. odůvodnění územního plánu podrobně popsal plochy Z X (které se týká zpracování ÚS X) a plochy ZX (které se týká zpracování ÚS X). Vysvětlil specifika těchto ploch, tedy že se doposud jedná o plochy s ornou půdou nejvyšší kvality, že se jedná o náhradu ploch výroby vyřazených z původního návrhu územního plánu. Uvedl, že tato průmyslová zóna byla navržena s ohledem na její vhodnou polohu vůči obytnému území města a možnosti přímého napojení prostřednictvím silniční sítě vedené mimo obytné území na dálnici D1 a jejím cílem bylo odlehčit obytnému území města od těžké nákladní dopravy. Dále sdělil, že „*prověření této plochy územní studií je podmínkou pro rozhodování o změnách ploch s rozdílným způsobem využití. Etapizace zástavby bude řešena ÚS Hranice – p. z. P.*“ (pozn. soudu: jedná se o US X – Hranice – P. z. P.). Z uvedeného vyplývá, že plochy Z X a Z X byly původně plochy zemědělsky využívané a územním plánem došlo ke zcela zásadní změně využití těchto ploch, které se měly nově využívat jako průmyslová zóna.
45. Územními studiemi se odpůrce dále zabýval na str. 212 odůvodnění územního plánu. Vymezil samostatně účel pořízení územních studií u ploch, které jsou určeny pro obytnou výstavbu, a územních studií, které se vztahují k průmyslovým plochám. Konkrétně uvedl, že účelem pořízení studií, které jsou určeny pro průmyslovou výrobu, je ověření optimálního využití plochy, její parcelace, základní prvky výškového a prostorového uspořádání, řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Tento účel vztáhl na územní studii, kterou nazval Hranice – P. z. P. (kterou však nesprávně označil jako ÚS X, nikoli jako ÚS X). Odpůrce na téže straně odůvodnění územního plánu vysvětlil, že účelem pořízení studie, která je určena pro realizaci S. s. s. I/47 a II/440 je ověření optimálního směrového a výškového vedení trasy s ohledem na využití plochy a její parcelaci a možnost obsluhy a napojení zejména ploch výroby a skladování. Tento účel vztáhl na územní studii nazvanou Hranice – S. s. s. I/47 a II/440 (kterou však nesprávně označil jako ÚS X, nikoli jako ÚS X). Krajský soud v této souvislosti uvádí, že vzhledem k přesnému vymezení dotčených ploch a názvu územních studií (Hranice – P. z. P. a H. – S. s. s. I/47 a II/440) je jasné, o kterou územní studii se jednalo a že šlo pouze o chybu v psaní, protože ÚS X je v textové části územního plánu vymezena jako US X – Hranice – P. H. 1 a týká se zastavitelné plochy Z X, a dále ÚS X je vymezena jako US X – Hranice – P. H. 6 a týká se ploch přestavby P X, P X.
46. Krajský soud zjistil, že hlavní vymezení územních studií se nachází na str. 72 a 73 textové části územního plánu. Na straně 72 textové části územního plánu odpůrce uvedl, že účelem pořízení územních studií ÚS X až ÚS X je ověření optimálního využití plochy, její parcelace a základní prvky výškového a prostorového uspořádání, včetně řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vymezení ploch veřejných prostranství v minimálním rozsahu 1000 m² na každé 2 ha zastavitelných ploch bydlení, rekreace, občanského vybavení nebo smíšené obytné (do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace). Podle krajského soudu je z uvedeného jasné seznatelné, že odpůrce podmínil změny v území zpracováním územní studie proto, aby vyřešil předem a již v konkrétních souvislostech možné problémy v daném území, aby bylo zajištěno jejich optimální využití, dopravní obslužnost, technické napojení apod. Krajský soud má za to, že odpůrce důvody pro zpracování územních studií vyložil dostatečně. Podle krajského soudu nelze shledat pochybení v tom, že odpůrce nerozepsal účel a důvody pro zpracování územní studie u každé jednotlivé studie samostatně. Jelikož bylo třeba řešit v územních studiích ÚS X až ÚS X obdobnou problematiku, bylo souhrnné zpracování odůvodnění na str. 72 textové části územního plánu racionální.

47. Odpůrce si byl vědom specifik některých ze studií, proto u studie ÚS X obecné zdůvodnění ze str. 72 textové části územního plánu rozšířil u ÚS X na str. 73 textové části územního plánu, kde uvedl, že *„kromě obecných úkolů uvedených v bodě 1. této kapitoly bude účelem této studie také návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací, které vyhoví podmínkám provozu a bezpečnosti a plynulosti dopravy, stanoveným správcí dotčených silnic. Rovněž budou prověřeny prostorové možnosti trasy této spojky vedené v zájmovém území železnice, kde bude navrženo mimoúrovňové křížení s dráhou.“* Odpůrce tak specifika ÚS X zohlednil a popsal.
48. Krajský soud dospěl k závěru, že se odpůrce účelem pro zpracování studií zabýval dostatečně v odůvodnění územního plánu i v jeho textové části. 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.* Odpůrce citovanému ustanovení dostál, jelikož vysvětlil, že účelem územních studií je zejména ověření optimálního využití plochy, její parcelace, základní prvky výškového prostorového uspořádání včetně řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vymezení ploch veřejných prostranství, tedy popsal vybrané problémy, které mají být prostřednictvím územních studií řešeny. Odpůrce dále podrobněji a samostatně rozvedl účel územní studie u ÚS X, u které shledal specifika oproti zbývajícím studiím. Krajský soud má za to, že územní plán úvahy odpůrce obsahuje a jsou i přezkoumatelné.
49. Námitka a) tak není důvodná.
- ad b) Nedostatečné odůvodnění délky lhůty pro zpracování územní studie
50. K lhůtě pro pořízení územní studie krajský soud uvádí, že odpůrce skutečně podrobně nepopsal, proč zvolil lhůtu pro zpracování územní studie v délce 4 roky. Podle § 102 odst. 4 stavebního zákona *pokud bylo rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu z podnětu nebo zpracováním územní studie a tento regulační plán nenabyl účinnosti nebo tato studie nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti do 4 let od vydání územně plánovací dokumentace, která tuto podmínku stanovila, lhůty podle odstavce 3 se prodlužují o dobu, o kterou byla lhůta 4 let překročena.* Podle bodu 5 přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. *úkol prověřit územní studií změny využití plochy nebo koridoru vymezených v územním plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v uvedené územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti. Pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezených v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu.* Krajský soud vycházel z citovaných ustanovení a dospěl k závěru, že odpůrce nezvolil excesivní lhůtu, u které by měl povinnost vysvětlit, z jakých důvodů ji zvolil. Lhůta v délce 4 roky je vzhledem ke složitosti vztahů v území přiměřená.
51. S ohledem na skutečnost, že proti délce lhůty k vypracování územních studií v průběhu pořizování územního plánu nikdo nebrojil námitkami či připomínkami, nelze shledat územní plán nezákonným z důvodu, že se délkou lhůty odpůrce blíže nezabýval. Nadto

krajský soud doplňuje, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by měl odpůrce tuto lhůtu odůvodňovat.

52. Námitka b) není důvodná.

ad c) Nezákonnost podmínění změn v území zpracováním územní studie

53. Na úvod posouzení této námitky krajský soud opakuje, že podle § 101b odst. 3 s. ř. s. při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Krajský soud proto nebyl oprávněn zkoumat a zohlednit skutečnosti, které nastaly po vydání územního plánu, např. následná územní řízení, tvrzené „černé stavby“, apod. Touto argumentací navrhovatele a odpůrce se krajský soud nezabýval a v souladu s § 101d s. ř. s. toliko zkoumal, zda byla napadená část územního plánu v rozporu se zákonem, zda odpůrce překročil meze své působnosti a pravomoci, či zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem. K proporcionalitě blíže v odůvodnění námitky d).
54. Podle § 30 odst. 1 a 2 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. 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.*
55. 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 „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.*
56. Krajský soud má tak za to, že podmínění změn v území zpracováním územní studie sice představuje zásah do práv vlastníků pozemků, ale s ohledem na výše citovaná ustanovení stavebního zákona zásah právním řádem předvídaný a aprobovaný.
57. K ÚS X krajský soud sděluje, že územní plán vymezil novou průmyslovou zónu Hranice - P. Důvody pro vymezení této plochy odpůrce vysvětlil na str. 24 odůvodnění územního plánu, textová část. Tyto důvody považuje krajský soud za racionální, odpůrce vysvětlil, proč bylo vhodné vytvořit průmyslovou zónu v daném území. Je třeba připomenout, že plocha Z X (na kterou dopadá ÚS X a která bude součástí průmyslové zóny) se skládá z 8,25 ha orné půdy nejvyšší kvality. Při takto zásadní změně využití území (ze zemědělského na průmyslové) krajský soud neshledává nic excesivního na tom, že odpůrce s cílem řešit budoucí vztahy a problémy podmínil změny v území zpracováním územní studie. Krajský soud uzavírá, že účelem ÚS X je upřesnit řešení navržené v územním plánu a studie slouží jako podklad pro rozhodování v území, jde tedy o upřesňující územní studii. Volba tohoto institutu na daném území byla v souladu se zákonem.
58. K ÚS X krajský soud uvádí, že odpůrce byl oprávněn vymezit plochy, kudy povede obchvat Hranic a napojení silnic I/47 a II/440. Na rozdíl od navrhovatele nemá krajský

soud za to, že odpůrce teprve zjišťoval, kudy spojka silnic povede, tedy že se jednalo o iniciační územní studii, která bude sloužit jako podklad pro změnu územního plánu. Plochy předvídané pro stavbu obchvatu byly v územním plánu zakresleny, na propojení uvedených silnic byl veřejný zájem, odpůrce tedy nevytyčil plochy předvídané pro obchvat města na základě jednostranných či soukromých zájmů či bezúčelně či si nebyl vědom, kudy by měl obchvat vést. Problematickým by bylo možné shledat, pokud by odpůrce teprve zvažoval několik zcela odlišných variant vedení obchvatu a za tím účelem vymezil v územním plánu několik variantních tras, resp. rozsáhlé plochy, v nichž by trasu spojky předmětných silnic plánoval. To se však v posuzované věci nenastalo, protože územní plán vedení obchvatu znázorňuje.

59. Krajský soud má za to, že i kdyby na základě zpracované studie a novým zjištěním došlo k drobným odchylkám od plánované trasy obchvatu (nikoli k úplné změně vedení trasy či zvolení zcela odlišné varianty průběhu celé trasy), která by měla dle zpracované územní studie zasáhnout i pozemky zařazené v jiných funkčních plochách, nebylo by na místě přijmout závěr, že podmínění změn v území územní studií bylo v rozporu se zákonem.
60. Navrhovatel uváděl, že odpůrce nevyužil pro svůj záměr řádný institut, že se jednalo spíše o regulační plán. Dle názoru krajského soudu však z právní úpravy nevyplývá, že by řešení každé konkrétní věcné otázky odpovídal jediný konkrétní nástroj územního plánování. Neshledal-li krajský soud stanovení nutnosti zpracování územní studie, jakožto podmínky pro rozhodování o změnách v území, nezákonným, nepřísluší mu hodnotit, zda neměl odpůrce k dispozici nástroj v jakémkoli ohledu pro řešení této otázky přílehavější.
61. Dle názoru krajského soudu odpůrce zřetelně využil pro plánování trasy obchvatu města nástroj, který měl navrhovatele nejméně zatěžovat. Podle § 71 odst. 1 stavebního zákona *doba platnosti regulačního plánu pořízeného z podnětu, který nenahrazuje územní rozhodnutí, se nestanovuje*. Taktéž v případě, že by odpůrce vytvořil koridor pro obchvat, nebyla by tato regulace časově omezena. Navíc pokud by odpůrce v územním plánu vymezil koridor pro veřejně prospěšnou stavbu, nejednalo by se ještě o plochu vlastní veřejně prospěšné stavby (včetně plochy nezbytné k zajištění jejího řádného užívání pro stanovený účel), a tudíž by nemohl být stanoven přesný seznam pozemků, jež by byly koridorem omezeny. Vlastníci dotčených pozemků by tak byli ve větší nejistotě, než je tomu v případě podmínění rozhodování o změnách v území pořízením územní studie. Podmínění změn v území zpracováním územní studie je časově omezeno, stavební zákon v § 43 odst. 2 výslovně uvádí, že marným uplynutím lhůty pro vypracování územní studie by omezení změn v území zaniklo. Navrhovatel byl proto na rozdíl jiných – v úvahu přicházejících institutů – chráněn tím, v případě nečinnosti odpůrce by regulace změn v území prostřednictvím územní studie pozbyla své účinnosti.
62. Jak uvedl krajský soud shora, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy není oprávněn se zabývat tím, zda a za jakou dobu po účinnosti územního plánu byly územní studie zpracovány, zda zpracovaná studie skutečně umožnila změny v území, jak správní orgány danou územní studii interpretovaly v dalších řízeních, zda byly oprávněny navrhovatele omezovat ve změnách v území i po jejím vydání apod. Taktéž se krajský soud nebyl oprávněn zabývat tvrzeními navrhovatele, že odpůrce prostřednictvím na sebe navazujících změn územního plánu hodlá „blokovat“ prostřednictvím územních studií změny v území na delší dobu, než jsou předvídané 4 roky. Tyto argumenty může navrhovatel uplatnit v řízeních o změně územního plánu, či v řízení o umístění stavby.

63. Lze proto shrnout, že odpůrce byl oprávněn podmínit změny v území zpracováním územní studie a v textové části územního plánu dostatečně vysvětlil účel zpracování územních studií. Za této situace neshledal krajský soud podmínění změn v území územní studií nezákonným.
64. Námitka c) není důvodná.
- ad d) Proporcionalita
65. Krajský soud se dále zabýval námitkou týkající se proporcionality zásahu do práv navrhovatele. V této souvislosti si krajský soud musel nejprve ujasnit, zda navrhovatel měl možnost podat námitky proti návrhu územního plánu. Mezi stranami není sporu o tom, že navrhovatel nabyl všechny pozemky po prvním veřejném projednání návrhu územního plánu, které se uskutečnilo dne 2. 7. 2014. Navrhovatel nabyl první pozemky ve veřejné dražbě ze dne 15. 9. 2014, tedy po prvním veřejném projednání návrhu územního plánu.
66. Odpůrce však ve vyjádření k návrhu v souvislosti s možností navrhovatele podat proti návrhu územního plánu námitky argumentoval opakovaným veřejným projednáním návrhu územního plánu. Krajský soud se proto dále zabýval druhým veřejným projednáním návrhu územního plánu, které se uskutečnilo dne 3. 2. 2016, a zkoumal, zda měl navrhovatel možnost podat námitky v tomto okamžiku (jak tvrdil odpůrce ve svém vyjádření). K tomu krajský soud uvádí, že odpůrce ve veřejné vyhlášce ze dne 21. 12. 2015, č. j. OSUZPD/17418/15, kterou oznámil konání opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu, uvedl, že *„upravený návrh se v rozsahu těchto úprav projednává na opakovaném veřejném projednání.“* Podle krajského soudu z citovaného textu jasně vyplývá, že odpůrce vyhláškou sdělil, že v rámci opakovaného veřejného projednání bylo možné podat námitky a připomínky vztahující se toliko k upraveným částem původního návrhu územního plánu. Mezi stranami není sporu o tom, že se úpravy návrhu netýkaly územních studií ÚS X a ÚS X. Navrhovatel tedy skutečně neměl možnost proti návrhu územního plánu brojit během opakovaného veřejného projednání, jak tvrdil odpůrce, protože opakované veřejné projednání se vztahovalo pouze ke změnám návrhu a odpůrce tuto skutečnost i deklaroval v předmětné vyhlášce.
67. Krajský soud má však za to, že shora uvedená skutečnost nemění nic na tom, že nepodání námitek v průběhu pořizování územního plánu má pro posouzení této věci zcela zásadní vliv. Jak vysvětlil krajský soud při posuzování podmínek řízení, pasivita navrhovatele sice neměla vliv na jeho aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale má vliv na věcný výsledek řízení o návrhu. Krajský soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, podle kterého navrhovatelům sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, tj. nemůže být důvodem nepřipustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to právě takový, že jejich návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření.
68. V nyní posuzované věci je zásadní, že navrhovatel nabyl pozemky poté, co si již byl vědom, že budou změny v území týkající se předmětných pozemků podmíněny zpracováním územní studie. Taktéž bylo jeho vlastním rozhodnutím nabýt pozemky, jejichž předchozí vlastník neuplatnil žádné námitky proti návrhu územního plánu a byl v tomto ohledu zcela nečinný.

69. Podmínka zpracování územní studie tak nemohla být pro navrhovatele překvapivá, navrhovatel jako kupující či dražitel pozemků si mohl a měl být vědom, jaká omezení se k daným pozemkům vztahují. Nejistil-li si všechny skutečnosti týkající se nabývaných pozemků, nelze tuto skutečnost klást k tíži odpůrci.
70. Krajský soud v posuzované věci nebyl oprávněn provést úvahu o přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Při posouzení této otázky krajský soud vycházel ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem [...]zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují“*.
71. S uvedenými závěry se ztotožnil i Ústavní soud, když v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, uvedl, že krajský soud má i u pasivního navrhovatele povinnost se zabývat tvrzenou nezákonností, ale v zásadě nebude možné se věcně zabývat námitkami brojícími proti proporcionality obsahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele.
72. Krajský soud s ohledem na shora uvedená rozhodnutí uzavírá, že po něm není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně, a ochrany vlastnictví navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu pasivity navrhovatele a jeho předchůdců příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Jinými slovy, nelze po krajském soudu požadovat, aby odborně hodnotil, zda je opatření obecné povahy ve formě územního plánu, jakožto vysoce odborného a komplexního dokumentu, ve vztahu k navrhovateli přiměřené, či nikoliv, pokud tuto úvahu neměl možnost posoudit orgán veřejné správy, který územní plán nechává zpracovat specializovanými a kvalifikovanými subjekty a s ohledem na závazná stanoviska dalších dotčených subjektů, resp. orgán, který ho schvaluje. Obdobné vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35.
73. Námitka d) není důvodná.

VIII. Závěr a náklady řízení

74. S ohledem na výše uvedené krajský soud výrokem I. tohoto rozsudku návrh na zrušení části územního plánu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný zamítl.
75. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky krajský soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle úspěchu ve věci, který měl odpůrce. Odpůrce požadoval náhradu nákladů

řízení v podobě nákladů vynaložených na právní zastoupení. Z již konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu však vyplývá, že schopnost a povinnost obhajovat vlastní rozhodnutí v řízení před soudem je integrální součástí řádného výkonu státní správy (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99, popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87). Dle názoru krajského soudu lze uvedený závěr přiměřeně použít na celou veřejnou správu, tj. i na výkon samosprávy, obzvláště za situace, kdy odpůrcem v řízení je město Hranice, jež disponuje dostatečným personálním vybavením. Ačkoli krajský soud nijak nezpochybňuje právo odpůrce nechat se v řízení o zrušení opatření obecné povahy zastoupit advokátem, tato skutečnost nemění nic na tom, že povinnost odpůrce hájit u krajského soud obsah územního plánu, který sám schválil, představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Proto krajský soud dospěl k závěru, že náklady na zastoupení advokátem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyly účelně vynaloženy.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 30. ledna 2019

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph. D. v. r.
předsedkyně senátu