

Krajský úřad Moravskoslezského kraje
Odbor územního plánování a stavebního řádu
28. října 117
702 18 Ostrava

K č.j. MSK 58333/2023

Ke sp. zn. ÚPS/30132/2022/Bal

Podatel:

WOOD WORK, s.r.o.

IČO: 27789985, se sídlem Nuselská 262/34, Nusle, 140 00 Praha 4

zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, sp. zn. C 244720

Námítky k návrhu rozhodnutí v přezkumném řízení ve věci Změny č. 2 Územního plánu Čeladná

I. Úvod

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále „**krajský úřad**“), uveřejnil na své úřední desce dne 5. 6. 2023 pod sp. zn. ÚPS/30132/2022/Bal, č. j. MSK 58333/2023, návrh rozhodnutí v přezkumném řízení (dále též „**návrh rozhodnutí**“), jehož obsahem je zrušení podstatných částí opatření obecné povahy – Změny č. 2 územního plánu Čeladná, schválené usnesením zastupitelstva obce Čeladná č. 2.4.1 ze dne 12. 9. 2022, která nabyla účinnosti dne 9. 11. 2022 (dále „**Změna č. 2 ÚP**“).

Důvody, které podle krajského úřadu odůvodňují zrušení částí Změny č. 2 ÚP, uvedených na str. 2 a 3. návrhu rozhodnutí, lze dle souhrnně rozčlenit do následujících skupin:

1. Pochybnosti o dodržení zákazu libovůle a diskriminace některých vlastníků pozemků při rušení dříve vymezených zastavitelných ploch a jejich zařazení do plochy smíšeného nezastavěného území a při vymezení nových zastavitelných ploch (tedy rozpor těchto částí Změny č. 2 ÚP s požadavkem proporcionality opatření obecné povahy);
2. Nedostatečné odůvodnění některých částí Změny č. 2 ÚP (mj. opět rušení dříve vymezených zastavitelných ploch a vymezení nových zastavitelných ploch), tedy jejich nepřezkoumatelnost;

3. Územní studie D1 není územní studií pro rozhodování v území, nýbrž se jedná o územní studii určenou jako podklad pro územně plánovací dokumentaci;

Podatel je vlastníkem pozemků parc. č. st. 1090, st. 1091, st. 1092, st. 3635 a 496/8 v k. ú. Čeladná v blízkosti ploch Z53 a Z50 jejichž zastavitelnost byla Změnou č. 2 ÚP (částečně) zrušena a dále v blízkosti ploch Z1/23, Z1/23b, Z1/23a, Z50a a Z48, jejichž využití bylo podmíněno zpracováním územní studie D1. Podatel novou regulaci přivítal, jelikož stavební využití předmětné plochy by nadměrně zatížilo okolí, včetně pozemků podatele, a proto toto využití v území neexistuje dostatečná veřejná infrastruktura. Návrhem rozhodnutí však dochází k obnově původní zastavitelné plochy a ke zrušení podmínky zpracování územní studie D1. S tím podatel z níže uvedených důvodů nesouhlasí a jelikož se návrh rozhodnutí přímo dotýká vlastnického práva podatele, podává k němu tímto tyto námitky.

Návrh rozhodnutí byl v souladu s § 25 správního řádu, doručen veřejnou vyhláškou na úřední desce krajského úřadu dne 20. 6. 2023. Lhůta pro podání námitek podle § 172 odst. 5 správního řádu uplyne 20. 7. 2023 a námitky jsou tedy podány včas.

II. Obecné námitky proti základním východiskům návrhu rozhodnutí

Z odůvodnění návrhu rozhodnutí je dle přesvědčení podatelky zřejmé, že tento návrh je nejen **v rozporu s obecnou zásadou zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy**, a to zejména pokud jsou vydána územním samosprávným celkem v jeho samostatné působnosti, ale že **krajský úřad rovněž překročil své pravomoci, které jsou mu v přezkumném řízení, týkajícím se opatření obecné povahy, zákonem svěřeny**. Kromě toho krajský úřad v návrhu rozhodnutí hodnotí **principiálně nesprávně otázku nepřezkoumatelnosti** Změny č. 2 ÚP.

1. Porušení zásady zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti

Přezkumné řízení, týkající se opatření obecné povahy, jímž je vydán územní plán obce, je **zásahem orgánu moci výkonné do rozhodování samosprávy v samostatné působnosti**. Tuto skutečnost potvrzuje ustálená soudní judikatura, například nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (část V. a), odst. 24. a násl.). Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96).

Nejen správní orgány, ale i soudy proto musí přistupovat k rušení územně plánovací dokumentace nanejvýš zdrženlivě. Jak konstatoval NSS v rozsudku z 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019 – 82, „zrušením, a to i částečným (územního plánu, pozn. podatele), *dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Stát může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*.

Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 a též v nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 vyslovil, že zásah státu do práva na samosprávu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy. Při rozhodování o zásahu do práva na samosprávu musí být náležitě zvážena význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. **Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.**

Přímo otázkou rušení územního plánu v přezkumném řízení se NSS dále zabýval v rozsudku ze dne 22. 4. 2021, č. j. 4 As 118/2020 – 63, kde v bodě 75. uvedl, že „**Postup dle § 174 odst. 2 správního řádu, tj. derogační zásah do již schváleného a vydaného územního plánu, představuje z celé škály možností zajištění zákonnosti územního plánu, kterými státní správa (krajský úřad a pořizovatel) disponuje, ten nejhrubší a nejzávažnější. Zrušení v přezkumném řízení přichází ve chvíli, kdy územní plán je již vydán a obec stejně jako dotčení jednotlivci s ním již pracují, nemluvě o tom, že na pořízení územního plánu bylo vynaloženo značné množství úsilí a financí, stejně tak jako na přípravu záměrů dle tohoto územního plánu. Proto by měl krajský úřad primárně využívat k zajištění zákonnosti územních plánů jiné prostředky než přezkumné řízení. I s ohledem na tyto úvahy může derogační zásah státu do územního plánu vskutku obstát pouze v těch nejzávažnějších případech.**“ Z citovaného právního názoru NSS vyplývá, že aby rozhodnutí o zrušení územního plánu či jeho části v přezkumném řízení mohlo obstát, musely by být, kromě zcela evidentního rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, dány i důvody, které činí zásah do práva obce na samosprávu přiměřeným a nezbytným. Tak tomu dle přesvědčení podatele v případě Změny č. 2 ÚP z dále uvedených důvodů není.

Z citované judikatury je patrné, že i správní soudy mohou přistoupit k zásahu do práva na samosprávu pouze tehdy, když to nezbytně vyžaduje ochrana zákona. Tím spíše musí být v tomto směru zdrženlivé správní orgány v přezkumném řízení.

2. Překročení pravomocí krajského úřadu při přezkumu opatření obecné povahy

Podle § 174 odst. 1 správního řádu je krajský úřad oprávněn přezkoumávat pouze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy, tedy jeho zákonnost, a procesní postup, který jeho vydání předcházela.

Ústavní soud v již výše citovaném nálezu ve věci sp. zn. III. ÚS 3817/17 uvedl, že přezkum územního plánu orgány moci výkonné v přezkumném řízení je nutné důsledně odlišit od přezkumu územního plánu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s.ř.s.“). Ve druhém z těchto případů správní soud „posuzuje zásah do veřejných subjektivních práv jejich nositelů, a často i zásah do jejich ústavně garantovaných práv (typicky práva vlastnického podle čl. 11 Listiny, či práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny), který porovná s právem územního samosprávného celku na správu vlastních věcí“. V přezkumném řízení naproti tomu jde „o situaci vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do samosprávného rozhodování územní samosprávy v samostatné působnosti, jinými slovy řečeno, o ingerenci moci výkonné na straně jedné, do práva územních samosprávných celků na samosprávu (jakožto práva chráněného přímo Ústavou v čl. 99 až 105)“. Správní soud pak, v případě přezkumu takového zásahu (rozhodnutí v přezkumném řízení) „posuzuje – zjednodušeně řečeno – spor orgánu výkonné moci a územního samosprávného celku, a to de facto při abstraktní kontrole zákonnosti aktu vydaného obcí (opatření obecné povahy) v rámci její samostatné působnosti“. “

K rozsahu přezkumu územního plánu v přezkumném řízení se dále vyjádřil NSS v rozsudku svého rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36 v bodě 41: „V rámci přezkumného řízení se přezkoumává nejen zákonnost územního plánu, ale i zákonnost řízení o jeho vydání. Soulad s právními předpisy se posuzuje dle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám, které neměly vliv na soulad územního plánu s právními předpisy, se nepřihlíží.“ Přezkum opatření obecné povahy se přiměřeně řídí úpravou přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, jak je zřejmé i z naposledy citované věty z rozsudku rozšířeného senátu NSS, která přímo vychází z § 96 odst. 2 správního řádu. I v tomto

případě je tedy nutné při rozhodnutí chránit dobrou víru osob, jež by mohly být rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení dotčeny na svých právech a zároveň aplikovat zásadu zdrženlivosti při zásahu do práva na samosprávu.

Ačkoliv krajský úřad v návrhu rozhodnutí výslovně nepoužívá pojem „proporcionalita“, je z odůvodnění tohoto návrhu zřejmé, že významné většinu části Změny č. 2 ÚP navrhuje zrušit právě pro její údajný rozpor s požadavkem proporcionality (viz shrnutí v části I. výše). Krajský úřad v této souvislosti v části 3.1.3 na str. 13 návrhu rozhodnutí odkazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, podle které ho je „*podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu.*“ Tento závěr je však dle přesvědčení podatele nutné interpretovat, za použití systematického výkladu, v kontextu skutečnosti, že požadavky zákazu diskriminace a vyloučení libovůle se NSS v citovaném usnesení podrobněji zabývá v jeho bodě 47, pod nadpisem „*V. 3. K testu „přiměřenosti“ coby posledního kroku postupu při přezkumu opatření obecné povahy, jak byl aplikován ve věci sp. zn. 2 Ao 4/2008*“. **Zásada subsidiarity a minimalizace zásahů je tedy součástí posledního kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tedy testu přiměřenosti (proporcionality).**

Tento závěr potvrzuje i další judikatura NSS. Například v rozsudku ze dne 29. 3. 2011, č.j. 6 Ao 7/2010-73, v rámci pátého kroku přezkumu územního plánu, tedy testu proporcionality, NSS uvedl, že „*soud vždy postihne ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.*“ Rovněž rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, v němž byl pětikrokový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy zformulován, uvádí jako dílčí aspekty přezkumu proporcionality otázky, „*zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů)*“ a „*zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu)*“.

Pojem „zákonost“ v krajském soudem citované části usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je tedy nutné chápat v širším smyslu, který v sobě zahrnuje všechny body algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. **Toto širší pojetí nedopovídá rozsahu zkoumání „zákonosti“ v přezkumném řízení, který přezkum proporcionality správního aktu nezahrnuje.**

S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto podle podatele nemůže být otázka, **zda územní plán neodporuje principu zákazu diskriminace a libovůle, tedy požadavku proporcionality opatření obecné povahy, předmětem administrativního přezkumu.** Obdobně se vyjádřil NSS v již citovaném rozsudku č.j. 5 As 85/2015 - 36, kde v odst. 47 jen krátce konstatuje: „*... S ohledem na skutečnost, že územní plán může být zrušen pouze pro rozpor se zákonem, ...*“, přičemž z kontextu je zřejmé, že toto konstatování směřuje právě ke skutečnosti, že v přezkumném řízení lze přezkoumávat zákonost opatření obecné povahy, vydané územním samosprávným celkem v samostatné působnosti, pouze z hlediska jeho zákonosti „v užším smyslu“.

Krajský úřad tedy překročil své pravomoci, když se zabýval přiměřeností (proporcionalitou) změny č. 2 ÚP (otázkami diskriminace a libovůle), jelikož tyto otázky nemohou být předmětem přezkumného řízení. Proporcionalitou řešení, obsaženého v územních plánech, se mohou zabývat pouze správní soudy v řízeních o návrzích na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s.r.s.

V přezkumném řízení proto může krajský úřad zrušit pouze takovou část územního plánu nebo jeho změny, u níž shledá jednoznačný rozpor se zákonem. Jinými slovy, **krajský úřad musí být schopen identifikovat, s jakým konkrétním ustanovením příslušného předpisu je opatření obecné povahy nebo jeho část v rozporu.** Tyto závěry musí z odůvodnění rozhodnutí jednoznačně vyplývat. Návrh rozhodnutí není však tomuto požadavku nevyhovuje. **Většinu částí Změny č. 2 navrhuje krajský úřad zrušit bez odkazuj na jakékoli konkrétní ustanovení právního předpisu, s nímž by měla být Změna č. 2 ÚP v rozporu.**

3. K údajné nepřezkoumatelnosti Změny č. 2 ÚP

Krajský úřad na několika místech návrhu rozhodnutí (například, ve vztahu k rušení dříve vymezených zastavitelných ploch, v části 3.1.1 na str. 10 – 11) konstatuje, že Změna č. 2 ÚP obsahuje jak odůvodnění svých obecných cílů, tak svých jednotlivých dílčích částí (vymezení, resp. změn v regulaci, jednotlivých ploch) tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. V návrhu rozhodnutí krajský úřad z Odůvodnění Změny č. 2 rozsáhle cituje a následně s jeho obsahem polemizuje. Přesto hodnotí podstatné části Změny č. 2 jako nepřezkoumatelné. Podatel je přesvědčen, že toto hodnocení je nesprávné.

Podle judikatury správních soudů *„rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu“* (například rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2016, č.j. 1 As 115/2016-23). **Podstatou nepřezkoumatelnosti je tedy právě úplná absence zdůvodnění, hodnocení a úvah orgánu, který v dané věci rozhodoval, přičemž tyto skutečnosti jsou ze Změny č. 2 ÚP patrné.** To, že je dle názoru krajského úřadu odůvodnění věcně nesprávné, neznamená, že je rovněž nepřezkoumatelné, resp. nezákonné.

NSS v této souvislosti ve své judikatuře setrvale zastává názor, podle něhož lze za nepřezkoumatelné považovat (pouze) takové rozhodnutí které není způsobilé přezkumu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). **Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, v jejichž důsledku jej nelze meritorně přezkoumat pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost.** Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela – tedy i implicitně – reagovat (rozsudek kasačního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45), přičemž její vypořádání má vliv na posouzení věci samé.

Nedostatečné odůvodnění naopak není důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné (například rozsudky NSS ze dne 10. 4. 2013, č. j. 6 Ads 109/2009 – 123, bod 33, nebo ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 112/2014 - 39, bod 15). Mimo to, jak dovodil Ústavní soud v již výše citovaném nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, přemrštěné požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, podaných k návrhu opatření obecné povahy, může rovněž představovat zásah do ústavního práva obce na samosprávu.

Ze všech těchto důvodů nemohou závěry krajského úřadu o nepřezkoumatelnosti některých částí změny č. 2 obstát. Krajský úřad v případě zrušení dříve vymezených zastavitelných ploch a vymezení nových zastavitelných, která navrhuje zrušit, hodnotí odůvodnění příslušné části Změny č. 2 jako nedostatečně přesvědčivé nebo věcně nesprávné. To však, jak vyplývá z výše citované judikatury, **není dostatečným důvodem pro posouzení těchto částí odůvodnění jako nepřezkoumatelných.**

III. Konkrétní námitky proti jednotlivým částem návrhu rozhodnutí

1. Zrušení dříve vymezených zastavitelných ploch

Krajský úřad v návrhu rozhodnutí ruší části Změny č. 2, kterými byly zrušeny dříve vymezené zastavitelné plochy, a to jednak v celém jejich rozsahu (plochy Z25, Z29, Z34, Z38, Z64, Z71, Z72, Z97, Z107, Z118, Z122, Z123 a Z1/20) a jednak v částečném rozsahu (plochy Z16, Z18, Z39, Z50, Z53, Z75, Z101 a Z105). Podle krajského úřadu Změna č. 2 ÚP neobsahuje dostatečné důvody, resp. nepopisuje dostatečná kritéria, podle kterých bylo vybráno, proč mají být zrušeny právě tyto konkrétní zastavitelné plochy. Důvody, které v odůvodnění Změny č. 2 ÚP uvedeny jsou, podle krajského úřadu nebyly aplikovány stejně ve všech případech. U ploch Z25, Z29 a Z107 neshledal krajský úřad jako dostatečná ani doplňující konkrétní kritéria pro zrušení jejich zastavitelnosti. **Krajský úřad tedy přistoupil ke zrušení předmětných částí Změny č. 2 ÚP z důvodu jejich údajné nepřezkoumatelnosti a rovněž proto, že podle něj nebyly vyvráceny pochybnosti o nedodržení zákazu libovůle, diskriminace a požadavku minimalizace zásahů - tedy pro jejich údajný rozpor s požadavkem proporcionality (viz výše část II., bod 2.).**

Podatel je přesvědčen, že z těchto důvodů nelze předmětnou část Změny č. 2 zrušit.

Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost odůvodnění zrušení dříve vymezených zastavitelných ploch, odkazuje podatelka na část II., bod 3. tohoto podání. Kritéria pro zrušení dříve vymezených zastavitelných ploch a i způsob jejich aplikace ze Změny č. 2 vyplývají. Důvody pro tento postup jsou v odůvodnění Změny č. 2 popsány jak v obecné rovině, tak ve vztahu k jednotlivým plochám, jak konstatuje i krajský úřad na str. 10 – 11 návrhu rozhodnutí.

Hlavním důvodem pro zrušení dosavadních zastavitelných ploch je dle odůvodnění Změny č. 2 ÚP jejich dlouhodobé nevyužití. Prověření ploch, jak je uvedeno na str. 72 a násl. odůvodnění Změny č. 2 ÚP, vyplynulo z I. Zprávy o uplatňování Územního plánu Čeladná schválené zastupitelstvem obce Čeladná dne 21. 11. 2019. Zde bylo rovněž konstatováno, že pokud se bude jednat o plochy, které byly určeny pro výstavbu již v územním plánu Čeladná platném před rokem 2014, bude zrušeno jejich určení k zastavění, tak aby Změnou č. 2 ÚP nedošlo k nárůstu převisu nabídky ploch pro bydlení, ale tento se udržel na hodnotě kolem 75 %. Na základě tohoto požadavku byly pořizovatelem Změny č. 2 ÚP identifikované zastavitelné plochy vymezené minimálně od roku 2006, tedy více než 15 let, které byly podrobeny analýze z hlediska možných aktivních kroků k jejich využití. Pozemky, jejichž vlastníci byli v umístění staveb aktivní a dospěli do fáze územního rozhodnutí, souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy, byly zachovány jako zastavitelné. V rámci prověření ostatních zastavitelných ploch vymezených později, bylo konstatováno, že jejich vymezení je v souladu s urbanistickou koncepcí a jejich případné zrušení může být aktuální až v některé z dalších změn.

V odůvodnění Změny č. 2, jakož i v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jsou uvedena přezkoumatelná a racionální kritéria, která byla zohledněna při redukci zastavitelných ploch a která lze shrnout takto: eliminace (i) dosud nevyužitých zastavitelných ploch, které (ii) znatelně vybočují ze zastavěného území obce a (iii) k nimž by bylo nákladné vybudovat

infrastrukturu potřebnou pro výstavbu obytných objektů. Tato kritéria Čeladná aplikovala vůči všem plochám, resp. vlastníkům pozemků, stejným způsobem.

Krajský úřad byl schopen uvedená kritéria i odůvodnění zrušení zastavitelných ploch posoudit a věcně je hodnotit. Na str. 15 návrhu rozhodnutí k výše shrnutému obecnému kritériu pro rušení zastavitelných ploch dokonce uvedl, že je „*nezpochybňuje*“. S ohledem na závěry judikatury, shrnuté výše v části II., bodě 3. a na citované (a další) části odůvodnění předmětné části Změny č. 2 ÚP, proto **nemůže být tato část Změny č. 2 ÚP nepřezkoumatelná**. Podatel znovu upozorňuje na konstantní judikaturu, ze které vyplývá, že „*rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu*“ (například rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016-23).

Údajné nedodržení zákazu libovůle, diskriminace a požadavku minimalizace zásahů je součástí přezkumu proporcionality územního plánu, který správním orgánům nepřisluší, jak bylo podrobně zdůvodněno výše v části II., bodě 2. Již z tohoto základního důvodu nelze akceptovat zrušení předmětné části Změny č. 2 s odkazem na její údajný rozpor s těmito požadavky.

Kromě toho je podatel přesvědčen, že závěry krajského úřadu jsou i věcně nesprávné. **Postup obce Čeladná při rušení zastavitelných ploch nebyl v žádném případě diskriminační, nebyl projevem libovůle a byl úměrný sledovanému cíli**. Cíle změny č. 2 ÚP, popsané v jejím odůvodnění, jsou zcela legitimní. Především byla přijatá regulace vedena **zájmem na udržitelném rozvoji území, zvýšení kvality životního prostředí v obci, zlepšení průchodnosti územím, jakož i snížení potencionální dopravní zátěže a nároků na technickou infrastrukturu**. Rozdílný přístup k jednotlivým vlastníkům byl dostatečně odůvodněn. Podrobné odůvodnění zrušení jednotlivých rušených zastavitelných ploch je uvedeno na str. 72 – 75 odůvodnění Změny č. 2. Ke zrušení zastavitelnosti pouze částí některých ploch či k úplnému upuštění od zrušení zastavitelnosti některých ploch bylo přistoupeno právě v souladu s požadavkem minimalizaci zásahů do vlastnického práva vlastníků pozemků v těchto plochách.

Podatel je kromě toho přesvědčen, že **je důvodné a legitimní rozlišovat mezi situací vlastníků pozemků, kteří i po zrušení části zastavitelných ploch stále vlastní na území obce Čeladná množství dalších pozemků v zastavitelných plochách, kde mohou realizovat stavební záměry, a vlastníků, kteří chtějí využít svůj pozemek pouze pro výstavbu jednomu rodinného domu**. I tento rozdíl odůvodňuje odlišný přístup k jednotlivým dříve vymezeným zastavitelným plochám a zrušení zastavitelnosti části z nich.

Za důvod neproportionality a tím spíše nezákonnosti příslušné části Změny č. 2 ÚP tedy nelze považovat skutečnost, že nebyly zrušeny všechny dříve vymezené zastavitelné plochy, na které by bylo možné aplikovat obecné kritérium jejich dlouhodobého nevyužití k výstavbě, resp. že zastavitelnost některých z těchto ploch byla zrušena pouze zčásti. Za situace, kdy obec Čeladná svůj postup u každé jednotlivé plochy, jejíž zastavitelnost Změna č. 2 ÚP v plném nebo částečném rozsahu zrušila, konkrétně odůvodnila, by takový závěr byl dle přesvědčení podatele zcela absurdní. Znamenal by totiž, že vyšší míra zásahu do práv dotčených vlastníků (tedy větší rozsah zrušení zastavitelných ploch) by byla přijatelná (proporcionální), zatímco omezenější zásah nikoli.

Zrušení zastavitelných ploch je dále dle názoru krajského úřadu zásahem do vlastnického práva dotčených vlastníků nad míru, kterou je každý takový vlastník povinen bez náhrady snést. **Z toho však nevyplývá, že by se jednalo o úpravu nezákonnou**. Tento závěr potvrzuje i krajským úřadem citované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao

1/2009 – 120. V jeho bodě 47 se uvádí, že územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, přičemž platí, že „*Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden*“. Podrobnosti a podmínky pro poskytnutí této náhrady v případě omezení zastavitelnosti pozemků v důsledku změny územně plánovací dokumentace upravuje § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.

S ohledem na výše uvedené podatel shrnuje, že:

- **důvody a kritéria pro rušení zastavitelnosti některých dříve vymezených zastavitelných ploch byly ve Změně č. 2 ÚP dostatečně a jasně odůvodněny**, a to jak v obecné rovině, tak ve vztahu k jednotlivým plochám. **Závěr o nepřezkoumatelnosti této části Změny č. 2 ÚP je tedy nesprávný**;
- zrušení této části Změny č. 2 ÚP pro „pochybnosti o rovnosti aplikace stanoveného kritéria a dodržení požadavku na minimalizaci zásahů a libovůle“ není v přezkumném řízení možné. Tato hlediska směřují k posouzení proporcionality územního plánu, nikoliv jeho souladu s právními předpisy. **Přezkum proporcionality opatření obecné povahy, zejména pokud je vydáno územním samosprávným celkem v samostatné působnosti, nespadá do pravomoci krajského úřadu**;
- zásah do práv vlastníků v důsledku zrušení části dříve vymezených zastavitelných ploch **sleduje racionální cíl, a je proveden přiměřeným a nediskriminačním způsobem**. Je tedy i z věcného hlediska v souladu s požadavkem proporcionality opatření obecné povahy.

2. Vymezení nových zastavitelných ploch

Krajský úřad posoudil vymezení nových zastavitelných ploch ve Změně č. 2 ÚP v přímé návaznosti na zrušení některých dříve vymezených zastavitelných ploch. Vzhledem k tomu, že podle krajského úřadu není toto zrušení dostatečně zdůvodněno, není podle něj ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona odůvodněna ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch.

K otázce dostatečnosti odůvodnění zrušení části dříve vymezených zastavitelných ploch podatel odkazuje na části II.3. a III.1. tohoto podání. Ze stejných důvodů, jako je tomu u zrušení části dříve vymezených zastavitelných ploch, **nelze považovat ani vymezení nových zastavitelných ploch za nepřezkoumatelné**, jestliže jsou důvody pro toto vymezení ve Změně č. 2 ÚP uvedeny. Tak tomu nepochybně je (str. 67, 72, 87 – 88 Změny č. 2 ÚP).

Podatel v této souvislosti dále odkazuje na rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2023, č. j. 5 As 297/2021 - 108, v jehož odst. 16 se uvádí: „*Dle relevantního znění § 55 odst. 4 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou ÚP vymezit na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Žádná jiná podmínka ani požadavek na odůvodnění se tedy v této souvislosti nevyžaduje, není tedy třeba prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy. Současné prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch je sice nutnou podmínkou přijetí takové změny ÚP, avšak nelze ji brát příliš formalisticky a vyžadovat detailní rozbor tak, jak požaduje stěžovatel. Prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch bývá problematické zejména v případech, kdy je odkazováno na zájem vlastníků pozemků či je změnou zabírána kvalitní zemědělská půda, k ani jedné z těchto situací však v projednávaném případě nedošlo.*“

Tento závěr potvrzuje i Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen MP MMR (2022), ve kterém se na str. 86 uvádí: „**Taktéž u změn územních plánů nyní postačí pouze hodnověrné odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch.** To je spojeno pochopitelně i s vyhodnocením potenciálu zastavěného území a již vymezených zastavitelných ploch. Nicméně u nich už není nutné prokázat nemožnost jejich využití. (...) Jak u územních plánů, tak u jejich změn lze tudíž operovat i s přiměřenými rezervami zastavitelných ploch. Z analýzy rozsudků týkajících se nových územních plánů zároveň vyplývá, že správní soudy akceptují, když je obsah územních plánů ovlivňován i preferencemi politického vedení obce. Tyto preference tudíž mohou ovlivnit i rozsah navržených zastavitelných ploch.“

Podatel je přesvědčen, že obec Čeladná uvedeným požadavkům ve změně č. 2 ÚP plně dostala. Rozsah nových zastavitelných ploch je mnohem menší, než jaký rozsah rušených původně zastavitelných ploch. Nově vymezované plochy vždy navazují na stávající zastavěné území, u nichž je možné realizovat udržitelné řešení dopravní a technické obsluhy. Podatel dále opětovně odkazuje i na důvod uvedený ve vypořádání některých námitek, tedy že je důvodné a legitimní rozlišovat mezi situací vlastníků pozemků, kteří i po zrušení části zastavitelných ploch stále vlastní na území obce Čeladná množství dalších pozemků v zastavitelných plochách, kde mohou realizovat stavební záměry, a vlastníků, kteří chtějí využít svůj pozemek pouze pro výstavbu jednomu rodinného domu a nemohli jej dosud takto využít, protože územní plán Čeladná obsahoval, z hlediska absolutní výměry, dostatečné množství k jiných zastavitelných ploch.

Ze všech těchto důvodů je podatel přesvědčen, že **vymezení nových zastavitelných ploch ve Změně č. 2 ÚP bylo provedeno v souladu se zákonem.**

3. Územní studie D1

Krajský úřad v návrhu rozhodnutí dále navrhuje zrušit podmínku využití zastavitelných ploch Z1/21, Z1/22, Z1/23a, Z1/23b, Z2/7, Z30, Z31, Z33, Z35, Z40, Z41, Z42, Z43, Z44, Z48, Z49 a Z50a, spočívající ve zpracování územní studie D1. Podle krajského úřadu nemůže být tato územní studie, vzhledem k tomu, jak Změna č. 2 ÚP vymezuje její obsah, použita jako studie upřesňující řešení územního plánu, která je podkladem pro rozhodování v území, ale jen jako podklad pro další změnu územního plánu. Stanovená podmínka navíc podle krajského úřadu není dostatečně odůvodněna, jelikož údajně nebyla zveřejněna „Analýza současného dopravního skeletu rozvojové oblasti s ohledem na možnou výstavbu, Čeladná“, na základě které byla podmínka územní studie D1 stanovena. Odůvodnění Změny č. 2 ÚP je tedy dle krajského úřadu v tomto směru nepřezkoumatelné.

Územní studie může mít podle stavebního zákona dvojí základní využití – může být podkladem pro přijetí nové územně plánovací dokumentace a dále, pokud tak územní plán stanoví, neopomenutelným podkladem pro rozhodování v území. **Z právních předpisů ani judikatury však nevyplývá, že každá jednotlivá územní studie může naplňovat znaky jen jednoho z těchto základních typů, resp., že jednu a tutéž územní studii, případně její jednotlivé části, není možné využít oběma uvedenými způsoby.** Krajský úřad ani v tomto případně neuvádí, s jakými konkrétním ustanovením právního předpisu je podmínka využití územní studie D1 jako podkladu pro rozhodování ve výše uvedených plochách v rozporu.

Územní studie D1 je Změnou č. 2 vymezena tak, že bude sloužit jako podklad pro budoucí rozhodování v území. Její obsah však nevylučuje možnost, že bude v budoucnu sloužit i jako podklad pro pořízení další změny ÚP Čeladná, zejména ve vztahu k možnému zakotvení požadavku etapizace. Dokud však ÚP Čeladná tento požadavek nevymezí, tato část územní studie se neuplatní. Bez ohledu na to **bude možné využít jiné části územní studie D1 jako podklad pro rozhodování v dotčeném území. Podmínky pro takovéto využití územní**

studie D1, stanovené v § 43 odst. 2 stavebního zákona, tedy že součástí územního plánu musí být podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti, **jsou splněny**.

Definičním znakem územní studie je podle § 30 odst. 1 stavebního zákona potřeba řešení jakéhokoliv problému, týkajícího se využití a uspořádání území. Tímto problémem je dle odůvodnění Změny č. 2 ÚP (str. 83 a násl.) nedostatečná kapacita dopravní infrastruktury a nevyhovující stav pozemních komunikací v okolí zastavitelných ploch. Jak vyplývá z odůvodnění Změny č. 2, uvedeného na str. 83 a násl., potřeba uložení podmínky zpracování této územní studie byla vyvolaná aktuálním stavem a kapacitami komunikací a aktuálními kapacitami technické infrastruktury, které v zásadě nedostačují tempu výstavby v obci. Studie by měla zejména vyhodnotit, jaký rozsah dopravy v klidu a dopravu v pohybu bude budoucí využití ploch generovat, jaké budou související požadavky na úpravy stávající komunikační sítě a na její připojení na nadřazenou komunikační síť. Studie by měla rovněž ověřit možnosti technické infrastruktury, zejména splaškové kanalizace, vodovodních řadů a způsobu likvidace dešťových vod. Dále se zde uvádí, že významným kritériem pro výběr ploch bylo sledované dopravní napojení na kapacitní silnici II/483, přičemž na základě prověření byly z územní studie vypuštěny ty plochy, které mají na silnici II/483 přímé napojení.

Problém, který má být územní studií řešen, i potřeba jeho řešení právě územní studií, je tedy jasně vymezen a zcela dostatečným způsobem odůvodněn. Podrobnější podmínky a obsah územní studie nejsou právními předpisy upraveny, je tedy pouze na pořizovateli, jak je v zadání územní studie vymezí. Jelikož územní studie naplňuje všechny povinné znaky, lze uzavřít, že **závěry krajského úřadu nemají zákonný základ**.

Z hlediska plochy Z35 se v odůvodnění Změny č. 2 na str. 84 uvádí, že územní studie D1 zahrnuje i plochu již zpracované územní studie pro plochu Z35, která je již nyní podkladem pro rozhodování v území. Předmět této územní studie tedy má být jednak odlišný od již zpracované územní studie (má řešit komplexně širší území zahrnující větší množství ploch), jednak od doby zpracování územní studie uplynula doba několika let, za kterou došlo k zvýšení zátěže území i dopravní infrastruktury. Územní studie D1 musí v rámci řešení prověřit zjištění a doporučení ÚS-Z35 a tyto buď akceptovat nebo navrhnout řešení srovnatelné nebo lepší. Územní studie D1 tak ve svých závěrech musí řešení obsažené v ÚS-Z35 potvrdit nebo doporučit její aktualizaci. Na základě toho pořizovatel posoudí navržená řešení a rozhodne o dalším postupu. **Ani ve vztahu k ploše Z35 není podmínka zpracování územní studie D1 v rozporu s žádným ustanovením stavebního zákona ani jiného právního předpisu.**

Podkladová „Analýza současného dopravního skeletu rozvojové oblasti s ohledem na možnou výstavbu, Čeladná, Atelier DUA, s.r.o, květen 2021“ byla a stále je dostupná na internetových stránkách obce, a to od 10. 6. 2021 (viz <https://www.archiv.celadna.cz/obecni-urad/uredni-deska>), tedy i v době, kdy byla přijímána Změna č. 2 ÚP. V tomto období se tedy každý mohl s jejím obsahem seznámit.

4. Podmínka stanovená v bodě 7.3. písm. b) Změny č. 2 ÚP

Krajský úřad navrhuje zrušit rovněž podmínku existence dostačující komunikace pro využití zastavitelných ploch, stanovenou v bodu 7.3. písm. b) textové části Změny č. 2 ÚP, jelikož splnění této podmínky má podle krajského úřadu kompetenci posuzovat pouze stavební úřad.

Podatel k tomu uvádí, že opět neexistuje žádný zákonný důvod, proč by takováto podmínka nemohla být v územním plánu obsažena. Naopak je napojení zastavitelných ploch na pozemní komunikace podle judikatury součástí koncepčního řešení dopravní obslužnosti daného území a je tedy zcela přípustnou součástí územních plánů. NSS v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, v obdobném případě uvedl, že „*Přestože § 22 odst. 2 vyhlášky*

č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, který stanoví minimální šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, náleží do části třetí této vyhlášky, která stanoví požadavky na vymezování pozemků a umísťování staveb, **není vyloučeno, aby rovněž orgány územního plánování přihlédly k tomuto ustanovení v případě, kdy v územním plánu vymezují prostranství pro pozemní komunikaci v rámci plochy určené pro zástavbu rodinnými domy.**“ Vymezení ploch tedy musí být provedeno takovým způsobem, aby bylo zajištěno, že budou splněny požadavky zákona pro jejich předpokládané využití. Stanovení podmínky dostatečné kapacitní komunikace je zcela v souladu s tímto požadavkem.

V tomto smyslu formuloval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, zohlednění podmínek vyhlášky č. 501/2006 Sb. dokonce jako nezbytný předpoklad pro vytvoření adekvátních podmínek pro realizaci jednotlivých stavebních záměrů, když uvedl že „Jestliže to podmínky v území dovolují, což je právě případ posuzovaných pozemků navrhovatelky, je koncepční, aby v jejich bezprostředním sousedství byla vymezena pozemní komunikace, která splňuje parametry stanovené § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. **Byť jde o ustanovení, které se vzhledem k § 1 odst. 2 věty druhé této vyhlášky užije až v územním řízení, je třeba k němu přihlédnout již při pořizování územního plánu, aby byly vytvořeny podmínky pro kvalitní využití vymezovaných ploch. Soud má dokonce za to, že pokud by v sousedství pozemků p. č. X, X a X nebyla vymezena pozemní komunikace, která je dopravně napojuje, byl by to důvod pro to, aby tyto pozemky byly vypuštěny ze zastavitelné plochy X. Takové řešení ovšem navrhovatelka nikdy nenavrhl a evidentně není v jejím zájmu. Soud tedy uzavírá, že dostatečným důvodem pro vymezení veřejného prostranství s místní účelovou komunikací na pozemcích navrhovatelky je potřeba jednoznačným, koncepčním a stabilním způsobem vyřešit dopravní napojení jiných jejích pozemků v ploše X.**“

Z citované judikatury tudíž jasně vyplývá, že nejde o zmatečnou a nezákonnou úpravu. **Podmínka stanovená v bodu 7.3 písm. b) Změny č. 2 ÚP nastavuje obecný rámec pro vytvoření vhodné dopravní obslužnosti zastavitelných ploch.** V jeho rámci bude následně stavební úřad posuzovat konkrétní záměry. Úprava je tudíž zcela přípustná, a naopak i žádoucí, aby mohl být v řízeních před stavebním úřadem naplněn smysl a účel konkrétního vymezení zastavitelných ploch.

IV. Závěr

S ohledem na výše uvedené podatel nesouhlasí se zrušením částí změny č. 2 Územního plánu Čeladná a navrhuje, aby přezkumné řízení bylo v souladu s § 97 odst. 1 správního řádu zastaveno.

V Čeladné dne 19. 7. 2023

Ing. Petr Gremlica
jednatel
WOOD WORK, s.r.o.

Ověřovací doložka změny datového formátu dokumentu podle § 69a zákona č. 499/2004 Sb.

Změnou datového formátu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy.
Vstupující dokument nebyl podepsán.

Typ vstupního dokumentu: .PDF

Otisk souboru: 03B62C9ECCECED5C7F161E66288C2AD4250D76FC702161B633E51E5ABEA9437B

Použitý algoritmus: SHA256_SBB 2.16.840.1.101.3.4.2.1

Subjekt, který změnu formátu dokumentu provedl:

Moravskoslezský kraj, 28. října 2771/117, 70218 Ostrava, posta@msk.cz

Datum vyhotovení ověřovací doložky:

20.7.2023

Jméno a příjmení osoby, která změnu formátu dokumentu provedla:

Robot Karel