



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., ve věci navrhovatelů **a) Hany Vitvarové**, bytem Malešická 2407/22, 130 00 Praha 3, **b) Jiřího Horníka**, bytem Černolice 178, 252 10 Mníšek pod Brdy, **c) Vladimíra Jirase**, bytem Černolice 159, 252 10 Mníšek pod Brdy, **d) Lenky Pavlasové**, bytem Neumannova 145/1, 156 00 Praha 5 - Zbraslav, **e) Tomáše Pavlase**, bytem Černolice 169, 252 10 Mníšek pod Brdy, **f) Martina Sgalitzera**, bytem Černolice 151, 252 10 Mníšek pod Brdy, **g) Markéty Duškové**, bytem Jaromírova 176/52, 128 00 Praha 2, **h) Robina Renelta**, bytem Černolice 156, 252 10 Mníšek pod Brdy, **j) Jiřího Mudra**, bytem Černolice 41, 252 10 Mníšek pod Brdy, **l) Ivany Pechanové**, bytem Černolice 130, 252 10 Mníšek pod Brdy, a **n) Pavla Zdráhala**, bytem Černolice 135, 252 10 Mníšek pod Brdy, všech zastoupených JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem Janáčkovo nábřeží 39/51, 150 00 Praha 5, proti odpůrkyni **Obci Černolice**, se sídlem Černolice 64, 252 10 Mníšek pod Brdy, zastoupené JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem ve sdružení Advokátní kancelář Erhartová, Vítek, se sídlem Nad Petruskou 1, 120 00 Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP ze dne 20. 12. 2012 – územního plánu Černolic a o žalobě na zrušení rozhodnutí odpůrkyně o námitkách ze dne 19. 12. 2012, č. j. 5-21-2012/ZO,

t a k t o :

- I. **Opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP – Územní plán Černolic schválené usnesením Zastupitelstva obce Černolice, č. j. 5-21-2012/ZO, ze dne 19. 12. 2012, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v části textového i grafického vymezení zastavitelných ploch Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16.**
- II. **Rozhodnutí o námitkách podaných navrhovateli a), b), c), d) e) f), g), h), j), l) a n) v části, v níž se námitky týkají vymezení zastavitelných ploch Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16, se zrušuje a věc se vrací odpůrkyni**

k dalšímu řízení.

- III. Ve zbylém rozsahu se návrh zamítá.**
- IV. Odpůrkyně je povinna do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 112.060,10 Kč k rukám jejich právní zástupkyně, JUDr. Ireny Helmové.**
- V. Navrhovatelům se částečně nepřiznává náhrada nákladů řízení v rozsahu 59.060,10 Kč.**

O d ů v o d n ě n í:

Navrhovatelé [vyjma navrhovatele j)] podali podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) společný návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu Černolic vydaného pod č. 1/2012/OOP dne 20. 12. 2012 (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“). Alternativně navrhli zrušení části tohoto opatření obecné povahy vymezující zastavitelné plochy Z10a, Z9a, Z2a a plochu přestavby P16. Současně [včetně navrhovatele j)] navrhli též zrušení rozhodnutí o jimi podaných námitkách proti návrhu územního plánu Černolic ze dne 19. 12. 2012, č. j. 5-21-2012/ZO, a to námitkách č. 14, 17-19, 21, 24, 25 a 28-31 (dále jen „rozhodnutí o námitkách“).

Protože navrhovatel i) neuhradil soudní poplatek za podání návrhu a navrhovatelé k) a m) vzali svůj návrh zpět, soud řízení o jejich návrhu zastavil [resp. předsedkyně senátu jejich zpětvzetí vzala ve smyslu § 47 písm. a) věty za středníkem s. ř. s. na vědomí] a rozhodl o nákladech řízení. V důsledku uvedeného zjevně odpadla část předmětu řízení v podobě žaloby proti rozhodnutí o námitkách, pokud jde o vypořádání námitky č. 19 podané navrhovatelem m). Ve zbytku nebyl zúžením počtu navrhovatelů předmět soudního přezkumu dotčen.

Navrhovatelé [vyjma navrhovatele j)] shodně uvedli a výpisem z katastru nemovitostí doložili, že jsou vlastníky (popř. spoluvlastníky) pozemků, které se nacházejí v území regulovaném napadeným územním plánem. Ve vztahu ke konkrétně napadeným plochám vymezovaným v územním plánu navrhovatelka a) uvedla, že její pozemky bezprostředně sousedí s plochou Z9a a jsou cca 250 metrů vzdálené od plochy Z10a. Navrhovatelé b), c), d), e), f), g), h) a n) uvedli, že jejich pozemky bezprostředně sousedí s plochou Z2a a jsou cca 750 metrů vzdáleny od plochy Z10a. Pozemky navrhovatelky l) přímo sousedí s plochou Z23a a jsou zahrnuty do plochy přestavby P15b, přičemž od plochy Z10a je dělí jen cca 50 metrů. Tito navrhovatelé tvrdí, že byli územním plánem dotčeni na svém vlastnickém právu, neboť vymezením nových zastavitelných ploch bez adekvátního posílení dopravní a technické infrastruktury a občanské vybavenosti bude zasaženo jejich právo nerušeně užívat své nemovitosti. Dojde také ke zhoršení pohodlí bydlení navrhovatelů v důsledku umístění nových zastavitelných ploch v nevhodných lokalitách [v území se zvýšenou ochranou dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) mimo dosavadní osídlení obce] a úbytku přírodních lokalit. Tím bude dotčeno právo navrhovatelů na ochranu zdraví a na příznivé životní podmínky. Rozšíření zastavitelných ploch také povede k nárůstu dopravy a z ní vyplývajícího hluku, znečištění a dopravního zatížení v blízkosti nemovitostí navrhovatelů. Světelným znečištěním bude zasaženo do práva navrhovatelů na soukromí.

Navrhovatel j) svou aktivní legitimaci odvozuje od skutečnosti, že v řízení o vydání územního plánu vystupoval jako zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 167/2012 Sb.

(dále jen „stavební zákon“). Tento navrhovatel se domáhá pouze soudního přezkumu rozhodnutí o jím podaných námitkách, tj. o námitce č. 30.

Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu zpochybnila aktivní procesní legitimaci navrhovatelů. Odpůrce považuje tvrzený zásah do práv navrhovatelů za zdánlivý, nekonkrétní a opírající se pouze o jejich subjektivní pocity a postoje. Hmotněprávní sféra navrhovatelů však podle ní dotčena být nemůže. Upozorňuje na rozpory v tvrzení navrhovatelů, kdy jednou namítají blízkost plochy Z10a, podruhé však argumentují její přílišnou vzdáleností od obce. Protože plocha Z10a s pozemky navrhovatelů nesousedí a sousedící pozemky plánovanou výstavbou nemohou být narušeny či omezeny, nemůže právo vznášet námitky proti ploše Z10a svědčit ani žádnému z navrhovatelů. Není také pravdou, že by nemovitosti navrhovatelů b), h) a n) bezprostředně sousedily s plochou Z2a. Jsou od ní odděleny zástavbou obce a jejich vzdálenost od této plochy činí vzdušnou čarou konkrétně cca 500, 30, resp. 150 metrů. Pokud jde o tvrzený úbytek přírodních lokalit, obec je bezprostředně obklopena přírodním parkem Hřebeny a jižně od obce se nachází ochranná zóna nadregionálního biokoridoru. Při přijímání územního plánu také došlo ke snížení výměry zastavitelných ploch a podmínění zástavby přijetím regulačního plánu. Protože nemovitosti navrhovatelů leží na opačném konci obce, nemůže se jich dotknout údajný hluk či světelné znečištění. S ohledem na okrajovou polohu plochy Z10a na opačné straně komunikace a na rozsah uvažovaného zastavění bude také nárůst dopravy minimální. Zastavění plochy Z2a bylo připuštěno územním rozhodnutím již v roce 1998, zatímco domy navrhovatelů c) až h) v té době ještě nebyly postaveny. Územní plán zmenšil výměru zastavěné plochy a procento zastavěnosti. Navíc přístup na plochu bude podle podmínek regulačního plánu zajištěn samostatnou komunikací, takže navýšení dopravy ve stávající zástavbě nehrozí. K osobě navrhovatele j) pak odpůrkyně uvedla, že jako zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona není oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

K tomu soud uvádí, že navrhovatel j) se (jak lze dovodit z bodu II. písm. j) podaného návrhu) zrušení opatření obecné povahy nedomáhá. Ve vztahu k návrhu podle § 101a s. ř. s. tak jeho aktivní legitimaci není namístě zkoumat. Pokud jde pak o aktivní legitimaci ostatních navrhovatelů, zde soud závěr odpůrkyně o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů nesdílí. Odpůrkyně přehlédla, že aktivní procesní legitimace je v případě navrhovatele dána již jeho prostým tvrzením, že byl napadeným opatřením obecné povahy ve své právní sféře dotčen. Argumenty uplatněné odpůrkyní směřují ke zpochybnění pravdivosti tvrzení navrhovatelů, tj. ke zpochybnění aktivní věcné legitimace navrhovatelů. Závěr o nedostatku věcné legitimace je závěrem meritorním a pravidelně může být vysloven teprve v rozsudku soudu.

Jak sice plyne z ustálené judikatury, na niž navrhovatelé odkázali i v replice [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS], i nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele může být důvodem pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaného zjevně neoprávněnou osobou. Takový postup je však vyhrazen pouze pro zjevné případy, kdy i při pravdivosti tvrzení navrhovatele by bylo patrné, že nemůže být napadeným opatřením obecné povahy ve své právní sféře dotčen. Nadto lze připustit aplikaci tohoto ustanovení i tam, kde tvrzení navrhovatele jsou zjevně nemožná či absurdní, takže i bez nějaké potřeby dokazování lze bezpečně dojít k závěru, že navrhovatel je k podání návrhu zjevně neoprávněn.

V této věci však tvrzení navrhovatelů bez podrobnějšího dokazování nelze odmítnout jako zjevně nemožná. I kdyby soud takovou zjevnou nemožnost připustil ve vztahu mezi jednotlivými navrhovateli a konkrétními napadenými lokalitami, vždy zůstane alespoň jeden

navrhovatel, jehož dotčení bez podrobného zkoumání nelze vyloučit. Návrh proto nelze odmítnout. Navíc je třeba poukázat na skutečnost, že napadení dílčích ploch vymezených v územním plánu je až alternativním petitem. Primárním petitem se navrhovatelé [vyjma navrhovatele j)] domáhají zrušení územního plánu jako celku, přičemž jejich dotčení na vlastnickém právu k nemovitostem, jež jsou územním plánem přímo regulovány, vyloučit a priori nelze. S ohledem na splnění i dalších procesních podmínek (včasnost a úplnost návrhu, uhrazení soudního poplatku aj.) je tedy návrh přípustný.

Navrhovatelé napadenému územnímu plánu vyčítají vady v procesu jeho pořizování, zejména pak rozpor se stanovisky dotčených orgánů, dále nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti a též rozpor nově vymezených zastavitelných ploch se stavebním zákonem. V rámci popisu skutkových okolností pořizování napadeného územního plánu navrhovatelé poukázali zejména na skutečnost, že odpůrkyně uzavřela „Sponzorskou smlouvu“, na základě níž se zavázala zařadit konkrétní pozemky (nyní plocha Z10a) jako stavební pozemky do územního plánu. Splněním tohoto závazku bylo podmíněno poskytnutí „daru“ sponzorem ve výši 10.000.000,- Kč. V návaznosti na to došlo ke změně pořizovatele, resp. zpracovatele územního plánu obce, přičemž v mandátní smlouvě se úhradu za zpracování územního plánu zavázala hradit namísto obce soukromá společnost. Z uvedeného vyvozují, že územní plán byl pořizován v zájmu této soukromé společnosti.

Direktivy zastupitelstva požadující úpravu návrhu územního plánu

Pokud jde o procesní pochybení odpůrkyně, navrhovatelé namítají, že po schválení zadání docházelo k úpravám návrhu územního plánu na základě pokynů zastupitelstva, které ovšem nebyly veřejně projednány a k nimž se nemohly vyjádřit dotčené orgány ani veřejnost. Tento postup navrhovatelé považují za rozporný se stavebním zákonem. Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu lze podle navrhovatelů udělovat pouze podle § 49 stavebního zákona v případě, že byl zpracován a veřejně projednán koncept územního plánu a musí obsahovat odůvodnění. Tzv. direktivy obsahující požadavky na zpracování návrhu územního plánu je třeba podle jejich obsahu podle navrhovatelů považovat za zadání územního plánu. Postup odpůrkyně je podle navrhovatelů obcházením stavebního zákona spojený s vyloučením dotčených orgánů a veřejnosti z procesu pořizování územního plánu.

Odpůrkyně se hájila tím, že po obecních volbách nové zastupitelstvo, ač na společném jednání o návrhu územního plánu nebyly obcí žádné připomínky podány, dospělo k závěru, že návrh územního plánu je třeba přepracovat, ovšem plně v intencích stávajícího odsouhlaseného návrhu zadání územního plánu. Vzhledem k nastavení procesu pořizování územního plánu může obec, pro kterou je územní plán pořizován, do procesu projednávání vstupovat a uplatňovat připomínky jen velice omezeně. Po společném jednání má další možnost až na veřejném projednání, což je pro pořizovatele poněkud svazující. Uvažované přepracování návrhu územního plánu se mělo týkat zejména omezení výměry ploch určených k zastavění a rovněž snížení zastavitelnosti těchto ploch, tj. snížení možného počtu rodinných domů na těchto plochách. V případě, že by se uvažované úpravy ponechaly až na samotný závěr procesu pořizování územního plánu, hrozila by možnost, že bude nutno proces pořizování územního plánu opakovat. Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) byl návrh územního plánu předložen i s pokyny pro úpravu návrhu po společném jednání a ten vydal souhlasné stanovisko. Poté zastupitelstvo doplnilo pokyny opakovaně dodatečně doplňovanou a měněnou direktivou, která byla do pokynů pro úpravu návrhu po společném jednání pořizovatelem zapracována. V návaznosti na to projektant provedl úpravy návrhu územního plánu. Tyto úpravy však nešly nad rámec návrhu, resp. zadání územního plánu, nedošlo např. k žádnému rozšiřování zastavitelných ploch. Úpravy respektovaly platnou Politiku územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“) i Zásady územního

rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), jsou zcela v souladu se stanovisky dotčených orgánů a upravený návrh byl ještě předmětem veřejného projednání, kde se k němu mohly opětovně vyjádřit dotčené orgány, sousední obce a veřejnost. Žádný z dotčených subjektů tak nebyl postupem pořizovatele dotčen. Jestliže by pořizovatel neprovedl nepodstatnou změnu návrhu územního plánu, jednal by neehospodárně a neúčelně, neboť reálně hrozilo opakování procesu pořizování územního plánu, který trvá již skoro 16 let, a promrhání vynaložených prostředků. Pořizování územního plánu je podle odpůrkyně dynamický proces, v jehož průběhu nutně musí docházet ke změnám, které však v tomto případě nebyly zásadní, aby muselo dojít k opakování dílčí fáze procesu nebo k opakovanému vyžádání stanovisek dotčených orgánů. Tento běžně probíhající postup odpovídá tomu, co nově potvrdila i novela § 51 stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. Protože pokyny neměly podstatu dříve přijatého návrhu územního plánu, nemohou být považovány za nové zadání územního plánu dle § 47 odst. 1 stavebního zákona.

Navrhovatelé v replice poukázali na skutečnost, že krajský úřad není zákonem povolán k tomu, aby potvrzoval zákonnost územního plánu, neboť jej zkoumá pouze z hledisek uvedených v § 51 stavebního zákona. Odpůrkyně podle nich bagatelizuje zastupitelstvem obce nařízené změny a zcela opomíjí, že zastupitelstvo obce mělo možnost své požadavky do návrhu územního plánu vtělit v rámci veřejného projednání, popř. postupem podle § 54 odst. 3 stavebního zákona. Pozdější novela stavebního zákona na tom nemůže nic změnit.

Ze správního spisu soud zjistil, že zastupitelstvo obce Černolice vstoupilo do procesu přijímání územního plánu několikrát. Na počátku dne 26. 4. 2007 rozhodlo o pořízení územního plánu z vlastního podnětu, přičemž pořizovatelem byl schválen Městský úřad Černošice. Dne 30. 7. 2008 však bylo původní usnesení revokováno a zastupitelstvo schválilo pořízení územního plánu z vlastního podnětu přímo odpůrkyní, která si za tím účelem na základě mandátní smlouvy zajistila odbornou způsobilost prostřednictvím pracovníka společnosti PRISVICH, s.r.o. (dále též „výkonný pořizovatel“). Požadavky na úpravu návrhu zadání, jež bylo odpůrkyni doručeno podle § 47 odst. 2 stavebního zákona dne 25. 8. 2008, odpůrkyně neuplatnila. Dne 22. 10. 2008 pak zastupitelstvo návrh zadání upravený o uplatněné připomínky schválilo ve znění předloženém výkonným pořizovatelem.

O návrhu územního plánu (zpracování konceptu nebylo požadováno) se dne 17. 7. 2009 konalo společné jednání, v návaznosti na něž dotčené orgány uplatnily svá stanoviska. Odpůrkyně u společného jednání žádnou připomínku k návrhu územního plánu neuplatnila. Na základě výsledků společného jednání a požadavků dotčených orgánů byly výkonným pořizovatelem vypracovány „Pokyny pro úpravu návrhu územního plánu po společném jednání“. Dne 18. 11. 2011 vydal k návrhu územního plánu kladné stanovisko krajský úřad.

Poté usnesením ze dne 27. 12. 2011 zastupitelstvo odpůrkyně uložilo pořizovateli (tj. svému obecnímu úřadu) doplnit Pokyny pro úpravu návrhu územního plánu po společném jednání o další požadavky tzv. „Direktivou k Územnímu plánu“. Schválené znění direktivy sestávalo z celkem tří stran formátu A4 vyjmenovávajících požadavky změny územního plánu, jež počívaly např.

- ve zrušení navrhovaných zastavitelných ploch (v tehdejším označení) Z2a, Z2c, Z5, Z6, Z12e, Z12f a územní rezervy R22,
- ve změně druhu zastavitelných ploch – Z4 z plochy pro bydlení městské a příměstské na plochu staveb pro rodinnou rekreaci, Z7 z plochy smíšené pro výstavbu 4 rodinných domů (dále jen „RD“) na plochu smíšenou obytnou –

- komerční, Z8 z plochy pro bydlení městské a příměstské na územní rezervu, a to o sotva poloviční rozloze, Z11 z plochy smíšené obytné - rekreační na plochu staveb pro rodinnou rekreaci, P16 z plochy smíšené obytné - venkovské na plochu pro bydlení městské a příměstské,
- ve změně podmíněnosti využití plochy Z9 pořízením územní studie na podmíněnost pořízením regulačního plánu a v novém podmínění využití ploch P16 a Z23 pořízením regulačního plánu
- ve snížení maximálních počtů RD na jednotlivých plochách, navýšení (popř. zavedení) minimální velikosti pozemku na 1.200 m², v případě plochy Z23 na 1.500 m², zavedení kritéria maximální zastavěnosti pozemku v rozsahu 20 % (v případě plochy Z10 jde o navýšení z předchozích 15 %), stanovení maximální výměry zastavěné plochy na pozemku na 200 m², stanovení maximální výšky hřebene oproti původní úrovni terénu na 7,5 m pro všechny plochy pro bydlení městské a příměstské, stanovení povinnosti úhrady příspěvku na posílení místního vodovodu a zbudování nového vrtu ve výši 150.000,- Kč na parcelu aj.

Podle důvodové zprávy k návrhu důvodem přijetí direktivy byla dohoda s pořizovatelem, že vágní pojem územní studie bude nahrazen regulačními plány, pro něž jsou současně stanovovány základní premisy. Dále je třeba promítnout závazky k úpravám územního plánu, jež na sebe obec převzala v roce 2009 v dohodě o narovnání se společností Gate 7.

Usnesením ze dne 8.2.2012 zastupitelstvo odpůrkyně z důvodu zjištěných nesrovnalostí v Direktivě schválilo dodatek k Direktivě, jímž podmínilo pořízením regulačního plánu i využití plochy Z4, k ploše Z7 uvedlo, že v ní nebude povolena výstavba žádného RD a zareagovalo na fakt, že pod označením Z6 bylo navrženo organizační opatření, nikoliv plocha.

Dalším usnesením ze dne 11. 4. 2012 zastupitelstvo odpůrkyně v návaznosti na žádost majitelů pozemků v plochách Z9 a P16 přijalo opět dodatek k Direktivě, jímž výšku hřebene střechy navýšilo na 8,5 m, vypustilo ze zadání regulačních plánů požadavky na finanční posílení akcí v obci, regulaci výšky oplocení přemístilo do zadání regulačních plánů, v nichž byl také požadavek územní studie nahrazen požadavkem na jednoduchou pracovní studii.

Konečně 13. 6. 2012 přijalo zastupitelstvo odpůrkyně na podnět sponzora a plátce projektových prací z důvodu rozporu se sponzorskou smlouvou v pořadí třetí změnu Direktivy, již pro plochu Z10 připustilo výjimečně zastavěnost až 25 %, maximálně však 375 m², s výškou polyfunkčního domu nad částí hmoty až 12m, přičemž o povolení těchto výjimek bude rozhodovat zastupitelstvo.

Na základě těchto dokumentů pořizovatel upravil návrh územního plánu, jenž byl posléze dne 1. 10. 2012 projednán na veřejném projednání, na němž odpůrkyně opět neuplatnila žádnou připomínku. Po promítnutí nepodstatných úprav návrhu v návaznosti na výsledky veřejného projednání byl návrh územního plánu předložen dne 19. 12. 2012 společně s odůvodněním vypořádání uplatněných námitek zastupitelstvu odpůrkyně, jež jej v předložené podobě schválilo.

K navrhovateli namítané otázce přípustnosti zasahování obce do procesu pořizování územního plánu se již v minulosti vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130 (2455/2011 Sb. NSS), který v odst. 75 i s odkazem na odbornou literaturu k § 54 stavebního zákona uvedl: „je zřejmé, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit - tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit

pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Tento striktní výklad je třeba zaujmout ze čtyř hlavních důvodů. Za první se v daném případě jedná o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti: zatímco územní plán je pořizován v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona], zastupitelstvo jej schvaluje v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] - prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé je tento závěr důsledkem rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem územního plánu, který jej "pořizuje" [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a zastupitelstvem obce, které ho vydává. Za třetí je svěřeni provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci pouze pořizovateli promítnutím principu odbornosti při pořizování územního plánu spočívajícího v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. To zajišťuje potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovanými zastupitelstvem obce, na které žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani být kladeny nemohou. Za čtvrté je účelem tohoto ustanovení zamezit obcházení procedury stanovené stavebním zákonem pro pořízení a schválení územního plánu nebo jeho změny, tedy neumožnit zastupitelstvu obce měnit obsah návrhu územního plánu (jeho změny) před jeho vydáním, a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem a projednané se soudními obcemi a veřejností (srov. Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. C. H. Beck : Praha, 2008, s. 141-142).“

Stejným způsobem NSS přikročil k analogické otázce, zda stanovisko zastupitelstva má být zohledněno při výběru variant řešení v územně plánovací dokumentaci, když ve vztahu k zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (2698/2012 Sb. NSS), v odst. 652 uvedl: „Krajský úřad v územním plánování v rámci přenesené působnosti vykonává zejména odbornou a administrativní činnost pořizovatele územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů. K tomu disponuje kvalifikovaným personálem splňujícím odborné požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Oproti tomu zastupitelstvo kraje v rámci své samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje a schvaluje výstupy jednotlivých etap v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace (...); prostřednictvím této působnosti vykonává zastupitelstvo svoji politickou vůli. Aby byl proces pořizování zásad územního rozvoje úspěšný, je tedy nezbytné, aby krajský úřad, jakožto orgán garantující profesionalitu celkového procesu a hájící veřejný zájem a zastupitelstvo kraje reprezentující politickou vůli občanů kraje při pořizování územně plánovací dokumentace vzájemně spolupracovaly. Na druhou stranu je však nutné, aby ani jeden z orgánů nepřekračoval zákonem vymezené mantinely svěřené působnosti a nezasahoval do činnosti uložené zákonem orgánu druhému.“ V odst. 655 dále doplnil „Stavební zákon z roku 2006 tedy v § 37 odst. 4 taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být podkladem pro úpravu návrhu zásad do invariantní podoby, která je projednávána s veřejností na veřejném projednání. Podkladovým materiálem odůvodňujícím úpravu návrhu ve smyslu citovaného ustanovení tak může být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, výsledek řešení rozporů nebo vyjádření orgánů sousedních států či závěry konzultací s těmito orgány. Je zřejmé, že usnesení zastupitelstva doporučující zvolit v návrhu ZÚR určité varianty relevantním podkladem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 být nemůže.“

S těmito závěry se zdejší soud ztotožňuje a konstatuje, že uvedené zásady se plně promítají i do úrovně pořizování územního plánu a vztahu zastupitelstva obce a obecního úřadu. Zastupitelstvo obce je oprávněno do odborné činnosti pořizovatele (obecního úřadu,

resp. jím najatého odborníka) vstupovat pouze prostřednictvím vznášení připomínek v jednotlivých fázích pořizování (zveřejnění návrhu zadání, společné jednání a veřejné projednání návrhu územního plánu - § 47 odst. 2, § 50 odst. 2 a § 52 odst. 3 stavebního zákona), a prostřednictvím obdobně nezávazných připomínek (požadavků), jež může pořizovateli tlumočit pověřený zastupitel. Těmito připomínkami však pořizovatel nemůže a nesmí být vázán, neboť vždy musí s ohledem na zákonné požadavky a odborná hlediska posoudit, zda požadavky obce lze do návrhu územního plánu vtělit. Pokud požadavky obce kolidují se zákonnými limity, popř. limity odborného charakteru, pořizovatel je nezohlední. Nejsilnějšími okamžiky ingerence obce do pořizování územního plánu jsou pak případy, kdy zastupitelstvo obce schvaluje předložený návrh. Prvně jde o schvalování návrhu zadání podle § 47 odst. 5 stavebního zákona, v závěru pak o finální schvalování samotného návrhu územního plánu podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona a mezi to se eventuálně v případě pořizování konceptu územního plánu může vklínit ještě schvalování pokynů pro zpracování návrhu územního plánu podle § 49 odst. 3 stavebního zákona. Takovými pokyny již pořizovatel vázán je (jinak by jejich úprava ve stavebním zákoně byla nadbytečnou), nicméně není jimi omezena jeho povinnost upozornit zastupitelstvo na jejich případný rozpor s požadavky právních předpisů, jejich nevhodnost apod. Pokud však zastupitelstvo trvá na jejich zakotvení, prosadí příslušným rozhodnutím svou politickou vůli. Následně ovšem bude čelit riziku, že přijatý územní plán či jeho část mohou být v následujících třech letech na základě příslušného návrhu zrušeny soudem (srov. § 101b s. ř. s.), který správnost upozornění pořizovatele (při vznesení příslušných žalobních bodů) závazně posoudí.

Pokud ovšem zastupitelstvo obce zaváže pořizovatele pokyny k úpravě návrhu zadání, popř. návrhu územního plánu a učiní tak mimo časové body, kdy mu to přísluší, nemá takové usnesení zastupitelstva z pohledu řízení o přijetí územního plánu podle stavebního zákona žádnou relevanci. Pokud jsou takové pokyny v rozporu s požadavky dotčených orgánů, vnášejí do návrhu územního plánu body, jež si vyžadují dodatečné posouzení dotčenými orgány, upravují návrh nikoliv jen nepodstatným způsobem v době, kdy se k úpravám již nemůže vyjádřit veřejnost, nebo jinak vzbuzují pochyby o hrozící nezákonnosti upraveného opatření obecné povahy a pořizovatel je přesto do následně schváleného územního plánu zapracuje, je tím proces přijímání opatření obecné povahy postižen vadou, jež může mít za následek jeho nezákonnost. Zjištění takové vady musí vést soud ke zrušení napadeného územního plánu.

V nyní řešeném případě byly pokyny uplatněny zastupitelstvem nezákonným způsobem, tj. mimo zákonem taxativně stanovené možnosti ingerence zastupitelstva obce. Tyto pokyny byly i přesto pořizovatelem bezvýhradně respektovány, jak též plyne z tabulek na str. 8-13 odůvodnění opatření obecné povahy. K jejich zapracování do projednávaného návrhu ovšem došlo ještě před veřejným projednáním, tudíž veřejnost jejich přijetím dotčena být nemohla, neboť měla možnost se k nim vyjádřit prostřednictvím vznášených námitek či připomínek. Přijatými změnami tak mohly být kráceny pouze zájmy chráněné dotčenými orgány a krajským úřadem jako orgánem územního plánování (§ 50 a § 51 stavebního zákona), neboť tyto orgány se při veřejném projednání principiálně vyjadřují pouze k podávaným námitkám a připomínkám, nikoliv již k dříve s nimi projednanému návrhu územního plánu (srov. § 52 odst. 3 stavebního zákona). Naprostá většina direktivou a jejími doplňky vnesených změn se dotýkala zájmů veřejnosti, neboť snižovaly rozsah a rozměry nové zástavby. U takových změn nadměrný zásah do oblastí chráněných dotčenými orgány zřejmě nepřipadá v úvahu. Přesto však ke změně ohrožující zájmy chráněné dotčenými orgány došlo v případě plochy Z10 (ve schváleném znění územního plánu označené jako Z10a), kde došlo k navýšení maximální zastavěnosti pozemků z původních 15 % na 20 % a následně třetím dodatkem direktivy v návaznosti na eventuální schválení výjimky

zastupitelstvem až na 25 %, a to navíc spojenému s přesunutím tohoto limitu z textu územního plánu do připojeného zadání regulačního plánu.

V případě plochy Z10a, která byla opakovaně předmětem nesouhlasu dotčených orgánů s předloženým návrhem, jde o změnu podstatnou, jež si dodatečné posouzení dotčeným orgánem bezpochyby vyžadovala. Zde soud ze správního spisu zjistil, že pořizovatel v návaznosti na nesouhlasné závazné stanovisko dotčených orgánů vyvolal dohodovací řízení, jež bylo ukončeno až stanoviskem společného nadřízeného orgánu – krajského úřadu – ze dne 9. 8. 2011, č. j. 161420/2011/KUSK, které již bylo vydáno po přijetí změn zakotvených direktivou a všemi jejími dodatky. Ani ze správního spisu k dohodovacímu řízení však nelze zjistit, zda změny zakotvené direktivou byly dotčeným orgánům známy a zda je vůbec braly do úvahy. Za takové situace nelze nezákonný dopad přijaté změny vyloučit.

Pokud jde o lokalitu P16, kde došlo k přeřazení do plochy městského a příměstského bydlení, soud srovnáním textové části návrhu územního plánu ve verzi ke společnému jednání a finální podoby textové části územního plánu zjistil, že i přes provedené přeřazení došlo ke zpřísnění limitů (max. zastavění z 30 % na 20 %, podíl zpevněných ploch z 60 % na 50 %), jedinou rozvolňující změnou bylo navýšení maximální výšky zastřešení ze 7,5 m na 8,5 m.

Pokud navrhovatelé namítají direktivou provedené zvýšení výšky střech o jeden metr, je třeba uvést, že orgán ochrany přírody otázku možného pohledového překrytí přírodní památky Černolické skály ve svém stanovisku nijak nezmínil a výškou zástavby se v této, ale ani v jiné souvislosti nijak nezabýval. Otázka výšky budoucí zástavby se tedy dotčeným orgánům nejevila být podstatnou. Nezákonnost jejího nikterak enormního navýšení v takové situaci ani soud nevnímá jako závažnou procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost. Otázku přípustné maximální výšky zástavby je namísto zkoumat pouze z hlediska dodržení zásad proporcionality (viz dále).

