



Sp. zn. 2891/2019/VOP/MH Vážený pan A.  
Č. j. KVOP-22805/2019  
Datum 15. května 2019

Vážený pane A.,

odpovídám na Vaš podnět, kterým jste se obrátil na veřejnou ochránkyni práv s dotazem, jak se bránit proti postupu znehodnocení svého pozemku v důsledku vytvoření územní studie, podle které má přes Vaš pozemek v budoucnu vést komunikace a být na něm situována veřejná zeleň.

Vyřízení Vašeho podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i agenda územního plánování a stavebního řádu.

Po posouzení Vašeho podnětu jsem důvody k zahájení šetření neshledal, k čemuž připojuji následující vysvětlení.

### Skutková zjištění

Uvádíte, že jste pozemek zakoupil s vědomím, že zde budou stát jeden až dva rodinné domy s tím, že pozemek byl pro tento záměr dle územního plánu vyhovující. Stěžujete si na to, že úřady schválily bez Vašeho vědomí územní studii, která realizaci Vašeho záměru znemožňuje, a již nyní Vám zamítly stavbu elektrické přípojky pro vytvoření zázemí sloužícího k chovu včel. Namítáte, že všechny pozemky v dané ploše jsou ve Vašem osobním vlastnictví, a v důsledku pořízení územní studie jsou znehodnocené.

### Právní hodnocení

Podle § 11 zákona o veřejném ochránci práv musí podnět obsahovat náležitosti, mezi které patří stejnopis rozhodnutí či sdělení úřadu, proti kterému podnět směřuje, a doklad o tom, že byl dotčený úřad neúspěšně vyzván k nápravě. Vaš podnět uvedené náležitosti nesplňuje, protože jste nedoložil, že byste se proti postupu a rozhodnutím úřadů bránil podáním stížnosti či opravného prostředku.

K problematice územního plánu a územní studie uvádím, že o schválení (vydání) územního plánu a jeho změn rozhoduje výlučně zastupitelstvo obce<sup>1</sup>, a to v samostatné působnosti,

---

<sup>1</sup> Podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební řád), ve znění pozdějších předpisů.

příčemž podle zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup> jsou z mé působnosti vyňaty orgány obce při výkonu samosprávy (samostatná působnost). Z uvedeného vyplývá, že postupem obce při schválení územního plánu či jeho změny se zabývat nemohu.

Pokud jde o územní studii, je třeba zmínit, že stavební zákon nestanoví procesní pravidla projednání územní studie. Z § 30 stavebního zákona, kde je upraven institut územní studie<sup>3</sup>, je zřejmé, že stavební zákon – na rozdíl od procesu pořizování územního či regulačního plánu a jejich změn – vůbec nepočítá s tím, že by pořizování územní studie probíhalo v obdobném právním režimu se zapojením veřejnosti, vlastníků dotčených nemovitostí a dotčených orgánů, jako je tomu u pořizování územně plánovací dokumentace. Stavební zákon pouze říká, že pokud pořizovatel schválí možnost využití územní studie jako územně plánovacího podkladu pro rozhodování v území, podá návrh na vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti. Z ustanovení § 30 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že se územní studie pořizuje v případech, kdy je to uloženo územním plánem, a to z vlastního nebo jiného podnětu.

Územní studie je podle § 25 stavebního zákona jedním z územně plánovacích podkladů a slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace, jejích změn a pro rozhodování v území. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), konstatoval, že „se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná.“

K tomu je třeba odkázat i na rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „[z] hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace [§ 90 písm. a) stavebního zákona]. (...) Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“

K závaznosti územní studie se vyjádřil také Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 20. 10. 2015, č. j. 22 A 117/2013-72, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž uvedl, že „v hierarchii územně plánovací dokumentace je co do závaznosti územní plán nadřazen územní studii. Územní studie by se stala závaznou, pokud by sloužila jako podklad pro změnu územního plánu (§ 25 stavebního zákona). Pokud k takové změně územního plánu nedošlo, nelze se při umísťování stavby územní studie a v ní zpracovaného řešení dovolávat.“

---

2 Podle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

3 Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

## Závěrečné shrnutí

Jak už jsem uvedl výše, stavební zákon neupravuje proces pořízení územní studie a nestanoví ani povinnost její projednání s veřejností. Vlastníci pozemků tak nemají možnost se k územní studii vyjádřit. Proti územní studii se rovněž nelez odvolat, protože nemá povahu správního rozhodnutí. Z tohoto pohledu Vaše výhrady k omezení vlastnictví, jež pro Vás v důsledku pořízené územní studie plynou, chápu.

S ohledem na faktický dopad do vlastnických práv se proto přikláním k názoru, že je vhodnější využít územní studie jako podkladu k pořízení změny územního plánu a na jejím základě vymezit plochu pro stavbu veřejné komunikace a veřejné zeleně v územním plánu. K tomu doplňuji, že na rozdíl od územní studie, která není správním rozhodnutím ani opatřením obecné povahy, může územní plán přezkoumat nadřízený správní orgán či krajský soud.

Změny v náhledu správních úřadů na využití Vašeho pozemku lze dle mého soudu dosáhnout v případě, že byste stavebnímu úřadu předložil k projednání stavební záměr, který by byl v souladu s územním plánem, ale v rozporu s územní studií, a současně byste na podporu svého záměru předložil vhodnější nebo rovnocenné řešení, jako obsahuje územní studie, jinými slovy variantní umístění veřejné komunikace a veřejné zeleně v rámci předmětné plochy. K takové situaci nicméně nedošlo, proto nemohu předjímat, jak by stavební úřad v dané věci postupoval.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

## Přílohy

Ombudsman  
Správní řád  
Územní plán