

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci navrhovatelky: **Mgr. P. R.**, zastoupené Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, proti odpůrci: **obec Tisá**, se sídlem Tisá 205, zastoupenému Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Tisá ze dne 8. 6. 2012, čj. ÚP 07/2012/OOP, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015, čj. 40 A 4/2015 – 131,

t a k t o :

Kasační stížnosti odpůrce **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Usnesením zastupitelstva ze dne 4. 6. 2012, č. 159/2012, vydaného podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), obec Tisá (dále „odpůrce“) vydala opatření obecné povahy – územní plán čj. ÚP 07/2012/OOP (dále „územní plán“).

II.

[2] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhala zrušení v návrhu specifikovaných částí územního plánu. Rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, čj. 40 A 4/2015 – 131, krajský soud zrušil následující části územního plánu, přičemž ve zbytku návrh zamítl.

[3] Krajský soud konkrétně ve výroku I. rozsudku zrušil 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 text „POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“.

[4] Výrokem II. rozsudku zrušil 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“ 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)“ text plochy č. 9, 11, 12a, 12b.

[5] Výrokem III. rozsudku zrušil 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.“ text plocha č. 9.

[6] Výrokem IV. rozsudku zrušil v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, 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.“

[7] Ze správního spisu krajský soud zjistil, že územní plán obsahuje mimo jiné zpracování územních studií jako podmínku pro novou zástavbu ploch č. 9, 11, 12a a 12b, jež zahrnují i pozemky navrhovatelky. Lhůta pro pořízení územní studie včetně jejího schválení pořizovatelem a vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností byla stanovena do 31. 12. 2030. Odpůrce uvedl, že podmínka pořízení územní studie plní na uvedených plochách funkci stavební uzávěry, přičemž odůvodnil zvolené řešení potřebou řešit na uvedených plochách výstavbu infrastruktury, což je komplikované a náročné. Podmínka pořízení územní studie vytváří obci dostatečný prostor na postupné vyhodnocování územního plánu, zajištění financí na vypracování územních studií a postupné uvolňování pozemků pro výstavbu.

[8] Krajský soud přitakal názoru, že podmínka pořízení územní studie plní obdobnou funkci jako stavební uzávěra, a při jejím posuzování lze tudíž vycházet z judikatury správních soudů ohledně institutu stavební uzávěry. Mezi stranami je sporné, zda byl odpůrce nečinný při vypracování územních studií předvídaných územním plánem. Názor odpůrce vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011 – 103, č. 2396/2011 Sb. NSS, podle kterého lze územní opatření o stavební uzávěře zrušit teprve tehdy, vykazuje-li obec dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost v procesu přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo toto opatření vydáno.

[9] Podle krajského soudu však nelze shora uvedený právní názor aplikovat bez dalšího z důvodu změny právní úpravy přezkumu opatření obecné úpravy, která s účinností od 1.

1. 2012 omezila lhůtu pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy na tři roky ode dne, kdy toto opatření nabylo účinnosti (srov. § 101b odst. 1 s.ř.s.), přičemž předchozí právní úprava nestanovila žádnou omezující lhůtu. Nečinnost obce přitom nemusí být zjevná ve lhůtě pro podání návrhu na přezkum územního plánu. Požadavky na stanovení lhůty pro vypracování územní studie je tudíž třeba do jisté míry objektivizovat a přiměřenost této lhůty posoudit ke dni vydání opatření obecné povahy.

[10] Krajský soud nesouhlasil s odpůrcem, že v době přijetí územního plánu nebyl nijak omezen ve stanovení lhůty pro vypracování územní studie. Soud je povolán i k ochraně vlastnického práva, k jehož omezení může dojít i přijetím územního plánu. Podle ustálené judikatury jsou správní soudy povinny bránit prvkům libovůle při přijímání územního plánu, a to i co do rozsahu jeho časového omezení. I pořizovatel územního plánu je povinen respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle části první správního řádu, tj. například šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká. Pokud zákon v rozhodné době závazně nestanovil časový rámec pro vypracování územní studie, neznamená to, že je tato otázka ponechána zcela na libovůli pořizovatele územního plánu.

[11] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 – 89, má územní studie zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů samotné územně plánovací dokumentace. Doba stanovená pro vypracování územní studie by neměla přesahovat dobu 4 let, ve které dochází k vyhodnocování zákonné úpravy podle § 55 odst. 1 stavebního zákona, neboť k tomuto vyhodnocení by měly být již shromážděny všechny dostupné podklady, ke kterým patří i územní studie. Lhůta stanovená v územním plánu pro pořízení územní studie by se tudíž měla pohybovat v řádu jednotek let. Lhůta pro pořízení územních studií v délce 18 let je proto zcela nepřiměřená a je v rozporu s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, neboť vykazuje prvky libovůle a diskriminace navrhovatelky.

III.

[12] Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost a navrhl, aby jí kasační soud přiznal odkladný účinek. Svůj návrh odůvodnil tak, že napadený rozsudek ponechává nedotčenou normativní část územního plánu, která připouští zastavitelnost území, ale z textové části územního plánu odstraňuje podmínky, které ji regulují. V důsledku zásahu krajského soudu tudíž nyní pro zastavitelnost území neexistují žádné omezující podmínky. Tím soud vytvořil zcela novou koncepci územního plánu. Soud tak odpůrci znemožnil aplikovat § 55 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví postup obce pro případ zrušení části územního plánu. Postup dle uvedeného ustanovení není technicky proveditelný, neboť z textu územního plánu byly pouze odstraněny omezující podmínky.

[13] V důsledku shora uvedeného lze nyní v území umisťovat stavby bez jakéhokoli omezení. Umisťování a povolování staveb je výkonem přenesené státní správy; orgány samosprávy mají omezené možnosti, jak tento proces ovlivnit, neboť bez opory v územním plánu mají v řízení před stavebním úřadem pouze procesní oprávnění. Pokud budou do doby rozhodnutí o kasační stížnosti vydána územní rozhodnutí, které připustí stavební činnost na daném území, nelze tato rozhodnutí již zvrátit následnou změnou

územního plánu. Případné zrušení napadeného rozsudku kasačním soudem by již nedokázalo tyto následky zhojit.

[14] Odkladný účinek kasační stížnosti přitom závažně neohrozí zájmy navrhovatelky, neboť se jedná pouze o odklad účinků napadeného rozsudku v řádu měsíců. Je totiž krajně nepravděpodobné, že by řízení o kasační stížnosti trvalo déle, než původně stanovená lhůta pro pořízení územní studie v délce 18 let. Naopak nepřiznání odkladného účinku může zásadně ohrozit nebo zmařit legitimní zájmy a práva odpůrce a politická práva jeho občanů. Přiznání odkladného účinku není způsobilé ohrozit veřejný zájem.

IV.

[15] Navrhovatelka ve svém vyjádření nesouhlasila s tím, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Přiznání odkladného účinku by mělo za následek prodloužení doby, po kterou nepřiměřená podmínka pořízení územní studie zasahovala do jejích práv. Navrhovatelka zdůraznila, že opakovaně nabízela stěžovateli finanční příspěvek a spolupráci při tvorbě územních studií a navrhla dohodu o regulaci využití pozemků, stěžovatel však na tyto návrhy nereagoval.

[16] Stěžovatel *de facto* rozporoval obecnou pravomoc soudu rušit část územního plánu. Pokud soud zruší část územního plánu, výsledkem je vždy územní plán v podobě, ve které jej obec nepřijala. Stěžovateli nehrozí v důsledku napadeného rozsudku žádná újma, není tudíž důvod přiznávat jeho kasační stížnosti odkladný účinek. Stěžovatel programově nevyužívá svého práva na samosprávu, ač mu nic nebránilo pořídit územní studie. Územní plán nebyl nutným předpokladem jejich pořízení a stěžovatel měl na jejich pořízení dostatek finančních prostředků. Výrok napadeného rozsudku rovněž stěžovateli nebrání pořídit změnu územního plánu.

[17] Navrhovatelka se rovněž neztotožnila s názorem stěžovatele, že nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by došlo k samovolnému a neřízenému umisťování staveb v dotčeném území. Pro dané území dále platí regulativy územního plánu a stěžovatel může své zájmy hájit v územních řízeních. Navrhovatelka také podotkla, že v rámci územního plánu byly nově vymezeny další zastavitelné plochy, u nichž nebyla stanovena podmínka územní studie, ač se jedná o plochy srovnatelné s těmi, u nichž územní plán tuto podmínku stanovil; na těchto územích nedošlo k žádným neřízeným procesům.

[18] Protože se stěžovatel ve svém návrhu odkazuje na odůvodnění kasační stížnosti, požádala navrhovatelka soud, aby jí zaslal doplnění kasační stížnosti k vyjádření ještě před rozhodnutím o odkladném účinku.

V.

[19] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou odlišné od důvodů meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti. Zatímco v kasační stížnosti stěžovatel argumentuje tím, proč je třeba zrušit napadené rozhodnutí krajského soudu, v návrhu na přiznání odkladného účinku uvádí důvody, proč by měly být účinky napadeného rozhodnutí krajského soudu odloženy do rozhodnutí kasačního soudu ve věci samé.

[20] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užíje přiměřeně.

[21] Odkladný účinek představuje institut mimořádné povahy. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něhož by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku je vyhrazeno výjimečným situacím, v nichž by výkon či jiné právní následky rozhodnutí mohly s ohledem na poměry konkrétního stěžovatele vést k velmi závažným až nevratným následkům.

[22] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud může přiznat žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Citované ustanovení umožňuje soudu přiznat odkladný účinek v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V nyní posuzované věci byl předmětem řízení před krajským soudem návrh na zrušení opatření obecné povahy, nikoli rozhodnutí správního orgánu. Podmínky pro přiznání odkladného účinku uvedené v tomto ustanovení je tudíž potřeba aplikovat na nyní projednávanou věc přiměřeně s přihlédnutím ke specifickým opatření obecné povahy jakožto předmětu řízení (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 – 45).

[23] Na rozdíl od správních rozhodnutí, proti kterým se lze bránit žalobou a na které prvotně dopadá § 73 s. ř. s., opatření obecné povahy zasahuje širší okruh osob, nikoli pouze jmenovitě uvedeného adresáta. Z tohoto úhlu pohledu je tedy nutno nazírat možnou újmu, která by mohla nastat tím, že krajský soud zrušil část napadeného opatření obecné povahy.

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě jsou dány důvody pro to, aby byl kasační stížnosti ve věci opatření obecné povahy přiznán odkladný účinek.

[25] Již při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti nelze přehlédnout, že zatímco žalobě stěžovatelka brojila především proti diskriminující nepřipustné délce lhůty k pořízení územní studie, v řízení o kasační stížnosti je rozdílnost názorů účastníků řízení v otázce podstatně obecnější. V tom, zda je soud oprávněn zrušit územní plán rovněž pouze k některým omezujícím opatřením u jinak zastavitelných pozemků, či zda je třeba, aby byl územní plán ve vztahu ke konkrétnímu pozemku buď zcela zrušen, nebo ponechán zcela nezměněn. Není pochyb, že toto klíčové posouzení nemá místo při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti a musí být vyhrazeno meritornímu rozhodnutí o kasační stížnosti. Zřetelně však naznačuje potřebu, aby skutkové okolnosti věci zůstaly nezměněny po dobu řízení o kasační stížnosti. Jen tak bude mít rozhodnutí ve věci samé vedle obecného přesahu též potřebný dopad do konkrétních poměrů v území.

[26] Stěžovatel odůvodnil návrh na přiznání odkladného účinku především tím, že v důsledku zrušení části územního plánu napadeným rozsudkem hrozí neregulované umisťování a povolování staveb v území, aniž by nejprve došlo ke zpracování územní studie předvídané územním plánem, přičemž příslušná rozhodnutí vydaná v mezidobí již nebude možné zvrátit. Stěžovatel však nepředložil konkrétní důkaz o takové hrozbě. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že sama navrhovatelka deklarovala své stavební záměry v území již v žalobě; s návrhem na přiznání odkladného účinku nesouhlasila, neboť by její stavební činnost byla i nadále omezena. Byť navrhovatelka tvrdí, že vyjádřila dobrou vůli se stěžovatelem jednat o podmínkách regulace předmětného území, z objektivního hlediska nebrání současná právní situace, aby případně zahájila příslušná správní řízení k realizaci svých stavebních záměrů bez předchozí dohody se stěžovatelem o podmínkách regulace území. Plochy dotčené zrušujícím rozsudkem krajského soudu jsou totiž nyní zastavitelné bez podmínky předchozí územní studie.

[27] Pokud by Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek a následně případně zrušil rozhodnutí krajského soudu, nemuselo by být již možné tuto skutečnost zohlednit u rozhodnutí vydaných v mezidobí v územním či stavebním řízení, neboť pravomocné a účinné územní rozhodnutí je limitem nového využití území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 8 AOs 4/2013 – 50). Z hlediska stěžovatele se tudíž jedná o hrozbu nevratné změny v území. Taková újma by byla nepochybně větší, než újma hrozící navrhovatelce, která spočívá pouze v relativně nedlouhém časovém posunu realizace jejích záměrů s pozemky dotčenými územním plánem. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal, že by přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem; případná újma způsobená navrhovatelce časovým odkladem účinků rozsudku krajského soudu nemá povahu důležitého veřejného zájmu, neboť se dotýká výhradně navrhovatelky.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody přiznal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek. Závěrem soud připomíná, že usnesení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj jakkoli předjímat budoucí rozhodnutí ve věci samé.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. ledna 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu