

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2021

Částka 141 – čís. 321

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 4 Politiky územního rozvoje České republiky.

Ministerstvo pro místní rozvoj v souladu s ustanovením § 31 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, sděluje, že vláda svým usnesením ze dne 12. července 2021 č. 618 schválila Aktualizaci č. 4 Politiky územního rozvoje České republiky.

Závaznost: od 1. září 2021.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2021, č. j. 8 As 7/2020-72

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU ŽATEC

Neexistuje subjektivní právo vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla jeho nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Ačkoliv vlastnické právo v sobě zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat, nelze tento atribut vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepříslu-

ší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku.

Pro posouzení přezkoumatelnosti textové části opatření obecné povahy je třeba zohlednit celý její kontext. Z odůvodnění napadeného opatření nelze izolovaně vybírat pouze některé části.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2021, č. j. 2 As 320/2020-43

ÚZEMNÍ PLÁN OBCE OTMIČE

§ 45 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Navrhovatelé se u krajského soudu domáhali zrušení Územního plánu obce Otmiče v části, kterou byla na jejich pozemku vymezena plocha NZe: plochy zemědělské – protierozní opatření. Navrhovatelé uváděli, že již dlouhodobě usilují o to, aby byl jejich pozemek zařazen mezi zastavitelné plochy. Byli osloveni obcí, aby podali návrh na změnu předchozího územního plánu obce s příslibem, že bude tento projednán v procesu pořizování nového územního plánu. Ačkoliv tak učinili, jejich pozemek byl novým územním plánem zařazen do plochy NZe.

Krajský soud návrh zamítl. Skutečnost, že zastupitelstvo při pořizování změny územního plánu souhlasilo s projednáním změny, která nakonec nebyla přijata, nemohlo navrhovatelům založit legitimní očekávání, že jejich pozemek bude zařazen do zastavitelných ploch novým územním plánem. Ani v případě, že obec podmíní pořízení změny územního plánu úhradou nákladů navrhovatelem (§ 45 odst. 4 stavebního zákona), neznamená, že navrhovaná změna územního plánu bude podle představ navrhovatele vydána a že požadované nové zastavitelné plochy budou změnou územního plánu vymezeny.

Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu ztotožnil a jeho rozsudek potvrdil.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30**

STAVEBNÍ UZÁVĚRA OBCE TACHLOVICE

§ 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

V posuzovaném případě bylo vydání stavební uzávěry odůvodněno snahou zabránit výstavbě, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití biologicky a historicky významného území v okolí Radotínského potoka podle pořizovaného územního plánu. Obec se dále obávala zejména dalšího navýšení počtu obyvatel obce ve vztahu k její nedostatečné občanské a technické vybavenosti, konkrétně pak kapacity čistírny odpadních vod a zásobování vodou. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatoval, že uvedené skutečnosti představují legitimní důvody pro vydání stavební uzávěry za účelem ochrany vymezeného území pro jeho budoucí využití.

Při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, respektive důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v rámci procesu přípravy územního plánu (resp. při jeho případném soudním přezkumu).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 7. 9. 2021, č. j. 9 As 185/2019-33**

ÚZEMNÍ PLÁN DOMAŽLICE

§ 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

V lednu roku 2018 došel krajskému soudu bezvadný návrh na zrušení Územního plánu Domažlice v rozsahu plochy P25. Tento návrh byl o dva měsíce později doplněn podáním, v němž navrhovatel uváděl, že rozhodnutí o jeho námitce,

uplatněné v průběhu pořizování územního plánu, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud dospěl k závěru, že tuto námitku nelze považovat za rozvinutí návrhových bodů uplatněných v původním návrhu a jedná se tudíž o zcela nový návrhový bod. S ohledem na § 101b odst. 2 soudního řádu správního k němu krajský soud nepřihlédl. Vzhledem k nedůvodnosti ostatních, řádně uplatněných návrhových bodů krajský soud návrh zamítl.

V prosinci roku 2018 podal navrhovatel u krajského soudu nový návrh na zrušení Územního plánu Domažlice v rozsahu plochy P25, přičemž tentokrát uplatnil jedinou námitku – nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jeho námitce uplatněné v průběhu pořizování územního plánu. Krajský soud meritorně projednal i tento druhý návrh na zrušení části územního plánu, neboť se ztotožnil s argumentací navrhovatele, že zde neexistuje překážka věci rozsouzené [§ 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního].

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že otázka existence překážky věci rozsouzené byla v daném případě posouzena nesprávně. V obou řízeních postupně vedených před krajským soudem vystupovali totožní účastníci řízení a předmětem soudního přezkumu vymezeným v návrhu byla totožná část totožného opatření obecné povahy. Řízení se liší pouze v tom, že zatímco v prvním řízení namítl navrhovatel nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce až po podání bezvadného návrhu na zahájení řízení, nyní uplatnil tento návrhový bod již v návrhu na zahájení řízení. V kontextu řízení o prvním návrhu na zrušení územního plánu je zřejmé, že důvodem pro podání druhého návrhu byla skutečnost, že navrhovatel nepřistoupil dostatečně pečlivě k přípravě prvního návrhu. Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro nějž by měl připustit, aby právní jistota nastolená rozsudkem krajského soudu o prvním návrhu, pokud jde o řešení plochy P25, měla být zpochybněna.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, STAVEBNÍ UZÁVĚRA, REGULAČNÍ PLÁN, NEČINNOST, NEZÁKONNÝ ZÁSAH DO VLASTNICKÝCH PRÁV

§ 97 a § 96, § 61a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 18. 6. 2021, č. j. 77 A 51/2021-44 žalovanému (městu Ž. R.) zakázal, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemku žalobců parc. č. X. v k. ú. Ž. R. porušoval práva žalobců, a přikázal mu, aby ve lhůtě šesti měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k tomuto pozemku, nebo ve stejné lhůtě zrušil opatření obecné povahy č. 1/2012, územní opatření o stavební uzávěře, k tomuto pozemku.

Z odůvodnění citovaného rozsudku mimo vyplývá:

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) došla soudu dne 19. 4. 2021 se žalobci domáhali vydání rozsudku s výrokem následujícího znění: „Žalovanému se zakazuje, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemku žalobců č. parc. X., k. ú. X, nadále porušoval práva žalobců a přikazuje se mu, aby ve lhůtě 3 měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům anebo ve stejné lhůtě zrušil opatření obecné povahy č. 1/2012 vydané dne 16. 7. 2012 zastupitelstvem města Ž. R. o stavební uzávěře k těmto pozemkům.“ Žalobci v žalobě uvedli, že mají ve společném jmění manželů pozemek parc. č. X. v k. ú. X, který získali od města Ž. R. na základě kupní smlouvy ze dne 24. 8. 2016. Dle územního plánu města Ž. R. je předmětný pozemek určen k výstavbě rodinného domu.

Územním opatřením o stavební uzávěře č. 1/2012 ze dne 19. 10. 2011 bylo celé katastrální území Ž. R. vymezeno jako území, v němž se zakazuje stavební činnost, pokud by tato mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle rozpracovaného regulačního plánu. Výjimku z územního opatření o stavební uzávěře mohlo povolit Zastupitelstvo města Ž. R. za předpokladu, že by její povolení neohrozilo stanovený účel. Žalobci podali od října roku 2016 celkem šestkrát žádost o udělení předmětné výjimky, dvakrát byli nuceni obrátit se na zdejší soud (řízení vedená zdejším soudem pod sp. zn. 57 A 160/2018 a sp. zn. 57 A 127/2020). V řízení o výjimkách se žalovaný dle žalobců neustále snažil hledat důvody, které by mu umožnily žalobcům nevyhovět,

a současně se je snažil dovést k tomu, aby žalobci zajistili na své náklady zasíťování pozemků nacházejících se v okolí pozemku ve vlastnictví žalobců, ačkoliv se k tomuto nikdy nezavázali. Žalobci uvedli, že v době uzavření kupní smlouvy na koupi předmětného pozemku si samozřejmě byli vědomi existence územního opatření o stavební uzávěře, nicméně předpokládali, že po dokončení regulačního plánu bude situace v území vyjasněna a nebude bráněno výstavbě. Dále žalobci uvedli, že se ochrany svých práv nedomáhali napadením samotného územního opatření o stavební uzávěře jako opatření obecné povahy, neboť dle jejich mínění bylo cestou k umožnění výstavby udělení shora uvedené výjimky, nebo zpracování regulačního plánu, zároveň nyní jsou žalobci v takovém návrhu omezeni lhůtou. Dle žalobců neprobíhaly v době podání žaloby práce na regulačním plánu. Žalobci odkázali na rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 14. 12. 2020, kterým bylo zrušeno poslední rozhodnutí žalovaného o neudělení výjimky ze zákazu stavební činnosti, kde tento uvedl, že „[J]ak je nadřízenému orgánu známo (z kontrolní činnosti proběhlé na MÚ Ž. R. v letech 2017 a 2019), pořizování regulačního plánu města Ž. R. neprobíhá. (...) Vzhledem k tomu, že prokazatelně důvod vydání opatření obecné povahy není naplněn, pořizování regulačního plánu v k. ú. Ž. R. neprobíhá a to po dobu 8 let, od roku 2012 do dnešní doby 14. 12. 2020, město Ž. R. by mělo zvážit ukončení platnosti tohoto opatření, případně vydat nové opatření o stavební uzávěře.“ S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51, a ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 132/2015-46, žalobci uvedli, že jsou oprávněni podat tuto žalobu, neboť jsou jako vlastníci pozemku nezákonně omezováni v jeho využití. Zásah do svých práv, zejm. vlastnického práva, spatřovali v nevydání regulačního plánu, jehož neexistence jim bránila v realizaci stavebního záměru na předmětném pozemku, za jejímž účelem tento koupili. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2014, č. j. 4 Ao 3/2011-103, žalobci poukázali na skutečnost, že předmětné opatření o stavební uzávěře trvá již devět let, aniž by došlo k vydání příslušné územně plánovací dokumentace. Zásah žalovaného byl dle žalobců trvajícího charakteru. Žalobci dále argumentovali, že nemohli využít možnosti podat návrh na zrušení územního opatření o stavební uzávěře jako opatření obecné povahy, neboť toto na ně začalo v důsledku nabytí vlastnického práva k předmětnému pozemku dopadat až po uplynutí lhůty k podání takového návrhu, navíc dle svého tvrzení očekávali, že jim žalovaný jako prodávající nebude bránit ve využití pozemků a stavební uzávěra tak bude zrušena a bude schválen regulační plán. Žalobci ve své replice k vyjádření žalovaného uvedli, že při koupi pozemku věděli o tom, že tento se nachází v území dotčeném stavební uzávěrou, nepředpokládali však, že ani po několika letech nebude dokončen regulační plán. Stavební uzávěra má být dle žalobců opatřením vždy dočasným a podmínkou jejího vydání bylo, že bude trvat do doby dokončení regulačního plánu. Ten však zatím nebyl dokončen a aktuálně se na jeho pořízení ani nepracuje. Z rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 7. 5. 2021, č. j. PK-RR/1666/21, dle žalobců vyplynulo rovněž to, že dílčí práce na územním plánu nemohou být náhradou za pořízení regulačního plánu. Postup žalovaného spočívající v jeho nekonání dle jeho vlastního závazného opatření vedoucí k nezákonnému zasahování do

vlastnického práva žalobců žalobci označili jako šikanózní, rozporný s principy výkonu řádné správy a hraničící se zneužitím pravomoci.

Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že žaloba žalobců je důvodná.

Zásahová žaloba je důvodná za splnění následujících podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka) a byly zaměřeny přímo proti žalobci nebo v jejich důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). U zásahových žalob, kterými se žalobce domáhá, aby krajský soud zakázal správnímu orgánu pokračování v porušování žalobcova práva a aby přikázal správnímu orgánu obnovení stavu před zásahem, musí tvrzený zásah nebo jeho důsledky trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Výše uvedené podmínky tvoří okruh skutečností, které musí žalobce v zásahové žalobě tvrdit a prokázat, chce-li být s žalobou úspěšný. Jedná se tedy o obsah jeho povinnosti tvrzení a důkazní (srov. bod 15 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 Afs 188/2017-26). Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. bod 20 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS) vyplývá, že zásahem správního orgánu, před nímž lze poskytnout soudní ochranu v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s. může být i nečinnost, resp. nekonání správního orgánu, pokud tento má povinnost konat. Ve vztahu k poskytnutí soudní ochrany proti nečinnosti spočívající v nevydání regulačního plánu je pak žaloba na ochranu před nezákonným zásahem přípustným prostředkem ochrany (srov. bod 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86). Nedůvodným bylo tvrzení žalovaného, který s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65 uvedl, že se v případě žalobců nejednalo o nezákonný zásah, neboť nebyla naplněna podmínka zkrácení žalobců na jejich právech. Žalobci totiž dle žalovaného kupovali předmětný pozemek v době, kdy se na tento již vztahovalo územní opatření o stavební uzávěře, a této skutečnosti si byli vědomi. Žalobci nařikáný zásah však nespočíval v existenci územního opatření o stavební uzávěře, nýbrž v nevydání regulačního plánu. Skutečnost, že v době nabytí předmětného pozemku žalobci se na tento již vztahovalo územní opatření o stavební uzávěře, tak nebyla pro posouzení důvodnosti žaloby relevantní. Podmínkou zákonnosti územního opatření o stavební uzávěře je totiž i jeho dočasnost, resp. přiměřenost z časového hlediska. Soud připustil, že ačkoliv posouzení zákonnosti územního opatření o stavební uzávěře a nevydání regulačního plánu je odlišnou otázkou, resp. odlišným předmětem řízení, do jisté míry spolu tyto souvisí (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015-85). Pokud totiž územní opatření o stavební uzávěře trvá nepřiměřeně dlouho (viz níže)

a jeho zrušení je podmíněno vydáním regulačního plánu, stane se nevydání regulačního plánu nezákonným zásahem za toho předpokladu, že právě takové územní opatření o stavební uzávěře trvá nepřiměřeně dlouho. Vědomost o existenci územního opatření o stavební uzávěře v době nabytí vlastnického práva k pozemku tímto zasaženému není pro posouzení jeho přiměřenosti z časového pohledu relevantní, neboť nevydání regulačního plánu, jímž je podmíněno zrušení územního opatření o stavební uzávěře, může nabytí intenzity nezákonného zásahu v průběhu času až poté, co k takovému nabytí vlastnického práva dojde (právě proto, že v důsledku jeho trvání se počne projevovat jeho nepřiměřenost). Pokud se týče lhůty pro podání žaloby ve smyslu ust. § 84 odst. 1 s. ř. s., k tomuto soud uvedl, že nevydání regulačního plánu je charakteru trvajících nečinností, tudíž lhůta pro podání žaloby nemůže uplynout po dobu nevydání, neboť se po tuto dobu rozbíhá každý den znovu (srov. bod 43 nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, a bod 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86). Námitka žalovaného, že zásah, jehož byl původcem, skončil nejpozději dne 16. 9. 2020, kdy tento začal činit kroky k vydání územního plánu a regulačního plánu, byla nedůvodná. Žalobci tvrzeným zásahem totiž nebylo *nečinností kroků k pořízení regulačního plánu*, nýbrž jeho nevydání (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015-85). Žalobcům tak nelze podsouvat jiný obsah jejich žaloby (srov. bod 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86). K podmínce nepřipustnosti zásahové žaloby dle ust. § 85 s. ř. s., pokud se lze domáhat ochrany jinými právními prostředky, soud uvedl, že žalobci nemají jiné právní prostředky, jak se domoci ochrany před nevydáním regulačního plánu žalovaným. Proti nevydání regulačního plánu nelze brojit jiným způsobem než žalobou zásahovou (rozhodnutí ve věci vydáno nebylo, protože žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s. nepřipadá v úvahu, žaloba na ochranu před nečinností nepřipadá v úvahu, jelikož regulační plán není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. a rovněž nelze navrhnout zrušení opatření obecné povahy dle ust. § 101a a násl. s. ř. s., jelikož je to právě jeho nevydání, které je předmětem soudního přezkumu). Žalovaný se mýlil, pokud argumentoval, že žalobci mohli využít návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a s. ř. s., neboť žalobci nebrojili proti územnímu opatření o stavební uzávěře, nýbrž proti nevydání regulačního plánu (o tom, že způsobitelným prostředkem ochrany proti takovému jednání byla zásahová žaloba, viz bod 21 tohoto rozsudku). Za jiný prostředek ochrany soud nepovažoval ani právo žalobců podat žádost o výjimce ze zákazu staveného územním opatřením o stavební uzávěře, neboť tato je mimoběžná s žalobci tvrzeným zásahem, když její využití nemůže v žádném případě vést k vydání regulačního plánu. Soud tedy shledal, že žaloba je projednatelná a přistoupil k jejímu posouzení co do věci samé. Při tomto posouzení vyšel soud z následující právní úpravy.

Podle ust. § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“) „[Ú]zemní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území,

pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.“ Dle ust. § 99 odst. 1 stavebního zákona „[Ú]zemní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.“ Podle ust. § 99 odst. 3 stavebního zákona „[P]říslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.“ Podle ust. § 2 odst. 1 písm. p) stavebního zákona se územně plánovací dokumentací rozumí mj. regulační plán. Dle ust. § 61 odst. 1 stavebního zákona „[R]egulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.“

Z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, publ. pod č. 2396/2011 Sb. NSS) vyplývá, že „územním opatřením o stavební uzávěře jako výjimkou z pravidla může být omezena, resp. zakázána stavební činnost ve vymezeném území toliko „v nezbytném rozsahu“, a to nejen věcně a prostorově, ale též časově, tedy pouze po nezbytnou dobu. Z toho je třeba dovodit, že časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře, tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření o stavební uzávěře zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho pojmových, definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem.“

Z ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona dále vyplývá, že institutu územního opatření o stavební uzávěře lze využít tehdy, pokud probíhá příprava územně plánovací dokumentace či její změny, o jejímž pořízení muselo být rozhodnuto před vydáním územního opatření o stavební uzávěře. Účelem územního opatření o stavební uzávěře je tedy dočasná a časově omezená konzervace poměrů v území, aby nedošlo ke ztížení nebo znemožnění jeho budoucího využití, které bude následně vymezeno v připravované územně plánovací dokumentaci. Základní a stěžejní žalobní námitkou žalobců bylo, že územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno před devíti lety a žalovaný během této doby nevydal regulační plán, jehož vydání deklaroval, protože žalobci po tuto dobu nemohli

realizovat stavební záměr, pro nějž zakoupili předmětný pozemek. Ačkoliv žalobci tvrdili jako zkracující na jejich právech tu skutečnost, že územní opatření o stavební uzávěře je účinné již takřka devět let, dospěl soud k závěru, že jako zkracující na právech je možno toto vůči žalobcům hodnotit až od té chvíle, kdy žalobci nabyli od žalovaného předmětný pozemek parc. č. X. v k. ú. X, tedy od 24. 8. 2016. Vůči žalobcům tedy regulace v podobě územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 a zásah spočívající v nevydání regulačního plánu působily cca čtyři roky a deset měsíců. Rozhodným pro posouzení nároku žalobců tak bylo zodpovědět otázku, zda je nezákonným zásahem, pokud žalovaný nevydal deklarovaný regulační plán ani po čtyřech letech a deseti měsících od okamžiku, kdy se jeho neexistence začala dotýkat právní sféry žalobců. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, publ. pod č. 2396/2011 Sb. NSS, uvedl, že „[Z]a vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svěvolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.“ K délce trvání stavební uzávěry se vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 132/2015-45, když uvedl, že „existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace (viz judikatura, na jejíž závěry odkazují citované zrušující rozsudky – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011-69, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, nebo ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011-102). Překračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným, což musí soudy ve správním soudnictví k námitce reflektovat.“ Krajský soud v Praze pak v rozsudku ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015-85, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86, uvedl, že „[P]řekročením účelu je přitom podle názoru soudu nutno rozumět nejenom situaci, kdy stavební uzávěra není zrušena, ačkoliv je předpokládána územně plánovací dokumentace přijata (jako tomu bylo v případě posuzovaném NSS), nýbrž i situaci, kdy stavební uzávěra, která je ze své povahy opatřením dočasným, trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, aniž by příslušná územně plánovací dokumentace byla vůbec vydána.“ Mezi stranami nebylo sporu, že žalovaným deklarovaný regulační plán nebyl doposud vydán. Ačkoliv byl předmět řízení v nyní projednávané věci jiný, vyšel soud při posouzení přiměřenosti délky stavební uzávěry ze svého rozsudku ze dne 15. 6. 2015, č. j. 59 A 5/2015-165, kdy v řízení zakončeném posledně uvedeným rozsudkem přezkoumával v režimu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu ust. § 101a a násl. s. ř. s. samotné územní opatření o stavební uzávěře, neboť otázka nepřiměřeně dlouhého trvání územního opatření o stavební uzávěře úzce souvisí s otázkou přiměřenosti délky trvání procesu vedoucího k vydání regulačního plánu, resp. s posouzením zákonnosti zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu co do jeho délky.

Krajský soud, vázán při svém rozhodování právním názorem Nejvyššího správního soudu prezentovaným v jeho rozsudku ze dne 15. 3. 2016, č. j. 2 As 301/2015-37, dospěl k následujícímu právnímu názoru: „Při opakovaném posuzování otázky přiměřenosti přijaté regulace krajský soud vycházel opět z nesporného zjištění, že návrh zadání regulačního plánu města Ž. R., místní část Ž. R. 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 Ž. R. č. 1/2012 bylo vydáno zastupitelstvem města dne 16. 7. 2012 (...) Původní právní názor krajského soudu při posuzování otázky přiměřenosti přijaté regulace vycházel z premisy, že proces přijímání regulačního plánu sídelního útvaru Ž. R., 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 Ž. R. 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 objednatelům městem Ž. R., naopak dokládá, že odpůrce přistoupil k pořizování územní studie obce Ž. R., s jejímiž závěry by potencionálně mohl být zpracovávaný 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 (zvýraznění provedeno soudem pro potřeby nyní projednávané věci).“ S ohledem na to, že trvání územního opatření o stavební uzávěře bylo zdejším soudem shledáno jako nepřiměřeně dlouhé již v polovině roku 2016 a doposud nebyla stavební uzávěra zrušena, a ani nebyl vydán regulační plán, jehož vydání však bylo územním opatřením o stavební uzávěře deklarováno, shledal soud, že zásah žalovaného spočívající v nevydání regulačního plánu po dobu čtyř let a deseti měsíců, kdy se dotýkal vlastnického práva žalobců k předmětnému pozemku, byl nezákonným, a to z důvodu nepřiměřené délky trvání procesu jeho (ne) vydání, čímž byl naplněn rozpor s ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona. Nečinnost žalovaného, který po dobu téměř pěti let v rozsahu přičitatelném žalobcům nevydával regulační plán, je podle soudu jednoznačně dlouhodobá. Žalovaný netvrdil žádné důvody této nečinnosti, proto ji soud posoudil jako nečinnost bezdůvodnou a svévolnou. Z těchto důvodů ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu nastaly podmínky pro zrušení územního opatření o stavební uzávěře z důvodu překročení přípustného časového rámce jeho působení, protože nečinnost žalovaného při přijímání regulačního plánu je dlouhodobá, bezdůvodná a svévolná. Pokud žalovaný namítal, že se žalobci mohli domáhat náhrady újmy jim způsobené existencí územního opatření o stavební uzávěře, uvádí k tomu soud, že tato námitka nebyla důvodná. Předmětem nynějšího soudního řízení byl zásah žalovaného spočívající v nevydání regulačního plánu. Nárok žalobců na náhradu újmy ve smyslu ust. § 102 stavebního zákona je zcela odlišným nárokem od nároku uplatněného v tomto řízení, který není na nyní uplatněném nároku závislý. Jinými slovy, žalobci byli oprávněni uplatnit jak nárok na náhradu újmy ve smyslu ust. § 102 stavebního zákona, tak i byli oprávněni brojit proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícího v nevydání regulačního plánu, jak učinili touto žalobou.

S ohledem na výše uvedené tak soud na základě ust. § 87 odst. 2 s. ř. s. výrokem rozsudku zakázal žalovanému, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemku žalobců parc. č. X. v k. ú. X porušoval práva žalobců, a přikázal mu, aby ve lhůtě šesti měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k tomuto pozemku. Pro případ, že by žalovaný nebyl z objektivních důvodů schopen v soudem stanovené lhůtě vydat regulační plán (ačkoliv soud toto nepředpokládal, neboť dle tvrzení žalovaného byly práce na jeho pořízení zahájeny dne 16. 9. 2020), uložil soud žalovanému povinnost zrušit územní opatření o stavební uzávěře ve vztahu k předmětnému pozemku žalobců, a to ve stejné lhůtě.

Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo

