



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka, v právní věci **navrhovatelky M.B., zastoupené JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem, se sídlem Klatovy, Videňská 181, proti odpůrci Zastupitelstvu města Železná Ruda, se sídlem Železná Ruda, Klostermannovo náměstí 295, zastoupeného JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem se sídlem v Plzni, Vlastina 23, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře vydaného zastupitelstvem města Železná Ruda ze dne 16.7.2012, č. 1/2012,**

t a k t o:

I. Opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře města Železná Ruda č. 1/2012 vydané zastupitelstvem města dne 16.7.2012, v části týkající se pozemků p.č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec Železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, se zrušuje dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 37.264,- Kč, k rukám zástupce navrhovatelky JUDr. Miroslava Muchny, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení.

Zastupitelstvo města Železná Ruda vydalo dne 19.10.2011 opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, ve kterém vymezilo území vyhlášenou stavební uzávěrou dotčené, rozsah a obsah omezení nebo zákazu ve smyslu stavební uzávěry a vymezilo dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře do doby, než bude pro vymezenou oblast vydán regulační plán ve smyslu § 69 stavebního zákona. Současně zastupitelstvo města Železná Ruda odůvodnilo vydané opatření obecné povahy a rozhodlo o zamítnutí námitek, které uplatnila navrhovatelka jako vlastnice pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listů vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda.

Navrhovatelka dne 13.7.2015 podala u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře vyhlášené zastupitelstvem města Železná Ruda č. 1/2012. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. července 2015, čj. Na 217/2015-16 postoupil tuto věc Krajskému soudu v Plzni jako soudu věcně a místně příslušnému. Krajskému soudu v Plzni byla předmětná věc postoupena dne 27.7.2015.

Navrhovatelka v návrhu uváděla důvody, pro které navrhovala, aby územní opatření o stavební uzávěře bylo v části týkající se pozemků, jejichž je vlastníci, zrušeno. Navrhovatelka uváděla, že stavební uzávěra byla vyhlášena do doby schválení regulačního plánu města Železná Ruda, ale v minulosti a ani v současnosti pořízení regulačního plánu schváleno nebylo a nebyly a nejsou činěny kroky k jeho schválení. Dle platného územního plánu města Železná Ruda platného od roku 1993 předmětné pozemky navrhovatelky se nacházejí ve funkční ploše SÚ – smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení. V tomto území jsou přitom stavby rekreačních ubytovacích zařízení přípustné. Vyhlášená stavební uzávěra omezuje navrhovatelku v nakládání s jejími pozemky, které se staly méněcennými a náhrada za omezení vlastnického práva navrhovatelky přitom nebyla poskytnuta. Navrhovatelce tak vzniká škoda ve výši rozdílu v ceně pozemků stavební uzávěrou nedotčených, oproti ceně pozemků stavební uzávěrou dotčených. Na podkladě zpracovaného znaleckého posudku navrhovatelka má doloženo, že tato škoda představuje částku 500,- Kč/1m² dotčeného pozemku. Stavební uzávěra tak zasáhla do ústavně zaručených práv navrhovatelky vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Stavební uzávěra je přitom opatřením trvalým, neboť po dobu 10 let nebyla provedena žádná příprava regulačního plánu.

Navrhovatelka poukázala na užívaný algoritmus soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí opatření obecné povahy a tvrdila, že předmětné opatření obecné povahy nemůže obstát ve třetím kroku algoritmu, při kterém soud zkoumá, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Z vyhlášky města Železná Ruda o závazných částech změn územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda vyplývá, že funkční využití dotčených pozemků navrhovatelky nebylo změněno a ani v právních předpisech obce není formulován úmysl přeměnit stávající funkční využití dotčených pozemků. Takový úmysl změnit způsob funkčního využití pozemků navrhovatelky nevyplývá ani z rozhodnutí zastupitelstva města Železná Ruda o pořízení dalších změn územního plánu v katastrálním území Železná Ruda.

V době vyhlášení napadené stavební uzávěry ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků pro umístění staveb přípustných ve smíšeném území rekreačních ubytovacích zařízení, takže odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovený postup. Navrhovatelka s ohledem na postup odpůrce a proces přípravy změn územního plánu nemohla předpokládat, že se její pozemky stanou nezastavitelnými a tím se jejich hodnota náhle výrazně sníží. Odpůrce ve vydané stavební uzávěře neuvedl žádné konkrétní cíle, úkoly ani důvody těchto omezení a proto je nepřezkoumatelná otázka, zda nucené omezení vlastnického práva navrhovatelky ve veřejném zájmu a na základě zákona trvá, či nikoliv.

Navrhovatelka tvrdila, že při konkretizaci zákazu stavební činnosti ve vydaných stavebních uzávěrách není žádným způsobem rozlišeno mezi stavební činností stěžující, či znemožňující a nestěžující, či neznemožňující, budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Náhrada za omezení vlastnické práva navrhovatelky nebyla v dosud vydaných stavebních uzávěrách, či jiným způsobem, odpůrcem ani stanovena, ani sjednává, ani poskytnuta.

Navrhovatelka dále tvrdila, že pro každý případ výjimky z trvalého omezení vlastnického práva jsou vlastníci nuceni žádat o výjimku a plnit dosud nezveřejněné požadavky odpůrce. Kritéria pro udělování výjimek z vydaných stavebních uzávěr odpůrce nezveřejnil a jsou z největší pravděpodobnosti individuální pro každého ze žadatelů a nepochybně musí být výhodná pro odpůrce. Udělování výjimek ze stavební uzávěry je spojováno s opatřováním peněz do obecní pokladny, když tato domněnka je zřejmá z namátkou vybraných zveřejněných usnesení zastupitelstva odpůrce vydávaných v letech 2006 až 2009, ve kterých jsou stanoveny podmínky pro povolení výjimky, mimo jiné podepsání smlouvy podle pravidel výstavby, smlouvy o spolupráci, smlouvy podle pravidel bytové výstavby s požadavkem poskytnutí kompenzace, smlouvy s AK, či uzavření nájemní smlouvy za odpůrce požadované nájemné apod.

Zákaz stavební činnosti podle navrhovatelky nebyl vydán ani v požadovaném nezbytném rozsahu podle § 97 odst. 1 stavebního zákona. Konkrétní rozsah stavební uzávěry jako výjimky z jinak obecně povolené stavební činnosti v území není zjistitelný, neboť cíl a požadavky kladené na budoucí využití území nebyly specifikovány. Naopak zákazy ze stavebních uzávěr jsou vymezeny téměř absolutně a připouštěné jsou výjimky bez jakýchkoli kritérií. Logicky tak vzniká prostor pro libovůli, svévoli, či dokonce korupci.

Navrhovatelka tvrdila, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s požadavkem proporcionality v užším i širším smyslu tím, že cíl sledovaný není zjistitelný, opatření obecné povahy nesplňuje kritérium vhodnosti, potřeby, minimalizace zásahů a úměrnosti následku sledovanému cíli. Z těchto důvodů napadené opatření obecné povahy nemůže uspět ani ve 4 a 5 kroku algoritmu soudního přezkumu, tedy z hlediska jeho rozporu se zákonem, hmotným právem a z hlediska proporcionality. Přitom nezákonný postup odpůrce při vydávání stavebních uzávěr pro katastrální území Železná Ruda je dlouhodobý, bezdůvodný a svévolný. Předchozí vydané stavební uzávěry na základě nařízení obce Železná

Ruda č. 6/2005 ze dne 10.10.2005 a č. 115/2006 ze dne 29.12.2006 byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10.3.2011, čj. 3 Ao 1/2011-135.

Navrhovatelka z těchto důvodů navrhla, aby opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře obce Železná Ruda č. 1/2012 vydané zastupitelstvem města dne 16.7.2012 v částech týkající se pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda bylo zrušeno dnem právní moci vydaného rozsudku.

II. Vyjádření odpůrce k návrhu

Odpůrce v písemném vyjádření k projednávanému návrhu uváděl, že považuje za nesporné, že zastupitelstvo města Železná Ruda dne 16.7.2012 vydalo usnesení č. 16/491 o vydání opatření obecné povahy – územním opatření o stavební uzávěře č. 1/2012.

Pokud navrhovatelka tvrdila, že v minulosti a ani v současné době nebyl v městě Železná Ruda schválen regulační plán, na základě kterého by mohla být stavební uzávěra vyhlášena, pak odpůrce s tímto tvrzením nesouhlasil. V této souvislosti odkázal na usnesení zastupitelstva města Železná Ruda č. 7/200 ze dne 30.5.2011, kterým bylo schváleno pořízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda. Současně odkázal na usnesení zastupitelstva města Železná Ruda č. 10/310 ze dne 19.10.2011, kterým bylo schváleno zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda, které bylo projednané podle § 64 zák. č. 183/2006 stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy tak bylo vyhlášeno v mezidobí od rozhodnutí o pořízení regulačního plánu do jeho vydání zcela v souladu s § 97 odst. 1 stavebního zákona.

K tvrzení navrhovatelky, že stavební uzávěra podstatným způsobem omezila její vlastnické právo, odpůrce uváděl, že ve smyslu čl. 3 napadeného opatření obecné povahy je možno ze zákazu a omezení stavební uzávěry udělit výjimku ve smyslu § 99 odst. 3 stavebního zákona. O výjimku a ani o náhradu za omezení vlastnického práva však navrhovatelka nikdy nepožádala.

Pokud navrhovatelka tvrdí, že napadené opatření obecné povahy není v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování obce a je v rozporu se stavebním zákonem, odpůrce konstatoval, že při vyhlášení napadeného opatření obecné povahy postupoval zcela v souladu se zákonem a toto opatření naprosto odpovídá schváleným záměrům připravované územně plánovací dokumentace. Po formální i materiální stránce je napadené opatření obecné povahy v souladu se zákonem a splňuje veškeré znaky algoritmu soudního přezkumu, jak byly judikovány Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27.9.2005 čj. 1 Ao 1/2005-98.

Odpůrce konstatoval, že při posuzování, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, navrhovatelka odkazuje na právní úpravu, která v době vydaného a napadeného opatření obecné povahy již nebyla účinná. Při projednání a vydání opatření obecné povahy odpůrce postupoval v souladu s platnou legislativou, což dokládají správní spisy, týkající se projednávané věci i připojené dokumenty.

Tvrzení navrhovatelky, že odpůrce v uzávěře neuvedl žádné konkrétní cíle ani důvody omezení vlastnického práva odpůrce uváděl, že vydané opatření obecné povahy obsahuje veškeré náležitosti, které mu zákonná i podzákonná úprava nařizuje, včetně náležitostí stanovených v § 17 vyhl. č. 503/2006 o podrobnější úpravě územního řízení.

Odpůrce konstatoval, že navrhovatelkou napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem v mezích působnosti a pravomoci obce a bylo v souladu s hmotným právem. Z těchto důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh navrhovatelky zamítl a odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Projednání návrhu před krajským soudem.

Krajský soud projednal návrh navrhovatelky a rozsudkem ze dne 23. října 2015, čj. 59A 5/2015-91 návrh zamítl a navrhovatelce uložil povinnost nahradit odpůrci náklady řízení ve specifikované výši. V tomto rozsudku soud dospěl k závěru, že v přezkoumávaném případě opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomocí příslušného správního orgánu, který při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Soud současně shledal, že opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem a bylo současně vydáno v souladu s hmotným právem. Soud posuzoval i otázku přiměřenosti regulace a dospěl k závěru, že i z pohledu dodržení zásady proporcionality, přijaté opatření obecné povahy obstálo. V této souvislosti krajský soud vyhodnotil přijatou regulaci schváleným opatřením obecné povahy o stavební uzávěře jako přiměřenou, neboť od roku 2011, kdy bylo schváleno zadání regulačního plánu byly činěny další kroky k tomu, aby regulační plán jako podrobnější územně plánovací dokumentace ve srovnání s platným územním plánem byl přijat. Na základě těchto závěrů návrh navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře města Železná Ruda č. 1/2012, vydané zastupitelstvem města dne 16.7.2012, v části týkající se pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec Železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, byl zamítnut.

Na základě podané kasační stížnosti navrhovatelky proti výše uvedenému rozhodnutí krajského soudu rozhodl o této kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. března 2016, čj. 2As 301/2015-37, kterým rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23.10.2015, čj. 59 A 5/2015-91 zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými kasační námitky mířící proti závěrům krajského soudu o tom, že bylo vydáno v rámci pravomoci příslušného správního orgánu a v mezích jeho působnosti, že bylo vydáno zákonem stanoveným postupem a že bylo vydáno rovněž v souladu s hmotným právem. Nejvyšší správní soud však neakceptoval závěry krajského soudu o přiměřenosti použité regulace v přezkoumávaném případě. Závěry učiněné krajským soudem označil za nepřezkoumatelné, neboť nebyly podloženy reálnými důkazy. Nejvyšší správní soud konstatoval, že zůstal nepodložený závěr krajského soudu o tom, zda jsou činěny další kroky k přijetí regulačního plánu a zda je ověřitelné, že záměr vytvořit územně plánovací dokumentaci byl motivován skutečně existujícím důvodem pro vydání stavební uzávěry.

V průběhu dalšího jednání před krajským soudem, které bylo doplněno o důkazy předložené stranou navrhovatelky i stranou odpůrce, navrhovatelka v konečném návrhu žádala, aby krajský soud předmětné opatření obecné povahy vyhlášenou stavební uzávěrou v rozsahu, který sám zváží, zrušil, neboť v řízení před krajským soudem bylo doloženo, že odpůrce v souvislosti s přijímáním regulačního plánu, v jehož důsledku došlo k vyhlášení stavební uzávěry, činí kroky, které je nutno hodnotit jeho dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinností při přijímání regulačního plánu hodnotit. Stavební uzávěra v předmětné lokalitě v podstatě s určitými přestávkami trvá od roku 2005 a navrhovatelka se proto důvodně proti omezení svých práv v důsledku vyhlášené stavební uzávěry brání. Navrhovatelka žádala, aby jejímu návrhu bylo vyhověno a aby soud navrhovatelce přiznal náhradu nákladů řízení, které byly podrobně specifikovány.

V průběhu jednání před krajským soudem odpůrce uváděl, že město Železná Ruda soustavně pracuje na územně plánovací dokumentaci a samo je zavázáno postupovat při přijímání jednotlivých, územně plánovacích dokumentů ekonomicky, účelně a hospodárně. Z tohoto důvodu je odůvodněn postup města Železná Ruda při přijímání regulačního plánu, který by se v současné situaci, mohl stát v podstatě nepoužitelným dokumentem, neboť by se mohl dostat do rozporu s nově zpracovávanou územní studií v lokalitě. Pokud by podle odpůrce délka stavební uzávěry měla být hodnocena i ve vztahu k stavebním uzávěrám vyhlášených v roce 2005 a 2006 i ve vztahu k současné stavební uzávěře vyhlášené v roce 2012, tak by město Železná Ruda již nikdy nemohl žádnou stavební uzávěru vyhlásit, pokud by se do doby regulace započítala veškerá doba, včetně časově předcházejících regulačních opatření. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy, stavební uzávěry č. 1/2012 odpůrce hodnotil jako nedůvodný a navrhl, aby soud návrh navrhovatelky zamítl a aby odpůrci byla přiznána náhrada nákladů řízení.

IV. Posouzení návrhu krajským soudem

a) Skutkový stav

Při přezkoumání opatření obecné povahy krajský soud původně vycházel ze stavu věci dokumentovaného správním spisem odpůrce, který byl předložen krajskému soudu dne 2.9.2015 a k žádosti soudu ze dne 9.10.2015 byl dne 21.10.2015 doplněn o další dokumenty.

Z těchto listin krajský soud shledal nesporným, že navrhovatelka je vlastníci pozemků p.č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec Železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, které podle platného *Územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda* jsou zahrnuty do funkční plochy SÚ – smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení. V květnu 2011 byl zpracován *Návrh zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda*, v jehož části b) byly definovány požadavky na vymezení pozemků a jejich využití s tím, že předmětem řešení jsou všechny pozemky v k.ú. Železná Ruda a k detailnímu řešení regulačním plánem jsou určeny speciálně definované plochy a pozemky. V části návrhu zadání regulačního plánu označené c) byly definovány požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, podle kterých v jednotlivých rozvojových lokalitách budou stanoveny, upřesněny a projednány plošné a prostorové regulativy s ohledem na stávající urbanisticko-

architektonické aspekty území (stávající charakter stavby, její výška a typ a hustota zástavby), a to na základě doplňujících průzkumů území. Pro zadání regulačního plánu nebyly vzneseny žádné zvláštní požadavky kromě lokalit řešených jako problémové střety v území.

Podle *usnesení ze zasedání zastupitelstva města Železná Ruda č. 7* ze dne 30. 5. 2011 schválilo zastupitelstvo, v části usnesení 7/200, pořízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda – místní část Železná Ruda. Dne 26. 7. 2011 Městský úřad Železná Ruda oznámil vystavení návrhu na zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda a vyzval sousední obce, správce sítí a ostatní, aby se s projednávanou dokumentací seznámili a uplatnili své požadavky ve vymezeném období. Dne 26. 7. 2011 současně Městský úřad Železná Ruda veřejnou vyhláškou oznámil vystavení návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda a vyzval všechny občany města Železná Ruda, fyzické a právnické osoby podnikající v místě, vlastníky pozemků a staveb, aby se s návrhem zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní části Železná Ruda seznámili a uplatnili ve vymezeném období své požadavky. Dne 26.7.2011 Městský úřad Železná Ruda současně zaslal dotčeným orgánům návrh zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda s tím, že tyto dotčené orgány mohou uplatnit své požadavky na obsah zadání ve vymezeném období.

Dne 19.10.2011 *zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením č. 10* v části 10/310 schválilo zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda a v části usnesení 10/317 současně pověřilo odbor výstavby ke zpracování návrhu opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře pro k.ú. Železná Ruda, v návaznosti na schválené zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda.

Dne 10.5.2012 Ministerstvo životního prostředí podalo stanovisko k návrhu opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, sídelního útvaru Železná Ruda v k.ú. Železná Ruda. Dne 7.5.2012 Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje podal připomínky k návrhu stavební uzávěry v k.ú. Železná Ruda. Dne 23.5.2012 Ministerstvo dopravy podává vyjádření k návrhu stavební uzávěry navrhované pro celé k.ú. Železná Ruda. Dne 16.7.2012 zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením č. 16 v části 16/491 vydává opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře pro k.ú. Železná Ruda č. 1/2012.

Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Železná Ruda dne 7.8.2012 a sejmuta byla 23.8.2012. Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 čl. 1 v čl. I. vymezilo území stavební uzávěrou dotčené, v čl. II. vymezilo rozsah a obsah omezení nebo zákazu ve smyslu stavební uzávěry, v čl. III. definovalo možné výjimky ze zákazu a omezení a v čl. IV. vymezilo dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře tím, že opatření platí do doby, než bude pro vymezenou oblast vydán regulační plán ve smyslu § 69 stavebního zákona. V čl. V. bylo opatření obecné povahy odůvodněno a současně bylo odůvodněno rozhodnutí o zamítnutí námitek uplatněných M.B. k územnímu opatření o stavební uzávěře.

Dokumenty odpůrcem doplněné do předloženého správního spisu dále doložily, že obec Železná Ruda vydala dne 10. 10. 2005 nařízení č. 6/2005 o stavební uzávěře na území města Železná Ruda. Dne 29. 12. 2006 bylo vydáno zastupitelstvem města další nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře.

Usnesením č. 12/489 ze dne 27.8.2007 zastupitelstvo města Železná Ruda vydalo opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře č. 2/2007 platné pro území k.ú. Železná Ruda do doby, než bude pro vymezenou oblast vydána změna č. 6 územního plánu, sídelního útvaru Železná Ruda.

Z obsahu listin provedených důkazu krajským soudem při jednání dne 15. 6. 2016, byly zjištěny následující skutečnosti.

Z obsahu *smlouvy o dílo, která byla uzavřena 17.3.2016* mezi zhotovitelem, J.Z., architekti a.s. a městem Železná Ruda, jako objednatelem vyplývá závazek zhotovitele provést pro objednatele dílo spočívající ve vypracování první fáze územní studie obce Železná Ruda, a to v rozsahu uvedeném v příloze č. 2 této smlouvy s tím, že doba a místo plnění bylo upraveno v části druhé této smlouvy o dílo s tím, že smluvní strany se dohodly na předběžných termínech plnění jednotlivých prací, které jsou specifikovány v příloze č. 3, která je nedílnou součástí uzavírané smlouvy o dílo. Termín zhotovení studie je stanoven příloze č. 3, počíná podpisem smlouvy o dílo dne 17.3.2016 a končí prezentací a předáním čístopisu návrhu územní studie dnem 27. května 2016.

Z obsahu *Zápisu z porady zastupitelstva města z 9.5.2016*, vyplývá, že na zasedání byla provedena prezentace zástupců společnosti J.Z., architekti a.s., byly představeny zpracované podklady pro tvorbu požadované studie a v rámci různého pod bodem č. 3 byly projednány změny územního plánu, a to v rozsahu změny č. 13 a další výjimky ze stavebních uzávěr atd.

Z obsahu *Usnesení ze zasedání zastupitelstva města Železná Ruda č. 9., které se konalo 29.8.2011* vyplývá, že při tomto zasedání, kromě jiného, byla pod č. 9/268 řešena otázka, která byla do zápisu zaznamenána takto: *Zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením 7/2005 schválilo pořízení nového územního plánu. Před pořízením územního plánu požaduje aktualizovat rozvojovou studii Železnorudska a pořídit územní studii. Na základě těchto dokumentů, s přihlédnutím k doporučení CHKO, bude pokračováno ve změnách na tvorbě nového územního plánu.*

Z obsahu *Usnesení ze zasedání zastupitelstva města Železná Ruda č. 11, které se konalo 7.12.2011* vyplývá, že pod bodem č.11/350 je zaznamenáno, že *zastupitelstvo města Železná Ruda schvaluje zadání nového územního plánu, sídelního útvaru Železná Ruda. Návrh zadání byl zpracován v listopadu 2011 Ing. archt. V.U.*

Z obsahu *Usnesení z veřejného zasedání zastupitelstva města železná Ruda č. 5, které se konalo 30.3.2015*, je patrné ze zápisu pod bodem č. 5/110, že zastupitelstvo města Železná Ruda schválilo vyhledávání dotačních titulů a vytvoření projektové žádosti o dotaci a souhlasí s vytvořením územní studie. Pod bodem č.5/111 zastupitelstvo města Železná Ruda odkládá žádosti o změnu územního plánu do doby pořízení územní studie s termínem do 30.3.2016

s tím, že pokud nebudou získány finanční prostředky z veřejných rozpočtů, bude územní studie pořízena z rozpočtu města Železná Ruda. Pod bodem č. 5/113 je konstatováno, že zastupitelstvo města Železná Ruda odkládá návrh na pořízení změny územního plánu Železná Ruda a regulačního plánu Železná Ruda, místní část Špičák, od navrhovatele O.V. podaný 12.5.2014. Pod bodem č. 5/121 je konstatováno, že zastupitelstvo města Železná Ruda bere na vědomí, že bude projednávána územně plánovací dokumentace pro Železnou Rudu, a to územní plán Železná Ruda změna č. 12 a regulační plán Železná Ruda, místní část Špičák, změna č. 3: bylo vypsáno veřejné projednání této změny na 2.5.2015.

Z obsahu listin předložených navrhovatelkou dokumentujících časový harmonogram prací na vypracovaných regulačních plánech, v jednotlivých oblastech vyplynuly následující skutečnosti.

Z obsahu *registračních listů pořízených regulačních plánů, nebo jejich změn* v oblasti města Železná Ruda vyplývá, že při pořizování regulačního plánu města Železná Ruda v k.ú. Špičák byly zahájeny práce rozhodnutím o pořízení regulačního plánu dne 25.10.2014 a územně plánovací dokument nabyt účinnosti 25. ledna 2008. Další doklad se týká regulačního plánu města Železná Ruda, místní část Špičák, změny č. 1, kdy práce na pořízení této dokumentace byly zahájeny dne 14.4.2010 a dokument nabyt účinnosti 26. dubna 2010. Další doklad se týká opět regulačního plánu města Železná Ruda, místní část Špičák, změna č. 2, kdy rozhodnutí o pořízení tohoto dokumentu bylo vydáno dne 30. ledna 2012 a návrh nabyt účinnosti dne 19.3.2014. Ve vztahu k další změně téhož regulačního plánu č. 3 u pořizovatele Městského úřadu Železná Ruda byly zahájeny práce rozhodnutím o pořízení této změny dne 26.3.2014 a změna č. 3 nabyt účinnosti 12.9.2015.

Další dokumenty ve vztahu k harmonogramu postupu prací při pořizování územně plánovací dokumentace jednotlivých obcí dokládají následující skutečnosti.

Pořizovatel Městský úřad Mariánské Lázně při pořizování *regulačního plánu pro lokalitu vymezenou územím ul. Chebská, Hlavní, Tyršova, Nerudova v Mariánských Lázních* zahájil proces schválení pořízení tohoto regulačního plánu 25.6.2002 a návrh byl schválen 6.9.2005.

Regulační plán Plzeň-Zelený trojúhelník- jih, kde pořizovatelem byl Magistrát města Plzně, představuje dokument, na kterém byly práce zahájeny 9.7.2007 a návrh územně plánovací dokumentace byl schválen 14.12.2006.

Ve vztahu k *regulačnímu plánu části města Stříbro, Jezerce, Lhota u Stříbra, Mlikov, Otročin, Těchovice* pořizovatel Městský úřad Stříbro zahájil práce na tomto dokumentu a zahájil projednání 22.7.2002 a dokument nabyt účinnosti 1.4.2004.

Regulační plán Rokycany, lokalita Pod Čilinou, pořizovatel Městský úřad Rokycany, rozhodl o pořízení tohoto regulačního plánu 21.4.2008 a nabyt dokument účinnosti 14.5.2011.

Regulační plán rozvojové zóny Přeštice, severní předměstí, pořizovatel Městský úřad Přeštice, rozhodl o zahájení prací schválením pořízení toho dokumentu 25.9.2003 a dokument nabyt účinnosti 1.5.2005.

Regulační plán obytné zóny Lužany II, pořizovatele Městský úřad Přeštice, zahájil práce na pořízení tohoto dokumentu 23.9.2011, dokument nabyt účinnosti 3.1.2014.

Regulační plán průmyslová zóna Poběžovice, pořizovatel Městský úřad Domažlice, zahájil práce na tomto dokumentu 25.10.2007 rozhodnutím o jeho pořízení s tím, že dokument nabyt účinnosti 3.3.2010.

Regulační plán Letín, pořizovatele Městský úřad Blovice, zahájil práce na pořízení dokumentu 5.10.2010, dokument nabyt účinnosti 5.1.2014.

Regulační plánu Volyně – centrum, schvalující orgán zastupitelstva města Volyně zahájil práce na tomto dokumentu 30.9.1992, a dokument nabyt účinnosti 10.4.1995.

b) Posouzení návrhu

Při zkoumání důvodnosti návrhu krajský soud vyšel z ustálené judikatury (*srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. I Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS*) a postupoval podle takzvaného *algoritmu přezkumu opatření obecné povahy*. Tento algoritmus se skládá z jednotlivých kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.

3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.

5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

Při přezkumu navrhovatelkou napadeného opatření obecné povahy krajský soud přezkoumával opatření obecné povahy na podkladě ust. § 101a a následujících soudního řádu správního, zák. č. 150/2002 Sb. a vycházel z návrhových bodů, které byly uplatněny v projednávaném návrhu, a současně vycházel ze stavu věci a z právního stavu, který zde byl dán v době vydání předmětného opatření obecné povahy a dospěl k následujícím závěrům.

Před soud byla postavena otázka, zda projednávané opatření obecné povahy ob stojí v testu zákonnosti, která je posuzována v jednotlivých pěti krocích algoritmu přezkumu. V dané věci je nutno konstatovat, že navrhovatelka sama učinila spornými jednotlivé oblasti, které jsou definovány ve 3., 4. a 5. kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Nicméně na soudu bylo se pozastavit i u 1. a 2. kroku, neboť první krok vede soud k tomu, aby přezkoumal, zda opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomoci příslušného správního orgánu a v druhém kroku, aby se zabýval, zda bylo vydáno v rámci nepřekročených mezi zákonem stanovené působnosti orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

Soud nepochybuje o tom, že obec, v souzeném případě město Železná Ruda, má v pravomoci vydávat opatření obecné povahy včetně územního opatření o stavební uzávěře. Poněkud spornější byla otázka působnosti, pakliže z dokumentů, které byly soudu předány v rámci správního spisu, nebylo soudu zřejmé, který orgán ve své působnosti měl vydávat předmětné opatření obecné povahy. Nicméně po sdělení rozhodné skutečnosti zástupcem města soud vzal za nesporné, že opatření obecné povahy vydané zastupitelstvem města Železná Ruda bylo vydáno v rámci působnosti, která je upravena ve stavebním zákoně 180/2006 Sb. v § 6 odst. 6, které svěřuje rozhodnutí o vydání územního opatření o stavební uzávěře radě obce, nicméně s podmínkou, že v obci, kde se rada nevolí, vydává toto územní opatření zastupitelstvo obce, což je právě případ města Železná Ruda. Proto také soud v návaznosti na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 15.3. 2016, čj. 2 As 301/2015-37 korigoval označení odpůrce, který byl označen jako *město Železná Ruda*.

Opatření obecné povahy v projednávaném případě obstálo v testu zákonnosti v rozsahu prvního i druhého kroku algoritmu jeho přezkumu, neboť bylo vydáno v rámci pravomoci příslušného správního orgánu, který při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti.

Navrhovatelka tvrdila, že opatření obecné povahy nemůže obstát v rámci třetího, čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu jeho zákonnosti.

V rámci třetího kroku přezkumu soud se zabývá otázkou, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem. Soud vzal na zřetel, že oproti roku 2005 a 2006, kdy obec Železná Ruda formou nařízení vydala opatření obecné povahy o stavební uzávěře, které následně bylo předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu (viz. *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2011, č. j. 3 Ao 1/2011-135*), současně projednávané opatření obecné povahy bylo vydávané v odlišném právním

režimu. Otázku zákonem stanoveného procesního postupu je proto nutné řešit na podkladě příslušných ustanovení stavebního zákona, zák. č. 183/2006 Sb., v rozsahu jeho ust. § 97 a následujících a současně je nutno vzít v úvahu i vyhlášku č. 503/2006 Sb., která obsahuje podrobnější úpravu územního řízení, které se týká též jednotlivých náležitostí územního opatření ve věci stavební uzávěry. Požadavkem ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona je, aby územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu a které omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by tato mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, bylo možno vydat jen tehdy, bylo-li bylo schváleno zadání takovéto územně plánovací dokumentace. To je samozřejmě logický požadavek, neboť stavební uzávěra je opatření obecné povahy, které má konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů, nicméně její časová působnost je omezena a jedná se tedy o opatření obecné povahy *sui generis*, ve srovnání s jinými opatřeními obecné povahy, např. územním plánem nebo regulačním plánem. Znamená to tedy, že v daném případě, aby mohl být naplněn účel vydávaného opatření obecné povahy a bylo možno vůbec přistoupit k celému zahájení procesu vydávání stavební uzávěry, bylo nezbytné, aby bylo přezkoumatelným způsobem doloženo, zda přijetí stavební uzávěry je vydáno v souvislosti s přijímáním podrobnější připravované územně plánovací dokumentace, z jakého důvodu je stavební uzávěra vyhlašována a v jakém rozsahu je nezbytné tuto uzávěru vyhlásit a jak dlouhou bude mít účinnost.

V dané věci je nutno vyjít z premisy, že i v případě, je-li v daném území schválen územní plán, nic nestojí v cestě, aby byla vyhlášena i stavební uzávěra při současném přijímání regulačního plánu. Územní plán a regulační plán jsou součástí územně plánovací dokumentace a každý z nich má svůj záměr a rozsah. Územní plán je územní dokument, který řeší komplexní otázky ve vztahu k celým plochám, k celému území obce, kdežto regulační plán je podrobnější, zpracovává se jen pro část obce a jeho základní jednotkou je pozemek a jeho cílem je vymezení specifických kritérií a regulativů ve vztahu k typu zástavby, výšce staveb, typu staveb, hustotě zástavby a podobně. Cíle jednotlivých dokumentů územně plánovací dokumentace nelze směšovat. Znamená to tedy, že i v případě města Železná Ruda, kde je přijat územní plán včetně jeho platných doplňků a kde se připravuje i nový územní plán, nic nestálo v cestě tomu, aby po dobu přípravy podrobnější dokumentace, a to regulačního plánu, bylo přistoupeno k stavební uzávěře. Pokud nemovitosti navrhovatelky se nacházejí v konkrétním území, které je územním plánem definováno jako funkční plocha SÚ, smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení, v budoucnu nestojí nic v cestě pro to, aby se v této lokalitě, tzn. i ve vztahu k nemovitostem navrhovatelky, dále realizovaly stavby, které do tohoto funkčního vymezeného území náleží, tzn. rekreační ubytovací zařízení. Další aktuálně řešenou otázkou je, v jakých parametrech tyto stavby budou zde realizovány a to je právě předmětem řešení prostřednictvím schvalovaného regulačního plánu.

Na podkladě listin tvořících součást správního spisu soud konstatuje, že mu proces přijímání regulačního plánu pro město Železná Ruda místní část Železná Ruda započalo v květnu 2011 zpracováním *návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda* a v rámci procesu byly realizovány jednotlivé kroky, které náleží do procesu přijímání regulačního plánu. K těmto krokům náleží schválení zadání regulačního plánu usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 10 ze dne 19. 10. 2011. Tím byl naplněn

požadavek ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona a současně tím bylo doloženo, že i v procesní rovině byl naplněn požadavek zákona, při jehož splnění mohlo být přistoupeno k další regulaci v území, tzn. k vyhlášení stavební uzávěry. V tomto směru soud neshledal vady, které by dokumentovaly, že opatření obecné povahy nebylo přijato zákonem nepředvídaným procesním postupem.

V rámci třetího kroku soudního přezkumu soud shledal, výše opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

V rámci čtvrtého a pátého kroku přezkumu, se soud věnoval otázce, zda opatření obecné povahy je v rozporu nebo v souladu s hmotným právem a zda přijetí regulace bylo přiměřené, a zda nebyla porušena zásada proporcionality. Soud vycházel z tvrzení navrhovatelky v jejím návrhu, která argumenty, které měly vyvracet splnění požadavků v těchto oblastech, smísila do jednoho bloku tvrzení, nicméně jednotlivé argumenty, které uváděla, se váží na jednotlivé kroky čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu. Soud vázán návrhem navrhovatelky bez možnosti překročit důvody, pro které tvrdila nezákonnost postupu a nezákonnost výsledného opatření obecné povahy, dospěl k následujícím závěrům.

Navrhovatelka především tvrdila, že důvody omezení vlastnického práva nejsou uvedeny v předmětném opatření a nelze tedy ani přezkoumat, zda i nadále trvají. Zde soud konstatuje, že toto tvrzení je vyvraceno samotným obsahem přijatého územního opatření o stavební uzávěře, které v článku II. uvádí, že zákaz stavební činnosti, a to té činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle rozpracovaného regulačního plánu, je tím hlavním důvodem, proč se vlastnické právo dotčených vlastníků v této oblasti omezuje. Pokud navrhovatelka tvrdila, že rozsah omezení vlastnického práva nebyl dán v nezbytné míře, pak je nutno konstatovat, že onen rozsah je rovněž patrný z článku II., kde je definována stavební činnost, která je předmětem regulace. Tato definice v obecné rovině směřuje na jednotlivá ustanovení stavebního zákona, která upravují konkrétní stavební činnosti a tyto jsou předmětem regulace, takže rozsah regulace je rovněž patrný.

Při posuzování tvrzení navrhovatelky, že se cítí být dotčena na svých vlastnických právech tím, že její vlastnické právo je omezeno touto regulací, a to dlouhodobě, soud vycházel se zásady nedotknutelnosti vlastnického práva, jak je vykládá ustálenou praxí obecných soudů i soudu Ústavního. Tato zásada, ale připouští určité výjimky, za kterých vlastnické právo může být omezeno v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Ústavně aprobovaný zásah do vlastnictví je ale možný jen skrze imperativní zákonnou úpravu a předpokládá možnost posoudit rozhodování veřejné moci o konkrétních zásazích do vlastnického práva nezávislými a nestrannými soudy. (*usnesení Ústavního soudu čj. II. ÚS 2691/09 ze dne 6.1. 2010, dostupný na <http://www.usoud.cz/>*). Ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Otázka náhrad za omezení vlastnického práva v důsledku regulace realizované na podkladě stavební uzávěry je upravena ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. v ust. § 102 odst. 1, podle kterého vlastníkově pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě

byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada. Poskytnutí této náhrady bylo ve smyslu ust. § 102 odst. 3, aktuálně od 1.1. 2013 podle ust. § 102 odst. 5, stavebního zákona podmíněno písemnou žádostí vlastníka. Proto také soud ponechal stranou posuzování navrhovatelkou nastolené otázky a související konsekvence, kterých se navrhovatelka dovolávala, a neřešil otázku, v jakém rozsahu se zmenšil v ekonomické rovině majetek navrhovatelky tím, že byla provedenou regulací omezena dispozice s tímto jejím majetkem. Otázka náhrady případné újmy, která by navrhovatelce v tomto směru v důsledku omezení vlastnických práv vznikla, je otázkou samostatnou a podřízenou tomu, zda navrhovatelka náhradu za omezení vlastnických práv uplatnila či neuplatnila a pro posouzení této věci není právně významná. Ostatně z nesporných přednesů účastníků vyplývá, že tato žádost podána nebyla. Proto ani v této oblasti nebylo možno hledat právně relevantní skutečnosti, které by mohly přispět k zodpovězení otázky, zda opatření obecné povahy bylo, či nebylo vydáno v rozporu s hmotným právem.

Rozpor vydaného opatření obecné povahy s hmotným právem podle názoru soudu nedokládá ani způsob formulace možných výjimek ze zákazu a omezení územního opatření o stavební uzávěře a praxe odpůrce při rozhodování o těchto výjimkách. Je obvyklé a zákonu se nepřidávající, že zákaz stavební činnosti není absolutní a existuje možnost udělení výjimky ze stavební uzávěry, pokud stavební činnost neohrozí předmět ochrany, pro který byla uzávěra vyhlášena. Sledování dodržování účelu regulace a volba prostředků zahrnujících i udělování výjimek ze zákazu a omezení je v působnosti zastupitelstva města Železná Ruda. Praxe tohoto zastupitelstva při udělování výjimek užívaná od roku 2006 do roku 2009, na kterou navrhovatelka poukazovala, není pro posouzení souladu opatření obecné povahy s hmotným právem právně významná a proto ani soud neprováděl navrhované důkazy tuto praxi objasňující.

V rozsahu tvrzení navrhovatelky soud neshledal, že by předmětné opatření obecné povahy bylo v mezích čtvrtého kroku algoritmu přezkumu vydáno v rozporu s hmotným právem.

V rámci pátého kroku algoritmu přezkumu se soud zabýval otázkou přiměřenosti opatření obecné povahy a posuzoval, zda použitá regulace, byla přiměřená. Již ve svém prvním rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že je nutno konstatovat, že přiměřenost právní regulace je u tohoto typu opatření obecné povahy vnímána poněkud v užším rozsahu než u opatření obecné povahy jiných typů. V daném případě stavební uzávěra je opatření obecné povahy, které má platnost dočasnou. Pokud jde o ochranu práv dotčených subjektů, pak v případě je-li souběžně připravována podrobnější územně plánovací dokumentace, jako je tomu v souzeném případě, kdy je připravován regulační plán, pak schvalování regulačního plánu představuje samostatný proces, ve kterém dotčené subjekty, včetně navrhovatelky, mají možnost dovolat se ochrany svých vlastnických práv a uplatňovat své požadavky. Soud při posuzování přiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelky se proto zabýval otázkou, zda nejsou nějaké jiné okolnosti, které by mohly územní opatření o stavební uzávěře učinit neproporcionálním ve vztahu k navrhovatelce. *Tato situace by mohla nastat v případě, pokud by omezení vlastnických práv navrhovatelky, které přináší územní opatření o stavební uzávěře, trvalo neúměrně dlouhou dobu při současné nečinnosti příslušných správních*

orgánů připravujících podrobnější územně plánovací dokumentaci, v souzeném případě, regulační plán.

Tyto obecné závěry, ke kterým dospěl krajský soud v rozsudku z 23.10.2015, čj. 59A 5/2015-91, dále rozvinul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku z 15.3.2016, čj. 2As 301/2015-37. V rámci posuzování přiměřenosti přijaté regulace v důsledku vyhlášení stavební uzávěry po dobu pořizování regulačního plánu Nejvyšší správní soud konstatoval, že *úkolem soudu je v rámci přezkumu zákonnosti přijatého opatření obecné povahy chránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů, co do doby pořizování regulačního plánu a z toho resultující délky působení napadeném stavební uzávěry. Úkolem Nejvyššího správního soudu nemůže být aktivně usměrňovat, či snad dozorovat odpůrkyni při pořizování regulačního plánu, resp. naplňování jakého si vzorového časového harmonogramu přijímání konkrétních dílčích opatření a absolvování jednotlivých etap jeho vydání. Odpůrkyně je co do délky působení napadené stavební uzávěry omezena základními časovými mantinely, podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.*

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, by bylo možno považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání regulačního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě stěžovatelky jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno. Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, že územní opatření o stavební uzávěře v daném případě vyhovuje požadavku omezovat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu regulačního plánu města Železná Ruda. Při úvaze o přiměřenosti doby trvání regulace a omezení vlastnických práv stěžovatelky je nutno vycházet nejen z výše uvedeného, ale je třeba vzít v úvahu i skutečnosti, namítané stěžovatelkou v návrhu na zrušení opatření obecné povahy i v kasační stížnosti. Ta tvrdí, že omezení jejích vlastnických práv fakticky trvá od roku 2005, kdy platila dříve vyhlášená opatření obecné povahy - nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydané zastupitelstvem města dne 10. 10. 2005 a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře, vydané zastupitelstvem města dne 29. 12. 2006. Obě opatření sice byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 – 135, nicméně po několik let na stěžovatelku dopadala. Ze spisového materiálu je zřejmé, že usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 7/200 ze dne 30. 5. 2011 bylo schváleno porřízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda. Usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 10/310 ze dne 19. 10. 2011 bylo schváleno zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda.

Je pravdou, že zákonnost opatření obecné povahy se podle nyní účinného ustanovení § 101b odst. 3) s. ř. s. posuzuje podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž toto opatření lze podle § 101b odst. 1 s. ř. s. napadnout návrhem na zrušení do tří let ode dne, kdy nabylo účinnosti. Tato ustanovení ve vztahu ke stavební uzávěře, tedy k opatření obecné povahy s omezenou předpokládanou účinností, nelze vykládat tak, že existoval-li návrh zadání regulačního plánu při jejím vydání, je tím její

existence navždy legalizována. Právě s odstupem času, k němuž dochází v důsledku soudního přezkumu, je ověřitelné, zda záměr vytvoření územně plánovací dokumentace byl skutečně existujícím důvodem pro stavební uzávěru. Při posuzování proporcionality zásahu územního opatření o stavební uzávěře je nezbytné posoudit veřejný zájem na nemožnosti využití daného území (pozemků stěžovatelky) k účelům, jež byly územním opatřením o stavební uzávěře označeny za nepřipustné využití. V daném případě tu je tedy třeba hodnotit jednak celkovou délku omezení vlastnických práv stěžovatelky s přihlédnutím k omezením předchozím, jednak postup odpůrkyně při realizaci regulačního plánu, zda ten skutečně dokládá existenci důvodu pro vydání stavební uzávěry. (podle rozsudku NSS z 15.3.2016, čj. 2As 301/2015-37, dostupném na www.nssoud.cz).

Tímto právním názorem Nejvyššího správního soudu je také krajský soud vázán ve smyslu § 110 odst. 4 s.ř.s.

Při opakovaném posuzování otázky přiměřenosti přijaté regulace krajský soud vycházel opět z nesporného zjištění, že návrh zadání regulačního plánu města Železná Ruda, místní část Železná Ruda byl zpracován v květnu 2011 a jeho pořízení bylo schváleno zastupitelstvem města 30. května 2011. V rámci schváleného zadání regulačního plánu zastupitelstvo města pověřilo dne 19.10.2011 odbor výstavby zpracováním návrhu opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře. Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře města Železná Ruda č. 1/2012 bylo vydáno zastupitelstvem města dne 16.7.2012 v části se týkalo i pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro město železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, když vlastníkem je prokazatelně navrhovatelka.

Původní právní názor krajského soudu při posuzování otázky přiměřenosti přijaté regulace vycházel z premisy, že proces přijímání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, není vybočením ze zásad a zákonných mantinelů územního plánování, neboť proces byl zahájen, kontinuálně probíhá a bude dokončen. Tato premisa se však během plynutí času a ve světle nových důkazů nepotvrdila, ale naopak byla vyvrácena důkazy provedenými před krajským soudem při ústním jednání dne 15.6.2016. Tyto důkazy doložily, že odpůrce v podstatě ukončil práce na přijímání regulačního plánu, sídelního útvaru Železná Ruda a v procesu přijímání územně plánovací dokumentace se vrátil na samotný prvopočátek, neboť zahájil práce na územní studii, která sice rovněž patří mezi územně plánovací podklady, ale v obecném kontextu ověřuje možnosti a podmínky změn v území a slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje a k pořizování územně plánovací dokumentace. Cestou územní studie se přitom ověřují možnosti využití konkrétního řešeného území z hlediska komplexního řešení krajiny. Z tohoto přijatého kroku je patrné, že odpůrce nemá motivaci dokončovat práce na pořizování regulačního plánu, který by se mohl dostat do rozporu se závěry zpracovávané územní studie. Za této situace pro posouzení otázky přiměřenosti regulace nabývá na významu čl. IV. veřejné vyhlášky, opatření obecné povahy, územního opatření o postavení uzávěře č. 1/2012, který upravuje dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře tak, že toto opatření platí do doby, než bude pro vymezenou oblast vydán regulační plán, ve smyslu § 69 stavebního zákona.

Regulační plán v dané lokalitě vydán nebyl a práce na jeho pořízení prokazatelně neprobíhají. Obsah smlouvy o dílo ze dne 17.3.2016 mezi zhotovitelem J.Z., architekti a.s. a objednatelem městem Železná Ruda, naopak dokládá, že odpůrce přistoupil k pořizování územní studie obce Železná Ruda, s jejímiž závěry by potencionálně mohl být zpracováván regulační plán v rozporu. Tím odpadl i veřejný zájem na nemožnosti využití daného území, včetně pozemků navrhovatelky, k účelům, jež byly územním opatřením o stavební uzávěře označeny za využití nepřipustné. Tyto dílčí kroky odpůrce naplňují závěr o nepřiměřenosti regulace, kterou odpůrce přijal vyhlášením územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, neboť proces přijímání regulačního plánu nabyl rysů dlouhodobé, bezdůvodné a svévolné nečinnosti, v jejímž důsledku není přiměřené regulovat další stavební aktivity v lokalitě vyhlášenou stavební uzávěrou. Pro učinění tohoto závěru přitom postačuje vyhodnocení postupu odpůrce při přijímání regulačního plánu od roku 2011, který zpochybňuje argument odpůrce, že záměr vytvořit územně plánovací dokumentaci v podobě pořízeného regulačního plánu byl skutečně reálně existujícím důvodem pro vyhlášení předmětné stavební uzávěry. Pokud práce na pořízení regulačního plánu v přezkoumávaném případě byly zahájeny v srpnu 2011, pak v duchu zásady legitimního očekávání bylo možné očekávat, že stupeň zpracování územně plánovací dokumentace umožní přijetí regulačního plánu a tím ukončení regulace formou vyhlášení stavební uzávěry v horizontu 2 až 3 let, jak bývá obvyklé ve srovnatelných případech při zpracovávání regulačního plánu v jednotlivých obcích v oblasti Plzně, jak bylo dokumentováno důkazy předloženými navrhovatelkou.

Tím v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy neobstálo z hlediska jeho proporcionality, neboť krajský soud vyhodnotil přijatou regulaci jako nepřiměřenou.

Tvrzení navrhovatelky tak, jak jsou uplatněna v návrhu, soud hodnotí ve vztahu k otázce nepřiměřenosti regulace jako důvodná, což přivedlo soud k rozhodnutí o zrušení části opatření obecné povahy v části navrhovatelky se dotýkající návrhu dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku na podkladě § 101d odst. 2 s.ř.s.

Navrhovatelka dosáhla v řízení procesního úspěchu, pro který ji ve shodě s ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. byla přiznána náhrada nákladů řízení v celkové výši **37.264,- Kč**, skládající se **a)** ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení části opatření obecné povahy ve výši **5.000,-Kč**, dále **b)** ze zaplaceného soudního poplatku za podání kasační stížnosti ve výši **5.000,-Kč**, a dále **c)** z odměny zástupce žalobce za celkem sedm úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, vypracování návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, studium spisu u Krajského soudu v Plzni dne 1. 10. 2015, účast na jednání u soudu dne 23. 10. 2015, sepis a podání kasační stížnosti, účast na jednání u soudu ve dnech 25. 5. 2016 a 15. 6. 2016) ohodnocené ve smyslu ust. § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb. částkou 3.100,- Kč/úkon, tj. celkem **21.700,- Kč**.

V. Náklady řízení

Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady hotových výdajů za sedm úkonů právní služby po 300,- Kč/úkon, celkem tak **2.100,- Kč**, podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“).

Soud nepřiznal právním zástupcem navrhovatelky požadovanou odměnu za převzetí a přípravu zastoupení před podáním kasační stížnosti, neboť navrhovatelka byla týmž právním zástupcem zastoupena již od samotného podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, a to po celou dobu soudního řízení. Ze soudního spisu je patrné, že faktickému převzetí zastoupení došlo již před samotným podáním návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Součástí náhrady nákladů řízení je dále náhrada za promeškaný čas v souvislosti s cestou z Klatov do Plzně a zpět za účelem studia spisu dne 1. 10. 2015, a to ve výši **400,- Kč** [100,- Kč za každou ze čtyř promeškaných půlhodin ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu. Soud přiznal navrhovatelce rovněž náhradu nákladů řízení za promeškaný čas za cestu na ústní jednání ke Krajskému soudu v Plzni z Klatov do Plzně a zpět ve dnech 23. 10. 2015, 25. 5. 2016 a 15. 6. 2015 vždy ve výši **400,- Kč** [100,- Kč za každou ze čtyř promeškaných půlhodin ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu], tj. celkem **1.200,- Kč**.

Náhrada nákladů řízení se dále sestává z náhrady cestovních nákladů v celkové výši **930,- Kč** za dvě cesty z Klatov do Plzně a zpět za účelem nahlédnutí do spisu dne 1. 10. 2015 a na jednání soudu dne 23. 10. 2015 představující celkem 180 km (4 x 45 km) při použití osobního vozu tov. zn. Ford Focus, RZ ..., s průměrnou spotřebou paliva dle technického průkazu 4,7 litru paliva na 100 km. Uvedená náhrada je složena ze sazby základní náhrady dle § 1 písm. b) vyhlášky č. 328/2014 Sb. za 1 km jízdy ve výši 3,70 Kč, což v daném případě činí **666,- Kč** (3,70 Kč x 180 km), a z náhrady za spotřebované pohonné hmoty, což v daném případě činí **264,- Kč** při ceně pohonných hmot 31,20,-Kč, jak navrhovatelka doložila pokladním dokladem $\{[(4,7 \text{ litru} \times 31,20 \text{ Kč})/100] \times 180 \text{ km}\}$, to vše ve smyslu § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve spojení s § 157 odst. 3 a odst. 4 písm. b) a § 158 odst. 2, odst. 3 větou první a odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 písm. b) vyhlášky č. 328/2014 Sb., (účinné od 1. 1. 2015), sazba základní náhrady za 1 km jízdy činí podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 328/2014 Sb. u osobních silničních motorových vozidel 3,70 Kč.

Náhrada nákladů řízení se rovněž sestává z náhrady cestovních nákladů v celkové výši **934,- Kč** za dvě cesty z Klatov do Plzně na jednání soudu a zpět ve dnech 25. 5. 2016 a 15. 6. 2016 představující celkem 180 km (4 x 45 km) při použití osobního vozu tov. zn. Ford Focus, s průměrnou spotřebou paliva dle technického průkazu 4,7 litru paliva na 100 km. Uvedená náhrada je složena ze sazby základní náhrady dle § 1 písm. b) vyhlášky č. 385/2015 Sb. za 1 km jízdy ve výši 3,80 Kč, což v daném případě činí **684,- Kč** (3,80 Kč x 180 km), a z náhrady za spotřebované pohonné hmoty, což v daném případě činí **250,- Kč** $\{[(4,7 \text{ litru} \times 29,50 \text{ Kč})/100] \times 180 \text{ km}\}$, to vše ve smyslu § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve spojení s § 157 odst. 3 a odst. 4 písm. b) a § 158 odst. 2, odst. 3 větou třetí a odst. 4 větou čtvrtou zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 písm. b) a § 4 písm. c)

vyhlášky č. 385/2015 Sb., (účinné od 1. 1. 2016), když cena motorové nafty stanovená v § 4 písm. c) vyhlášky č. 385/2015 Sb. činí 29,50 Kč/1 litr a sazba základní náhrady za 1 km jízdy činí podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 385/2015 Sb. u osobních silničních motorových vozidel 3,80 Kč.

Náklady řízení tak činí **37.264,- Kč**. K plnění byla podle § 64 s.ř.s. k § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. s ohledem na technické možnosti žalovaného správního orgánu stanovena lhůta jednoho měsíce, platební místo bylo podle § 64 s.ř.s. k § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. stanoveno k rukám advokáta navrhovatelky.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 nejblíže 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 Plzni dne 15. června 2016

**JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení:

Helena Kovářiková