Ve výsledku je třeba uzavřít, že postup pořizovatele zohledňujícího pokyny zastupitelstva vyjádřené v direktivě a jejích dodatcích byl nezákonný. Z většiny však tento procesní postup neměl za následek nezákonnost napadeného územního plánu, s jedinou výjimkou v případě plochy Z10a, kde k vlivu na zákonnost výsledného znění územního plánu dojít mohlo. Jsou tak dány důvody pro zrušení územního plánu v této dílčí části.

Rozpor se stanovisky dotčených orgánů

Navrhovatelé upozorňují na negativní stanovisko Městského úřadu Černošice (dále jen „orgán ochrany přírody“) ze dne 24. 9. 2008, č. j. ŽP/S/MEUC-047818/2008/Ben, které k ploše Z10a uvedlo, že „*Záměr je zcela v rozporu s koncepcí rozvoje sídel a umístování nových sídelních celků ve volné krajině. Její realizaci se vytváří zcela odtržený sídelní celek, který nemá v blízké budoucnosti možnost kontinuálně prorůst se sídlem obce a harmonicky se začlenit.*“ Obdobně přitom bylo i vyjádření orgánu ochrany přírody ze dne 12. 8. 2009 pod č. j. ŽP/S/MEUC-034781/2009/Sob, kde mj. uvedl, že „*Navrhovaná zástavba vytváří poměrně velký celek situovaný ‚na zelené louce‘, který je zcela v rozporu s urbanismem rozvoje sídel. Morfologie krajiny zcela popírá její případné začlenění do krajiny s postupným srůstem stávajícího sídla (...) Návrh cca 30 rodinných domů v této lokalitě rozhodně nepotvrzuje veřejný zájem, kterým je záměr obhajován a upřednostňován před krajinářským hlediskem.*“ Namítl také, že navrhovaná plocha Z10a popírá priority PÚR, zejména povinnost chránit a rozvíjet přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území a vytvářet podmínky pro ochranu krajinného rázu. Toto stanovisko bylo kvalifikováno jako rozpor a nebylo vyřešeno ani v dohodovacím řízení. Nakonec ve věci vydal podle § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) stanovisko krajský úřad,

kteřý se zahrnutím plochy do návrhu územního plánu souhlasil s některými podmínkami. Schválení územně plánovací dokumentace je však součástí práva na samosprávu a v důsledku toho nelze podle navrhovatelů § 136 odst. 6 správního řádu použít. Protože zmíněná stanoviska orgánu ochrany přírody jsou závaznými stanovisky, od nichž se odpůrkyně odchýlila, porušila tím podle navrhovatelů § 4 odst. 2 a § 54 odst. 2 stavebního zákona. Stanovisko krajského úřadu navíc nelze podle navrhovatelů považovat ani za souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny, jenž je vyžadován nařízením Středočeského kraje č. 4/2009, o zřízení přírodního parku Hřebený (na jeho území se plocha Z10a nachází), ve spojení s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Konečně, pokud stanovisko krajského úřadu k odstranění rozporů překračuje jeho zákonné zmocnění, je za zákonnost postupu při pořizování územního plánu odpovědná i v takovém případě odpůrkyně.

K tomu odpůrkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, podle něž ve fázi schvalování návrhu zadání stavební zákon nepožaduje dosažení dohody pořizovatele a dotčených orgánů a požadavky dotčených orgánů nelze považovat za závazná stanoviska. Stanovisko krajského úřadu ze dne 9. 8. 2011, č. j. 161420/2011/KUSK, na návrh odpůrkyně určilo řešení sporu s orgánem ochrany přírody a bylo zpracováno do návrhu územního plánu. V této souvislosti odpůrkyně odmítla argumentaci navrhovatelů a uvedla, že podle § 5 odst. 2 stavebního zákona pořizování územního plánu vykonává územní samosprávný celek v přenesené působnosti. Proto se ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu k řešení sporu použije. S ohledem na uvedené se proto odpůrkyně domnívá, že k tvrzenému rozporu se stanovisky dotčených orgánů nedošlo a závazná stanoviska byla v územním plánu zohledněna a zpracována. Dále zmínila, že stanoviska, jež uplatnily dotčené orgány po skončení veřejného projednání, nebyly vyhodnoceny jako stanoviska k uplatněným námitkám a připomíncekám ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona.

Ze správního spisu soud zjistil, že plocha Z10a skutečně byla předmětem sporu s orgánem ochrany přírody a navrhovateli citovaná negativní stanoviska skutečně byla vydána. První z nich bylo uplatněno jako stanovisko k návrhu zadání územního plánu, druhé jako závazné stanovisko v rámci společného jednání. K veřejnému projednání již orgán ochrany přírody žádné stanovisko neuplatnil. Obsahem správního spisu je dále stanovisko krajského úřadu k řešení rozporů ze dne 9. 8. 2011, č. j. 161420/2011/KUSK, jež je zaznamenáno i pod pořadovým číslem 7c Vyhodnocení společného jednání (příloha č. 4 k návrhu územního plánu). V tomto stanovisku společně zástupci odborů ochrany přírody a krajiny, státní správy lesů a regionálního rozvoje vydali souhlas s plochou Z10 a Z23 za podmínky zakreslení a respektování ochranného pásma lesa, resp. přírodní památky Černolické skály a za podmínky povinného pořízení regulačního plánu pro tyto plochy. U plochy územní rezervy R22 krajský úřad uzavřel, že se k ní nebude vyjadřovat s tím, že tak učiní, až bude přefazena do etapy návrhu. Stanovisko nebylo žádným způsobem odůvodněno.

Z vyžádaného správního spisu k dohodovacímu řízení soud zjistil, že v rámci řízení uplatnil odbor životního prostředí a zemědělství krajského úřadu velmi kritické a podrobně odůvodněné stanovisko. Po doplnění společného prohlášení odpůrkyně a developera plochy Z10a z 27. 7. 2011, v němž developer souhlasil s tím, že při realizaci výstavby bude nadstandardně nad rámec povinností obsažených v návrhu územního plánu a regulačního plánu dbát o zájmy životního prostředí, však došlo dne 9. 8. 2011 k přijetí souhlasného stanoviska, jež bylo podepsáno i za odbor ochrany přírody. Žádné zdůvodnění změny negativního názoru odboru ochrany přírody však není obsaženo ani v tomto správním spise.

Námitku navrhovatelů o rozporu vydaného územního plánu se stanovisky dotčených orgánů soud posoudil jako nedůvodnou. Nesouhlasná závazná stanoviska orgánu ochrany přírody totiž byla překonána stanoviskem vydaným v dohodovacím řízení krajským úřadem.

Odpůrkyně v této souvislosti správně poukazuje na ustanovení § 5 odst. 2 stavebního zákona, podle nějž orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Protože pořizování návrhu územního plánu je v rukou obecního úřadu, resp. jím pověřené a „na jeho účet“ jednající odborné osoby, jde o výkon přenesené působnosti. Výkonem samostatné působnosti je pouze rozhodování zastupitelstva obce o schválení návrhu zadání územního plánu a finálního návrhu územního plánu (popř. pokynů navazujících na zpracovaný koncept územního plánu). Pokud tedy při pořizování územního plánu vznikl nesoulad mezi stanoviskem dotčeného orgánu (orgánu ochrany přírody) a záměrem pořizovatele, byl pořizovatel oprávněn vyvolat dohodovací řízení podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 a 3 správního řádu a krajský úřad jako nejbližší společně nadřízený správní orgán byl oprávněn takový rozpor konečným způsobem rozřešit. Výsledkem dohodovacího řízení nemůže být zavázáno zastupitelstvo obce, obecní úřad však ano. Jestliže ve výsledku krajský úřad vyslovil s návrhem územního plánu souhlas, je jeho stanoviskem v odpovídajících pasážích nahrazen text závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Tvrzení navrhovatelů, že návrh územního plánu odporuje stanoviskům dotčených orgánů, je tudíž nesprávné. Obdobně lze přisvědčit argumentu odpůrkyně o nezávadnosti stanovisek dotčených orgánů k návrhu zadání územního plánu. Zde postačí odkázat na odpůrkyní zmíněné rozhodnutí NSS.

Pokud jde o otázku zvláštního souhlasu vyžadovaného čl. 2 odst. 2 nařízení Středočeského kraje č. 4/2009, o zřízení přírodního parku Hřebeny, podle nějž lze z důvodu zajištění ochrany přírodního parku

a) provádět změny druhu pozemků mimo zastavěná a zastavitelná území sídelních útvarů a způsob jejich využití podle zvláštních právních předpisů nebo

b) umožňovat, povolovat nebo provádět změny v území spočívající ve změnách jeho využití, prostorového uspořádání, včetně umístění a povolování staveb a jejich částí i změn podle zvláštních právních předpisů,

které by mohly mít za následek poškození nebo narušení krajinného rázu, jen se souhlasem orgánu ochrany přírody a krajiny, je třeba uvést, že orgánem ochrany přírody a krajiny je v tomto případě podle § 77a odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny krajský úřad. Krajský úřad však vydal stanovisko ze dne 9. 8. 2011, č. j. 161420/2011/KUSK, kterým bylo překonáno nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody, přičemž toto stanovisko akceptoval prostřednictvím svého zástupce i odbor ochrany přírody. Z procesního hlediska tak lze stanovisko k vyřešení rozporů považovat za souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny podle nařízení o vyhlášení přírodní památky Hřebeny. I tato námitka je tudíž nedůvodná.

Lze však podotknout, že v případě nesouhlasu zástupce tohoto orgánu (odboru krajského úřadu) by věc musela v rámci dohodovacího řízení konečným způsobem rozhodnout až vláda jako nejbližší společný nadřízený orgán orgánů územního plánování (Ministerstvo pro místní rozvoj) a orgánů ochrany přírody (Ministerstvo životního prostředí), pokud by samozřejmě tyto ústřední správní orgány k nějaké dohodě nedospěly samy.

Nestanovení regulativů pro plochy, jejichž využití je podmíněno pořízením regulačního plánu

Další nezákonnost v postupu přijímání územního plánu navrhovatelé spatřují v tom, že územní plán pro plochy, jejichž využití je podmíněno pořízením regulačního plánu, nestanoví

samostatně požadavky na uspořádání území a podmínky výstavby. Takové požadavky však mají být obsahem právě územního plánu. Územnímu plánu vytýkají, že sice obsahuje celou řadu podmínek, co mají budoucí regulační plány obsahovat, ovšem tím pouze odkazuje na další fázi – vydání regulačního plánu – která nastane až v neurčitěm časovém horizontu. Pokyny pro zpracování regulačních plánů měly být stanoveny jako obsah územního plánu ve formě závazných regulativů území a jako takové měly být při pořizování územního plánu rovněž projednány.

Odpůrkyně namítla, že územní plán stanovuje pouze základní podmínky ochrany krajinného rázu, tj. rozsah zastavitelných ploch a jejich využitelnost (procenta zastavění a zeleně, výškové úrovně budoucích staveb), ostatní podmínky již tomuto stupni územně plánovací dokumentace nepřísluší a nesmí být jeho součástí. Z toho důvodu byly tyto podmínky uvedeny v požadavcích pro stanovení regulačních plánů. Územní plán může v mezích své podrobnosti řešit plošné limity, regulační plán se může zabývat i výškovými regulativy. Zadání regulačního plánu s obsaženými podmínkami podle odpůrkyně v žádném případě nenahrazuje vybranou část územního plánu. Do doby vydání regulačního plánu jsou předmětné plochy považovány za nezastavitelné a v procesu přijímání regulačního plánu se dotčené orgány nebo veřejnost budou moci k jeho obsahu vyjádřit. Pokyny pro zpracování zadání regulačního plánu jsou součástí výrokové části územního plánu, byly řádně projednány a byly do nich zapracovány požadavky vzešlé z jednání. Kombinace územního plánu a přísných podmínek pro vydání regulačního plánu podle odpůrkyně krajinný ráz respektuje a chrání jej.

Navrhovatelé v replice uvedli, že odpůrkyně požadavky plynoucí ze stanoviska krajského úřadu k řešení rozporů účelově přesunula z procesu pořizování územního plánu až do fáze pořizování regulačního plánu, aniž by to jakkoliv zdůvodnila či k tomu měla zákonný podklad.

Z finální podoby textové části napadeného územního plánu soud zjistil, že v části Af3) Podmínky pro využití ploch vč. základních podmínek prostorového uspořádání jsou pro plochy BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské podmínky prostorového uspořádání stanoveny pro plochy, u nichž se nepožaduje pořízení regulačního plánu. Pro plochy s požadavkem na pořízení regulačního plánu však žádné podmínky prostorového uspořádání stanoveny nejsou. V přílohách A1 až A9 jsou stanovena zadání regulačních plánů, jež podrobně vymezují požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb. Územní plán nestanoví žádnou lhůtu pro pořízení regulačního plánu.

Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví mj. základní koncepci plošného a prostorového uspořádání území obce, vymezí zastavitelné plochy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch.

Podle části I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v původním znění (dále jen „vyhláška“) textová část územního plánu obsahuje 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 podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách).

Podle části I. odst. 2 písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky textová část územního plánu, pokud je to účelné, dále obsahuje vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu v rozsahu dle přílohy č. 9 vyhlášky.

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území; v tomto případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu. Pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu.

Podle čl. II bodu 5 věty druhé zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše vymezené v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. od 1. 1. 2013), pokud v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu.

Z ustanovení stavebního zákona plyne jako jedna ze základních náležitostí územního plánu povinnost vymežit podmínky využití vymezovaných ploch, přičemž příloha č. 7 prováděcí vyhlášky jako povinnou náležitost vyžaduje i stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (příkladem je nabízena výšková regulace zástavby či regulace intenzity využití pozemků v plochách). Vymezení této otázky tedy je povinnou náležitostí územního plánu. Pro případ podmínění dalšího využití území pořízením regulačního plánu pak prováděcí vyhláška stanoví, že je třeba kromě vymezení takových ploch dále (tj. navíc oproti již zmíněným náležitostem) vymežit i zadání regulačního plánu.

Skutečnost, že požadavek vymezení podmínek prostorového uspořádání ploch v územním plánu při současném podmínění využití plochy pořízením regulačního plánu není pouze požadavkem samoúčelným, pak plyne z ustanovení § 43 odst. 2 věty druhé stavebního zákona, popř. z přechodných ustanovení novely stavebního zákona účinné k 1. 1. 2013. Pokud se totiž z nějakého důvodu proces pořizování regulačního plánu zadrhne, popř. pokud vůbec s jeho pořizováním nebude započato, stává se taková plocha uplynutím stanovené dvou-, resp. čtyřleté lhůty plochou, na níž lze umisťovat stavby i bez pořízení regulačního plánu. Podmínky podrobně vymezené v zadání regulačního plánu tak ztratí jakýkoliv efekt. Jestliže ovšem napadený územní plán pro takovou situaci žádné podmínky prostorového uspořádání nestanoví, je v dané části územním plánem nezákonným.

Pro úplnost je třeba také podotknout, že argumentace odpůrkyně tím, že v územním plánu nelze stanovit výškové limity budoucí zástavby a že takové podrobnosti lze vymežit teprve v regulačním plánu, je zjevně nesprávná, neboť prováděcí vyhláška s možností výškové regulace v územním plánu výslovně počítá. Soud dále nepřehlédl, že stanovení podmínek prostorového uspořádání není provedeno i u jiných typů vymezovaných ploch – např. u PV – veřejná prostranství, TI – technická infrastruktura, dále ploch zeleně, vodních, lesních a přírodních ploch. V případě těchto ploch však je rozhodnutí pořizovatele nestanovit konkrétní limit výslovně uvedeno a je také u těchto ploch krokem logickým, neboť buď nejsou určeny k zástavbě, nebo na nich může být realizována zástavba ve veřejném zájmu, u níž lze očekávat, že obec bude mít vymezení parametrů konkrétní stavby plně ve svých rukou a že tedy není zapotřebí (a možná ani vhodné) předem nějaké limity stanovovat. V případě ploch určených k zástavbě pro soukromé účely však nestanovení jakýchkoliv limitů obhajitelné principiálně není. S ohledem na napadení územního plánu jako celku tedy soudy nezbylo, než zrušit v textové i grafické části územního plánu všechny plochy typu BI –

bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské, jejichž zástavba byla podmíněna pořízením regulačního plánu, tj. plochy Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16, a to z důvodu nevymezení podmínek prostorového uspořádání. Ke zrušení vymezení ploch jiného typu (DS, SK, OS, RI) však důvody dány nejsou, neboť v jejich případě obsahuje samotný územní plán kompletní regulaci i pro případ, že by podmíněnost využití pořízením regulačního plánu uplynutím zákonných lhůt odpadla.

Vnitřní rozpornost územního plánu

Navrhovatelé dále považovali územní plán za vnitřně rozporný, neboť zatímco na straně 5 napadeného opatření obecné povahy je vyjmenováno 10 ploch, u nichž se ukládá pořízení regulačního plánu (P1, Z2, Z4, Z7, Z9, P16, Z10, P11, Z23 a Z25), v textové části výroku územního plánu v částech Ac2) a Ac3) a shodně i v grafické části územního plánu jsou z uvedených ploch vymezeny pouze plochy Z7, Z25 a P16. V replice dodali, že územní plán musí být srozumitelný objektivně i pro třetí osoby, nikoliv jen pro pořizovatele.

Odpůrkyně toto tvrzení odmítla. Deset ploch uvedených v opatření obecné povahy je totožných s podrobněji členěnými plochami v územním plánu, což je uvedeno i v zadáních regulačních plánů, s čímž koresponduje i grafická část.

Jak soud zjistil z napadeného opatření obecné povahy, v bodě 4 textové části jeho odůvodnění jsou skutečně uvedeny plochy vyjmenované navrhovateli, zatímco ve výrokové části (ať již v textové či grafické části) opatření obecné povahy jsou plochy označovány jinak. Tvrzení navrhovatelů je tedy pravdivé, ovšem je třeba zdůraznit, že jde o rozpor mezi odůvodněním a výrokem opatření obecné povahy, nikoliv o rozpor uvnitř výrokové části. Navíc v případě zadání regulačního plánu plochy Z10 se uvádí, že zadání se vztahuje na plochu Z10a, což je správné označení podle výrokové části. V ostatních případech je zjevné, že odůvodnění opomnělo zareagovat na přeznačení vymezených ploch, jež však ve většině případů spočívalo pouze v přidání písmene „a“ za číselné značení, v některých případech pak šlo o rozdělení plochy do více dílčích ploch (např. P11a, P11b). S ohledem na soulad uvnitř výrokové části napadeného opatření obecné povahy, díky němuž objektivně nevznikají obtíže při zjištění a identifikaci ploch, jejichž využití je pořízením regulačního plánu podmíněno, se soud domnívá, že tato formální chyba není způsobila ovlivnit jeho srozumitelnost či přezkoumatelnost soudem. Byť je tedy námitka navrhovatelů oprávněná, nemůže vést ke zrušení napadeného územního plánu.

Plocha Z10a - rozpor s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování

Navrhovatelé dále namítali, že výsledné znění napadeného územního plánu se dostává do rozporu s nadřazenými dokumenty v podobě PÚR a ZÚR. PÚR stanoví pro vymezení funkčního využití území zcela jasně formulované požadavky na vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území a na vyvážení ochrany přírody s hospodářským rozvojem a životní úrovní obyvatel. Vyvážené řešení je třeba hledat ve spolupráci s obyvateli a dalšími uživateli území. S těmito zásadami se odpůrkyně v zadání územního plánu vůbec nevypořádala. Odpůrkyně také při vědomí příprav nových ZÚR nevyčkala s procesem přijímání územního plánu na nabytí účinnosti ZÚR a údajně vycházela toliko z jejich zadání. Podle navrhovatelů však po nabytí jejich účinnosti měla odpůrkyně v souladu s § 5 odst. 6 stavebního zákona územní plán těmito ZÚR přizpůsobit.

Konkrétní rozpor se ZÚR navrhovatelé spatřovali ve vymezení plochy bydlení Z10a, která nerespektuje požadavek čl. 1 odst. 6 textové části ZÚR na ochranu pozitivních znaků krajinného rázu, zákaz narušování urbanistické struktury a architektonických a přírodních

dominant nevhodnou zástavbou, omezení fragmentace krajiny a srůstání sídel. Plocha popírá princip vyváženého rozvoje činností na území kraje (čl. 1 odst. 7 textové části ZÚR) zahrnující např. požadavek na vybavení sídel potřebnou veřejnou infrastrukturou a na vyvážené a efektivní využívání zastavěného území a zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel, který je spojen s preferencí rekonstrukcí a přestavb nevyužívaných objektů a areálů v sídlech před výstavbou ve volné krajině. ZÚR konečně požadují (čl. 2 odst. 11 textové části ZÚR), aby rozvoj bydlení byl orientován do lokalit s vazbou na sídla s odpovídající sociální infrastrukturou, aby byla sledována možnost transformace ploch v zastavěném území a využití dosud volných ploch v zastavitelném území, aby byly respektovány přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a zvýšenou měrou chráněny pozitivní znaky charakteristik krajinného rázu před nekoordinovanou výstavbou.

