

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného 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 4. 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,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku **6353 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černohouse, advokáta se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

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"), vydala obec Tisá (dále „odpůrce") 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 a ve zbytku návrh zamítl.

[3] Krajský soud konkrétně zrušil výrokem I. 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 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 nové zástavby 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 stranám s poukazem na odbornou literaturu, že podmínka pořízení územní studie plní obdobnou funkci jako stavební uzávěra, a při jejím posuzování

lze tudíž vycházet z judikatury správních soudů k 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 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 odpůrce 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. Ostatně 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. Jinými slovy, 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 – 86, 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 tudíž 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. Soudní praxe se ustálila na tom, že zrušením územního plánu nebo jeho části se nevytváří nové pravidlo ani se neobnovuje předchozí územní plán pro danou oblast, nýbrž zůstává zde normativní (regulatorní) mezera – *„bílé místo“*. Krajský soud překročil svou pravomoc a jednal v rozporu s ustálenou soudní praxí, neboť v územním plánu zrušil pouze jeden regulatorní prvek – pořízení územní studie jako podmínku zastavitelnosti pozemků ve vlastnictví navrhovatelky. Tím posunul územní plán do kvalitativně odlišné a dříve

neexistující podoby. Zasáhl tak do stěžovatelova práva na samosprávu a jednal v rozporu se zásadou zdrženlivosti. Nová podoba územního plánu nerespektuje politické rozhodnutí občanů ani omezení daná stanovisky dotčených orgánů z nejrůznějších oblastí veřejné správy (ochrana přírody či doprava).

[13] Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele nezákonný také z toho důvodu, že soud posuzoval přiměřenost lhůty pro pořízení územní studie podle kritérií pro stavební uzávěru. Podle stěžovatele tyto instituty neplní obdobnou funkci, což zdůraznil i ve vyjádření k žalobě. Stavební uzávěra je přechodným institutem a jeho účelem je dočasně zabránit stavebním aktivitám v území, zatímco územní studie je nástrojem územního plánování, jehož smyslem je dlouhodobá a kontinuální regulace. V době pořízení územního plánu v zákoně neexistoval požadavek přiměřené lhůty pro pořízení územní studie. Lhůta 18 let pro pořízení územní studie je tudíž přiměřená.

[14] Stěžovatel dále namítl, že vlastníkovi nesvědčí právo nakládat se svým pozemkem dle libosti, nýbrž vždy jen v souladu s územně plánovací dokumentací. Vlastník tudíž nemůže legitimně očekávat, že na nezastavitelném pozemku bude moci stavět. S tím souvisí § 102 stavebního zákona, podle kterého náleží vlastníkovi náhrada za omezení vlastnického práva pouze v případě, že původně zastavitelný pozemek je změněn na nezastavitelný. Tato situace nenastala; nová situace je pro navrhovatelku dokonce příznivější, neboť její dříve nezastavitelné pozemky jsou nyní zastavitelné, byť s podmínkou pořízení územní studie. Protože navrhovatelce nevznikla žádná újma, nebyl důvod ke zrušení územního plánu či jeho části. Obdobný závěr platí i ve vztahu k soudem zrušené podmínce hustoty zástavby, která byla určena na úrovni střední zastavitelnosti, neboť i ta byla navrhovatelce oproti dřívější absolutní nezastavitelnosti ku prospěchu.

[15] Krajský soud podle stěžovatele neprovedl test proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Soud poukázal pouze na možnou svévoli v rozdělení zastavitelnosti a nezastavitelnosti pozemků a nezkoumal další kritéria přiměřenosti. Z územního plánu je patrné, že plochy, jejichž využití je podmíněno územní studií, navazují na zástavbu a nejsou členěné ani vnitřně strukturálně řešené. Územní studie na těchto plochách je legitimním nástrojem, jak dosáhnout cíle územního plánu, kterým je logická a koncepční úprava území a rozvoj infrastruktury. Krajský soud se nezabýval proporcionalitou mezi zájmy na ochraně prostředí a na smysluplném rozvoji obce. Podle stěžovatele je soudní zásah v podobě zrušení části územního plánu nepřiměřený, neboť pro něj chybí závažné důvody.

[16] Stěžovatel dále namítl, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný v části odůvodnění, která se týká zrušení podmínky minimální velikosti stavebních parcel 1600 m2. Soud neuvedl žádné důvody zrušení tohoto regulativu, ač se jedná o regulativ legitimní, trvalý a zcela běžný, na který se nevztahuje úvaha soudu o nepřiměřenosti lhůty k pořízení územní studie. Stěžovatel také uvedl, že tvrzení navrhovatelky o jejím jednání a vyjednávání se stěžovatelem nepovažuje za úplné a pravdivé.

[17] Stěžovatel uzavřel, že soud nemá pravomoc rušit pouze dílčí podmínky územního plánu; pokud se navrhovatelka takového postupu domáhala, byl její návrh nepřípustný.

Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a návrh odmítl, eventuálně aby zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[18] Navrhovatelka nesouhlasila ve vyjádření ke kasační stížnosti se stěžovatelem, že krajský soud vytvořil nový územní plán. Krajský soud pouze zrušil podmínku pořízení územní studie. Důvodem byla excesivní lhůta v délce téměř 20 let, kterou stěžovatel stanovil pro její zpracování. Tato lhůta byla nepřiměřená, plnila funkci dočasné stavební uzávěry (což odpůrce uváděl přímo v textu územního plánu) a navrhovatelce znemožňovala jakékoli koncepční nakládání majetkem. Jejím účelem bylo dlouhodobě blokovat stavební využití navrhovatelčiných pozemků.

[19] Krajský soud nezasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, neboť nezrušil veškerou regulaci, ale pouze dílčí procesní regulaci. Dosavadní funkční využití pozemků zůstalo beze změny. V daných plochách dále platí omezení daná funkčním využitím těchto ploch a platnými právními předpisy. Představa stěžovatele o hrozící živelné zástavbě je proto iluzorní. Stěžovateli nic nebrání, aby pro dané plochy změnil územní plán, nebo pro ně pořídil územní studii či regulační plán. Stěžovatel fakticky nečiní žádné kroky k pořízení územní studie, která by zástavbu regulovala, čímž dlouhodobě ponechává navrhovatelku v nejistotě, kdy a jak bude moci své pozemky využít.

[20] Krajský soud postupoval při zrušení částí územního plánu zdrženlivě a v duchu zásady proporcionality. Neprováděl formulační změny, pouze vyňal z textu územního plánu plochy s navrhovatelčinými pozemky, u nichž byla stanovena nezákonná podmínka územní studie. Maximální výměra stavebních pozemků 1600 m2 nebyla stanovena ve vztahu k plochám navrhovatelky, nýbrž obecně ve vztahu ke všem plochám, u nichž se předpokládalo pořízení územní studie; je tudíž logické, že soud vyňal pozemky navrhovatelky i z této podmínky, neboť po derogačním zásahu soudu se již podmínka pořízení územní studie na tyto pozemky nevztahovala.

[21] Vytváření nových kontextů v územním plánu je nevyhnutelný důsledek derogačního zásahu soudu; nelze jej označit za „*vytváření*“ nového územního plánu. Není pravda, že po soudním zásahu mají v územním plánu vznikat „*bílá místa*“; v řadě případů soudy ruší pouze jedinou dílčí regulaci, například výškové omezení staveb.

[22] V přípise doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 3. 10. 2016 navrhovatelka zopakovala svou argumentaci ve vyjádření ke kasační stížnosti a předložila Zprávu o uplatňování Územního plánu Tisá za období 06/2012 – 06/2016, která dle jejího přesvědčení podporuje její argumentaci.

V.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Stěžovatel předně namítl, že krajský soud neměl pravomoc rušit pouze dílčí podmínku územního plánu; pokud se navrhovatelka takového postupu domáhala, byl její návrh nepřípustný. Pokud krajský soud jejímu návrhu vyhověl, překročil svou pravomoc a jednal v rozporu se zásadou zdrženlivosti. Zrušením pouze jednoho regulatorního prvku – pořízení územní studie jako podmínky zastavitelnosti pozemků ve vlastnictví navrhovatelky – krajský soud posunul územní plán do kvalitativně zcela nové podoby a zasáhl do stěžovatelova práva na samosprávu. Kasační soud těmto námitkám nepřisvědčil.

[26] Podle § 18 stavebního zákona má územní plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování má chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

[27] Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 – 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudům nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Úlohou soudu je totiž bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se proto soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny proto soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu, tj. že zrušení části územního plánu nebude znamenat podstatnou změnu poměrů ve vztahu k ostatním částem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[28] Pokud krajský soud přistoupí v souladu se shora nastíněnými principy ke zrušení části územního plánu, nevyhnutelným důsledkem je posunutí územního plánu do dříve neexistující podoby. To však samo o sobě neznamená, že derogační zásah soudu je nepřípustným zásahem do práva obcí na samosprávu. Ústavně zaručené právo na samosprávu neznamená absolutní a ničím neomezenou možnost obcí spravovat své záležitosti, ale je z povahy věci omezeno i jinými do úvahy přicházejícími ústavně zaručenými právy a svobodami. V procesu územního plánování se zvažují zájmy soukromé i veřejné, přičemž výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před

svévolnými a excesivními zásahy. Úkolem územního plánování je tedy najít spravedlivou rovnováhu mezi právy a právem chráněnými zájmy všech do úvahy přicházejících subjektů. Pravomoc soudu zrušit územní plán nebo jeho část je tedy obranou proti excesivnímu a disproporcionálnímu postupu obcí při územním plánování.

[29] Stěžovateli nelze ani přisvědčit, že by pravomoc soudu zrušit část územního plánu znamenala výhradně možnost zrušit komplexní regulaci určité části území řešené územním plánem, např. konkrétních pozemků vymezených parcelními čísly nebo konkrétních funkčních ploch vymezených v grafické části územního plánu. Soudní praxe sice převážně uplatňuje svou pravomoc rušit část územního plánu tímto způsobem, v jehož důsledku v územních plánech vznikají stěžovatelem zmiňovaná neregulovaná *„bílá místa“*, nejedná se však o jediný akceptovatelný způsob rušení části územního plánu. Rozsah, ve kterém soudy mohou územní plán zrušit, se primárně odvíjí od aktivní legitimace navrhovatele, který není oprávněn požadovat zrušení opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než ve kterém tvrdí, že jej zkrátilo na jeho právech (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.), a sekundárně od návrhového petitu. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 jsou totiž soudy vázány rozsahem a důvody návrhu, a nemohou tedy rušit územní plán ve větším rozsahu, než navrhovatel požadoval. Z toho plyne, že soudy jsou oprávněny s ohledem na aktivní legitimaci navrhovatele a petit návrhu zrušit nejen komplexní regulaci určité části území, ale i dílčí pasáž, nevyhovující větu, část věty, podmínku či slovo v textové části územního plánu. Tento postup ostatně volily i různé senáty Nejvyššího správního soudu v době, kdy byl tento soud podle § 101c s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 příslušný k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a zároveň nebyl vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. § 101d s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011).

[30] V rozsudku ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 – 48, například Nejvyšší správní soud zrušil pouze vysvětlení pojmu *„Farma větrných elektráren“*; v rozsudku ze dne 15. 3. 2012, čj. 7 Ao 7/2011 – 55, zrušil v daných pasážích opatření obecné povahy pouze slovo *„zejména“*. Pokud jde o rozsudky krajských soudů, Krajský soud v Ústí nad Labem například zrušil v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, čj. 40 A 1/2014 – 294 v územním plánu obce Račice u Štětí předkupní právo k danému pozemku; v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, čj. 30 A 93/2012 – 95, Krajský soud v Hradci Králové zrušil celou kapitolu 6. 1. 3. textové části územního plánu obce Ovesná Lhota a z dalších kapitol zrušil v rozsudku uvedené věty; lze také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 Aos 4/2012 – 31, ve kterém kasační soud zrušil v textové části územního plánu obce Dobříš pouze podmínku zachování průchodu k budově čp. 1240.

[31] Konkrétní derogační zásah je tedy pokaždé individuálním výstupem soudního přezkumu. Podstatné je, aby zrušení části územního plánu bylo v souladu se zásadou zdrženlivosti a proporcionality a nemělo za následek podstatnou změnu poměrů ve vztahu k ostatním částem (srov. shora citovaný rozsudek čj. 2 Ao 2/2007 – 73). S poukazem na shora uvedené nelze přisvědčit ani dílčí námitce, že návrh na zrušení části územního plánu byl nepřípustný, neboť se jím navrhovatelka domáhala zrušení toliko podmínky pořízení územní studie pro vymezené plochy.

[32] Kasační soud přitom neshledal, že by zrušující výrok krajského soudu byl v rozporu se shora nastíněnými požadavky. Výrok soudu nepřekročil petit návrhu a byl

souladný s aktivní legitimací navrhovatelky. Napadená podmínka pořízení územní studie se vztahovala pouze k dílčí a konkrétně vymezené části území řešeného územním plánem, a její zrušení tudíž nebylo způsobilé podstatně ovlivnit poměry v ostatních částech území. V této souvislosti nelze přehlédnout, že územní plán stanoví poměrně jednoznačné mantinely pro využití území, které se vztahují i na plochy zahrnující navrhovatelčiny pozemky a směřují k zachování dosavadního charakteru řešeného území. V textové části územního plánu je například v části B) bodu Ochrana hodnot území výslovně uvedeno, že *„veškeré navržené rozvojové plochy byly posouzeny a odsouhlaseny příslušnými dotčenými orgány ochrany přírody a krajiny (CHKO Labské pískovce a KÚ ÚK, ...) v průběhu zpracování a schvalování zadání a následně v průběhu zpracování a projednávání návrhu. Objemové řešení nové výstavby nesmí zásadním způsobem vybočovat z kontextu staveb v okolním prostředí. (...) Charakter nové zástavby by se měl co nejvíce přizpůsobit charakteru původní zástavby a krajině, proto je požadováno zpracování územních studií pro rozsáhlé a exponované celky nově navrhované zástavby ve vazbě na sídlo, centrum a krajinu“*. V části C) se uvádí, že urbanistická koncepce sídla Tisá *„je založena na doplnění a rozšíření stávající obytné zástavby s respektováním limitů a hodnot daného území - zvláště limitů ochrany přírody a krajiny. Návrhem dochází k propojení a vytvoření kompaktnější zástavby, přičemž zůstává mezi jednotlivými dílčími obytnými celky dostatek přírodní zeleně (...). Důraz je také kladen na průchodnost krajiny i uvnitř zastavěného území.“*

[33] Územní plán se v přiměřeném rozsahu zabývá i dopravní a technickou infrastrukturou ve vztahu k novým zastavitelným plochám včetně pozemků navrhovatelky; v základní rovině řeší, kde budou tyto pozemky napojeny na stávající síť místních komunikací (s. 6 textové části), případně kde by měly být zřízeny nové vodovodní a kanalizační řady pro dané plochy (s. 10 textové části); stanoví i další podmínky využití ploch (například vybudování kabelové přeložky a zrušení stávajícího nadzemního elektrického vedení u plochy č. 9, zpracování biologického hodnocení s ohledem na předpokládaný výskyt zvlášť chráněných druhů rostlin u plochy č. 12b – viz s. 42 textové části). Pro případ, že by dosavadní obecní vodovodní a kanalizační systém nebyl připraven na novou výstavbu, územní plán počítá s dočasným individuálním řešením na základě hydrogeologického posudku (např. zásobování vodou z vlastní studny, likvidace splašků v domácí čistírně odpadních vod) – srov. s. 8 a 9 textové části. Územní plán rovněž určuje i orientační kapacitu nových zastavitelných ploch, která zahrnuje celkem 93 rodinných domů (z toho 30 rodinných domů na pozemcích navrhovatelky; viz s. 40 textové části).

[34] Tyto limity využití území navrhovatelka nezpochybnila a v zásadě nezpochybnila ani záměr obce řešit bližší uspořádání předmětných ploch územní studií; svou argumentaci v návrhu směřovala prakticky výhradně proti délce lhůty pro pořízení územní studie, kterou považovala za nepřiměřenou. Shora nastíněné limity tedy nebyly zrušujícím výrokem krajského soudu nijak ovlivněny, a zůstávají i nadále závazné. Již z toho důvodu se stěžovatelova obava z ničím neomezené živelné výstavby a podstatné změny poměrů v území jeví nyní jako neopodstatněná.

[35] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud posuzoval přiměřenost lhůty pro pořízení územní studie podle kritérií pro stavební uzávěru, ačkoliv se jedná o dva odlišné instituty. Zdůraznil, že stavební zákon účinný v době pořizování územního plánu nestanovil

maximální délku lhůty pro pořízení územní studie, a proto je třeba lhůtu 18 let považovat za přiměřenou. Kasační soud nepřisvědčil ani těmto námitkám.

[36] Byť lze souhlasit se stěžovatelem, že stavební uzávěra a územní studie jsou dva různé instituty stavebního práva, které plní do jisté míry odlišné funkce, nelze přehlédnout, že bezprostřední dopady územního opatření o stavební uzávěře podle § 97 odst. 1 stavebního zákona a podmínky zpracování územní studie pro rozhodování o změnách v území podle § 43 odst. 2 stavebního zákona jsou v zásadě obdobné. Jak stavební uzávěra, tak podmínka pořízení územní studie totiž po určitou dobu blokují stavební využití daného území z důvodů souvisejících s územním plánováním. Stavební uzávěra brání stavební činnosti, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, a tedy předchází územnímu plánování; podmínka zpracování územní studie stanovená územním plánem brání rozhodování o změnách v území, dokud nebudou změny využití území prověřeny územní studií, a tedy se jedná o opatření související s již přijatou územně plánovací dokumentací. K totožnému závěru ostatně stěžovatel dospěl v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky na s. 150 textové části územního plánu, kde uvedl, 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.“*

[37] V době pořizování územního plánu stavební zákon ani implicitně nestanovil lhůtu, ve které je pořizovatel územního plánu povinen splnit svůj závazek zpracovat územní studii prověřující možné změny využití území podle § 43 odst. 2 stavebního zákona. Je však nesprávné interpretovat tehdejší mlčení zákonodárce jako právo pořizovatele územního plánu rozhodovat o délce lhůty pro pořízení územní studie zcela podle svého volného uvážení. Úvaha pořizovatele územního plánu je z povahy věci limitována cíli a úkoly územního plánování a ústavně zaručenými právy dalších zúčastněných subjektů. Nelze přehlížet, že podmínka zpracování územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona znemožňuje vlastníkům nemovitostí v jinak zastavitelných plochách využít své pozemky ke stavební činnosti, a v tomto směru tedy představuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Délka lhůty pro zpracování územní studie tedy musí respektovat ústavní limity zásahů do tohoto práva. Podle ustálené judikatury vycházející z čl. 11 Listiny platí, že zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[38] Krajský soud v této souvislosti správně poukazoval na inspirativní judikaturu ke stavební uzávěře; částečná aplikace této judikatury na projednávaný případ je dostatečně odůvodněna obdobnými dopady stavební uzávěry a podmínky zpracování územní studie do práv vlastníků nemovitostí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011 - 103, č. 2396/2011 Sb. NSS, musí být stavební uzávěra omezena přiměřeným časovým rámcem, neboť podle § 97 odst. 1 stavebního zákona může působit pouze po nezbytnou dobu. Přiměřenost doby působení stavební uzávěry je tedy znakem

její zákonnosti; za důvod ke zrušení stavební uzávěry pro porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona lze považovat dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno.

[39] Krajský soud přesvědčivě vysvětlil, proč nelze lhůtu 18 let pro pořízení územní studie považovat za přiměřenou. Kasační soud se s jeho vysvětlením zcela ztotožňuje a v podrobnostech na něj lze odkázat. Za situace, kdy lhůta pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy byla s účinností od 1. 1. 2012 omezena na tři roky ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.), již nelze důvodnost návrhu na zrušení lhůty pro zpracování územní studie dovozovat z *„dlouhodobé, bezdůvodné a svévolné nečinnosti obce*“, neboť tato nečinnost nemusí během lhůty pro podání návrhu vůbec vyjít najevo. Požadavky na stanovení lhůty pro zpracování územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona je tudíž třeba do jisté míry objektivizovat a stanovenou lhůtu posoudit ke dni vydání opatření obecné povahy.

[40] Krajský soud správně konstatoval, že územní studie má charakter územně plánovacího podkladu (srov. § 25 stavebního zákona), a její zpracování by tudíž zásadně mělo předcházet tvorbě vlastní územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86). Z toho plyne, že zpracování územní studie, která má dotvořit územní plán, nelze rozumně odsouvat až na samý konec platnosti územního plánu, nýbrž je na místě započít s jejím zpracováním co možná nejdříve po nabytí účinnosti územního plánu. Záměru zákonodárce nasvědčuje i novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013. Podle novelizovaného znění § 43 odst. 2 stavebního zákona musí být územní studie zpracována v přiměřené lhůtě; podle čl. II., bodu č. 5 zákona č. 350/2012 Sb. úkol prověřit územní studií změny využití plochy jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti. Doba 4 let koresponduje s obdobím, za které má pořizovatel vyhodnocovat uplatňování územního plánu podle § 55 stavebního zákona. S poukazem na tato ustanovení tedy lze přisvědčit krajskému soudu, že přiměřená lhůta pro zpracování územní studie by měla být zásadně stanovena maximálně v jednotkách, nikoli v desítkách let.

[41] Kasační soud nepřehlíží, že plochy zahrnující pozemky navrhovatelky spolu sousedí, a ve svém souhrnu vytváří jedny z největších nově zastavitelných ploch na území obce; podrobnější rozpracování jejich konkrétního řešení prostřednictvím územní studie navazující na územně plánovací dokumentaci se tudíž obecně jeví jako legitimní. Stěžovatel však odůvodnil délku lhůty pro zpracování územní studie v zásadě pouze tím, že dané plochy jsou *„komplikované a náročné na zajištění nové infrastruktury*“ a že velké časové rozpětí pro pořízení územní studie vytváří obci *„dostatečný prostor pro zajištění finančních prostředků na vypracování územních studií, na postupné vyhodnocování uplatňování územního plánu, tedy na postupné uvolňování ploch pro výstavbu.*“ Takové vysvětlení reflektuje pouze náhled stěžovatele a nebere v potaz, že daná lhůta pro zpracování územní studie vážně omezuje vlastnická práva navrhovatelky. Z hlediska ústavně akceptovatelného omezení vlastnických práv navrhovatelky není rozhodné, zda daná lhůta vyhovuje

stěžovateli a poskytuje mu „*dostatečný časový prostor*“, nýbrž zda její délka odpovídá nezbytně nutné době pro zpracování územní studie.

[42] Lhůta ke zpracování územní studie v délce 18 let neobstojí ani na základě tvrzení, že nově zastavitelné plochy, kterých se má územní studie týkat, jsou náročné na zajištění nové infrastruktury. Z grafické části územního plánu vyplývá, že jak nově zastavitelné plochy zatížené podmínkou územní studie, tak ostatní nově zastavitelné plochy navazují na stávající zástavbu a textová část územního plánu výslovně počítá s konkrétním využitím stávající infrastruktury i pro nově plánovanou výstavbu na všech nově zastavitelných plochách. Územní plán rovněž i ve stávající podobě bez územní studie obsahuje řadu konkrétních regulativů, které se týkají všech zastavitelných ploch (rozvolněný charakter zástavby, maximální počet rodinných domů na jednotlivých plochách, zásobování energiemi, odvádění splašků, přístupové komunikace atp.). Vzhledem k míře propracovanosti územního plánu v těchto otázkách proto není přesvědčivé, že by bylo třeba dalších 18 let k jejich dopracování prostřednictvím územní studie.

[43] Kasační soud nepřisvědčil ani námitce, že navrhovatelka nemohla legitimně očekávat, že na svých pozemcích bude moci stavět, protože před přijetím aktuálního územního plánu byly její pozemky nezastavitelné, a nynějším územním plánem jí proto nemohla vzniknout žádná újma. Předchozí územně plánovací dokumentace není pro posouzení věci relevantní, neboť předmětem přezkumu je územní plán obce Tisá ze dne 4. 6. 2012, resp. v něm stanovená lhůta pro zpracování územních studií. Textová část územního plánu již ve svém úvodu deklaruje, že převážnou formu rozvoje sídla představuje výstavba nových ploch rodinných domů s funkčním využitím bydlení venkovského typu; územní plán rovněž stanoví relativně podrobné regulativy vztažené k nově zastavitelným plochám. V grafické části je navrženo zhruba 30 nově zastavitelných ploch. Z územního plánu tedy byla zřejmá vůle obce podpořit rozvoj území především zvýšením počtu zastavěných ploch, přičemž do nově zastavitelných ploch byly zahrnuty i pozemky navrhovatelky. Podmínka zpracování územní studie vztažená pouze k dílčí části nově zastavitelných ploch zahrnujících pozemky navrhovatelky, která bez dostatečně odůvodněného, vážného a nezbytného důvodu zablokovala jejich případné stavební využití na dobu dalších 18 let, proto představovala nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva, a byla relevantním důvodem ke zrušení územního plánu ve specifikované části.

[44] Kasační soud dále neshledal důvodnou ani námitku, že krajský soud bez bližšího odůvodnění zrušil podmínku maximální velikosti stavebních pozemků na plochách dotčených územní studií. Zrušující výrok se daného regulativu nijak nedotkl; krajský soud pouze 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)*“ zrušil text „*plochy č. 9, 11, 12a, 12b*“. Zrušující zásah krajského soudu byl nezbytný, neboť text v závorce obsahoval výčet ploch, pro které územní plán stanovil podmínku pořízení územní studie. Pokud by krajský soud takto nepostupoval, mohlo by být do budoucna sporné, zda se podmínka pořízení územní studie vztahuje i na plochy č. 9, 11, 12a a 12b, nebo nikoli.

[45] Kasační soud neshledal důvod blíže se vyjadřovat k námitce stěžovatele, že tvrzení navrhovatelky o jejím jednání a vyjednávání se stěžovatelem nepovažuje za úplné a

pravdivé. Stěžovatel neuvedl, jaký vztah má tato námitka k argumentaci krajského soudu ani jaký vliv má mít na posouzení věci samé. Zároveň se jednalo pouze o obecnou a ničím nedoloženou námitku.

[46] V závěrečném okruhu námitek stěžovatel namítl, že krajský soud neprovedl test proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, ani se nezabýval proporcionalitou mezi zájmy na ochraně prostředí a smysluplném rozvoji obce. Stěžovatel v této souvislosti zdůraznil, že územní studie je legitimním nástrojem, jak dosáhnout cíle územního plánu, kterým je logická a koncepční úprava území a rozvoj infrastruktury. Kasační soud se neztotožnil ani s těmito námitkami. Stěžejním důvodem, proč krajský soud přistoupil ke zrušení daných částí územního plánu, nebyla podmínka zpracování územní studie sama o sobě, nýbrž zjevně nepřiměřená lhůta k jejímu pořízení, která ve svém důsledku představovala nedůvodný a ústavně neakceptovatelný zásah do vlastnických práv navrhovatelky, což krajský soud dostatečně zdůvodnil především historickým, systematickým a teleologickým výkladem příslušných ustanovení stavebního zákona. Zrušující výrok krajského soudu směřoval výhradně proti pasážím textové části, které stanovily ve vztahu k pozemkům navrhovatelky spornou podmínku pořízení územní studie. Krajský soud nerušil podmínku pořízení územní studie jako takovou (tj. i ve vztahu k ostatním plochám, kterých se i nadále dotýká), koncepci územního plánu ani jeho dílčí regulativy, a tudíž nebyl důvod, aby se detailně zabýval proporcionalitou mezi zájmy na ochraně prostředí a smysluplném rozvoji obce. Jak krajský soud správně konstatoval, ochrana těchto zájmů je zajištěna v územním řízení, ve kterém se posuzuje umístění stavby v širších souvislostech, a jehož účelem je bránit nekontrolovatelné výstavbě. Stěžovateli i nadále nic nebrání, aby přijal dílčí změnu územního plánu spočívající ve stanovení nové zákonné lhůty ke zpracování územní studie.

[47] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšné navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jejího zástupce. V souladu s § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tato odměna činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby. Soud navrhovatelce přiznal odměnu za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) a odměnu za jeden úkon ve výši jedné poloviny podle § 11 odst. 3 a odst. 2 písm. a) za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Soud nepřiznal navrhovatelce odměnu za úkon právní služby spočívající v dodatkovém vyjádření ze dne 3. 10. 2016, neboť se nejednalo o důvodně vynaložený náklad řízení ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka v tomto vyjádření pouze zopakovala svou předchozí argumentaci, k níž přiložila Zprávu o uplatňování územního plánu, a zajímala se, kdy kasační soud ve věci rozhodne. Soud dále navrhovatelce přiznal paušální náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 600 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a daň z přidané hodnoty ve výši 21 %. Navrhovatelce se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6353 Kč. Tuto částku je stěžovatel – odpůrce povinen zaplatit navrhovatelce k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla

Černohouse, advokáta se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 20. prosince 2016

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu