



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. Václava Trajera v právní věci **navrhovatelky: Mgr. P. R.**, trvale bytem „X“, zastoupené Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem v Praze, Ve svahu 531/1, **proti odpůrci: obec Tisá**, Tisá 205, 403 36 Tisá, zastoupeným JUDr. Pavlem Marečkem, advokátem, se sídlem v Ústí nad Labem, Vaníčkova 1070/29, **v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Tisá ze dne 8.6.2012, č.j. ÚP 07/2012/OOP,**

t a k t o :

- I. V opatření obecné povahy – územním plánu obce Tisá ze dne 8.6.2012, č.j. ÚP 07/2012/OOP, se pro **nezákonnost** dnem právní moci tohoto rozsudku v kapitole „C) URBANISTICKÁ KONCEPCE“ textové části, v tabulce „NÁVRH NOVÝCH PLOCH ZASTAVITELNÉ PLOCHY PŘESTAVBY“, v řádcích sloupce „Základní podmínky využití území, upozornění na možný výskyt ZCHDR“ u ploch č. 9, 11, 12a a 12b **zrušuje** text „POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“;
- II. V opatření obecné povahy – územním plánu obce Tisá ze dne 8.6.2012, č.j. ÚP 07/2012/OOP, se pro **nezákonnost** dnem právní moci tohoto rozsudku 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 POMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU (NAPŘÍKLAD VÝŠKOVÉ REGULACE ZÁSTAVBY, INTENZITY VYUŽITÍ POZEMKŮ V PLOCHÁCH)“ textové části, podkapitole „PLOCHY BYDLENÍ § 4 vyhl. 501/2006 Sb.“, hlavě „BV – bydlení venkovské“, oddíle „Převažující účel využití“, pododdíle „a) přípustné“ se

ve větě „Velikost stavebních pozemků na plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie se předpokládá cca 1600 m² (plochy 8, 9, 11, 12a, 12b, 14, 15, 16a, 31)“ **zrušují** plochy č. 9, 11, 12a, 12b;

- III. V opatření obecné povahy – územním plánem obce Tisá ze dne 8.6.2012, č.j. ÚP 07/2012/OOP, se pro **nezákonnost** dnem právní moci tohoto rozsudku v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, v textu „Územní studie zastavitelných ploch č. 8 a 9. Cílem územní studie je koordinace plošného, prostorového funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství, zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“ **zrušuje** plocha č. 9;
- IV. V opatření obecné povahy – územním plánem obce Tisá ze dne 8.6.2012, č.j. ÚP 07/2012/OOP, se pro **nezákonnost** dnem právní moci tohoto rozsudku v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, **zrušuje** text „Územní studie zastavitelné plochy č. 11, 12a, 12b. Cílem studie je koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“;
- V. Ve zbytku se návrh **zamítá**.
- VI. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení v částce 19 438,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka se domáhala zrušení částí opatření obecné povahy – územního plánu obce Tisá ze dne 4.6.2012, č.j. ÚP 07/2012/OOP, vydaného dne 4.6.2012 usnesením č. 159/2012 zastupitelstva odpůrce (dále jen „územní plán“) podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31.12.2012 (dále jen „stavební zákon“).

Konkrétně navrhovatelka požadala, aby soud zrušil následující části územního plánu:

- v kapitole „B) KONCEPCE ROZVOJE ÚZEMÍ OBCE, OCHRANY A ROZVOJE JEHO HODNOT“ textové části, podkapitole „Ochrana hodnot území“ větě poslední, co do textu: „proto je požadováno zpracování územních studií pro rozsáhlé a exponované celky nově navrhované zástavby ve vazbě na sídlo, centrum a krajinu“;
- v kapitole „C) URBANISTICKÁ KONCEPCE“ textové části, tabulce „NÁVRH NOVÝCH PLOCH ZASTAVITELNÉ PLOCHY PŘESTAVBY“, v řádcích sloupce „Základní podmínky využití území, upozornění na možný výskyt ZCHDR“ vždy co do textu: „POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“;
- 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 POMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU (NAPŘÍKLAD VÝŠKOVÉ REGULACE ZÁSTAVBY, INTENZITY VYUŽITÍ POZEMKŮ V PLOCHÁCH)“ textové části, podkapitole „PLOCHY BYDLENÍ § 4 vyhl. 501/2006 Sb.“, hlavě „BV – bydlení venkovské“, oddíle „Převažující účel využití“, pododdíle „a) přípustné“ co do textu: „Velikost stavebních pozemků na plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie se předpokládá cca 1600 m² (plochy 8, 9, 11, 12a, 12b, 14, 15, 16a, 31)“;

- v kapitole I) *POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ* textové části, co do textu: „I) *POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ*

Územní studie zastavitelných ploch č. 8 a 9. Cílem územní studie je koordinace plošného, prostorového funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství, zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.

Územní studie zastavitelné plochy č. 11, 12a, 12b. Cílem studie je koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.

Územní studie zastavitelných ploch č. 14, 15, 16a a 31. Cílem studie je koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu.

Lhůta pro pořízení US, její schválení pořizovatelem vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností se stanoví do 31. 12. 2030. “

Navrhovatelka opřela svoji aktivní procesní legitimaci o to, že je vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. 578, pro obec Tisá, k.ú. Tisá, a to pozemků parc.č. 3308/1, 3309/1, 3309/2, 3309/3, 3309/4 na ploše č. 9 územního plánu, dále st. č. 140, parc. č. 3321/2, 3319, 3214 na ploše č. 11 územního plánu, parc. č. 709/1, 3318/3 na ploše č. 12a, parc. č. 3318/2 na ploše č. 12b (dále jen „pozemky navrhovatelky“).

Ve svém návrhu uvedla, že napadá podmínku stanovenou v územním plánu spočívající v pořízení územní studie pro plochy č. 9, 11, 12a a 12b ve lhůtě do 31.12.2030, která je podmínkou zastavitelnosti těchto ploch, neboť ji považuje za nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva, protože jí znemožňuje nepřiměřeně dlouho stavebně využít její pozemky, přesto, že jsou územním plánem určeny jako zastavitelné. Navrhovatelka má za to, že podmínění rozhodování o změnách v území zpracováním územní studie představuje svými účinky fakticky stavební uzávěru, neboť v podstatě znemožňuje pozemky v zastavitelné ploše do doby zpracování územní studie využít pro účely výstavby. Tímto způsobem zkracuje územní plán vlastníka pozemků dotčených touto podmínkou na jeho právu plnohodnotně, tj. i pro stavební účely, využít své pozemky. Územní plán je v napadených částech v rozporu s hmotným právem, neboť dle bodu 4 algoritmu přezkumu opatření obecné povahy podle testu popsání v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, je v rozporu s hmotným právem a dle bodu 5 algoritmu nesplňuje podmínku přiměřenosti. V době vydání územního plánu sice nebyla v § 43 odst. 2 stavebního zákona ani v žádném jiném ustanovení explicitně obsažena podmínka stanovení přiměřené lhůty pro vložení dat územní studie, avšak navrhovatelka má za to, že i v takovém případě stanovená lhůta musí být

přiměřená a je třeba územní plán posuzovat podle aktuálního znění stavebního zákona. Pokud byla stanovena lhůta bezmála 20 let pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností, je tato lhůta nepochybně nepřiměřená. Sám územní plán výslovně připouští, že zvolené opatření má stejnou funkci jako stavební uzávěra, a to na straně 71 a 150 odůvodnění územního plánu. Územní studie stejně jako stavební uzávěra mají být pouze dočasná omezení, což v daném případě nebylo splněno. Na podporu své argumentace odkázala navrhovatelka na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp.zn. 4 Ao 3/2011, 5 Ao 5/2011, 5 Ao 2/2011 a usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 2691/09. Dále k přiměřenosti lhůty odkázala na komentářovou literaturu a stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 28.4.2015, zaslané formou e-mailu navrhovatelce. Za přiměřenou lhůtu pro pořízení a zaevidování územní studie ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona lze dle návrhu navrhovatelky považovat lhůtu v řádu jednotek let. Za současného právního stavu lze za přiměřenou lhůtu považovat jediné takovou, která nepřesahuje 3 roky, a to s ohledem na ustanovení § 101b zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), které umožňuje přezkum opatření obecné povahy ve lhůtě tří let. Územní plán předvídá územní studie na nepřiliš rozsáhlém území v menší obci. Plochy, které byly vybrány pro pořízení územní studie, byly vybrány bez srozumitelného jasného klíče a jedná se tak o projev libovůle. Primárním důvodem pro pořízení územní studie, jak vyplývá z odůvodnění územního plánu, je ve skutečnosti čas na získání finančních prostředků. Toto však není zákonem předpokládaný důvod pro stanovení dlouhé doby pro trvání podmínky zpracování územní studie. Odpůrce se však i přes deklarované vytváření finančních rezerv nesnaží tyto finanční rezervy vytvářet. Navrhovatelka je připravena zpracovat územní studie pro své pozemky na své náklady. To sdělila starostovi odpůrce, který však na tuto nabídku financování nijak nereagoval. Popsaný stav lze hodnotit jediné jako dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost odpůrce při zajištění vypracování územní studie podmiňující rozhodování v území, což je možné považovat i vzhledem k použití shora uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu za rozporné se zákonem. Podmínka pořízení územních studií je však nevyhovující také z hlediska kritéria potřebnosti a minimalizace zásahů. Jako příklad porušení kritérií potřebnosti a minimalizace zásahů uvedla navrhovatelka plochu 12a s výměrou pouhých 0,29 ha, u níž se orientačně předpokládá zastavení jedním rodinným domem a která je dobře dopravně dostupná. Územní plán by měl být zrušen ve všech částech, které se týkají rozhodování o změnách v území za podmínky zpracování územní studie, kde se tato podmínka dotýká ploch, ve kterých jsou pozemky ve vlastnictví navrhovatelky. Odvolatelka je přesvědčena, že samotné odstranění lhůty do 30. 12. 2030 by nezákonnost územního plánu neodstranilo, neboť by územní plán i nadále existoval v rozporu se zákonem v podobě, která by pro zpracování územní studie nestanovila lhůtu již vůbec žádnou. Dle názoru navrhovatelky není dobře možné textově rozdělit napadený územní plán tak, aby se návrh navrhovatelky mohl vztahovat výhradně na takové plochy, kde se nacházejí její pozemky, a proto navrhuje, aby územní plán byl zrušen ve všech částech, které se týkají rozhodování o změnách v území pod podmínkou zpracování územní studie. Bude-li však soud opačného názoru, nic mu nebrání, aby rozhodl o zrušení územního plánu v menším rozsahu.

Na podporu svých tvrzení předložila navrhovatelka stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj poskytnuté jako odpověď na dotaz navrhovatelky (e-mailem ze dne 28. 4. 2015) a také k důkazu navrhla Rozvojový program obce Tisá, část B.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu navrhl jeho zamítnutí v celém rozsahu. Nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že správní soud musí soulad územního plánu posuzovat

primárně podle právního stavu v době svého rozhodování, neboť to neodpovídá znění ustanovení § 101b odst. 3 s.ř.s. Dále odkázal na čl. II přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb., kterým byl novelizován stavební zákon, ze kterého vyplývá, že nelze vycházet ze stavu, který zde je po novelizaci stavebního zákona účinné od 1.1.2013. V době vydání územního plánu neobsahoval stavební zákon žádný požadavek na stanovení lhůty, natož přiměřené lhůty. Požadavek na stanovení lhůty vyplýval z vyhl.č. 500/2006 Sb., avšak ani zde nebyl uveden žádný požadavek na přiměřenost této lhůty. Stanovení lhůty pro pořízení územní studie proto bylo pouze na úvaze pořizovatele a je na zvážení, zda je vůbec soud oprávněn délku této lhůty za tohoto stavu posuzovat. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 3 AOs 2/2013 s tím, že otázku vhodnosti či nevhodnosti zvoleného řešení v územním plánu soudu nepřísluší posuzovat. Plochy označené čísly 8, 9, 11, 12a a 12b jsou rozsáhlé o celkové výměře 3,983 ha. Na jejich území se nenachází žádná infrastruktura podmiňující obytnou výstavbu, s pouhou výjimkou místní komunikace. Stanovená lhůta k pořízení územní studie koresponduje s dobou účinnosti územního plánu. Navrhovatel má za to, že je třeba vybudovat nejprve potřebnou infrastrukturu, zejména rozšířit kapacitu čistírny odpadních vod. V tomto ohledu je aktivní, což doložil Smlouvou o spolupráci při přípravě a realizaci stavby se Severočeskou vodárenskou a.s., kterou přiložil ke svému vyjádření. Pozemky navrhovatelky byly do územního plánu zahrnuty jako zastavitelné na žádost navrhovatelky a teprve schválení územního plánu se staly stavebně využitelnými, ovšem se současně uloženou podmínkou zpracování územních studií. Navrhovatelka získala schválením územního plánu mimo předmětné pozemky i další zastavitelné plochy, které nejsou vázány žádnou podmínkou a k dnešnímu dni stavebně využity nejsou, přestože jejich využití k zastavění nic nebrání. Vyhověním návrhu by došlo k zásahu do ústavních práv obce jako samosprávného společenství občanů, neboť rozvoj obce by byl ovlivňován jedním občanem s odkazem na jeho hmotná ústavní práva, což není přípustné. Vyhodnocení účinnosti územního plánu proběhne podle § 55 odst. 1 stavebního zákona v roce 2016 a na základě tohoto vyhodnocení rozhodnou zastupitelé o případném pořízení územní studií na předmětné lokality. Na uplatnění dočasné stavební uzávěry formou podmínky zpracování studií neshledává odpůrce nic rozporného se zákonem. Vzhledem k tomu, že před vydáním územního plánu nebyly předmětné pozemky navrhovatelky zahrnuty do ploch určených k výstavbě, nedošlo vydáním územního plánu k omezení práva vlastníka využít své pozemky ke stavebním účelům, neboť toto právo navrhovatelce dříve nenáleželo. Podstatou hmotného práva, kterého se navrhovatelka dovolává, je získání okamžité možnosti pozemky, které napadeným územním plánem byly stanoveny jako v budoucnu zastavitelné, ihned rozparcelovat a rozprodat jako stavební parcely. Vyhověním návrhu by tedy došlo k neoprávněnému diskriminačnímu zvýhodnění navrhovatelky, výrazně zasahujícím do práv ostatních vlastníků pozemků v obci, obyvatel obce a jejich občanů a oprávněných ústavních zájmů obce samotné, jakož i k podstatnému zásahu do veřejného zájmu na rozvoji obce. Odpůrce vedle již zmiňované Smlouvy o rozšíření kapacity čistírny odpadních vod zpracoval Rozvojový program obce Tisá, který vznikl v letech 2013 a 2014 formou komunitní spolupráce. Tento dokument je základní pro rozvoj území a zabývá se všemi prvky rozvoje komplexně, tedy i výstavbou v jednotlivých lokalitách obce. Zrušení podmínky zpracování územních studií by vyvolalo neřízený rozvoj stavební činnosti, v rozporu se schváleným územním plánem a Rozvojovým programem obce Tisá. Navrhovatelka účelově vytrhává z kontextu ty údaje, které se hodí do rámce jejího návrhu. Nelze argumentovat výměrami jednotlivých samostatných ploch, ale pouze výměrami celých ploch, pro které mají být územní studie pořízeny. Tyto plochy totiž tvoří nedílný celek souvislého a na sebe navazujícího

území, což je patrné z grafické části územního plánu. Z odůvodnění územního plánu je dále zřejmé, že nikoliv finanční prostředky, ale zejména čas na prověření uplatňování územního plánu po jeho vydání je jedním z důvodů pro stanovení lhůty pro zpracování územní studie.

Na podporu svých tvrzení odpůrce navrhl provedení důkazu, a to smlouvou o spolupráci při přípravě a realizaci stavby ze dne 18. 3. 2014, dále přípisem starosty odpůrce společnosti Severočeské vodárenské společnosti a.s. ze dne 14. 3. 2014 a Rozvojovým programem obce Tisá, část D.

V replice navrhovatelka uvedla, že jejím cílem nikdy nebylo umožnit v obci Tisá živelnou zástavbu, jak se snaží odpůrce podsouvat. Sešněrováním možné výstavby pouze na některé plochy, jak to prakticky činí územní plán, může vést k velké koncentraci výstavby na malém prostoru a tím i ke značně nerovnoměrnému rozvoji obce. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2011, č.j. 5 Ao 5/2011-27, vyplývá, že správní soud musí při přezkumu opatření obecné povahy otázku souladu s hmotným právem a otázku přiměřenosti posuzovat primárně podle právního stavu v době svého rozhodování. Ze žádného předpisu neplyne, že by vybudování veřejné infrastruktury mělo časově předcházet zpracování územní studie. Postup a úvahy odpůrce nemají rozumné opodstatnění. Odpůrce hodlá bez znalosti podrobných odborných výstupů, které z územní studie plynou, nejprve budovat veřejnou infrastrukturu. Z vyjádření je patrný záměr odpůrce s opatřením územní studie nespěchat a využít tak plně lhůtu pro zaevidování územních studií, kterou mu územní plán dává. Pro obec nepředstavuje stanovení téměř dvacetileté lhůty pro zaevidování územní studie žádnou zvláštní legitimní výhodu, ale naopak pro jednotlivce je značně zatěžující. Je absurdní, aby byla stanovena záměrně lhůta pro zpracování územní studie v délce odpovídající přibližně době platnosti územního plánu, neboť územní studie je de facto odborným dotvořením územního plánu. Dále neexistuje žádná souvislost mezi institutem čtyřletého vyhodnocování územního plánu a pořízením územních studií. Odpůrce uvádí, že má k dispozici finanční prostředky na vypracování územní studie, avšak doposud tak neučinil, v čemž shledává navrhovatelka projev libovůle. Z Rozvojového programu obce Tisá, kterého se odpůrce sám dovolává, vyplývá, že další pozemky, na nichž by bylo možné stavět, již v obci nejsou a ostatní jsou blokovány pořízením územní studií.

Právní zástupce navrhovatelky při jednání soudu uvedl, že podstatou sporu je zodpovězení otázky, zda lhůta 18 let k pořízení územní studie je lhůtou přiměřenou či excesivní, když dosavadní nepořízení územní studie výrazně limituje využití pozemků ve vlastnictví navrhovatelky. Trvá na tom, že doba pořízení územní studie má být odpovídající daným poměrům a má být přiměřené délky. V daném případě má za to, že odpovídající délka by měla činit cca 1 rok až 2 roky maximálně. V předmětné věci je tak stanovena 18tiletá lhůta k pořízení studie zcela excesivní a je v rozporu s hmotným právem. Daná lhůta pak nemůže projít ani testem proporcionality, přičemž odpůrce nemůže s úspěchem argumentovat ani údajným sháněním finančních prostředků na pořízení územní studie, když v tomto směru je zjevně nečinný a laxní.

Právní zástupce odpůrce uvedl, že v době schvalování územního plánu se v zákonné úpravě neobjevovala žádná časová lhůta pořízení územní studie. Skutečnost, že zákonodárce žádnou časovou lhůtu nestanovil, přitom měla praktický podtext, když pořízení územní studie bylo záměrně ponecháno na úvaze jednotlivých obcí i z hlediska časového. Odpůrce se rozhodl v rámci svých samosprávných kompetencí, že postupně bude vymezovat pozemky určené k výstavbě, přičemž v rámci dlouhodobého rozvoje obce lze uvažovat, že i dotčené

pozemky ve vlastnictví navrhovatelky mohou být pozemky určenými k výstavbě. V této souvislosti podotkl, že rovněž i financování pořízení územní studie je plně odvislé od vůle obce. Má za to, že návrh směřuje ke zrušení části opatření obecné povahy a nikoliv, že by usiloval o stanovení lhůty k pořízení územní studie. V případě zrušení územního plánu zůstanou dotčené pozemky bez regulace, v důsledku čehož pak může na nich dojít bez dalšího k živelné výstavbě. Trval na tom, že územní plán není v rozporu s tehdy platnou i současnou legislativou, přičemž při jeho pořízení nedošlo k nezákonnosti.

Soud při jednání z vlastní iniciativy podle § 52 odst. 1 s.ř.s. provedl důkaz návrhem územního plánu obce Tisá z července 2010.

Navrhovatelka i odpůrce odkazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která stanoví algoritmus přezkumu opatření obecné povahy sestávající se z pěti kroků (viz např. rozsudek NSS ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz). Tento test však vycházel ze znění ustanovení § 101d odst. 1 s.ř.s. účinného do 31.12.2011. Toto ustanovení znělo: „*Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*“

Od 1.1.2012 však nabyla účinnosti novela s.ř.s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb., která novelizovala i ustanovení § 101d odst. 1 s.ř.s., které v současnosti zní: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu, účelem tohoto ustanovení mělo být zúžení rozsahu přezkumu (viz sněmovní tisk 319/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny, bod 50 až 55, www.psp.cz). Soud má tak za to, že se podstatně od 1.1.2012 změnil postup přezkumu opatření obecné povahy soudem, přičemž došlo k omezení rozsahu přezkumu oproti dřívější úpravě. 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 přihlídnout 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.

Soud tak může, tak jako dříve Nejvyšší správní soud (do 31.12.2011), 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.

Mezi stranami je nesporné a je to zřejmé i z postoupeného správního spisu, že územní plán obsahuje mimo jiné i pro plochy č. 9, 11, 12a a 12b, jež zahrnují i pozemky navrhovatelky, jako podmínku pro novou zástavbu zpracování územních studií. Dle bodu I) územního plánu byla stanovena lhůta pro pořízení územní studie, její schválení pořizovatelem a vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností do 31.12.2030. Z rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu, je patrné, že

navrhovatelka opakovaně vznášela námitky proti návrhu územního plánu a mimo jiné i proti stanovené lhůtě pro pořízení územních studií. Odpůrce tuto námitku zámítl s argumentací, že: *„V plochách, kde je nutné pořídit územní studii, plní tato podmínka funkci „dočasné stavební uzávěry“, dokud není územní studie pořízena a zaevidována jako územně plánovací podklad, nelze na těchto plochách stavět. Vzhledem k tomu, že jsou tyto plochy komplikované a náročné na zajištění nové infrastruktury, byl termín pro pořízení územní studie stanoven ve velkém časovém rozpětí až do konce roku 2030. Obec si tím vytvořila dostatečný prostor pro zajištění finančních prostředků na vypracování územních studií, na postupné vyhodnocování uplatňování územního plánu, tedy na postupné uvolňování ploch pro výstavbu. Výklad Ing. Sklenáře není závazný, žádný právní předpis neurčuje lhůtu pro pořízení územní studie. Náklady na pořízení územních studií, které bude muset obec hradit, není obec schopná ve lhůtě požadovaných 4 let zajistit.“* Soud dále konstatuje, že z návrhu územního plánu z července 2010, který byl veřejně projednán dne 13.9.2010, vyplývá, že původně byla stanovena lhůta pro pořízení územních studií do 31.12.2015. Následně došlo v novém návrhu územního plánu k prodloužení této lhůty do 31.12.2030 a v této podobě byl návrh územního plánu znovu veřejně projednán dne 23.4.2012.

Z dosud uvedeného vyplývá, že se strany shodují v tom, že podmínka pořízení územních studií plní stejnou funkci jako stavební uzávěra, neboť před pořízením územní studie není možno na pozemcích navrhovatelky stavět.

Mezi stranami však již je sporné, podle které právní úpravy má být napadený územní plán posuzován. V tomto směru soud odkazuje již na zmíněnou novelizaci s.ř.s., která vedla k zavedení ustanovení § 101b odst. 3 s.ř.s., které stanoví, že při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že dřívější znění s.ř.s. neobsahovalo obdobné ustanovení, mohla judikatura dospět v rámci aplikace právních norem s.ř.s. k závěrům, které jsou dnes již překonané novelizovaným zněním právního předpisu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22.4.2011, 5 Ao 2/2011, www.nssoud.cz). Uvedená změna s.ř.s. má samozřejmě význam i pro posouzení této věci, neboť soud je povinen vycházet ze znění právní úpravy (nejen stavebního zákona) účinné v době vydání územního plánu.

Pro tento případ jsou zásadní následující ustanovení stavebního zákona.

Podle § 25 stavebního zákona územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.

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.

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území; v tomto případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu. Pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor

platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu.

Soud pro úplnost konstatuje, že od 1.1.2013 došlo ke změně ustanovení § 43 odst. 2 stavebního zákona tak, že 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. 4); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.

Podle odborné literatury územní studie jako podmínka pro rozhodování blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra a po svém vypracování se stává podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace nebo její změny a pro rozhodování v území (srov. Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon, C.H.Beck, 2013, str. 188).

Soud tuto část svých úvah uzavírá konstatováním, že sdílí náhled stran, že podmínka zpracování územní studie má stejný efekt jako stavební uzávěra a je nutno na ni takto nahlížet. K institutu stavební uzávěry se již opakovaně vyjádřila judikatura správních soudů a je možno z ní částečně vycházet i v daném případě.

Navrhovatelka tvrdí nečinnost obce při vypracování územních studií, odpůrce tvrdí opak, což obě strany evidentně považují za závažnou skutečnost. Tento náhled na relevanci (ne)činnosti odpůrce po přijetí územního plánu má zcela zřejmě svoji oporu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2011, sp. zn. 4 Ao 3/2011, www.nssoud.cz, v jehož právní větě je uvedeno: „*Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.*“

S ohledem na již avizovanou změnu právní úpravy přezkumu opatření obecné povahy od 1.1.2012, kdy lhůta pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy byla omezena na tři roky ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (viz § 101b odst. 1 s.ř.s.), oproti předchozímu znění s.ř.s. kde omezení lhůtou nebylo uvedeno, nelze tento závěr Nejvyššího správního soudu již plně aplikovat. Nečinnost obce při posuzování opatření obecné povahy nemusí být zjevná v některých případech ani během tříleté lhůty k podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy zakotvené v ustanovení § 101b odst. 1 s.ř.s., zvláště posuzuje-li soud činnost obce krátce po vydání opatření obecné povahy, pokud navrhovatel podá návrh nevyčkávané závěru zákonné lhůty. Navíc by při aplikaci shora uvedeného právního názoru byl navrhovatel pro zvýšení naděje na úspěch nucen vždy vyčkávat s podáním návrhu a tím by byl nucen odkládat dosažení soudní ochrany svých práv až na samý závěr uvedené lhůty, jako tomu bylo v tomto případě. To však lze jen těžko akceptovat. Soud má tedy za to, že je nutno požadavky na stanovení lhůty pro vypracování územní studie (stejně jako stavební uzávěry) v územním plánu do jisté míry objektivizovat a v souladu s novelizovaným zněním s.ř.s. stanovenou lhůtu posuzovat ke dni vydání opatření obecné povahy. Nelze již aplikovat právní názor, že je nutno vyčkat, zda bude obec kvalifikovaně nečinná, a to s ohledem na stanovenou tříletou lhůtu pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy. Soud si nemůže činit ambici na univerzální stanovení

přiměřené lhůty k vypracování územní studie, a to s ohledem na různorodost možných případů, navíc to je úkolem spíše zákonodárce, ovšem základní objektivní kritéria stanovit jistě lze.

Odpůrce namítl, že v době přijetí územního plánu ho ve stanovení lhůty k vypracování územní studie, resp. pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti, nic neomezovalo a soud nemá pravomoc do jeho úvah ingerovat.

Tomuto přístupu je ovšem nutno oponovat. Správní soudy jsou bezpochyby povolány k ochraně vlastnického práva, k jehož změně či omezení dochází i přijetím územního plánu. 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 NSS ze dne 21.7.2009, sp.zn. 1 Ao 1/2009; rozsudky NSS ze dne 2.10.2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011; ze dne 16.6.2011, sp. zn. 4 Ao 3/2011, sp.zn. ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, www.nssoud.cz). Toto stanovisko má svůj odraz i v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), 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.

V daném případě, je patrné, že navrhovatelka je omezena oproti ostatním vlastníkům pozemků, jež byly v územním plánu označeny jako zastavitelné, tím, že nemůže na těchto pozemcích do vypracování územních studií stavět. Soud tak musí posoudit, zda je stanovený časový rozsah omezení přiměřený a nevykazuje excesivní správní úvahu označovanou také jako libovůle. Jinými slovy, nebyl-li stanoven časový rámec, ve kterém je nutno vypracovat územní studii, výslovně zakotven v právních předpisech, neznamená to, že tento časový rámec vůbec neexistuje a je ponechán zcela na volné neodůvodněné úvaze odpůrce.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20.1.2010, sp.zn. 1 Ao 2/2009, www.nssoud.cz, zaujal stanovisko, že vhodnost území pro určité využití by měla obec prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.

V zákoně č. 350/2012 Sb., kterým byl novelizován stavební zákon s účinností od 1.1.2013, v bodu č. 5 Přejícných ustanovení je uvedeno, že úkol prověřit územní studii 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.

V ustanovení § 55 odst. 1 věta první stavebního zákona se uvádí, že pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období.

Pro úplnost soud dodává, že podle § 102 odst. 4 stavebního zákona účinného od 1.1.2013, 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.

Ze shora uvedené judikatury a znění právních norem je patrné, že zákonodárce nepočítal s tím, že vypracování územní studie, která má za úkol dotvořit územní plán, bude realizováno na samém konci platnosti územního plánu, jak uvádí odpůrce, ale naopak by s jejich realizací mělo být započato v co možná nejkratší době po přijetí územního plánu. Doba stanovená pro vypracování územní studie by neměla přesahovat dobu, ve které dochází k vyhodnocování územního plánu ve smyslu ustanovení § 55 odst. 1 stavebního zákona, neboť k vyhodnocení by měly být již shromážděny dostupné podklady, ke kterým patří i územní studie. Je tak nutno konstatovat, že lhůta stanovená v územním plánu pro pořízení územní studie, resp. pro její zápis do systému evidence územně plánovací činnosti, by měla být stanovena maximálně v jednotkách let, což ostatně sám odpůrce měl původně v úmyslu, když v první verzi návrhu územního plánu z roku 2010 měly být územní studie vypracovány do konce roku 2015. Na základě shora uvedeného je v daném případě nutno konstatovat, že lhůta pro pořízení územních studií v trvání 18 let je lhůtou zcela nepřiměřenou a v rozporu s ustanovením § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, neboť vykazuje prvky libovůle a diskriminace navrhovatelky.

Soud důkazy navržené stranami neprováděl, neboť to nepovažoval za nutné ke zjištění skutkového stavu. Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj obsahuje toliko právní názor na přiměřenou délku lhůty k vypracování studie, přičemž právní názor si na věc učinil soud sám. Další důkazy se vztahují k činnosti obce při přípravě realizace územních studií, která jak vyloženo shora, nemá v daném případě relevanci.

S ohledem na omezenou aktivní legitimaci navrhovatelky, nemohl soud vyhovět návrhovému petitu v celém rozsahu, neboť soud může zrušit územní plán jen v částech týkajících se výhradně pozemků navrhovatelky a v rozsahu, jež navrhovatelka žádala, tedy pouze ve vztahu k plochám č. 9, 11, 12a a 12b. Výrokem soudu tak zůstaly nedotčeny části územního plánu týkající se obecně územních studií (kapitola B územního plánu), neboť podmínka územních studií z územního plánu rozhodnutím soudu nemizí a dále i části netýkající se ploch č. 9, 11, 12a a 12b (kapitoly C, F, I územního plánu). Podmínka územní studie tak zůstává u ploch č. 8, 14, 15, 16a, 31. Z těchto důvodů pak musel být návrh navrhovatelky částečně zamítnut.

Soud nesdílí obavu odpůrce z nekontrolovatelné výstavby, neboť tu nelze provádět bez územního řízení, ve kterém je posuzováno umístění stavby v širších souvislostech (viz § 90 stavebního zákona). Navíc není vyloučeno, aby odpůrce přijal dílčí změnu územního plánu spočívající ve stanovení nové zákonné lhůty k pořízení územní studie.

Soud má za to, že navrhovatelka zaznamenala ve věci úspěch podle § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., i přesto, že návrhový petit byl stanoven příliš široce, neboť navrhovatelka v odůvodnění svého návrhu opírala aktivní legitimaci i požadované zrušení lhůty pro vypracování územní studie pouze o vlastnictví pozemků na plochách, které se jí dotýkají. Z těchto důvodů rozhodl soud o povinnosti odpůrce nahradit navrhovatelce do třiceti dnů od právní moci rozsudku náklady řízení v celkové výši 19 438,- Kč, která se skládá z částky 5 000,- Kč za zaplacený soudní poplatek, z částky 12 400,-Kč za čtyři úkony právní služby právního zástupce navrhovatelky Mgr. Pavla Černohouse, 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, ve znění od 1.1.2013, dále jen „AT“, a to převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a) AT, podání návrhu a repliky - § 11 odst. 1 písm. d) AT, účast u jednání soudu dne 23.9.2015 - § 11 odst. 1 písm. g) AT, dále z částky 1200,- Kč za s tím související režijní paušály po 300,- Kč podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 AT, dále z cestovného za cestu vlakem z Prahy k soudu a zpět dne 23.9.2015 ve výši 238,- Kč a náhrada za promeškaný čas ve výši 600,- Kč za půlhodin podle § 14 AT.

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). Připadne-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.

V Ústí nad Labem dne 23. září 2015

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

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová