

Nejvyšší správní soud ČR
Masarykova 31
657 40 BRNO

K č. j.: 50 A 7/2013-130

V Praze, dne 12. srpna 2013

Stěžovatelka: **Obec Černolice**, Černolice 64, 252 10 Mníšek pod Brdy
právně zastoupena **JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem** advokátní kanceláře ERHARTOVÁ VÍTEK, zapsaným v seznamu advokátů vedeném ČAK pod ev. č. 9459, se sídlem Nad Petruskou 1, 120 00, Praha 2

Účastníci řízení:

- a) **Hana Vitvarová**, nar. 28.12.1975, bytem Malešická 2407/33, 130 00 Praha 3;
- b) **Jiří Horník**, nar. 7.10.1974, bytem Černolice 178, 252 10 Mníšek pod Brdy;
- c) **Vladimír Jiras**, nar. 12.7.1965, bytem Černolice 159, 252 10 Mníšek pod Brdy;
- d) **Lenka Pavlasová**, nar. 11.2.1977, bytem Neumannova 1451/1, 156 00 Praha Zbraslav;
- e) **Tomáš Pavlas**, nar. 8.9.1974, bytem Černolice, 169, 202 10 Mníšek pod Brdy;
- f) **Martin Sgalitzer**, nar. 22.4.1971, bytem Černolice 151, 252 10 Mníšek pod Brdy;
- g) **Markéta Dušková**, nar. 13.1.1971, bytem Jaromírova 176/52, 128 00 Praha 2;
- h) **Robin Renelt**, nar. 15.1.1971, bytem Černolice 156, 252 10 Mníšek pod

Brdy;

j) **Jiří Mudr**, bytem Černolice 41, 252 10 Mníšek pod Brdy;

l) **Ivana Pechanová**, nar. 24.9.1954, bytem Černolice 130, 252 10 Mníšek pod Brdy;

n) **Pavel Zdráhal**, nar. 25.8. 1952, bytem Černolice 135, 252 10 Mníšek pod Brdy;

všichni právně zastoupeni **JUDr. Irenou Helmovou**, advokátkou, ČAK 03804, Janáčkovo nábřeží 39/51, 150 00 Praha 5 – Smíchov

Kasační stížnost

*proti rozsudku Krajského soudu v Praze, č. j. 50 A 7/2013-130, ze dne 7.5.2013
- doplnění*

Přílohy: Plná moc

Datovou schránkou

I.

Dne 7.5.2013 vydal Krajský soud v Praze rozsudek, č. j. 50 A 7/2013-130, kterým částečně vyhověl návrhu účastníků řízení (navrhovatelů) ze dne 20.2.2013, kterým se domáhali zrušení opatření obecné povahy.

Krajský soud v Praze o návrhu účastníků řízení (navrhovatelů) rozhodl tak, že:

Výrokem I. se opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP – Územní plán Černolice schválené usnesením Zastupitelstva obce Černolice, č. j. 5-21-2012/ZO, ze dne 19.12.2012, dnem právní moci rozsudku zrušuje v části textové i grafického vymezení zastavitelných ploch Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16.

Výrokem II. se rozhodnutí o námitkách podaných navrhovateli a), b), 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, zrušuje a věc se vrací stěžovateli k dalšímu řízení.

Výrokem III. se ve zbylém rozsahu návrh zamítá.

Výrokem IV. je stěžovatel povinen do 3 dnů od právní moci rozsudku zaplatit účastníkům řízení na náhradu nákladů řízení částku 112.060,10 Kč k rukám jejich právní zástupkyně, JUDr. Ireny Helmové.

Výrokem V. se účastníkům řízení nepřiznává náhrada řízení v rozsahu 59.060,10 Kč.

Stěžovatelka ve lhůtě pro podání kasační stížnosti proti výše uvedenému rozhodnutí soudu (ust. § 106 odst. 2 s. ř. s.), která počíná běžet dnem následujícím po dni doručení rozhodnutí, tj. ve vztahu ke stěžovateli dnem 10.5.2013, když rozsudek soudu byl právnímu zástupci stěžovatelky doručen do datové schránky dne 9.5.2013, **podala proti výrokům I., II. a IV. rozsudku Krajského soudu v Praze, č. j. 50 A 7/2013-130, ze dne 7.5.2013, kasační stížnost** s tím, že kasační stížnost bude doplněna.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2013, č. j. 9 AOs 2/2013-10, byla stěžovatelka **vyzvána k doplnění podané kasační stížnosti, a to ve lhůtě jednoho měsíce od data doručení výzvy stěžovatelce**. Výzva byla právnímu zástupci stěžovatelky doručena do jeho datové schránky dne 21.5.2013. Stěžovatelka ve stanovené lhůtě doplňuje své podání.

II.

Stěžovatelka kasační stížnost podává z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž soud v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu, což je ve smyslu **ust. § 103 odst. 1 písm. a)**, resp. **ust. § 103 odst. 1 písm. b)** důvodem pro podání této kasační stížnosti.

Stěžovatelka má zejména za to, že Krajský soud v Praze (dále též jen jako „soud“) nesprávně aplikoval ust. § 43 odst. 1 a 2 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a souvisejících prováděcích právních předpisů, ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a jejími přílohami č. 7 a č. 9, což mělo za následek, že rozhodnutí ve věci je v rozporu s právním řádem. Krajský soud dospěl k závěru, že v územním plánu vymezené plochy, pro které územní plán závazně stanovil přijetí regulačního plánu a zároveň stanovil regulativy a zadání regulačního plánu, nemají tímto dáno vymezení podmínek plošného a prostorového uspořádání. Soud nesprávnou aplikací výše uvedených ustanovení určil, že toto vymezení je povinnou náležitostí územní plánu. Toto své tvrzení zejména opřel o ničím nepodloženou konstrukci týkající se údajné možnosti „zadrhnutí“ procesu přijímání regulačního plánu, která však nemá oporu ve spisu ani v zákoně. Soud na základě této vytvořené konstrukce dospěl k nezákonnosti části územního plánu, ačkoli vymezené plochy a podmínky plošného a prostorového uspořádání byly stanoveny v regulativech stanovených pro regulační plán a zákonné požadavky jsou splněny.

Krajský soud v této souvislosti při svém rozhodování rovněž nesprávně aplikoval zák. č. 350/2012 Sb., který však v době přijetí napadeného opatření č. 1/2012/009 ze dne 20.12.2012, nebyl ještě účinný (účinný od 1.1.2013), což samo o sobě představuje důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud, který vycházel z nesprávné interpretace a aplikace výše uvedených norem, tak nakonec dospěl k závěrům nemající oporu v zákoně a ke zrušení části územního plánu, resp. vymezených zastavitelných ploch Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16.

Soud při svém rozhodování o územním plánem vymezené ploše Z10a rozhodl na základě skutkové podstaty, která nemá oporu ve spise. Soud nekriticky převzal tvrzení účastníků řízení (navrhovatelů), když vliv změny v návrhu územního plánu, spočívající v navýšení procentuální zastavěnosti plochy Z10a, na zákonnost výsledného plánu nevyloučil. Soud nesprávně zjistil skutkový stav, když zcela opominul skutečnost, že ačkoli došlo k navýšení podílu zastavěnosti plochy z 15 % na 25 %, současně došlo ke stanovení limitace spočívající ve stanovení maximálního počtu rodinných domů, které mohou být vystavěny v předmětné ploše Z10a, a stanovení maximální plochy, která může být na každém stavebním pozemku vymezeném pro rodinné domy zastavěna. V konečném důsledku tedy došlo ke snížení celkové zastavěnosti plochy Z10a a nikoli k jejímu navýšení, jak mylně dovodil a tvrdí soud, který na základě takto nesprávně učiněného závěru konstatoval možnou nezákonnost územního plánu a zrušení územního plánu v této části. Z pohledu stěžovatelky se tak jedná o vadu řízení podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a další důvod pro podání kasační stížnosti.

Stěžovatelka má naopak za to, že proces přijímání územního plánu, včetně přijatých změn týkající se plochy Z10a, proběhl v souladu se zákonem a není dán žádný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.

III.

Direktivy zastupitelstva požadující úpravu návrhů územního plánu

Krajský soud v Praze ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že postup pořizovatele zohledňující pokyny zastupitelstva vyjádřené v direktivě a jejích dodatcích byl nezákonný. Soud ovšem konstatoval, že tento **procesní postup neměl za následek nezákonnost napadeného územního plánu**, až na jednu výjimku v případě plochy Z10a, kde k vlivu na zákonnost výsledného znění územního plánu dojít mohlo. S tímto závěrem soudu nelze souhlasit, procesní postup neměl na následek nezákonnost územního plánu ani v případě plochy Z10a.

Soud ve svém odůvodnění odkázal na rozsudek NSS ze dne 16.12.2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130 (2455/2011 Sb. NSS), který se zabýval možnostmi zastupitelstva obce zasahovat do podoby a obsahu přijímaného územního plánu. V tomto rozsudku NSS vyjádřil názor, že zastupitelstvo je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi způsoby – schválit jej (tj. vydat územní plán nebo jeho změnu), vrátit jej pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo jej zamítnout. Stavební zákon neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či pokyny k jeho další úpravě.

Tyto NSS definované způsoby byly v případě procesu přijímání územního plánu obce Černolice dodrženy. Není pravda, že by zastupitelstvo obce návrh územního plánu samo měnilo, doplňovalo nebo schvalovalo s výhradou.

Usnesením zastupitelstva obce Černolice č. 1-16/2008/ZO, ze dne 30.6.2008, zastupitelstvo obce Černolice revokovalo usnesení č. 3-5/2007/ZO a schválilo nově pořízení územního plánu obce podle § 6 odst. 5 písm. a) SZ z vlastního podnětu podle § 44 písm. a) SZ a zároveň schválilo uzavření smlouvy s právnickou osobou, spol. PRISVICH s.r.o., IČ 27101053, jakožto výkonným pořizovatelem, jejíž pracovník, Ing. Ladislav Vich, má osvědčení Ministerstva vnitra o zvláštní odborné způsobilosti v územním plánování č. 800017664 a splňuje kvalifikační požadavky vzdělání a praxe. Od tohoto okamžiku se **pořizovatelem** územního plánu stal Obecní úřad Černolice a **výkonným pořizovatelem** dle ustr. § 24 SZ spol. PRISVICH s.r.o.

Výkonný pořizovatel se stal garantem dodržení odbornosti a zákonnosti procesu přijímání územního plánu. Ten měl zajistit potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace.

Zastupitelstvo je oprávněno do odborné činnosti pořizovatele, resp. výkonného pořizovatele, vstupovat prostřednictvím vznášení připomínek v jednotlivých fázích pořizování stanovených stavebním zákonem a dále pak také prostřednictvím obdobně nezávazných připomínek (požadavků), jež může pořizovateli tlumočit pověřený zastupitel. Těmito připomínkami a podobně i jinými připomínkami, které jsou mu doručeny mimo příslušnou fázi procesu pořizování libovolným subjektem, však není pořizovatel vázán a je pouze na jeho uvážení, zda je zohlední. Vždy však musí brát ohled na zadání a zákonné požadavky.

Pořizovatel, resp. výkonný pořizovatel, je vázán pokyny zastupitelstva v případech, kdy se jedná o schvalování předloženého návrhu územního plánu. Jedná se v zásadě o dva okamžiky – schvalování zadání územního plánu a konečné schvalování samotného návrhu územního plánu podle ust. § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona. V těchto případech pořizovatel pokyny vázán je, avšak není tím jakkoli omezena povinnost pořizovatele, resp. výkonného pořizovatele, upozornit

zastupitelstvo na jejich případný rozpor s požadavky právních předpisů, jejich nevhodnost, nepřipustnost apod.

V souladu s ust. § 50 odst. 2 SZ se dne 17.7.2009 **uskutečnilo společné jednání o návrhu územního plánu. Společné jednání je neveřejné**, a mohou se jej zúčastnit jen zástupci dotčených orgánů, krajského úřadu, sousedních obcí a obce, pro kterou je územní plán pořizován, nikoli však veřejnost. Výkonný pořizovatel na základě společného jednání a požadavků dotčených orgánů vypracoval *Pokyny pro úpravu návrhu územního plánu po společném jednání*.

Po společném jednání došlo z důvodu sporu s Odborem životního prostředí Městského úřadu Černošice, jakožto dotčený orgán v oboru působnosti „ochrana přírody a krajiny“ a „ochrana pozemků určených k plnění funkcí lesa“ prakticky k zastavení procesu přijímání. Spor nakonec vyřešil až Krajský úřad Středočeského kraje, jako nadřízený správní orgán územního plánování pro obce, který svým stanoviskem, č. j. 161420/2011/KUSK, ze dne 9.8.2011, vydal své stanovisko, kterým určil řešení sporu. Toto závazné stanovisko nadřízeného orgánu, kterým byl vyřešen rozpor, bylo zapracováno do návrhu územního plánu.

Proces pořizování územního plánu se znovu aktivoval až po volbách do zastupitelstva obce v roce 2010. Prvním krokem nového zastupitelstva bylo obnovení řešení sporu s orgánem ochrany životního prostředí u nadřízeného orgánu – krajského úřadu, který byl zdárně ukončen a závazné stanovisko zapracováno do návrhu územního plánu.

Nové zastupitelstvo vzhledem k vývoji v obci dospělo k závěru, že návrh územního plánu je třeba částečně přepracovat, omezit jeho rozsah, avšak zcela v intencích stávajícího odsouhlaseného návrhu zadání územního plánu. Zastupitelstvo k takovému závěru dospělo i na základě reakcí a postojů obyvatel obce (včetně účastníků řízení – navrhovatelů) a rozhodlo se zadání územního plánu omezit. Na společném jednání o návrhu územního plánu, kde mohlo tehdejší vedení obce (tehdy roli zástupce plnil místostarosta obce) uplatnit připomínky, nebyly žádné připomínky podány. 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 o návrhu územního plánu podle ust. § 50 SZ, má další možnost prakticky až na veřejném projednání podle ust. § 52 SZ, což s ohledem na dynamický charakter přijímacího procesu je pro pořizovatele poněkud svazující.

Dne 27.12.2011 zastupitelstvo obce Černolice schválilo svým usnesením, č. 6-13-2011/ZO, kterou obecnímu úřadu stanovilo, aby doplnilo *Pokyny pro úpravu návrhu územního plánu Černolic po společném jednání* o další požadavky a zajistilo podle nich úpravy návrhu územního plánu po společném jednání. Tato schvalovaná direktiva byla dodatečně měněna a doplňována usneseními zastupitelstva č. 7-15-2012, ze dne 11.4.2012, a č. 8-16-2012, ze dne 12.6.2012. Zastupitelstvo v direktivách nestanovilo časový okamžik, kdy a jakým způsobem mají být tyto uvažované změny provedeny. Změny návrhu územního plánu navržené direktivou a jejími doplňky se dotýkala zájmů veřejnosti, neboť snižovaly rozsah a rozměry nové zástavby.

Jak již bylo uvedeno, pořizovatel, resp. výkonný pořizovatel, nemůže být pokyny zastupitelstva v této fázi procesu pořizování územního plánu vázán a je pouze na jeho uvážení, zda pokyny zohlední či ne, odpovědnost za proces pořizování nese právě on. Zastupitelstvo pořizovatelů pouze svými direktivami ukázalo, jak by měla vypadat výsledná podoba územního plánu. Není tedy pravda, že by zastupitelstvo výkonného pořizovatele zavázalo svými pokyny ke změně návrhu územního plánu, neboť k tomu není ze zákona v této fázi oprávněno a výkonný pořizovatel, jakožto garant, je o oprávnění zastupitelstva v průběhu procesu pořizování územního plánu obeznámen. Zastupitelstvo s ohledem na fázi procesu přijímání územního plánu svůj návrh změny návrhu územního plánu může uplatnit až ve fázi konečného schvalování územního plánu, což by však v tomto případě ve svém důsledku vedlo ke zbytečnému časovému prodlužení a zvýšení finančních nákladů.

Pořizovatel s ohledem na charakter zastupitelstvem navržených úprav územní plán upravil, ačkoli k tomu nebyl v této fázi pořizování územního plánu povinován. Provedené úpravy návrhu územního plánu v žádném případě nešly nad rámec návrhu nebo jemu předcházejícímu návrhu zadání územního plánu. Provedené úpravy souvisely s úpravou výměr nových ploch určených k zastavění a rovněž snížení zastavitelnosti těchto ploch, tj. snížení možného počtu rodinných domů na těchto plochách. Úpravy návrhu územního plánu žádným způsobem nešly nad rámec od samého počátku uvažovaného návrhu územního plánu, nedošlo např. k žádnému rozšiřování zastavitelných ploch, vymezení ploch nových nebo změně jejich účelu, nýbrž naopak plochy byly přijatými pokyny omezeny a stejně tak i možná míra jejich zástavby. **Všechny navržené a provedené úpravy návrhu územního plánu byly provedeny s ohledem a v souladu s politikou územního rozvoje a s územní plánovací dokumentací vydanou krajem.**

Pořizovatel tyto úpravy učinil s ohledem na skutečnost, že žádné z těchto úprav svou podstatou nejdou nad rámec návrhu projektu územního plánu po společném jednání o návrhu územního plánu, tj. že jsou zcela a plně v souladu se stanovisky dotčených orgánů, a upravený návrh územního plánu bude ještě předmětem veřejného projednání, kde se k němu budou moci opětovně vyjádřit dotčené orgány, sousední obce a veřejnost a budou moci být podány stanoviska, námitky a připomínky. **Žádný ze subjektů, které zákon opravňuje se k návrhu územního plánu vyjádřit, nebyl použitým postupem pořizovatele nikterak dotčen.** Pokud by předložený návrh územního plánu byl shledán nedostatečným, tento kontrolní mechanismus ve formě veřejného projednání by pořizování plánu neumožnil dokončit a návrh územní plánu by musel být změněn a proces přijímání územního plánu zčásti zopakován.

Pořizovatel o úpravě návrhu územního plánu rozhodl také s ohledem na zásadu hospodárnosti a účelnosti. Podle § 45 odst. 1 SZ hradí náklady na zpracování územního plánu projektantem obec, která rozhodla o jeho pořízení. Podle ust. § 38 odst. 1, zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně a v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývající ze zákonem vymezené účelnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obecní zřízení při stanovení tohoto pravidla nerozlišuje, zda se jedná o působnost samostatnou nebo přenesenou, a proto je nutno tento zákonný požadavek vztáhnout na oboje uvedené působnosti obce. Jestliže by pořizovatel neprovedl úpravy návrhu územního plánu, které nepředstavovaly jeho podstatnou změnu, ale jednalo se pouze korekce v rámci návrhu územního plánu po společném jednání o návrhu územního plánu a upraveného na základě závěrů

Vyhodnocení společného jednání o návrhu územního plánu Černolic, hrozila po skončení veřejného projednání návrhu územního plánu reálná možnost, že proces pořizování územního plánu se bude opakovat, což by znamenalo prodloužení téměř již 16 let trvající procesu a další nezanedbatelné finanční náklady, které si obec Černolice s ohledem na výši svého rozpočtu nemůže dovolit. Obec by tak zůstala nejen bez územního plánu, který byl několikrát z neopodstatněných důvodů pozdržen a který nezbytně potřebuje pro svůj další úspěšný a kontrolovaný rozvoj, ale navíc by zcela marně a zbytečně vynaložila finanční prostředky obce.

Výše popsaným postupem nebyla porušena ustanovení stavebního zákona. Pořizování územně plánovací je dynamický proces (jak opakovaně ve svých rozhodnutích konstatoval NSS), v jehož průběhu nutně musí docházet ke změnám, které však v tomto případě nebyly zásadního významu, aby muselo dojít k opakování dílčí fáze tohoto procesu, a proces pořizování územního plánu mohl plynule pokračovat. Stavební zákon zvolený postup nezakazuje a nevylučuje a žádný z kroků procesu přijímání tím nebyl vyloučen nebo znemožněn. Žádný ze subjektů oprávněný se k návrhu územního plánu vyjadřovat, podávat stanovisko, námítky nebo připomínky nebyl ve svých právech zkrácen nebo jakkoli dotčen. Úprava návrhu rovněž v žádném případě nevedla k tomu, že by se návrh dostal do rozporu se zákonem nebo že by musela být znovu vyžadována stanoviska dotčených orgánů.

Výše představený běžně probíhající postup odpovídá tomu, co jen potvrdila novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., která zcela změnila ust. § 51 stavebního zákona a upravila proces pořizování územního plánu. Posouzení návrhu krajským úřadem bylo touto novelou shledáno více méně nadbytečné, neboť kontrola návrhu územního plánu krajským úřadem, jakožto nadřízeného orgánu územního plánování, byla zajištěna formou stanoviska již v rámci společného jednání (ust. § 50 stavebního zákona). Nová úprava stavebního zákona tak stanoví, že pokud z výsledků společného jednání vzejde potřeba úpravy návrhu územního plánu, připraví pořizovatel pokyny pro zpracování návrhy, které schválí zastupitelstvo. Pokud se nejedná o natolik zásadní úpravy návrhu územního plánu, může pořizovatel návrh územní plánu předložit k veřejnému projednání. Úprava se snaží minimalizovat nadbytečný formalismus a naopak reflektuje dynamický charakter procesu přijímání a potřebu provádění změn, aniž by bylo nutno neustále opakovat nadbytečně některé fáze procesu, jejichž provedením by se vůbec nic nezměnilo a znamenaly by jen další časové prodloužení a finanční náklady, avšak to vše při zachování možnosti zákonem stanovených subjektů se ke změnám v některé pozdější fázi vyjádřit.

Direktiva byla po posouzení pořizovatelem zpracována do *Pokynů pro úpravu návrhu územního plánu Černolic po společném jednání* a projektant provedl úpravy návrhu územního plánu. Soud ve svém rozhodnutí, č. j. 50 A 7/2013-130, ze dne 7. 5.2013, určil, že tento procesní postup neměl za následek nezákonnost napadeného územního plánu, pouze s jedinou výjimkou v případě plochy Z10a, kde k vlivu na zákonnost dojít mohlo. Soud tedy neurčil, že k nezákonnosti bez dalšího došlo, ale pouze určil, že by dojít mohlo. Stěžovatelka má však za to, že i v tomto jediném případě byla zákonnost zachována.

Na tomto místě je nutno znovu zdůraznit, že změny návrhu územního plánu nešly nad rámec návrhu územního plánu a upravily jej jen nepodstatným způsobem, přičemž změny byly rovněž plně v intencích stanovisek dotčených orgánů a v žádném případě nešly nad jejich rámec. Zůstala

zachována možnost, aby se k těmto nepodstatným změnám vyjádřila veřejnost a dotčené orgány, a to v rámci veřejného projednání podle ust. § 52 stavebního zákona.

V případě plochy Z10a, jejíž výměra činí 9,1 ha (Textová část ÚP, s. 46) sice došlo navrženou změnou k navýšení max. procenta zastavěnosti z 15 % zastavění na 25 % z celkové výměry stavebního pozemku (SJ*75 *Pokynů pro úpravu návrhu ÚP*), avšak zároveň byla stanovena omezení, že v lokalitě Z10a může být postaveno maximálně 30 rodinných domů, a to vždy na pozemku, který má min. 1500 m² (SJ*59 *Pokynů pro úpravu návrhu ÚP*), přičemž zastavěnost pozemku nesmí přesáhnout 375 m². Navýšení procenta zastavěnosti tedy bylo kompenzováno limitací – maximálním počtem domů, které mohou být v dané lokalitě vystavěny, a maximální přípustností zastavěnosti vymezeného pozemku, což ve svém důsledku vedlo ke snížení celkové zastavěnosti lokality. Původní návrh sice počítal s nižším, procentem zastavěnosti, tj. 15 %, ale neobsahoval žádnou limitaci počtu rodinných domů a limitaci maximální zastavěnosti na vymezených pozemcích. Podle původního návrhu by tedy při výměře parcely 1500 m² pro jeden rodinný dům, mohlo být dané v lokalitě postaveno bezmála 60 rodinných domů, tedy téměř dvojnásobek oproti 30 rodinným domům dle připuštěné změny, přičemž celková zastavěnost plochy by podle původního návrhu byla ve výsledku vyšší. Původní návrh neobsahoval omezení zastavěnosti vymezené parcely, naproti tomu nový návrh stanovil maximální zastavěnost pozemku 375 m².

Při kombinaci všech stanovených omezení – každý pozemek pro rodinný dům musí mít výměru min. 1500 m², max. 30 rodinných domů v lokalitě a zastavěnost max. 375 m² každého stavebního pozemku – dojdeme k jednoznačnému závěru, že přijetím změny došlo naopak ke snížení zastavěnosti. Podle původního návrhu tedy mohlo být postaveno cca 60 rodinných domů, každý na pozemku min. 1500 m², kdy by celkový podíl zastavěnosti plochy (při 15 % podílu zastavěnosti) činil 13500 m²; po přijetí změny může být na ploše vzhledem ke stanovené limitaci postaveno max. 30 rodinných domů, přičemž jejich max. výměra zastavěnosti může činit 375 m² (zastavěnost stavebního pozemku max. 25 %, max. ale 375 m²), tj. v součtu 11250 m². Z tohoto porovnání vyplývá, že **navrženou změnou došlo ke snížení zastavěnosti plochy Z10a**. Nelze tedy jen jednoduše poukázat na procentuální zvýšení zastavěnosti lokality a ignorovat jiná závazně stanovená omezení, která toto navýšení kompenzují, resp. limitují, jak učinili účastníci řízení (navrhovatelé). Krajský soud nekriticky převzal tvrzení účastníků řízení (navrhovatelů).

V případě plochy Z10a se změny pohybovaly v rámci zadání územního plánu, resp. došlo k omezení a zpřísnění přípustných limitů a ke snížení zastavěnosti vymezené lokality. Stejně jako v případě zastavěnosti této lokality došlo např. i k omezení přípustné výšky zástavby, která tak ještě mnohem více respektuje krajinný ráz, s nímž i původní limity byly zcela v souladu.

S ohledem na výše uvedené tedy nedošlo k tvrzenému navýšení zastavěnosti v lokalitě Z10a, ale naopak k jejímu ponížení. Názor soudu, že nezákonný dopad přijaté změny nelze vyloučit, je nutno odmítnout. **Změna ve vztahu k lokalitě Z10a obsažená v *Pokynech pro úpravu návrhu ÚP*, které recipovaly direktivu a doplňky přijaté zastupitelstvem obce, se stejně jako ostatní uvažované změny dotýkala zájmů veřejnosti, neboť snižovala přípustnou zastavěnost území. Stejně jako ostatní změny i tato změna tedy nemohla překročit nebo být v rozporu se stanovisky dotčených orgánů a mít vliv na nezákonnost**

územního plánu. Procesní postup neměl ani v případě lokality Z10a za následek nezákonnost napadeného územního plánu, jak soud konstatoval v případě jiných změn.

IV.

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

Soud rozhodl o zrušení 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 a P16, a to z důvodu nevymezení podmínek prostorového uspořádání. Soud při svém rozhodnutí vyšel z úvahy, že v případě nepřijetí regulačního plánu, ztrácí podmínky vymezené pro regulační plán v územním plánu jakýkoli efekt. Závěr soudu vychází z nesprávného právního posouzení.

Soud ve svém rozhodnutí vyslovil obavu, že pokud se proces přijímání regulačního plánu z nějakého důvodu „zadrhne“, stává se tato plocha uplynutím zákonem stanovené lhůty plochou, na níž lze bez dalšího omezení umisťovat stavby i bez pořízení regulačního plánu. Tento názor soudu je nutno odmítnout.

Územní plán stanoví urbanistickou koncepci, na základě které se bude území obce rozvíjet a podle níž budou v návaznosti pořizovány regulační plány nebo bude rozhodováno v územním řízení. Územní plán obce určuje základní regulaci území, vymezuje hranice zastavitelného území obce a musí být zpracován pro celé správní území obce. Představuje relativně obecný nástroj územního plánování, který má za úkol upravit využití území jako celku. **Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb**, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby (ust. § 61 stavebního zákona).

V první řadě je třeba poukázat na dvojí druh regulačního plánu, vydávaného **na návrh** nebo **na žádost** – ust. § 62 odst. 1 stavebního zákona, a odkázat na textovou část územního plánu obce Černolice (část Am, str. 30), kde je uvedeno, že u navržených regulačních plánů **se jedná o regulační plány vydávané na žádost**. Pořízení těchto regulačních plánů z podnětu je možné pouze tehdy, pokud tak rozhodne zastupitelstvo obce. V každém případě se požaduje předložení plánovací smlouvy, pokud zastupitelstvo obce nerozhodne jinak, a předložení dohody o parcelaci v případě, že pozemky v řešeném území nemají jednoho vlastníka.

Regulační plán na žádost lze pořídit pouze tehdy, stanoví-li tak územní plán a je-li jeho součástí zadání regulačního plánu. Žádost o vydání regulačního plánu se podává u příslušného pořizovatele, přičemž přílohou žádosti o vydání regulačního plánu je vždy návrh regulačního plánu upravený dle stanovisek dotčených orgánů. O vydání regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Podle ust. § 43 odst. 2 stavebního zákona mohl územní plán 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 podmínky 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. Zpracování regulačního plánu na žádost a jeho projednání s dotčenými orgány a příslušnou obcí nebo krajem a uplatnění stanovisek dotčených orgánů zajistí žadatel. Územní plán obce Černolice počítá výslovně s vydáním regulačního plánu na žádost. Od okamžiku podání žádosti, musel být regulační plán schválen ve lhůtě 2 let.

K soudem, v jeho rozhodnutí vyjádřeným hypotetickým obavám, týkající se možného „zadrhnutí“ procesu přijímání regulačního plánu, je nutné rovněž odkázat na rozsudek NSS, č. j. 4 Ao 7/2011-75 ze dne 27.1.2012. Soud k regulačnímu plánu na žádost uvádí, že vzhledem k tomu, že zadání regulačního plánu je součástí územního plánu a vzor žádosti o vydání regulačního plánu je upraven v příloze č. 10 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, odpadá obava, že by počátek uvedené lhůty (tj. 2 let) neomezeně oddaloval. Stavební zákon stanovuje dvouletou lhůtu a má ji za dostatečnou lhůtu, během níž má být regulační přijat. Navíc v případě regulačního plánu na žádost lhůta začíná běžet až od okamžiku podání úplné žádosti. Teprve v okamžiku, kdy je žádost zcela kompletní a bez chyb, může začít běžet dvouletá lhůta. Úplnost a bezchybnost žádosti zaručuje, že během zákonem stanovené lhůty nemohou nastat zásadní komplikace nebo problémy, které by bránily přijetí regulačního plánu. Hypotetické úvahy o tom, že se proces přijímání regulačního plánu může „zadrhnout“ nejsou ničím odůvodněné. Stěžovatelka má za to, že bylo postupováno zcela v intencích zákona.

Soud ve své argumentaci odkazuje na čl. II. bod 5 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon, pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování v ploše vymezené v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb., pokud není v územním plánu uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu. Ust. § 42 odst. 2 nově určilo (s účinností od 1.1.2013), že v případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu.

Zákon č. 350/2012 Sb. však nabyl účinnosti až dne 1.1.2013 a opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán obce Černolice, bylo usnesením zastupitelstva obce vydáno již dne 19.12.2013. Zpracování podmínek pro vydání regulačního plánu a případné lhůty pro vydání by tedy měly být posuzovány s ohledem na právní úpravu platnou v době přijímání a vydání územního plánu.

V souvislosti se lhůtami pro vydání regulačního plánu je třeba rovněž upozornit na ust. § 55 odst. 1 stavebního zákona, týkající se vyhodnocování územního plánu a jeho změny, které soud zcela opominul. Podle tohoto ustanovení předloží pořizovatel zastupitelstvu obce **nejpozději do 4 let po vydání územního plánu** a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. **Pokud by z nějakého důvodu hrozilo, že nedojde k přijetí regulačního plánu ve lhůtě 4 let (tj. lhůtě stanovenou až zák. č. 350/2012 Sb.), tj.**

ještě před jejím uplynutím („nejpozději do 4 let po vydání územního plánu“), nedílnou součástí zprávy předkládané pořizovatelem by byly pokyny pro zpracování územního plánu, které by minimálně spočívaly ve stanovení, resp. prodloužení, lhůty pro pořízení regulačního plánu tak, aby do doby jeho pořízení zůstaly plochy, pro které je regulační pořizován, nezastavitelným územím.

Pokud by vlastník pozemku z nějakého důvodu neměl zájem, či by způsoboval prodlení, aby nedošlo k přijetí regulačního plánu ve lhůtě 4 let, může zastupitelstvo obce rozhodnout o pořízení regulačního plánu z podnětu [viz Textová část územního plánu, část Am), s. 30]. Tím lze dosáhnout odvrácení stavu, který soud bezdůvodně předpokládá.

Obec má tedy k dispozici přinejmenším dva nástroje, jak zajistit, aby byl regulační plán přijat a byly pro vymezené plochy a plánovanou zástavbu splněny regulativy předpokládané územním plánem.

Obec Černolice z pochopitelných důvodů po přijetí územního plánu, který obsahuje požadavky na vydání regulačních plánů pro některé vymezené plochy, má zájem na vydání územním plánem předpokládaných regulačních plánů, aby byl zajištěn žádaný a sledovaný koordinovaný rozvoj obce, není zde tedy dán důvod pro soudem uvažované hypotetické neodůvodněné „zadržnutí“, a obec má rovněž i shora uvedené zákonné nástroje v rámci vyhodnocování územního plánu podle ust. § 55 odst. 1 stavebního zákona, jak udržet a prosadit zamýšlené regulativy, pokud by náhodou došlo k soudem nastíněné situaci, proces přijímání regulačního plánu se zadrhl a hrozilo by uplynutí lhůty pro vydání regulačních plánů.

Soud ve svém rozhodnutí vůbec nezohlednil skutečnost, že pokud by skutečně došlo k soudem nedůvodně uvedenému scénáři a regulační plán pro plochy, kterým přijetí regulačního plánu předepisuje územní plán, nestávají se plochy bez dalšího územím, kde lze neomezeně umístit stavby. Území, kde by nebyl přijat územním plánem předepsaný regulační plán, se bude řídit regulativy předepsanými pro plochy, pro které územní plán přijetí regulačního plánu nepodmiňoval. **V případě, že by z jakéhokoli důvodu podmínka přijetí regulačního plánu padla, nebyla by splněna podmínka prostorového uspořádání „pro plochy, u nichž se nepožaduje pořízení regulačního plánu“, protože pak by i pro plochy s uvažovaným regulačním plánem platily regulativy plochy BI bezezbytku** (Textová část ÚP, s. 16–17) a vymezené plochy by byly i přesto dostatečně regulovány.

Rovněž je nutno odmítnout názor soudu, že by plochy typu BI – rodinné bydlení – nebyly prostorově regulovány. V určeném využití se jasně hovoří o rodinných domech, které reguluje ust. § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a rovněž Textová část ÚP, s. 16–17.

Skutečnost, že v kapitole Af3) územního plánu – Podmínky pro využití ploch vč. základních podmínek prostorového uspořádání (tzv. regulativy) – jsou podmínky prostorového uspořádání stanoveny jen pro plochy, u nichž se nepožaduje pořízení regulačního plánu, je právě z důvodu stanovení podrobnějších podmínek uvedených v zadání regulačních plánů. Tím, že v zadání regulačních plánů je požadováno splnění v zásadě přísnějších podmínek, byly plochy

z regulačních plánů ze všeobecných podmínek u regulativů ploch BI vyňaty, aby nedocházelo k případným nejednoznačnostem ve výkladu těchto podmínek. Povinnost vymezit podmínky využití těchto ploch tímto postupem není nesplněna, neboť pro dotčené plochy je požadavek pořízení regulačního plánu nezbytnou podmínkou a jak bylo výše ukázáno, obec má k dispozici nástroje, kterými územním plánem stanovené podmínky pro regulační plány může prosadit a nehrozí uplynutí lhůt pro vydání regulačních plánů. Dokud nebudou regulační plány pro dané plochy přijaty, na čemž má obec Černolice eminentní zájem, zůstávají plochy, kde je podmínkou vydání regulačního plánu, nezastavitelným územím.

Přenesení prostorových regulativů do regulačního plánu je v souladu se zákonem, ust. § 43 odst. 1 a 2 stavebního zákona, přičemž stanovení plošného a prostorového uspořádání, tj. urbanistické koncepce, je splněno – je jednoznačně předepsána výstavba rodinných domů – a nástroji územní plánu plně zajištěno. Dle názoru výkonného pořizovatele územního plánu musí být prostorové regulativy stanoveny v regulačním plánu, neboť pro jeho zpracování se používá odlišných vstupů než u územního plánu (zaměření polohopisné a výškopisné, měřítko mapových podkladů 1:500 až 1:1000) a vzhledem k požadavkům zadání regulačního plánu (výhled na Černolické skály, přírodní park Brdy, ochrana krajinného rázu atd.).

Soud ve svém rozhodnutí určil, že ačkoli územní plán pro vymezené plochy počítá s přijetím regulačního, který stanoví přísné regulativy (mnohem přísnější, než ve zbývajících plochách, které jsou upraveny pouze územním plánem a kde se s vydáním regulačního plánu nepočítá). Regulační plán stanovuje přísnější a podrobnější podmínky a bez jeho přijetí a schválení jsou plochy, kde je počítáno s regulačním plánem, nezastavitelné. Regulační plán je regulačním plánem na žádost, tudíž, pokud o něj není zažádáno, zůstávají plochy nezastavitelnými, a to bez časového omezení. Konstrukce soudu, že plochy, kde je počítáno s vydáním regulačního plánu, musí být stejně jako ostatní plochy, kde se s vydáním regulačního plánu nepočítá, prostorově vymezeny a stanoveny podmínky využití vymezených ploch, vychází pouze z toho, že pokud by nebyl regulační plán přijat ve lhůtě, podmínky v něm stanovené ztrácí smysl a na ploše by pak bylo možné umístit stavby i bez pořízení regulačního plánu. Soudem vyvozovaný požadavek vymezení podmínek prostorového uspořádání ploch v územním plánu při současném podmínění využití plochy pořízením regulačního plánu není odůvodněný, přičemž soud při svých závěrech vychází ze zák. č. 350/2012 Sb., který však nabyl účinnosti 1.1.2013, tedy až po přijetí územního plánu a vydání předmětného opatření obecné povahy (rozsudek soudu, str. 21).

Vyhláška č. 500/2006 Sb. v části I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 stanoví, že textová část územního plánu má obsahovat mj. stanovení podmínek pro využití ploch nebo pokud je to možné podmínek prostorového uspořádání. Územní plán tak tedy může určit (i s ohledem na ust. § 43 odst. 1 a 2 stavebního zákona), že tyto podmínky budou stanoveny regulačním plánem, přičemž územní plán zároveň určí jeho zadání a jasnou podobu regulačního plánu vymezením přísných regulativů. Jestliže do vydání regulačního plánu je vymezená plocha, pro niž je dána povinnost pořízení regulačního plánu, považována za nezastavitelnou, duplicitní vymezení v územním plánu a regulačním plánu je nadbytečné a neúčelné. Přísné a podrobné regulativy, resp. zadání regulačního plánu, obsažené v územním plánu pro vydání regulační plán byly v případě územního plánu obce Černolice řádně projednány a byly do nich zapracovány požadavky vzešlé z jednání.

Není pravda, že by pro plochy, kde je povinnost pořízení regulačního plánu, nebyly podmínky prostorového uspořádání stanoveny; stanoveny jsou zadáním regulačního plánu.

Územní plán obce Černolice již předem počítal s přijetím regulačních plánů pro vybrané plochy, přičemž v územním plánu předem stanovil zadání regulačních plánů ve formě přísných regulativů. Nesprávná konstrukce soudu, že zde existuje možnost, že regulační plány pro konkrétní vymezené plochy nemusí být za hypotetických předpokladů přijaty, vedly soud k závěru, že tyto plochy nemají vymezené podmínky prostorového uspořádání. Obec má zákonné prostředky, jak prosadit přijetí regulačních plánů, aniž by hrozilo uplynutí lhůt pro jejich přijetí. **Územně plánovací dokumentace – územní plán, obsahující přísné regulativy pro předpokládané regulační plány, které vymezují prostorové uspořádání dané plochy, dostatečně a v souladu se zákonem a prováděcími vyhláškami určila prostorové uspořádání a limity a není zde tedy dán důvod pro zrušení v textové i grafické části ploch typu – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské, jejichž zástavba byla podmíněna pořízením regulačního plánu, tj. plochy Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b a P16.**

V.

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

Soud ve svém rozhodnutí ve vztahu k ploše Z10a zpochybnil přijatelnost vymezení plochy Z10a, což stěžovatel musí důrazně odmítnout. Soud sice konstatoval, že vymezená plocha Z10a je zcela v souladu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování, resp. že nelze konstatovat rozpor plochy Z10a s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování. Soud má bez dalšího za to, že vymezení plochy Z10a nebylo dostatečně odůvodněno, s čímž stěžovatelka nesouhlasí.

K souladu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování vydal dle ust. § 51 stavebního zákona krajský úřad souhlasné stanovisko. To však nebylo dle názoru soudu dostatečně odůvodněné, což však může napravit odůvodnění územního plánu pořizovatelem. Je nutné odmítnout názor soudu, že plocha Z10a v rámci posouzení proporcionality přijatého řešení neobstojí v kritériu potřebnosti a že by plocha zvýšenou měrou narušovala krajinný ráz a kolidovala s ochranným pásmem lesa. Stanoviska dotčených orgánů žádný takový rozpor nekonstatovala.

Soud konstatoval, že není-li stanovisko dotčeného orgánu dostatečně odůvodněno a je nepřezkoumatelné, může toto nahradit pořizovatel územního plánu. Soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování posuzuje dle ust. § 51 stavebního zákona krajský úřad. Dle názoru soudu krajský úřad své stanovisko dostatečně neodůvodnil, když konstatoval, že mezi politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování a návrhem územního plánu není shledán žádný rozpor.

Pořizovatel územního plánu soulad s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování odůvodnil v odůvodnění územního plánu [bod Ca1)], kde byl návrh územního plánu konfrontován s Politikou územního rozvoje ČR 2008, Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje a Programem rozvoje územního obvodu Středočeského kraje. Vzhledem ke skutečnosti, že ani jedna z těchto nástrojů územního plánování ve vztahu k území obce nestanovoval žádné požadavky nebo omezení, což bylo v každém jednotlivém uvedeno, s výjimkou nadregionálního biokoridoru ÚSES NK 56, který návrh územního plánu respektoval, mohl být konstatován soulad s těmito nástroji územního plánování. Odůvodnění obsažené v odůvodnění územního plánu je přezkoumatelné a dostatečně nahrazuje soudem vyvozené pochybení krajského úřadu.

Ve vztahu k ploše Z10a a jejímu odůvodnění se soud omezil pouze na odůvodnění v části Ci4) odůvodnění územního plánu, přičemž soud jako jediný argument uvádí návaznost na inženýrské sítě a zcela opomíjí argumenty stěžovatelky. Z části Ci4) odůvodnění územního plánu ovšem dále vyplývá, že výstavba v této lokalitě je podložena urbanistickou studií s komplexním urbanistickým řešením., které předpokládá výstavbu mateřské školky a další občanskou vybavenost, a to vzhledem k tomu, že v obci dosud žádná taková zařízení občanského vybavení (školy, zdravotnictví, sociální služby, stravování) nejsou a je třeba zvážit veřejný zájem o další pilíře udržitelného rozvoje obce. Plocha logicky navazuje na inženýrské sítě a budovanou kanalizaci s napojením na systém obec Všenory a čističku odpadních vod Dobřichovice. (Je zřejmé, že lokace plochy umožňuje snadné a nenákladné napojení na infrastrukturu.) V odůvodnění územního plánu je dále uvedeno, že při zpracování návrhu byly respektovány zásady přednostního využití volných ploch v rámci zastavěného území (např. plochy (Z9a, Z2a nebo P16) a dále ploch bezprostředně navazujících, při současném zohlednění limitů a urbanistické koncepce [část Ca9]). Jakkoli plocha Z10a se zdá být odtržená od jádra obce, její výsledná poloha odpovídá stanoveným regulativům a plánovaná zástavba nenarušuje krajinný ráz, jak soud ve svém rozhodnutí bez dalšího uvádí. Vymezená plocha je součástí předpokládaného severovýchodního rozvoje obce a má přispět k rozšiřování a rozvoji služeb ve vazbě na potenciál rekreace a cestovního ruchu, přičemž vzhledem k umístění plochy nebude zatěžována nevyhovující síť místních komunikací v obci a současně obec nebude muset ze svého rozpočtu investovat do rozvoje místních komunikací.

Na podporu vymezené plochy Z10a je rovněž nutné uvést i historické souvislosti. Sousedící obec Všenory, která leží severně od obce Černolice a jejímž směrem se obec Černolice prostřednictvím plochy Z10a rozvíjí, byla až do roku 1922 součástí obce Černolice. Plánovaný rozvoj obce Černolice směrem k obci Všenory, kde se nachází i škola pro děti z obce Černolice, má tedy své logické opodstatnění, neboť zamýšlená občanská vybavenost umístěná na ploše Z10a by byla snadno přístupná i obyvatelům obce Všenory. Severovýchodním směrem od centra obce Černolice rovněž stávala i usedlost Nový Dvůr, na kterou navazovala i další zástavba, včetně dnešní obce Všenory. Rozvoj obce Černolice severovýchodním směrem má své historické kořeny a rozvoj obce tímto směrem je i v současné době a i do budoucna zcela oprávněný a oddůvodněný.

Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem. Účastníci řízení

(navrhovatelé) neprokázali, že by lokalita Z10a jakkoli omezila jejich soukromé zájmy nebo že by zde existoval zřejmý nepoměr mezi navrženým využitím území a z toho plynoucího omezení vlastníka nemovitosti, lze-li vůbec nějaké konstatovat. Odůvodnění vymezení plochy Z10a v odůvodnění územního plánu je jasné a dostačující. Zájmy ochrany přírody a krajiny, včetně souladu s krajinným rázem (podpořené dodatečným snížením přípustné výšky staveb), zajišťují požadavky stanovené již při zpracování samotné urbanistické koncepce lokality (vysoký podíl zelených ploch a zeleně, nadstandardně velké pozemky a omezení přípustné zástavby, resp. počtu rodinných domů). Záruku splnění dalších i podrobnějších a detailnějších požadavků pak představuje regulační plán, jehož pořízení je pro výstavbu v dané ploše zásadní podmínkou; do doby jeho přijetí se jedná o nezastavitelnou plochu.

Soudem v jeho rozhodnutí uvedené konstatování, že je ponecháno nezodpovězeno příliš mnoho otázek logicky zpochybňující přijatelnost vymezení sporné plochy, je nutno odmítnout a stěžovatelka s tímto názorem soudu rozhodně nesouhlasí. Stěžovatelka má za to, že územní plán dostatečně odůvodnil soulad vymezených ploch, včetně napadané plochy Z10a, s vyššími územně plánovacími nástroji, přičemž soulad konstatoval ve svém stanovisku i krajský úřad (ust. § 51 stavebního zákona). Územní plánování představuje složitý a komplexní proces, přičemž jeho výsledná podoba by měla vyvážit zájmy soukromé a veřejné. Je zřejmé, že vždy bude docházet k tomu, že některé zájmy budou upřednostněny na úkor jiného, avšak vždy se však musí jednat o přiměřené a odůvodněné zásahy. V případě lokality Z10a nedochází k účastníky řízení (navrhovatelé) tvrzeným zásahům do jejich soukromé sféry, naopak je zde prosazován veřejný zájem, který je podobně jako vymezení plochy jednoznačně územním plánem definován a odůvodněn.

Požadavek soudu, aby si stěžovatelka obstarala doplnění stanoviska krajského úřadu podle ust. § 51 stavebního zákona, tak není opodstatněný. **Územní plán obce Černolice, včetně plochy Z10a, je zcela v souladu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje a se zásadami územního plánování a vymezení či potřebnost jednotlivých ploch je v územním plánu dostatečně odůvodněno.**

VI.

Vymezení ploch Z9a, P1a, P1b a Z2a

Soud obdobně jako v případě plochy Z10a odkázal na důvody nevymezení prostorové a plošné regulace dotčených ploch pro případ nevydání regulačního plánu. Soud stejně jako v případě plochy Z10a nedůvodně předpokládá nepřijetí regulačních plánů, které jsou pro tyto plochy územním plánem závazně předepsány. Územní plán stanoví, že až do doby pořízení regulačních plánů pro předmětné plochy zůstávají tyto plochy nezastavitelným územím. Územní plán v části Am) určil, že u vymezených ploch se jedná o regulační plány vydávané na žádost, přičemž pořízení regulačních plánů z podnětu je možné pouze tehdy, pokud tak rozhodne zastupitelstvo obce. v každém případě se však požaduje předložení plánovací smlouvy, pokud zastupitelstvo obce nerozhodne jinak, a předložení dohody o parcelaci v případě, že pozemky v řešeném území nemají jednoho vlastníka.

V zadání regulačních plánů se požaduje splnění v zásadě mnohem přísnějších a podrobnějších podmínek, a proto došlo k vynětí ploch, pro které je uloženo přijetí regulačního plánu, ze všeobecných podmínek u regulativů ploch BI, aby nedocházelo k případným nejednoznačnostem ve výkladu těchto podmínek. Povinnost vymezit podmínky, jak ve svém rozhodnutí požaduje soud, je splněna. Přijetí regulačního plánu podle podmínek (regulativů) stanovených v územním plánu, je pro předmětné vymezené plochy podmínkou.

Jak bylo již výše uvedeno, neodůvodněná obava soudu, že pokud nebudou regulační plány pro předmětné plochy přijaty, nebude výstavba na těchto plochách regulována, není na místě. Podle stavebního zákona má obec v současnosti k dispozici přinejmenším dva nástroje, jak zajistit, aby byly regulační plány řádně a včas přijaty. Prvním nástrojem je skutečnost, že se jedná o regulační plány vydávané na žádost, přičemž obec má v územním plánu vyhrazenou možnost rozhodnout o pořízení regulačního plánu z podnětu. Pokud nedojde v zákonem stanovené lhůtě ze strany vlastníka pozemku k podání žádosti o vydání regulačního plánu, rozhodne zastupitelstvo v zájmu obce a občanů obce o pořízení regulačního plánu z podnětu. Druhým nástrojem je podle ust. § 55 stavebního zákona tzv. vyhodnocování územního plánu, kdy obec ještě před uplynutím zákonné lhůty, během níž má být regulační plán na žádost vydán, tj. v předstihu, může v rámci vyhodnocování územního plánu do návrhu zprávy uložit pokyn pro zapracování změny územního plánu, která by minimálně spočívala (může dojít i ke zpřísnění požadavků pro regulační plán) ve stanovení, resp. prodloužení, doby tak, aby plochy do pořízení regulačního plánu zůstaly nadále nezastavitelné. Vyloučena v zásadě není ani kombinace obou nástrojů.

Stěžovatelka má za to, že prostorové vymezení a plošná regulace předmětných ploch bylo splněno a odpovídá požadavkům zákona a není zde tak dán důvod pro jejich zrušení.

VII.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

Účastníci řízení (navrhovatelé) ve svém návrhu poukázali na údajnou nepřezkoumatelnost, nesrozumitelnost a nezákonnost rozhodnutí o námitkách. Stěžovatelka má za to, že námitky jednotlivých podatelů byly řádně vypořádány a odůvodněny a rovněž rozhodnutí o námitkách bylo přijato zcela v souladu se zákonem. Krajský soud se ve svém rozhodnutí omezuje jen na obecný odkaz na své závěry vyslovené v předchozích částech usnesení, aniž by se námitkami, potažmo rozhodnutím o námitkách, jakkoli blíže zaobíral nebo své rozhodnutí týkající se zrušení rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Stěžovatelka má za to, že se s námitkami vypořádala odpovídajícím a především zákonným způsobem a rozhodnutí o námitkách splňuje veškeré požadavky stanovené zákonem. Námitky byly vypořádány stejně jako v případě jiných přijatých a platných územních plánů. Stěžovatelka má za to, že veškerá stanoviska dotčených orgánů byla řádně odůvodněna, potažmo odůvodnění obsahuje samotný územní plán.

VIII.

K aktivní procesní legitimitaci navrhovatelů

Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

Koncepce ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. je založena **na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy** (NSS, 2 Ao 2/2006-62). Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoli proti procesu jeho přijímání. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem. Za věcně projednatelný návrh tedy nelze považovat takový návrh, v němž navrhovatel pouze tvrdí pouze dotčení na svých právech. Navrhovatelé (účastníci řízení) musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy. **Pokud hmotněprávní sféra navrhovatelů zjevně nemohla být nebo její dotčení je velmi nepravděpodobné, není dána aktivní procesní legitimace k podání návrhu a návrh musí být proto odmítnut.**

Navrhovatelé tvrdí, že jejich práva byla dotčena plochou označenou v územním plánu Z10a, ačkoli její vzdálenost ve většině případů je přes 750 metrů od jejich nemovitosti. V tomto případě navrhovatelé tvrdí, že vymezená plocha svou „blízkostí“ může zasáhnout do jejich práv, zatímco ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy naopak argumentují tím, že plocha je příliš vzdálená od obce, že prakticky již není její součástí.

Plocha Z10a sousedí, s výjimkou luk na p. č. 283/11–13, výhradně s pozemky ve vlastnictví stejného subjektu, který vlastní celou lokalitu Z10a. Užívání zmíněných pozemků p. č. 283/11–13 jako louky nebo pastviny nemůže být plánovanou výstavbou na Z10a jakkoli narušena nebo omezena. Totéž se týká pozemků navazujících. **V tomto směru tedy nemůže právo aktivní legitimace vznášet námitky proti ploše Z10a svědčit žádnému z navrhovatelů.**

Účastníky řízení (navrhovatelé) v návrhu některé tvrzené údaje týkající se vzdálenosti jejich nemovitosti od vymezené plochy, kterou mělo být zasaženo do jejich práv, je nepravdivá. Nemovitost účastníka řízení (navrhovatele) b) není v bezprostřední blízkosti plochy Z2a, ve skutečnosti je vzdálena přibližně 500 metrů a mezi oběma nemovitostmi se nachází zástavba obce. Podobně nemovitost účastníka řízení (navrhovatele) n) není v bezprostřední blízkost plochy Z2a, je od ní přibližně 150 metrů a rovněž mezi nimi je zástavba obce. Obdobně mezi nemovitostí účastníka řízení (navrhovatele) h) a plochou Z2a je zástavba a vzdálenost činí více než 30 metrů. Obecně vzdálenost nemovitostí účastníků řízení (navrhovatel) k většině

vymezených ploch, které byly podaným návrhem napadeny, nemohou mít vliv na práva účastníků řízení (navrhovatelů) a zasahovat do jejich práv.

Stěžovatelka má za to, že účastníky řízení (navrhovatelé) tvrzený údajný zásah do jejich práv je jen zdánlivý a existencí opatření obecné povahy hmotněprávní sféra navrhovatelů nemůže být dotčena, a účastníci řízení nemají aktivní procesní legitimaci k podání návrhu dle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.

Soud ve svém rozsudku dokonce připustil možnost, že někteří navrhovatelé nemusí splňovat podmínku aktivní procesní legitimace, avšak s ohledem na názor soudu, že i pokud by došlo k vyloučení některých navrhovatelů, vždy zůstane alespoň jeden navrhovatel, jehož dotčení bez podrobného zkoumání nelze vyloučit. Stěžovatelka má za to, že soud měl za povinnost zkoumat legitimaci každého účastníka řízení (navrhovatele) zvlášť, a to i s ohledem na skutečnost, že podle počtu účastníků řízení (navrhovatelů), kteří podali návrh, soud přiznal celkovou výši náhrady nákladů řízení. Tím, že se soud primárně nevypořádal s aktivní procesní legitimací každého jednotlivého účastníka řízení (navrhovatele), mohl v důsledku toho přiznat náhradu nákladu řízení i účastníku řízení (navrhovatelé), jehož návrh měl být odmítnut, resp. odmítnout v části týkající se zrušení opatření obecné povahy.

Obec Černolice je nevelkou obcí, disponující jen omezeným rozpočtem. Sám soud v závěru svého rozhodnutí uvádí, že stěžovatelka je malou obcí a celková úhrada nákladů by byla pro ni nepřiměřeně zatěžující. Právě i s ohledem na tuto skutečnost se měl soud maximálně snažit zjistit, zda skutečně všichni navrhovatelé splňují podmínku aktivní procesní legitimace. Soud konstatoval, že k dosažení úspěchu navrhovatelů nebylo potřeba, aby návrh podávalo tolik navrhovatelů. Tím, že soud přiznal všem navrhovatelům náklady řízení, ačkoli jejich návrhy a argumentace byly v zásadě zcela totožné, soud umožnil navrhovatelům, aby na obec mohli vyvíjet nepřiměřený tlak a úhrada nákladů i přes určité snížení stále pro obec představuje zvýšenou zátěž.

IX.

Závěr

S ohledem na výše uvedené má stěžovatelka za to, že procesní postup stěžovatelky neměl za následek nezákonnost napadeného územního plánu, a to ani v jedné z vymezovaných ploch (Z2a, Z9a, Z10a, Z23a, P1a, P1b, P1d a P16). V případě napadené plochy Z10a došlo k přijetí změny v rozsahu všech stanovisek dotčených orgánů a změny nešly nad jejich rámec, naopak přijatými změnami došlo ke zpřísnění požadavků a k limitaci podílu zastavěnosti dané plochy.

Stanovením regulativů, resp. podrobného vymezení zadání regulačních plánů pro vymezené plochy, v územním plánu splňuje zákonný požadavek určení podmínek prostorového uspořádání a určení využití vymezovaných ploch, pro které územní plán stanovil jako nezbytnou podmínku přijetí regulačního plánu, a není zde dána jakákoli důvodná pochybnost, že by regulační plány nebyly přijaty, resp. že by pro plochy, pro které je stanovena podmínka přijetí regulačních plánů, nebyly regulační plány schváleny

v zákonné lhůtě, jak vyvodil krajský soud. Tyto hypotetické a neodůvodněné obavy předestřené krajským soudem v jeho rozhodnutí vylučuje skutečnost, že územní plán počítá s vydáváním územního plánu na žádost. Pokud by vlastník pozemku, pro který má být regulační plán přijat, žádost o vydání regulačního nepodal, může obec být regulační plán rozhodnutím zastupitelstva pořízen z podnětu, čímž je zajištěno, že regulační plán bude pro danou plochu přijat. Obec může v rámci vyhodnocování územního plánu (ust. § 55 stavebního zákona) a jeho změny navíc lhůtu pro přijetí regulačního plánu stanovit delší, resp. ji účelně prodloužit, a zajistit, že nedojde k uplynutí zákonné lhůty stanovené pro pořízení regulačního plánu.

Přijatý územní plán splňuje požadavek zákona na soulad s politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje a zásadami územního plánování. Územní plán soulad vymezených ploch s územně plánovacími nástroji dostatečně odůvodňuje, a to i v případě napadené plochy Z10a. Všechny vymezené plochy jsou rovněž v souladu se stanovisky dotčených orgánů a není zde dán důvod pro jejich zrušení.

Napadené rozhodnutí o námitkách bylo vydáno v souladu se zákonem, obsahuje odůvodnění a je přezkoumatelné.

S ohledem na výše uvedené důvody stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že:

- I. Rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 7.5.2013, č. j. 50 A 7/2013-130, se ve výroku I. II. a IV. zrušuje a vrací se mu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

- II. Účastníci řízení jsou povinni společně a nerozdílně uhradit stěžovatelce náhradu nákladů řízení, a to k rukám právního zástupce stěžovatelky na bankovní účet č. 573940403/0300 vedený u ČSOB.

Obec Černolice