Plocha Z10a uvedené požadavky (jež jsou současně promítnutím požadavků stanovených v § 18 stavebního zákona) podle navrhovatelů nerespektuje. Na základě této plochy vznikne oddělený sídelní útvar mimo stávající zastavěné území obce, ačkoliv v rámci tohoto území či v jeho přímém a logicky navazujícím sousedství mimo území přírodního parku Hřebeny existuje dosud nevyužitá kapacita k zástavbě, kterou by bylo vhodné s ohledem na princip vyjádřený i v § 55 odst. 3 stavebního zákona využít přednostně. Tato plocha žádným způsobem nepodporuje soudržnost společenství obyvatel obce, neboť nové obyvatele od sídla izoluje, což připouští i pořizovatel u vypořádání připomínek orgánu ochrany přírody. Lze očekávat, že nová čtvrť buď vytvoří vlastní svět, nebo původní centrum obce sociálně a ekonomicky „spolkne“. Z pohledu veřejného zájmu přitom není žádným přínosem, naopak povede k izolaci nového sídelního útvaru a zdvojování funkcí. Deklarace veřejného zájmu starostou ve společném prohlášení s developerem předmětné lokality na tom nemůže nic změnit. Veřejný zájem podle navrhovatelů je totiž výsledkem procesu územního plánování, nikoliv jeho vstupem. Údajná mateřská školka nebo jiná plocha veřejné vybavenosti je pouhou deklarací bez opory v územním plánu (např. vymezením části plochy jako plochy občanské vybavenosti) a bez závaznosti pro developera, který již omezuje své sliby pouze na dětské hřiště a cyklistickou stezku. Pro obec není klíčová ani výstavba slibované multifunkční budovy s mateřskou školkou či obchodem, protože stávající budova obecního úřadu je pro zřízení školky dostačující a obchod již v obci je. Plocha Z10a přitom vyvolá potřebu rozsáhlých investic do navýšení kapacity stávajících sítí a následně výdaje na jejich údržbu. Potenciál daňového příjmu z této plochy je při odhadované hustotě osídlení ve výši 4,2 osoby/ha nevyváží (podle odborné literatury by hustota obyvatel neměla v případě městského či poloměstského bydlení poklesnout pod 100 obyvatel/ha). Územní plán ani nezodpovídá, jak byly posouzeny a vyváženy střety mezi ochranou soukromých a veřejných zájmů. Odůvodnění „zachováním příznivých pohledů na Černolické skály“ je tristní, neboť výhled může být teoreticky omezen leda tak pro obyvatele této lokality. Navrhovatelé dále upozorňují, že není zajištěna dostatečná kapacita infrastruktury pro tuto plochu, neboť v současné době je již naplněna kapacita čističky odpadních vod v sousední obci a územní plán kromě obecných proklamací nenavrhuje konkrétní řešení posílení infrastruktury. Tvzení o tom, že „koncepte dopravy zůstává bez podstatných změn“ je překvapivé, když plocha Z10a má zvýšit zatížení dopravní sítě téměř o 1/5. Totéž přitom platí o zásobování lokality vodou. Konečně podle navrhovatelů dojde i k narušení největší pozitivní kulturní hodnoty obce, kterou podle územního plánu představuje zapojení obce do přírodního prostředí a soulad její siluety s panoramatem krajiny. Nevhodnost vymezení plochy z pohledu krajinářského připustilo i odůvodnění územního plánu v části C14). Plocha současně podle navrhovatelů koliduje s důvody vyhlášení přírodního parku Hřebeny, do jehož území je situována, a paradoxně jsou pro ni stanoveny mírnější regulativy než pro ostatní zastavitelné plochy.

Odpůrkyně argumentovala souhlasným stanoviskem krajského úřadu, které rozpory s PÚR a ZÚR neshledalo. Požadavek na odložení pořizování územního plánu na dobu po nabytí účinnosti odpůrkyně odmítla a poukázala na skutečnost, že pořízení ZÚR trvalo celé tři roky. Obec v souladu s § 5 odst. 6 stavebního zákona přihlédla vedle tehdy platného územního plánu velkého územního celku i k zadání ZÚR. Ve vztahu k jejímu území v průběhu pořizování ZÚR k žádné změně nedošlo a územní plán je tudíž v souladu se ZÚR.

Pokud jde o tvrzení, že vymezení plochy Z10a není v souladu se zásadami vymezenými v § 18 stavebního zákona, odpůrkyně uvádí, že stanovení regulativů a podmínek v zadání regulačního plánu spolu s projednáním tohoto dokumentu s dotčenými orgány a veřejností v průběhu jeho schvalování bude dostatečnou zárukou dosažení optimalizovaného řešení zahrnujícího i stanovení podmínek, které svou podrobností jdou nad rámec podrobnosti územního plánu. Krajinný ráz plochou dotčen nebude, neboť je navržena v ploše bývalých polí, která je zapuštěna relativně hluboko v údolí potoka, kde je pohledově kryta okolním terénem a doprovodnými porosty lesů. Z pohledu od obce výstavba nebude patrná. Místní dominanty představované okolními vrchy a Černolickými skálami nebudou dotčeny. Pokud jde o přírodní park Hřebený, ten byl zřízen bez diskuse s dotčenými obcemi a bez ohledu na jejich záměry a potřeby. Tvrzení o mírnějších regulativech je podle odpůrkyně zavádějící – je obvyklé, že pro střed obce jsou stanoveny přísnější pravidla, než pro okrajové části. Regulativy přitom odpovídají záměru vytvořit komplexní řešení s tvůrčí (nikoliv typizovanou) architekturou, v níž bude centrální polyfunkční dům s občanskou vybaveností lokálně zvýrazněn, což lépe zapojí urbanistický celek do krajiny ve srovnání s obvyklou „kobercovou zástavbou“. Počítá se s velkým podílem zeleně. V plánované budově by měla vzniknout školka se dvěma třídami, obchodem a maximálně třemi služebními byty pro učitele nebo provozovatele obchodu. Adaptace budovy obecního úřadu by byla finančně náročná a stejně by neposkytla takové možnosti jako plánovaný polyfunkční objekt. Plocha navazuje na komunikaci tvořící přirozenou spojnicí sousedících částí a občanská vybavenost představuje jednotící prvek. Od středu obce je vzdálená prakticky stejně jako jiné okrajové části obce. Z pohledu daňového přínosu lze předpokládat, že obyvatelé plánovaných rodinných domů si zde zřídí trvalé bydliště. Lokalita též může podpořit zaměstnanost v obci. Ve výsledku tedy je krajinařské hledisko vyváжено veřejným zájmem na sociálním a hospodářském rozvoji obce. V otázce technické infrastruktury odpůrkyně odkázala na odůvodnění územního plánu, kde je jasně stanovena závazná podmínka předchozího dořešení dostatečné kapacity. V územním plánu nebylo možné stanovit přesné podmínky, neboť dosud nejsou přesně stanoveny zdroje vody (vodovodní přivaděč nebo vrty přímo v obci). Problém kanalizace je třeba řešit smlouvou s vlastníkem čistírny odpadních vod a nikoliv úpravou kapacity kanalizačního sběrače. Nebude-li dosaženo dohody, nebude možné napojit nejen plochu Z10a, ale ani jakoukoliv jinou stavbu v obci. Koncepce dopravy ve stávající zástavbě nebude dotčena, neboť lokalita bude přímo napojena na stávající silnici vedoucí kolem obce. V průběhu výstavby ani po realizaci plánované zástavby tak nebude nikdo z obyvatel rušen zvýšenou dopravou nebo stavebními aktivitami, naopak dojde k vybudování stezky umožňující pohyb pěších a cyklistů do blízké obce bez rizika kolize s automobilovou dopravou.

Navrhovatelé v replice zpochybnili argumentaci odpůrkyně s tím, že s ohledem na uzavřenou sponzorskou smlouvu ji ve vztahu k ploše Z10a ani nelze brát vážně a zopakovali základní úvahy uplatněné již v žalobě. Pokud jim odpůrkyně vytýká nedostatečné zdůvodnění nezákonnosti vymezení této plochy, měla by především ona řádně odůvodnit, jak byl využit potenciál stávajícího zastavěného území. V jiné souvislosti také poukázali na judikaturu NSS, podle níž v situaci, kdy se dotčené orgány k veřejnému projednání nedostavily, si byl pořizovatel povinen vyžádat potřebná stanoviska dotčených orgánů k podaným námitkám. Za

nepřípustné považovali i prostý odkaz na stanovisko dotčeného orgánu nebo dohodu pořizovatele s ním.

Byť soud již dospěl k závěru, že územní plán je třeba zrušit mj. i ve vymezení plochy Z10a z důvodu chybějící regulace jejího plošného a prostorového uspořádání a z důvodu nepřípustné podstatné změny učiněné bez (dodatečného) stanoviska dotčených orgánů, je namístě se vyjádřit i k další argumentaci navrhovatelů, neboť je pravděpodobné, že odpůrkyně jako nejsnadnější řešení přejme do územního plánu část regulace ze zadání regulačního plánu pro tuto plochu, která odpovídá svou úrovní podrobnosti náležitostem územního plánu, a že tedy argumentace navrhovatelů bude i nadále platná.

Pokud jde o namítaný nesoulad územního plánu s PÚR a ZÚR a též s ustanovením § 18 stavebního zákona, je třeba zdůraznit, že navrhovatelé se dovolávají ustanovení programové (obecné a principiální) povahy, nikoliv ustanovení zcela konkrétně zakazujících či příkazujících určitý postup. V této souvislosti je namístě opět poukázat na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (2698/2012 Sb. NSS), který v odst. 592 v analogické situaci uvedl: „*V části PÚR 2008 obsahující tzv. republikové priority však, s ohledem na úroveň obecnosti a abstrakce, kterou se vyznačuje, nelze spatřovat víc než vymezení právně-politických východisek celé PÚR. Konkrétnější úkoly pro územní plánování stanoví až následující části PÚR, vymezující na základě těchto východisek jednotlivé rozvojové oblasti a osy, specifické oblasti, koridory a plochy dopravní infrastruktury, koridory a plochy technické infrastruktury a souvisejících rozvojových záměrů, případně další úkoly pro územní plánování. Rozdíl mezi "republikovými prioritami" a konkrétnějšími požadavky na územní plánování obsaženými v dalších částech PÚR 2008 je strukturálně obdobný rozdílu mezi právními normami a principy. Zatímco principy mají dimenzi vlastní váhy, a tak je v případě vzájemné kolize více principů možné přistoupit k jejich poměrování, respektive vyvažování, právní normy tuto dimenzi nemají. Jestliže tak PÚR např. vymezí určitý dopravní koridor a navazující územně plánovací dokumentace se od trasy daného koridoru bezdůvodně odchýlí, pak bude tato územně plánovací dokumentace bezpochyby v rozporu s PÚR. Ovšem skutečnost, že navazující územně plánovací dokumentace v plné míře nerespektuje určitou republikovou prioritu, nemusí nutně vést ke stejnému závěru.*“

Uvedené závěry, z nichž plyne nemožnost konstatovat rozpor plochy Z10a s navrhovateli zmiňovanými zásadami stanovenými v PÚR, ZÚR a též v ustanovení § 18 stavebního zákona o cílech územního plánování jsou podle Krajského soudu v Praze plně použitelné i v této věci. Byť je tedy lokalita Z10a nepochybně odtržená od obce a odporuje požadavku zachování urbanistické celistvosti sídla a byť je umístěna na území přírodního parku, ačkoliv území obce poskytuje i prostor pro vymezení zastavitelných ploch mimo chráněné území, je třeba vždy vážit i protichůdné zájmy a principy respektované právní úpravou územního plánování ve stavebním zákoně a v nadřícené územně plánovací dokumentaci. Je třeba připustit, že v případě intenzivní převahy protichůdných zájmů může nastat situace, kdy dílčí princip musí této převaze zcela ustoupit, resp. se realizovat pouze minoritně. To je eventualita (byť krajní) daná potřebou dosáhnout vyváženého vztahu vzájemně protichůdných podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (tj. vyvážení tzv. tří základních pilířů územního plánování, jež jsou vymezeny v § 18 odst. 1 stavebního zákona). Právě k vyvážení těchto protichůdných principů slouží celá (poměrně komplikovaná) procedura přijímání územně plánovací dokumentace, v níž se přání obce, jejích občanů a vlastníků nemovitostí na jejím území musí vyvážit s požadavky dotčených orgánů, které chrání jim svěřené veřejné zájmy (také často i mezi sebou konfliktní), a s požadavky vyšších územních samosprávných celků a státu.

Soud při přezkumu přiměřenosti takového vyvážení aplikuje test proporcionality tvořený kaskádou přezkumu dle tří kritérií. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali přijaté řešení omezující určitý princip umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Druhým kritériem poměřování je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání použitého řešení omezujícího stanovený princip s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se chráněného principu. Třetím kritériem je pak porovnání závažnosti obou v kolizi stojících principů. Samozřejmým předpokladem přezkumu kritéria vhodnosti (prvního kroku testu), je zodpovězení otázky, je-li cíl sledovaný posuzovaným řešením legitimní. Pakliže by posuzované řešení nesledovalo žádný racionálně seznatelný cíl (tj. bylo-li by zcela svévolné) či by sledovalo toliko cíl nelegitimní (jemuž by nebylo možno poskytnout soudní ochranu), došlo by k nepřipustnému omezení zákonem či nadřízenou územně plánovací dokumentací prosazovaného principu bez odpovídající protiváhy (srov. analogický přístup Ústavního soudu, např. v nálezu Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013).

S ohledem na povahu soudního přezkumu činnosti správních orgánů (pořizování územně plánovací dokumentace v přenesené působnosti obce z toho nevyjímaje) je třeba, aby v předchozím odstavci naznačený postup (test proporcionality) byl pořizovatelem v případě zjevně sporných ploch a koridorů alespoň v základních parametrech proveden a v odůvodnění opatření obecné povahy popsán. Pokud k tomu nedojde, hrozí, že opatření obecné povahy bude nepřezkoumatelné a bude v dotčených částech k návrhu soudem zrušeno. Navrhovatelé dále mohou zpochybňovat i východiska, o něž se odůvodnění opatření obecné povahy opírá, a nejsou-li tato východiska (mj. např. v podobě požadavků dotčených orgánů) vysvětlena, je tím znemožňován soudní přezkum. Je proto také třeba (nenahradí-li tento nedostatek sám pořizovatel územního plánu, je-li toho ovšem s ohledem na odbornou povahu stanovisek schopen), aby byla odůvodněna i stanoviska dotčených orgánů, o něž se pořizovatel ve své argumentaci opírá [srov. též odst. 81-82 rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130 (2455/2011 Sb. NSS)]. Jejich odůvodnění si pořizovatel v případě potřeby vyžádá, nedoplní-li je dotčené orgány samy s ohledem na uplatněné námitky při veřejném projednání (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Rozsah odůvodnění je samozřejmě dán mírou spornosti daných otázek a existencí uplatněných námitek či připomínek. Proto bylo též v rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43, konstatováno, že „v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ Nejsou-li námitky podány, nemůže se s nimi odůvodnění opatření obecné povahy vypořádat a není tedy ani prostor pro soudní přezkum otázky proporcionality.

Argumentace navrhovatelů zazněla již v průběhu řízení o návrhu územního plánu. Ostatně v této souvislosti navrhovatelé též napadají žalobou rozhodnutí o jejich námitkách, jež považují za nepřezkoumatelné. Je tedy dán prostor pro to, aby se jí soud zabýval. Byť navrhovatelé výslovně nenamítají nepřezkoumatelnost stanovisek uplatněných dotčenými orgány a stanoviska krajského úřadu podle § 51 stavebního zákona, uplatňují argumenty, které měly být těmito orgány vypořádány. Je třeba tedy zkoumat obsah jejich stanovisek, a pokud jejich text nedává odpověď na otázku, jak k příslušnému závěru orgány dospěly, je třeba zkoumat odůvodnění územního plánu, zda tento nedostatek nenapravit pořizovatel. Jedním z významných argumentů navrhovatelů je odtrženost plochy Z10a od stávající i plánované zástavby v obci, která má mít za následek rozpor s PÚR, ZÚR i s požadavkem

soudržnosti společenství obyvatel zmíněným v § 18 odst. 1 stavebního zákona. Tato otázka nepochybně spadá do kompetence krajského úřadu, který by se k ní měl vyjádřit ve stanovisku podle § 51 stavebního zákona. Stanovisko krajského úřadu však pouze suše konstatuje, že z hlediska souladu s PÚR a ZÚR neshledal žádný rozpor, aniž by tento závěr alespoň ve vztahu ke zjevně sporné ploše Z10a jakkoliv odůvodnil. Stanovisko krajského úřadu podle § 51 stavebního zákona je tedy nepřezkoumatelné.

Odůvodnění územního plánu (část Ci4) se na otázku izolované pozice plochy Z10a snaží reagovat alespoň rámcově, avšak z pohledu kvalitně podložených námitek uplatněných orgánem ochrany přírody, resp. odborem ochrany přírody a krajiny krajského úřadu zcela nedostatečně a z části i nelogicky. Argumentace logickou návazností na inženýrské sítě nijak neodpovídá na otázku, proč taková plocha nemůže navazovat přímo na zástavbu obce, kde by také logicky navazovala na inženýrské sítě, také přispívala k sociálnímu a hospodářskému rozvoji obce a přitom takovou měrou nenarušovala krajinný ráz, nezasahovala (či méně zasahovala) do přírodního parku Hřebený a nekolidovala s ochranným pásmem lesa. Ani odůvodnění územního plánu tak nedokáže překlenout nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu při řešení rozporů, a v rámci posouzení proporcionality přijatého řešení neobstojí v kritériu potřeby, tj. ve zdůvodnění, proč nelze dosáhnout tvrzeného cíle hospodářského a sociálního rozvoje obce vymezením jiné plochy, která by takovým způsobem do konfliktních zájmů ochrany přírody a krajiny (popř. i principů stanovených v ZÚR) nezasahovala. Na tuto otázku podle názoru soudu neodpovídá ani argumentace odpůrkyně před soudem.

S přihlédnutím k tomu, že soud zrušuje vymezení plochy Z10a v územním plánu i z důvodů již dříve zmíněných (podstatná změna bez projednání s dotčenými orgány; chybějící plošná a prostorová regulace v územním plánu), by si tedy odpůrkyně měla v této souvislosti (bude-li na vymezení plochy Z10a trvat) obstarat doplnění stanoviska krajského úřadu podle § 51 stavebního zákona a stanoviska k vyřešení rozporů v podobě přezkoumatelného odůvodnění a současně též patřičným způsobem vypořádat jí známé námítky a připomínky k vymezení této plochy. Z hlediska testu proporcionality bude třeba logickým způsobem mj. vysvětlit i potřebnost vymezení plochy právě v dané lokalitě. Za stávající situace je totiž ponecháno nezodpovězených příliš mnoho otázek logicky zpochybňujících přijatelnost vymezení sporné plochy.

Vymezení ploch Z9a, P1a, P1b a Z2a

V případě plochy Z9a navrhovatelé upozorňují na skutečnost, že její zastavění znehodnotí jediný volný pohled na přírodní památku Černolické (též Čertovy) skály, která tvoří dominantu obce a jež je i strategickým plánem rozvoje obce považována za významnou složku krajinného rázu a estetiky obce. Tento důsledek územní plán neřeší, navíc povoluje zástavbu až do výše 8,5 metru a domy s až dvěma bytovými jednotkami, a to aniž by to bylo odůvodněno jakýmkoliv veřejným zájmem.

Další zmiňované plochy P1a, P1b a Z2a pro změnu přímo sousedí s lokálním biokoridorem, který je součástí přírodního parku Hřebený, a jsou na území mokřad, jež je třeba podle ZÚR udržovat a chránit. Proti zástavbě se postavilo prakticky všech 11 rodin, které v oblasti žijí a kterým bylo při výstavbě jejich rodinných domů poskytnuto ujištění, že další zástavba v území se již realizovat nebude. Odpůrkyně údajně také nevážila nedostatečnou dopravní obslužnost a obtížnost zasíťování těchto lokalit. Lokality jsou též v konfliktu s ochranným pásmem vodního zdroje a plánem jeho rozšíření.

Odpůrkyně uvedla, že stanovený výškový limit zástavby respektuje stávající výšku rodinné zástavby v obci. Výška 7,5 metru by mohla mít za následek změnu architektonického

provedení staveb v rámci snahy o maximální využití podkroví a ztrátu vesnického charakteru lokality. Přípuštění dvou bytů v domě je ve skutečnosti omezením stavebníků, neboť definice rodinného domu podle prováděcí vyhlášky umožňuje až 3 byty v jednom rodinném domě. V současnosti navíc výhled na Černolické skály neumožňuje ani stávající zástavba, resp. je zachován jen z určitých míst. O několik desítek metrů dál od místa voleného navrhovatelem (dílejší úsek silnice v blízkosti obce) bude výhled při dálkových pohledech zachován a panorama obce bude nedotčeno.

V případě ploch P1a, P1b a Z2a nelze veřejný zájem ztotožňovat se soukromým zájmem 11 rodin žijících v dané části obce navíc v domech postavených přibližně před 10 lety. Direktivami zastupitelstva došlo k minimalizaci rozvojových ploch na severu této části obce, kde se uvažuje o vyhlášení významného krajinného prvku, kde jsou vodohospodářská omezení a kde je obtížný i dopravní přístup. V jižní části však již byla v roce 1998 vydána územní povolení na stavbu rodinných domů, tj. v době, kdy navrhovatelé ještě neměli své domy postaveny.

V replice navrhovatelé poukázali na Strategický plán rozvoje obce pro období let 2012-2020, v němž je za silnou stránku obce považována dominanta obce, chráněná přírodní památka Čertovy skály, díky které jsou Černolice známé. Za významnou hodnotu označují jediný volný výhled na Čertovy skály z příjezdových cest do obce, který je pro obec charakteristický. Tím je podle nich popřena argumentace odpůrkyně o podstatnosti především dálkových pohledů na Černolické skály. Zhoršení výhledu plochou Z9a odpůrkyně ani nepopírá. Podle navrhovatelů ve vztahu k lokalitě Z9a nebyl veřejný zájem vůbec zvážen. Ve vztahu k lokalitám P1 a Z2 navrhovatelé po zopakování východisek návrhu uvedli, že územní rozhodnutí z roku 1998 se jich netýkalo, neboť tyto plochy byly před schválením územního plánu v nezastavitelném území.

Dotčené orgány k těmto lokalitám neměly připomínek (vyjma požadavku etapizace u plochy Z9a, aby se rozrůstala postupně směrem od obce do krajiny). Také odůvodnění územního plánu se problematice přednesené navrhovatelem blíže nevěnuje. Jediné odůvodnění lze nalézt v rámci vypořádání námitek navrhovatelů uplatněných u veřejného projednání. Zde však odpůrkyně námítka odmítla tím, že pro plochu Z9a [námítka navrhovatele b)] bude pořizován regulační plán a jeho zadání uvádí pouze nejzazší přípustné meze prostorové regulace. U plochy P1b pouze odkázala [navrhovatel f), námítka č. 1] na přijatou direktivu jakoby snad byla závazná. U plochy Z2a pouze poukázala na dodržení zadání a pokynů pro nepodstatné úpravy a na skutečnost, že dotčené orgány žádné připomínky nevznesly [navrhovatelé c), d), e), g), n), námítka č. 2]. Totéž opět u plochy Z9a [navrhovatelé a), j)].

Všechny čtyři zmíněné plochy musí být zrušeny již z důvodu nevymezení prostorové a plošné regulace pro případ nevydání regulačního plánu. Soud proto shodně jako u lokality Z10a jen obiter dictum upozorňuje na skutečnost, že pokyny zastupitelstva nejsou s výjimkou pokynů vydaných při neschválení návrhu územního plánu pro pořizovatele závazné a především, stejně jako stanoviska dotčených orgánů, nejsou nijak odůvodněné. Odpůrkyně tak vysvětluje zakotvení sporných ploch odkazem na nepřezkoumatelné dokumenty a sama žádné argumenty nedodává. V takové situaci si měla od dotčených orgánů (zejména orgánu ochrany přírody, popř. krajského úřadu) vyžádat stanoviska k uplatněným námitkám, aby se o ně mohla při vypořádání námitek opřít. Protože tak neučinila a sama argumenty ve vztahu k námitkám, jež se shodují i s navrhovatelem uplatněnými body v řízení před soudem, nedoplnila, zatížila nepřezkoumatelností příslušné pasáže rozhodnutí o námitkách. Neúplnost odůvodnění přitom nelze dohánět doplněním argumentace ve vyjádření k návrhu v řízení před soudem (analogicky ve vztahu ke správním rozhodnutím viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Protože odůvodnění vypořádání námitek je součástí

odůvodnění opatření obecné povahy a protože argumentace navrhovatelů zazněla již v procesu přijímání územního plánu, pročež se s ní bylo třeba v odůvodnění vypořádat, je nepřezkoumatelné i opatření obecné povahy. Soudu by tak i z tohoto důvodu nezbylo, než napadený územní plán ve vztahu k napadeným plochám zrušit [opět viz odst. 81-82 rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130 (2455/2011 Sb. NSS)].

Z uvedeného tedy pro další proces plyne povinnost odpůrkyně odůvodnění územního plánu (bude-li rozsah ploch zachován) doplnit a vypořádat v řízení o jeho přijetí se objevivší argumenty, a to především za pomoci odůvodněných stanovisek dotčených orgánů. Argumentovat proti námitkám direktivou (přáním) zastupitelstva lze, avšak jen tam, kde existuje více řešení nabízejících se k výběru, jež všechny splňují kritéria vhodnosti, potřebnosti a proporcionality ve smyslu testu proporcionality vymezeného v judikatuře ÚS. V takovém případě je ovšem třeba alespoň rámcově vysvětlit, proč namítnutím tvrzená nepřijatelnost řešení v takovém testu (v kontextu hledisek zmiňovaných v námitce) ob stojí, nikoliv slepě a bez dalšího na takové neodůvodněné direktivy, popř. stanoviska dotčených orgánů odkázat. Nedozeví-li se osoby podávající námitky konkrétní důvody nesprávnosti jejich námitek, nedozví se ani soud, správnost jakých argumentů vyslovených v odůvodnění opatření obecné povahy má přezkoumávat.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

Navrhovatelé současně navrhují zrušení rozhodnutí o námitkách pro jeho nepřezkoumatelnost, přičemž argumentují pouze ve vztahu k vypořádání námitek proti plochám Z9a, Z2a a P16. Zde soud odkazuje na závěry vyslovené v předchozích částech, z nichž jednoznačně plyne, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelností (v důsledku ničím nedoplněného odkazu na nepřezkoumatelná stanoviska dotčených orgánů, popř. neodůvodněné pokyny) zjevně trpí. Návrh je tak důvodný i v této části. To je významné zejména pro navrhovatele j), který z pozice zástupce veřejnosti k napadení samotného opatření obecné povahy legitimován není. Ačkoliv zrušení vymezení mj. i ploch Z9a, Z2a a P16 má automaticky za následek i zrušení rozhodnutí o námitkách ve vztahu k rušeným plochám, z důvodů právní jistoty zejména navrhovatele j) je soud vyslovil samostatným výrokiem (II.).

Závěr

Podle § 101d odst. 2 s. ř. s., dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

S ohledem na shora uvedené dospěl Krajský soud v Praze k závěru, že návrh je v části představované vymezením zastavitelných ploch typu BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské, jejichž zástavba byla podmíněna pořízením regulačního plánu, tj. plochy Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16, důvodný, a to z důvodu nevymezení podmínek prostorového uspořádání, v případě plochy Z10a též z důvodů dalších (provedení podstatné změny návrhu, aniž by se k ní vyjádřily dotčené orgány). Navíc soud shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, jež mu zabránila v přezkumu proporcionality vymezení navrhovateli nejvíce zpochybňovaných ploch. Provedení podstatné změny návrhu, aniž by se k ní vyjádřily dotčené orgány, resp. nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy, popř. stanovisek dotčených orgánů, jichž se jeho odůvodnění dovolává, (včetně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách jako dílčí části opatření obecné povahy) představují podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76

odst. 1 písm. c) s. ř. s., resp. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S ohledem na toto zjištění soud podle § 101b odst. 4 a přiměřené aplikace § 76 odst. 1 ve věci nenařizoval jednání a opatření obecné povahy v dotčených částech zrušil.

Soud se nezabýval námitkou uplatněnou navrhovatelí nově až v podané replice, podle níž pochybení při vyhlášení místního referenda k otázkám řešeným územním plánem mělo způsobit nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, neboť jeho přijetím byla porušena práva navrhovatelů na hlasování v místním referendu. Podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze bezvadný návrh na zrušení opatření obecné povahy po jeho podání k soudu v dalším řízení dále rozšiřovat o další návrhové body. Původní návrh byl úplný a otázku nevyhlášení místního referenda pouze zmínil při vyličení skutkových okolností přijetí územního plánu, aniž by však o něj nějaký návrhový bod opíral.

Rozhodnutí soudu je částečným úspěchem navrhovatelů z hlediska petitu primárního, avšak úspěchem plným z hlediska petitu alternativního (na zrušení vymezení vyjmenovaných ploch) a doplňujícího (návrh na zrušení rozhodnutí o námitkách). Navrhovatel j) pak byl s návrhem na zrušení rozhodnutí o námitkách úspěšný plně. S ohledem na plný úspěch v rozsahu alespoň alternativního petitu soud přistoupil k přiznání náhrady nákladů řízení v plné výši podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s.

Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelům, kteří byli ve věci úspěšní, by náležela náhrada nákladů řízení v celkové částce 171.120,20 Kč. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci navrhovateli zaplacený soudní poplatek z podaného návrhu v celkové částce 53.000,- Kč a dále odměnu právního zástupce navrhovatelů. Mimosmluvní odměna činí v daném případě dva úkony právní služby společného zastoupení celkem čtrnácti osob, tedy dvacet osmkrát úkon po 2.480,- Kč (převzetí zastoupení, podání žaloby) podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. g) a § 12 odst. 4 vyhlášky č.177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a jeden úkon právní služby společného zastoupení celkem jedenácti osob, tedy jedenáctkrát úkon po 2.480,- Kč (sepsání repliky) podle totožných ustanovení advokátního tarifu, k čemuž je dále třeba přičíst tříkrát režijní paušál po 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupkyně žalobců podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna zástupkyně navrhovatelů je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 20.500,20 Kč.

Soud nicméně přihlédl ke skutečnosti, že argumentace navrhovatelů ve věci byla v podstatě totožná a zatížení právní zástupkyně v důsledku zastoupení více osob nebylo o tolik vyšší, jak by odpovídalo ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu. K dosažení úspěchu ve věci také nebylo nezbytné, aby návrh podávalo takové množství navrhovatelů. Navíc odpůrkyně je poměrně malou obcí, pro jejíž rozpočet by celková náhrada nákladů byla nepřiměřeně zatěžující. Proto soud přistoupil k mimořádnému nepřiznání jedné poloviny nákladů právního zastoupení podle § 60 odst. 7 s. ř. s. (výrok V.). Navrhovatelům tak přiznal celý soudní poplatek a jednu polovinu nákladů právního zastoupení (výrok IV.) s tím, že takto přiznaná náhrada spravedlivěji reflektuje konkrétní okolnosti tohoto případu.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Bude-li zbytek soudního poplatku doplacen dříve než usnesení nabude právní moci, soud toto usnesení zruší (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích).

V Praze dne 7. května 2013

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová