



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 Mgr. Josefa Straky ve věci

navrhovatele: **a) M. P.**

bytem x

b) P. V.

bytem x

obě zastoupeny advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni: **obec Modletice**

sídlem Modletice 6, 251 01 Modletice

zastoupena advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.

sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – Změny č. 11 Územního plánu obce Modletice, schválené usnesením Zastupitelstva obce Modletice ze dne 6. 2. 2019, č. 2/2/2019,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – Změna č. 11 Územního plánu obce Modletice, se ruší v rozsahu textové a grafické části vymezující plochu Z11-3, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno pořízením regulačního plánu, a to včetně zadání regulačního plánu RP1, a to s účinností od 22. 2. 2023.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

1. Navrhovatelky se společným návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslaným dne 21. 2. 2020, domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadená změna“), a to v části stanovící pro plochu Z11-3 pořízení regulačního plánu z podnětu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

2. Navrhovatelky uvádějí, že jsou spoluvlastnicemi pozemku p. č. x v katastrálním území M. u D. a obci M., na jehož části o rozloze cca 0,75 ha byla již změnou č. 9 Územního plánu obce Modletice v roce 2013 vymezena nově zastavitelná plocha smíšeného obytného území (OS), tehdy jako lokalita 9/5 (dále též „sporný pozemek“). Na odpovídající část svého pozemku o rozloze cca 0,9 ha navrhovatelky uzavřely 31. 1. 2018 smlouvu o budoucí kupní smlouvě se společností M. s. r. o. (dále jen „developer“), která zahájila projektovou přípravu záměru výstavby objektů k bydlení vycházejících z regulativů platných v dané lokalitě, na niž vynaložila již statisíce korun. Napadenou změnou však odpůrkyně nečekaně i přes jejich námitky pro sporný pozemek jako součást plochy Z11-3 stanovila podmínku pro rozhodování o změnách v území v podobě pořízení regulačního plánu z podnětu (RP1 – M. – obytné území 1), a to s excesivně dlouhou lhůtou pro jeho pořízení v trvání 6 let. Navrhovatelky jsou přesvědčeny, že tímto postupem odpůrkyně nezákonně a nepřiměřeně zasáhla do jejich vlastnického práva a do práva na legitimní očekávání výkonu veřejné moci v souladu se zásadami dobré správy.
3. Navrhovatelky v první řadě namítají, že důsledkem napadené změny bude zastavení jakéhokoliv stavebního rozvoje nemovitostí v ploše Z11-3 až na dobu 6 let. Poukazují na to, že podle § 62 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“) o pořízení regulačního plánu z podnětu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, přičemž ve svém rozhodování není nijak omezeno. Navrhovatelky tak nemohou proces pořízení regulačního plánu nijak urychlit a není vyloučeno, že sporný pozemek bude fakticky zablokovan po celých 6 let, protože na vydání regulačního plánu v době kratší 6 let neexistuje právní nárok. Regulační plán na podnět tak do práv navrhovatelek zasahuje podstatně více než regulační plán na žádost, který by jim umožnil iniciovat jeho pořízení. Sporný pozemek navrhovatelek má hodnotu v řádu desítek milionů Kč a stanovením podmínky pořízení regulačního plánu z podnětů došlo k jeho výraznému znehodnocení, které představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva zaručeného čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Za maximální přiměřenou lhůtu lze podle navrhovatelek považovat s přihlédnutím k ustanovením § 102 odst. 4 stavebního zákona a bodu 5 čl. II zákona č. 350/2012 Sb. lhůtu 4 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, omezení v trvání 6 let je však neproporcionální. Lze též poukázat na obdobnost důsledků stanovené podmínky a územní rezervy a na to, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, vzniká v případě blokace pozemku soukromého vlastníka pro stavební činnost územní rezervou vlastníkoví nárok na kompenzaci za omezení vlastnického práva.
4. Podle navrhovatelek je přitom potřebnost podmínky pořízení regulačního plánu v ploše Z11-3 (stejně jako u dalších ploch řešených napadenou změnou) v napadené změně zcela nezodůvodněná. Navrhovatelky mají za to, že ani neexistuje žádný legitimní důvod pro stanovení takové podmínky. Přitom poukazují na to, že v roce 2013 byl sporný pozemek vymezen jako zastavitelná plocha náhradou za jinou, stejně velkou část pozemku navrhovatelek, která byla ze zastavitelných ploch vyřazena, s argumentací, že jde o místo vhodnější pro funkci bydlení z hlediska kompaktního tvaru zástavby i napojení na dopravní a technickou infrastrukturu obce, přičemž dojde k záboru méně hodnotné zemědělské půdy. Rozhodování v území přitom tehdy nebylo podmíněno pořízením regulačního plánu, naopak územní plán považoval lokalitu za vhodnou k zástavbě, jelikož nemění koncepci veřejné infrastruktury ani nevyvolává požadavky na její změnu. Od roku 2013 přitom na sporném pozemku nedošlo k žádné změně, kterou by bylo možné požadavek regulačního plánu odůvodnit. Tvrzení odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách, podle něž se územní plánování musí přizpůsobovat změnám v území, a proto byl nově stanoven požadavek pořízení regulačního plánu, je podle navrhovatelek nepodložené, neboť v žádné části odůvodnění napadené změny nelze nalézt konkrétní důvody, které by se vztahovaly právě k lokalitě Z11-3. V odůvodnění zmiňovaný nově přijatý názor odpůrkyně, že je třeba budoucí zástavbu v této ploše regulovat podrobnějším nástrojem územního plánování, je pouhým

tvrzením bez jakéhokoliv odůvodnění. Pokud chtěla odpůrkyně takto postupovat, měla tuto podmínku stanovit již při vymezení sporného pozemku jako zastavitelné plochy. Vysvětlení přijatého řešení v napadené změně je podle navrhovatelek paušální, postrádá rozhodovací důvody, a jako takové je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

5. Navrhovatelky dále brojí proti tomu, že zadání regulačního plánu RP1 počítá s tím, že bude obsahovat celou řadu omezujících podmínek (návrh soustavy veřejných prostorů, rozčlenění území na stavební pozemky, určení trasování pozemních komunikací a jejich uspořádání apod.), které mohou zcela znemožnit umístění zamýšleného záměru investora. Nadto když se investor obrátil na odpůrkyni se žádostí o jednání o podmínkách regulace sporného pozemku, tak obdržel přípis starosty ze dne 29. 3. 2019, v němž byly k podmínkám plynoucím ze zadání regulačního plánu v napadené změně doplněny základní požadavky obce k regulačnímu plánu a plánovací smlouvě, podle nichž má být minimální velikost parcel 800 m², rodinné domy mají mít nejméně dvě parkovací stání, bytové domy podzemní garáže alespoň se dvěma parkovacími stáními na byt a obci má být uhrazen finanční příspěvek na budování technické infrastruktury a občanské vybavenosti ve výši 5 milionů Kč.
6. Jedním z požadavků zadání regulačního plánu je též vymezení pásu krajinné zeleně o šířce 8-10 m podél okraje řešeného území na rozhraní s volnou krajinou, jenž má být realizován nejpozději k datu kolaudace veřejné infrastruktury v ploše Z11-3. Takový požadavek však znamená výrazné zmenšení zastavitelné plochy sporného pozemku a rovná se prakticky vyvlastnění části pozemku za účelem umístění veřejné zeleně, jelikož k takto vymezené části pozemku navrhovatelkám zůstane pouze holé vlastnictví. Navrhovatelky ztratí možnost s dotčenou částí pozemku nakládat, budou muset strpět ohrazení sporného pozemku vysokou zelení a s tím spojené negativní vlivy (ímise pylů, zastínění pozemku aj.) a nebudou moci jej ani zcizit, protože jen stěží se najde kupec, který by o tuto část pozemku mohl mít zájem. Takové omezení je podle navrhovatelek nepřiměřené a odporuje čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něž je možné vlastnické právo omezit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Navrhovatelky v napadené změně postrádají skutečné důvody a cíle, které tímto omezením odpůrkyně sleduje, a pokud je zmiňováno, že takový požadavek plynul ze závazného stanoviska dotčeného orgánu, považují to za zavádějící argumentaci, jelikož po společném jednání takovou úpravu navrhoval samotný pořizovatel a dotčený orgán ochrany přírody a krajiny vyslovoval pouze souhlas s řešením navrhovaným pořizovatelem. I kdyby však takový požadavek skutečně uplatnil orgán ochrany přírody a krajiny, jednalo by se o požadavek zcela neodůvodněný a nezákonný, neboť v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona byl dotčený orgán vázán svých předchozím stanoviskem, jímž souhlasil s vymezením sporného pozemku jako zastavitelné lokality v roce 2013. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona tedy nemělo být přihlíženo k tomuto navazujícímu závaznému stanovisku v téže věci, neboť v případě změny č. 11 nedochází k novému dotčení krajinného rázu na sporném pozemku. Na umístění pásu o šířce 8-10 m ostatně navrhovatelky nespátřují ani žádný veřejný zájem. Pokud odpůrkyně při vypořádání námitek konstatovala, že se tím zastavitelná část sporného pozemku nezmenšila, neboť zeleň se bude započítávat do minimálního podílu nezpevněných ploch, který u ploch OS činí 50 %, navrhovatelky namítají, že takto je ale přesně dáno, kde se tyto nezpevněné plochy budou nacházet, zatímco předtím mohl být podíl nezpevněných ploch rovnoměrně rozdělen na jednotlivých pozemcích podle potřeb vlastníků a plánovaného projektu investora.
7. Navrhovatelky též mají za to, že napadená změna není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, přičemž její odůvodnění mělo podle ustálené judikatury správních soudů alespoň stručně vyjádřit, který z těchto úkolů změna územního plánu řeší, který nikoliv a z jakých důvodů. Napadená změna toto vyhodnocení obsahuje pouze ve vztahu k plochám Z11-1, Z11-2 a Z11-6, ne však již k ploše Z11-3, resp. plochám, v nichž byla nově zakotvena podmínka pořízení regulačního plánu. Napadená změna podle navrhovatelek nevytváří předpoklady pro výstavbu ve smyslu § 18 stavebního zákona, neboť podmínku pořízení regulačního plánu stanoví

pro plochu Z11-3 neproporcionálně a diskriminačně a sporný pozemek blokuje pro možnost výstavby až na 6 let, ačkoliv odpůrkyni muselo být z námitek jasné, že na sporném pozemku je připravován projekt výstavby bydlení podle původních regulativů.

8. Jako zcela nepřiměřenou pak navrhovatelky vnímají podmínku č. 9 zadání regulačního plánu, podle níž má regulační plán nahradit územní rozhodnutí o dělení a scelování pozemků. I v případě včasného pořízení regulačního plánu dojde k zásahu do jejich vlastnického práva, neboť podrobnější regulace území nebude odpovídat zamýšlenému záměru navrhovatelek, na který již byly vynaloženy značné prostředky. Diskriminační je podmínka pořízení regulačního plánu podle navrhovatelek proto, že u ploch Z11-1, Z11-2a a Z11-2b tato podmínka není stanovena.

II. Obsah vyjádření odpůrkyně

9. Odpůrkyně přisvědčuje navrhovatelkám v tom, že sporný pozemek byl zařazen do zastavitelných ploch v roce 2013 jako vhodnější náhrada za jinou, méně vhodnou plochu navrhovatelek. Zdůrazňuje ovšem, že navrhovatelky měly 6,5 roku na to, aby učinily kroky k získání územního rozhodnutí, od roku 2013 však byly pasivní, přičemž od května 2017, kdy bylo schváleno zadání napadené změny, si mohly být vědomy nové podmínky zpracování regulačního plánu. Právě touto optikou je nutné nahlížet tvrzení navrhovatelek o zastavení stavebního vývoje. Odpůrkyně také nikdy nebyla seznámena s opakovaně zdůrazňovanými projekty, na něž údajně měly být vynaloženy značné prostředky, investor (tj. osoba odlišná od navrhovatelek) v rámci jednání předkládal pouze velmi obecné a nenákladné studie. Ani za celý jeden rok po nabytí účinnosti napadené změny navrhovatelky nepodaly podnět k pořízení regulačního plánu. Odpůrkyně přitom podotýká, že nikdy nezamítla žádný podnět na pořízení regulačního plánu a že neodmítá jednání s investorem a na jeho podání obratem reaguje, což ostatně navrhovatelky též doložily v přílohách návrhu. Sama odpůrkyně má zájem na brzké a kvalitní výstavbě v předmětné lokalitě, protože jejím dlouhodobým cílem je zde vytvořit nové centrum obce. Tvrzení o vynaložení značných částek na projektovou přípravu zahájenou počátkem roku 2018 tak odpůrkyně považuje za zavádějící a poukazuje na žádost investora z poloviny roku 2018 o změnu územního plánu obce tak, aby sporný pozemek spadl do čistě obytného území s bytovými domy (OCbd), z níž dovozuje, že cílem investora je maximálně vytěžit území navýšením počtu podlaží a výšky budov a zastavěné plochy bez ohledu na okolí a dopady na život současných a budoucích obyvatel obce. I proto zastupitelstvo uvedenou žádost dne 8. 8. 2018 zamítlo s tím, že požaduje řešit území komplexně včetně sousedních pozemků shodného funkčního využití tak, aby byl garantován vznik veřejných prostor a prostranství.
10. Volba podmínky zpracování regulačního plánu na podnět, a nikoliv na žádost, nebyla motivována snahou odpůrkyně o svévolné blokování výstavby na sporném pozemku, ale potřebou silnějšího postavení obce v procesu přijímání regulačního plánu. Navíc přísné podmínky v § 43 odst. 2 stavebního zákona umožňují obejít podmínku regulačního plánu na návrh opakovaným předkládáním nekvalitních regulačních plánů až do uplynutí jednoleté lhůty. Odpůrkyně přitom nepovažuje úvahy navrhovatelek o přiměřené lhůtě pro pořízení regulačního plánu odvozené z § 102 odst. 4 stavebního zákona za odpovídající, neboť tam uváděná lhůta 4 let je pouze odvozena od pětileté lhůty, v níž má vlastník dotčený změnou funkčního určení pozemku nárok na náhradu, tak, aby vlastníkově byl zachován alespoň jeden rok na získání územního rozhodnutí. Ostatně § 102 odst. 4 stavebního zákona zmiňující prodlužování lhůt přímo předpokládá i možnost stanovení delší než čtyřleté lhůty. Zcela nepřipadným je pak podle odpůrkyně poukaz navrhovatelek na blokaci pozemku územní rezervou, neboť územní rezerva slouží zcela jiným účelům.
11. Pokud jde o důvody pro stanovení podmínky pořízení regulačního plánu, odpůrkyně připomíná, že její územní plán dlouhodobě reguluje výstavbu v obci mimo jiné požadavkem, aby při návrhu nové obytné zástavby byla respektována historická hodnota středu obce a výšková hladina

původní zástavby, stejně jako soulad s dochovaným krajinným rázem. V dalších stupních projektové dokumentace pak územní plán požaduje dostatečně kapacitní řešení nových komunikací včetně případné možnosti parkování a minimálně jednostranných chodníků. Kromě toho jsou stanoveny minimální podíly nezpevněných ploch, maximální výšky objektů a maximální procento zastavění stavebního pozemku. Již před přijetím napadené změny tedy byly navrhovatelky vázány těmito regulativy a nebyly oprávněny umístit na sporný pozemek jakoukoliv obytnou výstavbu. Nicméně vzhledem k tomu, že územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející územnímu rozhodnutí, a s ohledem na potřebu stanovení dostatečně určitých a účinných podmínek pro obytná území bylo zapotřebí podrobné podmínky zakotvit v regulačním plánu. Jeho potřebu podle odpůrkyně odůvodňují i její dlouhodobé negativní zkušenosti s obytnou výstavbou nerespektující urbanistický a architektonický ráz obce, nedostatečnost technické a dopravní infrastruktury (včetně řešení dopravy v klidu) a blízkost obytných území centru obce, z níž plyne jejich větší vliv na veřejné zájmy chráněné odpůrkyní.

12. Samotná podmínka zpracování regulačního plánu přitom byla napadenou změnou stanovena pro všechna území všeobecně obytná (OV), smíšená obytná (OS) i území nerušící výroby, služeb a komerce (NK) v rezidenční zóně obce, takže nelze hovořit o diskriminaci. Pokud navrhovatelky poukazují na plochy Z11-1, Z11-2a a Z11-2b, pro něž tato podmínka není stanovena, odpůrkyně uvádí, že nejsou součástí obytné části území obce, nýbrž vyplňují zbytkové plochy na okraji katastru v území komerční zóny podél dálnic D1 a D0. Důvodem stanovení podmínky pořízení regulačního plánu byly návaznost takto regulovaných území na obytná území a centrum obce, ochrana kulturně historických hodnot obce v dalším rozvoji obce, dlouhodobě negativní zkušenost obce s neadekvátní obytnou výstavbou, nedostatečná účinnost územního plánu na prosazení naplňování Strategického plánu rozvoje obce a potřeba detailního stanovení podmínek pro obytná území, které zajistí dlouhodobě udržitelný rozvoj zdravého bydlení charakteru v obci díky kvalitním veřejným prostranstvím a vyspělé technické infrastruktuře. Související námitky navrhovatelek přitom odpůrkyně v odůvodnění napadené změny vypořádala a na toto vypořádání nelze uplatňovat s ohledem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, přemrštěné požadavky.
13. Odpůrkyně podotýká, že v průběžně aktualizovaném Strategickém plánu rozvoje obce se předpokládá významný nárůst počtu obyvatel z cca 600 na cca 1 500. Toto navýšení musí být podle odpůrkyně doprovázeno rozvojem kvalitní občanské vybavenosti a infrastruktury (veřejná prostranství, komunikace) i kvalitním životním prostředím (zeleně). Jedním z hlavních cílů je pak vytvoření nového centra obce, které je dlouhodobě plánováno právě v ploše Z11-3, která sousedí s areálem bývalého zámku vlastněným také navrhovatelkami. K tomuto areálu pak územní plán stanoví již 18 let požadavek, aby celý areál barokního zámku (byť je aktuálně využíván pro výrobní provozy a sklady, je poškozen nevhodnými přístavbami a není zapsán v seznamu nemovitých kulturních památek) byl pokud možno rehabilitován do původní podoby, což je spojeno s požadavkem, aby v blízkosti zámeckého areálu nebyly zřizovány stavby, které by svou hmotou, urbanistickým rozložením, tvarem a materiálovým zpracováním byly v rozporu s původním stavem zámeckého komplexu. Přesto dosud navrhovatelky neučinily nic pro odstranění nevhodných přístaveb, přičemž územní plán nedává odpůrkyni dostatečně silné nástroje pro jeho prosazení. Naddimenzovaná výstavba s nedostatkem veřejných prostranství, parkovacích míst či infrastruktury by přitom tento záměr obce mohla trvale zmařit.
14. Pokud jde o podmínku zřízení pásu krajinné zeleně, odpůrkyně tuto podmínku vůbec nevyžadovala, jak plyne z návrhu zadání, ale s tímto požadavkem přišel již ve stanovisku ze dne 22. 3. 2017 k návrhu zadání orgán ochrany přírody a krajiny, na což pořizovatel reagoval obecným stanovením této podmínky v návrhu územního plánu, na což dále orgán ochrany přírody krajiny reagoval stanoviskem ze dne 15. 11. 2017, v němž svůj požadavek konkretizoval jako požadavek pásu „*zeleně v šíři 8-10 m vysoké krajinné zeleně umístěné ve směru do volné krajiny s realizací k datu kolaudace infrastruktury.*“ Proto považuje vypořádání odpovídající námitky

navrhovatelek odpůrkyně za správné. Pokud jde pak o otázku vázanosti takovým stanoviskem, odpůrkyně zdůrazňuje, že podmínka se neváže k územnímu plánu, ale k regulačnímu plánu vymezovanému zadáním, takže se jednalo o novou situaci z hlediska předpokladů uvedených v § 4 odst. 4 stavebního zákona, nejedná se o stanovisko v totožné věci a týká se skutečností vyplývajících z větší podrobnosti územně plánovací dokumentace.

15. K námitce nesouladu s cíli a úkoly územního plánování odpůrkyně uvádí, že podmínka zpracování regulačního plánu stanoví podrobnější podmínky pro využití pozemků přímo tyto cíle a úkoly naplňuje, neboť směřuje ke zkvalitnění architektury a urbanismu obce, aniž by byla diskriminační či neproporční. Tato podmínka naplňuje úkol obce pečovat o všestranný rozvoj svého území, potřeby svých občanů a ochranu veřejného zájmu, za nějž lze považovat i takovou regulaci budoucí výstavby, která umožní příjemný a pohodlný život budoucím i současným obyvatelům obce na základě garance vzniku veřejných prostranství se zelení, výstavby přiměřené velikosti pozemků i možnostem infrastruktury obce a dispozice dostatečným počtem parkovacích míst, díky čemuž nebude ohrožována bezpečnost a plynulost dopravy ani vzhled obce. Veřejný zájem na takto koncipované výstavbě nepochybně podle odpůrkyně převládá nad soukromým zájmem navrhovatelek či investora maximálně zhodnotit svůj majetek bez ohledu na s tím spjaté dopady. Čl. 11 Listiny totiž nestanoví jen požadavek ochrany vlastnického práva, ale toto právo též omezuje a reguluje.
16. Odpůrkyně dále nesouhlasí s tím, že by regulační plán měl nutně nahradit i územní rozhodnutí o dělení a scelování pozemků pro účely parcelace, neboť v zadání je předpokládána pouze taková možnost, nikoliv povinnost [slovy „(podle potřeby)“]. Závěrem proto odpůrkyně navrhl, aby byl návrh soudem zamítnut.

III. Replika navrhovatelek

17. Navrhovatelky v replice konstatují, že 4 roky za přiměřenou lhůtu pro vydání regulačního plánu považuje nejen komentářová literatura ke stavebnímu zákonu (*Macháčeková, j. a kol.* Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, str. 234-235), ale i judikatura, jak dosvědčuje např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 40 A 4/2015-131, který se vyjadřuje k obdobnému problému přiměřenosti lhůty pro pořízení územní studie. Byť ve zvlášť složitých a odůvodněných případech je možné stanovit i lhůtu delší, odpůrkyně v odůvodnění napadené změny (včetně vypořádání námitek) žádné důvody pro to, že by se mělo jednat o zvlášť složitý případ, neposkytuje. Doplnovat důvody, které měly být obsaženy již v napadeném opatření obecné povahy, až v řízení před soudem je přitom nepřípustné, jak potvrdil již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-82. Proto je třeba mít stanovenou lhůtu 6 let za excesivní. Kromě toho navrhovatelky opakují, že o pořízení regulačního plánu rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo odpůrkyně, takže je fakticky výstavba na jejich pozemku zablokována. V této souvislosti dodávají, že investor absolvoval od ledna 2018 mnoho schůzek a konzultací s odpůrkyní, při nichž odpůrkyně neustále stupňovala své podmínky a požadavky pro souhlas se záměrem, a to nejdříve požadavkem zahrnutí sousedních pozemků logistického areálu, které vlastní odlišný vlastník, s nímž je obec ve sporu, posléze požadavkem zpracování nové návsi obce, na což navazovala s ohledem na vysoké finanční požadavky vlastníka logistického areálu nabídka spolufinancování odkupu a vybudování infrastruktury odpůrkyní, příprava smlouvy o spolupráci s odpůrkyní a dohoda se starostou na podání žádosti o změnu územního plánu umožňující navýšení zástavby, která však byla zamítnuta, aby byly následně odpůrkyní doplněny požadavky na způsob využití území, přípravu technické infrastruktury a realizaci chodníku a veřejného osvětlení podél silnice do centra obce, která se záměrem investora nesouvisí, došlo k nezodpovědnému odmítnutí návrhu smlouvy o spolupráci a požadavku na uzavření plánovací smlouvy, neochotě ke kompromisu a uplatnění dalších, v žalobě již zmíněných požadavků nad rámec zadání regulačního plánu. Z toho je dle navrhovatelek patrné, že odpůrce má v úmyslu

bránit stavebnímu rozvoji na sporném pozemku. V takové situaci je skutečně odpovídající podmínku pořízení regulačního plánu srovnávat s blokací pozemků územní rezervou.

18. Navrhovatelky již více než dva roky s odpůrcem vyjednávají o podmínkách umístění záměru na sporném pozemku, zástupci investora se s odpůrkyní setkávali v roce 2018 zhruba s měsíční frekvencí, a přesto jim odpůrkyně žádným způsobem ani nenaznačila, že hodlá přijmout napadenou změnu s požadavkem pořízení regulačního plánu. Navrhovatelky a investor se o ní dozvěděli až zcela náhodou z úřední desky odpůrkyně na podzim 2018. V průběhu projednávání také byl odpůrkyni v souvislosti s dojednáváním spolufinancování předložen i odhad finančních nákladů na realizaci výstavby, takže odpůrkyně měla podrobné informace o záměru investora a připravovaném projektu.
19. Navrhovatelky též připomínají, že jsou v obci aktivní a provozují celou řadu veřejně prospěšných činností, v minulosti tak na své náklady opravily zcela zničený rybník a dlouhá léta neudržovaný park, vybudovaly kulturní sál a v současnosti bezplatně poskytují mateřské škole zahradu a pozemek sloužící jako dětské hřiště. Mají proto za to, že s nimi odpůrkyně nejedná solidně. Odpůrkyně svým požadavkem zástavby sousedního logistického areálu zcela zjevně nerespektuje vlastnické vztahy v území a v rámci územního plánování postupuje značně svévolně tím, že mění funkční využití pozemků v územním plánu pouze podle svých představ mimo rámec zákonných mantinelů. Odpůrkyně nezohlednila práva jednotlivých vlastníků a dotčených osob a její jednání tak nevyhovuje základním podmínkám testu proporcionality. Již v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/20187-63, přitom soud uzavřel, že regulované území obci nepatří, a nemůže tak k němu přistupovat z pozice suveréna autoritativně určujícího vlastníků pozemků, jak je mohou využít čistě na základě vlastní představy. Investor již několikrát změnil projekt podle požadavků odpůrkyně, ta však stále stupňuje své požadavky. Napadenou změnu tak nelze považovat za opatření, které zasahuje do práv dotčených vlastníků jen v nezbytně nutné míře a tím nejšetrnějším možným způsobem.
20. Navrhovatelky trvají na tom, že napadená změna neobsahuje žádné relevantní důvody pro stanovení podmínky pořízení regulačního plánu, v samotném odůvodnění vypořádání jejich námitek odpůrkyně pouze uvádí, že dospěla k názoru o potřebnosti zpracování regulačního plánu, aniž pro to poskytla nějaký objektivní důvod. Prázdne je i konstatování, že proti regulačnímu plánu nelze nic namítat, protože se jedná o regulérní nástroj územního plánování. S odůvodněním přichází odpůrkyně až ve vyjádření k jejich návrhu, což však není přípustné, a navíc uváděné důvody nemohou obstát. Pokud má odpůrkyně dlouhodobě negativní zkušenosti s obytnou výstavbou, měla zpřísnit stávající regulativy využití plochy či využít jiných nástrojů územního plánování. Chtěla-li odpůrkyně stanovit podrobnější regulaci, pak mohla stanovit podmínku zpracování regulačního plánu na návrh. Navrhovatelkám není přitom jasné, jak podmínění využití sporné plochy souhlasem odpůrkyně může vyřešit problémy uváděné ve vyjádření. Územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl zachovávat určitou kontinuitu. Svým postupem odpůrkyně vybočuje již z nastavené koncepce územního plánování pro sporný pozemek. Pokud odpůrkyně měla potřebu podmínit jeho využití pořízením regulačního plánu, měla tak učinit již v roce 2013, nebo měla v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, odůvodnit svůj postup dostatečně závažnými a z objektivních změn plynoucími okolnostmi nebo věcnou nesprávností původního řešení vedoucího k závažné kolizi s veřejným zájmem. Nic takového však odpůrkyně ani netvrdí.

IV. Podstatný obsah správního spisu

21. Soud ze spisového materiálu předloženého v elektronické podobě zjistil, že sporný pozemek navrhovatelek byl změnou č. 9 Územního plánu obce Modletice ze dne 18. 7. 2013 zařazen jako lokalita č. x namísto jiného pozemku navrhovatelek shodné rozlohy do ploch OS, tj. smíšeného obytného území, (spolu se sousedícím logistickým areálem v lokalitě č. x, u nějž bylo jako

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

u plochy přestavby stejným způsobem změněno funkční využití z původní plochy průmyslové výroby) s odůvodněním, že navazuje západním směrem na plochu přestavby č. x a že je umístěn z hlediska kompaktního tvaru obytné zástavby, z hlediska obsluhy dopravní a technickou infrastrukturou a z hlediska nižší kvality zabrané zemědělské půdy výhodněji. Rozhodování v území přitom nebylo podmíněno pořízením regulačního plánu ani územní studie.

22. Dne 6. 4. 2016 zastupitelstvo odpůrkyně jednomyslně rozhodlo o pořízení napadené změny s tím, že by měla mj. vymezit pro dosud nezastavěné rozvojové plochy podmínku regulačního plánu a jeho zadání. Od 22. 2. 2017 byla na úřední desce (i internetových stránkách) odpůrkyně vyvěšena veřejná vyhláška oznamující projednávání návrhu zadání napadené změny. Dne 22. 3. 2017 uplatnil Městský úřad v Říčanech k návrhu zadání stanovisko, v němž mj. z pozice orgánu ochrany přírody a krajiny souhlasil s vymezením plochy určené pro zpracování regulačního plánu na ploše Z11-3 s tím, že „*regulační plán bude navrhovat k odclonění dle § 12 odst. zákona č. 114/1992Sb.-krajinný ráz zelení do volné krajiny.*“ Tento požadavek byl vzat pořizovatelem na vědomí s tím, že bude zpracován do návrhu zadání regulačního plánu. Dne 17. 5. 2017 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo zadání napadené změny. Podle zadání je důvodem pořízení napadené změny realizace požadavků nastíněných v usnesení zastupitelstva odpůrkyně, přičemž v rámci plochy Z11-3 jde o požadavek vymezení podmínky pořízení regulačního plánu z podnětu, který by stanovil podmínky pro rozhodování o změnách využití plochy. Napadená změna přitom bude v dotčených lokalitách usilovat o zajištění trvale udržitelného rozvoje všech složek území a osídlení – tedy o zachování historických, kulturních a přírodních hodnot v území při zajištění podmínek pro rozvoj obce.
23. Dne 17. 10. 2017 se konalo společné jednání o návrhu napadené změny, k němuž dne 15. 11. 2017 uplatnil Městský úřad v Říčanech stanovisko, v němž mj. z pozice orgánu ochrany přírody a krajiny souhlasil s vymezením plochy určené pro zpracování regulačního plánu na ploše Z11-3 s tím, že „*regulační plán bude navrhovat k odclonění dle § 12 odst. zákona č. 114/1992Sb.-krajinný ráz – pás zeleně v šíři 8-10 m vysoké krajinné zeleně umístěné ve směru do volné krajiny s realizací k datu kolaudace infrastruktury.*“ Dne 14. 11. 2017 uplatnila též připomínku odpůrkyně, která požadovala úpravu hranic mj. i plochy Z11-3 (bez dopadu na sporný pozemek). V návaznosti na společné projednání stanovil dne 8. 10. 2018 pořizovatel ve spolupráci s pověřeným zastupitelem odpůrkyně pokyny pro úpravy návrhu napadené změny, v nichž pod bodem SJ*5 stanovil potřebu doplnit zelený pas vyžadovaný orgánem ochrany přírody a krajiny do návrhu zadání regulačního plánu RP1 a pod bodem SJ*10 upravit hranice území, na něž se vztahuje podmínka pořízení regulačního plánu. Navrhovatelky ve fázi zadání ani ve fázi společného projednání neuplatnily žádné připomínky.
24. Dne 22. 11. 2018 proběhlo veřejné projednání návrhu napadené změny, jež se zúčastnily i navrhovatelky. V rámci diskuse navrhovatelka a) namítla, že již při změně č. x v roce 2013 jim byl přes jejich nesouhlas vyměněn zastavitelný pozemek. Nynější požadavek na regulaci je zásahem do jejich práv a vnímají jej jako diskriminační. Podmínka vymezení pásu veřejné zeleně pak má povahu vyvlastnění a o zeleně se budou muset starat, když bude na jejich pozemku. Sníží se tím hodnota jejich pozemků, proto žádají, aby se jejich pozemků regulační plán netýkal. Mezi poli a obytnými domy podle ní nemusí být vysoká zeleň. Starosta a pověřený zastupitel reagoval slovy, že z pohledu vlastníka ji chápe a že obec jim nabízel možnost vykoupení. Regulační plán je tam na základě požadavku obce, protože územní plán nedokáže dostatečně ohlídat výstavbu. Zeleň naopak není podmínkou obce, ale odboru životního prostředí Městského úřadu v Říčanech, který požaduje vymezit po obvodu 10 m zeleně. K dotazu zástupce investora pak uvedl, že lhůta 6 let pro zpracování regulačního plánu je maximální (pořizovatel podotkl, že regulační plán může být pořízen i dříve), regulační plán bude zpracován na základě pokynů obce a může investorovi nahradit některá povolení ze stavebního úřadu. Na vyslovenou obavu investora, že regulační plán nebude v souladu s prvotním záměrem, starosta reagoval konstatováním, že obec nechce zpříšňovat regulativy. Projektantka pak dodala, že ona dostane

zadání zpracovat regulační plán společně se zadáním projektanta, jaké stavby chce umístit a s tím bude muset souhlasit obec.

25. Dne 26. 11. 2018 podaly navrhovatelky námitku proti návrhu změny, v níž argumentovaly velmi obdobně jako v nyní podaném návrhu. Námitkám však nebylo vyhověno s odůvodněním, podle něž požadavek na uplatnění regulačního plánu byl uplatněn v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona, proti čemuž nelze nic namítat, protože se jedná o regulérní nástroj územního plánování. Tento požadavek byl uveden již v zadání a navrhovatelky k němu neuplatnily žádné připomínky. Obec dospěla k závěru, že je třeba budoucí zástavbu v této lokalitě regulovat podrobnějším nástrojem územního plánování, aniž by vlastníkům upíral právo na realizaci stavebních záměrů, avšak v souladu s podrobnějšími pravidly stanovenými závaznou územně plánovací dokumentací vydanou obcí, díky čemuž lze zajistit účinně ochranu zájmů obce a jejích občanů namísto toho, aby obec tyto zájmy musela uplatňovat jako námitku v územním řízení, které je v rukou orgánu státní správy, a nikoliv samosprávy. Uplatnění podmínky regulačního plánu není diskriminační ani nejde o projev libovůle, jelikož tento nástroj je uplatněn v souladu se stavebním zákonem a je užit i v dalších zastavitelných plochách na území obce. Usnesení zastupitelstva o pořízení změny ze dne 6. 4. 2016 je trvale zveřejněno, a navrhovatelky tak měly 3 roky na to si zajistit příslušné územní rozhodnutí za údajně vynaložené značné prostředky. Úvaha navrhovatelek, že tvorba regulačního plánu bude trvat 6 let, je chybná. Jedná se o lhůtu, do kdy má být regulační plán vydán zastupitelstvem obce, a pokud s ní navrhovatelky nesouhlasí, mohou na příslušném formuláři postupem podle § 62 odst. 2 stavebního zákona uplatnit podnět na jeho pořízení a celý proces pořizování regulačního plánu z vlastní vůle urychlit. Pokud jde o námitku proti zelenému pásu, ve vypořádání námitky byla popsána stanoviska uplatněná orgánem ochrany životního prostředí, v návaznosti na něž byl zpracován pokyn k úpravě návrhu. Nejde ani o výrazné zmenšení zastavitelné plochy sporného pozemku, protože se tato zeleň bude započítávat do podílu nezapevněných ploch, který u ploch OS činí 50 %. Dotčený orgán požadavek uplatnil zcela v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona, jelikož se jedná o požadavek vztahující se k podrobnějšímu řešení územně plánovací dokumentací, již regulační plán nepochybně je. Proto tento požadavek pořizovatel promítl do návrhu zadání regulačního plánu.
26. Podle konečného znění napadené změny, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 6. 2. 2019, je tedy sporný pozemek ve spoluvlastnictví navrhovatelek zařazen do plochy Z11-3, pro niž napadená změna stanoví pořízení a vydání regulačního plánu RP1 – Modletice – obytné území 1 jako podmínku pro rozhodování o změnách využití plochy. V části 3.10.1 nově doplňované kapitoly do výrokové části územního plánu je stanoveno, že *„Změna č.11 vymezuje 5 ploch s podmínkou pořízení a vydání regulačního plánu, jedná se o regulační plány z podnětu. Lhůta pro vydání regulačních plánů se stanovuje do 6 let od nabytí účinnosti Změny č.11 ÚPO Modletice.“* V části 3.10.3 doplňované výrokové části pak napadená změna stanoví zadání regulačního plánu RP1 tak, že *„RP navrhne soustavu veřejných prostorů (ulic a veřejných prostranství), která zajistí prostupnost území a dopravní obsluhu stavebních pozemků. Regulační plán rozčlení řešené území na jednotlivé stavební pozemky, které budou provázány s veřejně přístupnými plochami s umístěním veřejné zeleně a dalšími veřejnými prostranstvími. (...) Navržená struktura zástavby bude respektovat charakter přilehlého zástavěného území. RP stanoví podrobné regulativy prostorového uspořádání území, zejména uliční čáru, stavební čáru, a popřípadě stanoví nezastavitelnou část pozemků, pokud tak vyplýne z existence ochranných pásem infrastruktury, kompozičních záměrů, nebo záměrů ochrany přírody. RP v rámci trasování komunikací stanoví jejich prostorové uspořádání, tedy šířkový profil uličního prostoru, pravidla pro oplocení stavebních pozemků, a případně stanoví nároky na stanovení neoplocených úseků uliční čáry, pokud to koncepce řešení vyžadá. RP stanoví pravidla pro oplocení pozemků, pro výšku staveb, a případně nároky na výškové osazení staveb (na základě skutečných výškových údajů). Regulační plán navrhne uliční čáry a stanoví přesná pravidla pro řešení hranice mezi zastavitelnou a nezastavitelnou částí území. Regulační plán vymezí na rozhraní řešené plochy s volnou krajinnou pás zeleně k odclonění zástavby a zachování krajinného rázu. Uspořádání staveb bude respektovat regulativy, stanovené v ÚPO Modletice ve znění jeho 11 změn. (...) Při řešení regulačního plánu budou respektovány zájmy ochrany*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

přírody a krajiny. Návrh regulačního plánu vymezí z důvodu ochrany krajinného rázu podél okraje řešeného území na rozhraní s volnou krajinou pás krajinné zeleně o šířce 8-10 m, jehož realizace bude provedena nejpozději k datu kolaudace veřejné infrastruktury v lokalitě Z11-3. (...) Výstavba v řešeném území v nových lokalitách bude podmíněna vybudováním veřejné technické infrastruktury nebo úpravami stávající veř. tech. infrastruktury, bez níž nelze realizovat stavební záměry v těchto zastavitelných plochách (bude prověřena kapacita stávajícího zdroje pitné vody a kapacita technologické linky centrální čistírny odpadních vod). (...) Součástí RP bude řešení dopravy a dopravní napojení území: RP vymezí kromě dopravního prostoru a jízdních pruhů případně i plochy pro pobytovostní odstavná stání vozidel a plochy pro pěší provoz. Plochy mohou být dopravně napojeny ze severu a východu ze stávajících místních komunikací. Podmínkou při návrhu RP a vymezení pozemků je návrh dopravního napojení lokality a její návaznost na stávající zástavbu. (...) Jako veřejně prospěšné stavby budou vymezeny tyto stavby: (...) Pozemní komunikace a veřejná prostranství (plochy pro dopravu): případně nová významná veřejná prostranství a komunikace. Regulační plán zahrne do řešení pěší cestu s doprovodnou zelení (dle ÚPO VPS 9/6). Jako opatření ve veřejném zájmu budou vymezeny tyto prvky v území: případné plochy pozemků pro veřejnou, rekreační a pohybovou zeleně. (...) Vydaný regulační plán nabrzdí v řešené lokalitě tato územní rozhodnutí: územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků pro určení parcelace území (podle potřeby) (...) Případné požadavky na plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci -budou specifikovány v době přípravy nebo platnosti regulačního plánu. (...) Jedná se o regulační plán z podnětu.“

27. V odůvodnění napadené změny se kromě výše již rekapitulovaného odůvodnění rozhodnutí o námítkách navrhovatelek obsaženého v tabulce vyhodnocení veřejného projednání napadené změny uvádí, že návrh napadené změny „je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, včetně požadavků na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území. [Napadená změna] nemění pro řešené lokality zásadním způsobem prostorové podmínky (pouze v lokalitě Z11-2 upravuje min. podíl zpevněných ploch a výšku zástavby, v ploše Z11-1 podíl zpevněných ploch) a je v souladu se stávající platnou územně plánovací dokumentací, s ohledem na stávající podobu sídla a krajinný ráz.“ Dále je pak soulad s cíli a úkoly územního plánování konkrétně vyhodnocen jen k plochám Z11-1, Z11-2 a Z11-6 (veřejně prospěšná stavba protihlukových stěn). Je též zmíněno, že v lokalitě Z11-3 nedochází k záborům ZPF a že zde nejsou vymezeny nové zastavitelné plochy, jedná se o vymezení lokality pro regulační plán. Obecně vzato lze říci, že odůvodnění napadené změny vlivy plochy Z11-3 nijak konkrétně nehodnotí, neboť kromě doplnění podmínky zpracování regulačního plánu nedochází v dané ploše k žádné změně dosavadních regulativů.
28. Veřejná vyhláška oznamující vydání napadené změny byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 7. 2. 2019 a nabyla účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 22. 2. 2019.

V. Posouzení návrhu soudem

29. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
30. V dané věci je zjevné, že napadená změna byla vydána formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Navrhovatelky svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozují ze spoluvlastnictví pozemku p. č. x v katastrálním území M. u D. a obci M.. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se jedná o pozemek, který je napadenou změnou regulován, ani o tom, že doplněný regulativ stanoví podmínku pro rozhodování o změnách v území v podobě pořízení regulačního plánu z podnětu změnil regulaci využití sporného pozemku způsobem, který ztížil realizaci vlastnického práva navrhovatelek např. v podobě výstavby respektující dosavadní regulativy územního plánu, neboť bez pořízení regulačního plánu by taková výstavba nemohla být povolena. Takové dotčení na právech je myslitelné, a zakládá proto aktivní procesní legitimaci navrhovatelek.

31. Soud tedy přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadené změny (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 22. 2. 2019. Z tohoto důvodu nepovažoval pro rozhodnutí soudu za významná tvrzení, jakým způsobem probíhala jednání mezi investorem a odpůrkyní po tomto datu. Za nadbytečné pak považoval též navržené důkazy vztahující se k průběhu jednání mezi investorem a odpůrkyní v době pořizování napadené změny, neboť ani případné zamlčení údaje o probíhající řízení samo o sobě nemůže zpochybnit závěr, že navrhovatelkám byly příslušné listiny doručeny řádným vyvěšením na úřední desce odpůrkyně. Že by byly navrhovatelky či investor odpůrkyní ujišťovány, že žádné řízení neběží, navrhovatelky netvrdí. Nebyl důvod ani provádět dokazování listinami, jež jsou součástí předloženého správního spisu, neboť tím se v řízení nedokazuje. Soud proto pro své závěry nepotřeboval provádět dokazování.
32. Soud přezkoumal napadenou změnu v rozsahu a mezích bodů, jež byly uplatněny v návrhu ze dne 21. 2. 2020. S ohledem na koncentraci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v souladu s níž nelze v dalším řízení rozšiřovat návrh o další návrhové body (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.), by se soud nemohl zabývat později uplatněnými výtkami navrhovatelek, které by neměly předobraz v původním návrhu.
33. Při přezkumu včasné uplatněných návrhových bodů soud shledal, že je namístě zrušit napadenou změnu z důvodu její nepřezkoumatelnosti v části stanovující, že podmínkou pro rozhodování o změnách v území v podobě pořízení regulačního plánu bude regulační plán z podnětu a že má být pořízen ve lhůtě 6 let. V takovém případě nebylo třeba nařizovat ve věci jednání [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
34. K problematice nepřezkoumatelnosti soud nejprve připomíná, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí o námitkách pak umožňuje individualizovaně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).
35. Pokud jde o namítaný nedostatek odůvodnění souladu vymezení plochy Z11-3 s cíli a úkoly územního plánování, soud má za to, že napadená změna obsahuje dostačující odůvodnění, třebaže konkrétně k ploše Z11-3 v rámci svého obecného odůvodnění specifické důvody nepředkládá. V tomto směru je především třeba si uvědomit, jaké otázky napadená změna pro plochu Z11-3 upravuje. Formálně vzato, pokud jde o podobu výstavby na sporném pozemku a dalších pozemcích v ploše Z11-3, napadená změna žádným způsobem nemění dosavadní požadavky územního plánu. Pouze přidává dodatečnou procesní podmínku, že pro danou plochu bude nezbytné nejprve zpodrobnit územně plánovací regulaci formou zpracování regulačního plánu, který ovšem podle § 68 odst. 4 písm. a) stavebního zákona musí být v souladu s územním plánem; odchýlení od regulativů obsažených v územním plánu je možné jen za současného přijetí jeho změny (srov. § 70 stavebního zákona). Pokud nějaké dodatečné požadavky na podobu a umístění výstavby na sporném pozemku vzniknou, přinese je teprve regulační plán, až bude vydán. Teprve v tom okamžiku proto dává smysl hodnotit soulad s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 68 odst. 4 písm. b) stavebního zákona, jelikož v době

vydání napadené změny není podoba takových regulativů známa a nelze ji předjímat. Samotná podmínka pořízení regulačního plánu pak bez dalšího z povahy věci nemůže být v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť regulační plán je zákonem přímo předpokládaný nástroj, jímž má být v procesu územního plánování právě souladu budoucího využití území s cíli a úkoly územního plánování dosaženo. Zda se podařilo tohoto cíle v mezích uvážení, jímž příslušný územně samosprávný celek disponuje, dosáhnout, lze hodnotit teprve až na základě podoby takového regulačního plánu poté, co bude vydán (tj. *ex post*), nikoliv na základě spekulací o podobě budoucí regulace v okamžiku, kdy bylo o budoucím využití tohoto fakultativního nástroje teprve rozhodnuto (tj. *ex ante*). Rozhodnutí podmínit výstavbu v určité lokalitě zpracováním regulačního plánu tedy není třeba z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánu odůvodňovat. Tomu přitom odpovídá i obecná část odůvodnění napadené změny, pokud v tomto směru pouze zdůrazňuje, že obsahové změny vymezení plochy Z11-3 nepřináší a že pouze přidává požadavek zpracování detailnější územně plánovací dokumentace.

36. Výjimka však musí platit v těch případech, pokud samotné zadání regulačního plánu v sobě již obsahuje zcela konkrétní požadavek na podobu budoucího řešení v regulačním plánu, tj. pokud stanoví nikoliv to, jaké otázky mají být v podrobnější územně plánovací dokumentaci prověřeny a upraveny a pomocí jakých nástrojů, ale přímo stanoví, jaký konkrétní požadavek musí být v regulačním plánu splněn. V takové situaci, kdy je již podoba budoucího řešení předurčena zadáním, by nebylo v návrhu na zrušení regulačního plánu možné úspěšně brojit proti takovému řešení, neboť od něj by se již regulační plán nemohl odchýlit z důvodu vázanosti územním plánem. Takový mantinel pak skutečně je nutné podrobit hodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování již při přijímání územního plánu obsahujícího takovou podmínku. Z obsahu zadání regulačního plánu RP1 přitom vyplývá, že několik zcela konkrétních požadavků na parametry budoucí výstavby v ploše Z11-3 obsahuje, a to kromě pravidel pro nakládání se srážkovými vodami a podmínky předchozího ověření dostatečnosti kapacit pro odvod splaškových vod a dodávky vody především zcela konkrétní podmínku zřízení zeleného pásu na vnějším okraji zástavby. Pouze soulad těchto parametrů s cíli a úkoly územního plánování tak bylo namísto u plochy Z11-3 prověřit a odůvodnit, a to v podrobnosti odpovídající spornosti otázek jimi řešených, již signalizuje především obsah připomínek a námitek podaných v procesu pořizování územního plánu. Vzhledem k tomu, že proti tomuto řešení brojily navrhovatelky námitkami pouze ve vztahu k předepsané povinnosti vymežit pás krajinné zeleně, bylo třeba se v odůvodnění napadené změny reagovat této otázce; k méně konkrétním pravidlům v oblasti nakládání s vodami a provozu vodovodů a kanalizací nebylo třeba nic bližšího uvádět, neboť tato pravidla zjevně cílům a úkolům územního plánování neodporují. K podmínce zřízení pásu zeleně se přitom odpůrkyně vyjádřila v pasáži věnované odůvodnění rozhodnutí o námitkách a zčásti též ústně, jak vyplývá ze záznamu o průběhu veřejného projednání napadené změny, přičemž přijatelností takového vypořádání se soud bude zabývat v dalším textu. Námitka nepřezkoumatelnosti otázky souladu napadené změny s cíli a úkoly územního plánování (pokud jde o regulaci sporného pozemku) tedy není důvodná.
37. Nedostatek odůvodnění napadené změny soud neshledal ani ve vztahu k otázce, proč vůbec byla podmínka regulačního plánu přijata. Jakkoliv tuto otázku nelze hodnotit prizmatem naplňování cílů a úkolů územního plánování, v situaci, kdy se navrhovatelky takovému řešení bránily podáním námitek, bylo třeba alespoň nastínit důvody, které odpůrkyni k takovému zásahu do jejich vlastnického práva vedly. Samotné konstatování, že se jedná o nástroj, s nímž stavební zákon počítá, se přitom nemusí zdát jako přesvědčivé odůvodnění, neboť se podle stavebního zákona jedná o nástroj fakultativní. Odpůrkyně však nabídla i další důvody, proč v daném území podle ní nevystačí zohlednění cílů a úkolů územního plánování v územním řízení postupem podle § 90 odst. 1 písm. c), popř. podle § 90 odst. 2 ve spojení s § 96b stavebního zákona, když v další části odůvodnění konstatovala, že proti tomuto požadavku v zadání napadené změny navrhovatelky neprotestovaly a že dospěla k závěru, že je třeba budoucí zástavbu v této lokalitě

regulovat podrobnějším nástrojem územního plánování, aniž by vlastníkům upírala právo na realizaci stavebních záměrů, avšak v souladu s podrobnějšími pravidly stanovenými závaznou územně plánovací dokumentací vydanou obcí, díky čemuž lze zajistit účinně ochranu zájmů obce a jejích občanů namísto toho, aby obec tyto zájmy musela uplatňovat jako námitku v územním řízení, které je v rukou orgánu státní správy, a nikoliv samosprávy. Jinými slovy tedy projevila nedůvěru v řádné zohlednění svých potřeb a požadavků stavebním úřadem, resp. dotčeným orgánem na úseku územního plánování, a jejím cílem bylo možné využít zákonem nabízené možnosti uplatnění práva na samosprávu též na podrobnější úrovni, než se kterou počítá samotný institut územního plánu, přičemž neshledala argumenty navrhovatelek uplatněné až v závěrečné fázi téměř tříletého procesu pořizování změny územního plánu za dostatečně pádné, aby již takřka hotový dokument zcela přehodnocovala ve vztahu ke sporným pozemkům. Byť ve své podstatě ani zde nejde o věcné důvody, které jsou předkládány teprve až následně ve vyjádření adresovaném soudu, soud nemůže tyto argumenty odmítnout.

38. Je totiž pravdou, že zákonodárce skutečně nejpodrobnější fázi procesu územního plánování, již lze uskutečnit jak v procesu územního řízení, tak prostřednictvím přijetí regulačního plánu (dokonce s eventuální možností nahrazení územního rozhodnutí), umožňuje v podstatné míře přenést z rukou státu, který má zásadní vliv na výkon přenesené působnosti stavebními úřady, do rukou samosprávy, čímž jim otvírá prostor pro výkon ústavně chráněného práva na obecní samosprávu, do něž stát (stavební úřad, ale též soud) může zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem zákonem stanoveným (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy, popř. nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, III. ÚS 3817/17). Nestanoví-li zákon zvláštní podmínky pro uplatnění této možnosti (srov. § 43 odst. 2 stavebního zákona), je skutečně jen na vůli obce jako samosprávného společenství, zda tuto zákonem garantovanou možnost využije, či zda se místo toho pasivně spokojí s posouzením rozhodných otázek státem. Z hlediska ústavního rozměru práva na samosprávu je tak regulace místních záležitostí formou regulačního plánu přijímaného obcí primárním nástrojem podrobné regulace a ponechání těchto otázek v plném rozsahu či zčásti na územním řízení v rukou státu, teprve volbou subsidiární, jakkoliv v praxi je patrně většina obcí z hlediska využití svých práv spíše pasivní a ponechává tyto otázky na stavebních úřadech, do jejichž činnosti však následně již nejsou autoritativně oprávněny zasahovat a musí se spokojit s rolí pouhého účastníka, jemuž již nenáleží právo volby řešení v mezích správního uvážení, jež může být při vyvažování vzájemně protikladných cílů a úkolů územního plánování značně široké. Ani soud přitom není v takové situaci oprávněn vnucovat odpůrkyni, aby se výkonu zákonem založené samosprávné působnosti vzdala jen proto, že některý z vlastníků nemovitostí v jí spravovaném území by preferoval raději cestu individuální regulace stavebním úřadem. Soud může jen reagovat na excesy v procesu územního plánování a porušení konkrétních právních norem. Pokud se tedy navrhovatelky obávají, že budoucí regulační plán znemožní realizaci projektu připraveného investorem bez legitimních důvodů, což by nepochybně mohlo mít dopad i do jejich majetkové sféry (například ztrátou očekávaného výnosu v důsledku nenaplnění podmínek smlouvy o budoucí kupní smlouvě ke spornému pozemku), budou mít nepochybně možnost tyto důvody uplatnit v návrhu směřovaném proti obsahu takového regulačního plánu. V nynější fázi pak mohou účinně napadat podmínky, jež byly pro pořízení regulačního plánu nastaveny, nemohou však uspět s požadavkem, aby podmínka zpracování regulačního plánu nebyla vůbec přijata. Rozhodnutí obce o stanovení požadavku pořízení regulačního plánu přitom stavební zákon nepodmiňuje ani požadavkem prokázání změny podmínek v území, takový požadavek tudíž na úkor práva na samosprávu nemůže vynucovat ani soud. Proto ani tento návrhový bod nemůže být důvodný.
39. Jinak je tomu však ve vztahu k navrhovatelkami zpochybňované volbě regulačního plánu z podnětu (jako alternativy regulačního plánu na žádost) a zvolené lhůtě pro pořízení regulačního plánu. Právo na samosprávu totiž není absolutní a nemá automatickou přednost před ústavně chráněnými právy subjektů, které mohou být činností samosprávy, jakožto veřejné moci dotčeny.

Disponuje-li tedy samospráva uvnitř své působnosti správním uvážení, jako je tomu právě při volbě typu regulačního plánu či délky lhůty pro jeho pořízení, musí při volbě řešení vedle veřejných zájmů, mezi něž nepochybně patří i zájem obce na udržitelném rozvoji jejího území, vážit i zájmy dotčených subjektů, v praxi zejména nezbytnost a rozsah omezení vlastnických práv. Musí proto též v reakci na námitky nabídnout věcné argumenty, proč k určitému řešení přistoupila a proč je s tím spojené omezení vlastnického práva potřebné. V tomto směru navrhovatelky již ve svých námitkách nesouhlasily s tím, že regulační plán má být pořizován z podnětu (byť nežádaly, aby byl změněn na regulační plán na žádost) a ve lhůtě 6 let s tím, že rozhodnutí o jeho pořízení je neomezeně v rukou zastupitelstva odpůrkyně a tento stav může vést k zablokování stavební aktivity na sporném pozemku až na celých dalších 6 let. Odpůrkyně na tuto část námitky reagovala konstatováním, že jde o nejzazší lhůtu, přičemž navrhovatelky mohou proces pořízení regulačního plánu urychlit tím, že k jeho pořízení uplatní podnět na příslušném formuláři. Konstatovala též, že takto byl požadavek formulován již v návrhu zadání a nikdo proti němu nevznnesl připomínky.

40. K tomu soud uvádí, že samotné zastupitelstvo odpůrkyně požadavek na typ pořizovaného regulačního plánu neformulovalo a to, že se má jednat o regulační plán z podnětu, bylo poprvé uvedeno ve zveřejněném návrhu zadání. Navrhovatelky tedy skutečně mohly uplatnit připomínky proti tomuto řešení již v návaznosti na zveřejnění tohoto návrhu veřejnou vyhláškou na úřední desce odpůrkyně ve lhůtě do 30 dnů, tj. do 24. 3. 2017, případně v dalších fázích projednání samotného návrhu napadené změny. I s přihlédnutím k další části odůvodnění, v níž je poukazováno na jednotný postup vůči všem zastavitelným územím v rezidenční části obce, tak nelze říci, že by se odpůrkyně této námitce nevěnovala, obzvláště když navrhovatelky přímo nenavrhovaly změnu typu regulačního plánu (na regulační plán na žádost), ale brojily jen proti této podmínce jako takové. V této části tedy soud neshledává napadenou změnu za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.
41. Totéž ale neplatí pro stanovenou lhůtu 6 let. Byť (na rozdíl od nynějšího návrhu) navrhovatelky výslovně neoznačily tuto lhůtu za excesivní, z kontextu námitky bylo bezpochyby možné dovodit, že kromě samotné podmínky pořízení regulačního plánu jim vadí i samotná délka stanovené lhůty. Vypořádání námitky však žádný argument, proč lhůta nemůže být kratší, ani náznakem neuvádí. K délce lhůty žádný argument nezazněl, a to ani podle obsahu písemného záznamu o průběhu veřejného projednání návrhu napadené změny, přičemž žádný argument v tomto směru není obsažen ani v jakékoliv jiné části napadené změny či spisového materiálu. Část výroku napadené změny stanovící šestiletou lhůtu pro přijetí regulačního plánu je tak skutečně nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, a proto musí být zrušena. Soud v tomto ohledu přitom nemůže akceptovat ani opožděně přednesené důvody ve vyjádření k návrhu, které směřují pouze ke zpochybnění argumentace navrhovatelek, že za standardní lhůtu je třeba považovat lhůtu čtyřletou, avšak vlastní vysvětlení, proč byla zvolena právě lhůta 6 let, nepřináší. Kromě toho, soud s argumentací navrhovatelek v zásadě souhlasí, neboť je skutečně pravdou, že Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, souhlasil s tím, že podmínka pořízení územní studie může v praxi působit obdobně jako institut stavební uzávery. K tomu soud dodává, že z hlediska odkladu možnosti realizovat výstavbu přitom není prakticky žádný rozdíl mezi územní studií a regulačním plánem, přičemž pořízení regulačního plánu je organizačně ještě složitější, než je tomu v případě územní studie. Ústavní soud také akceptoval výklad, že lhůta pro pořízení územní studie by zpravidla měla činit 4 roky, a to z totožných důvodů, jež předkládají navrhovatelky (srov. zejm. odst. 75 až 80 uvedeného nálezu). Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 10. 2019, č. j. 43 A 196/2018-223, dodal, že lze za přiměřenou považovat lhůtu v řádu jednotek (nikoliv desítek) let, přičemž v zásadě vždy je akceptovatelná lhůta v délce 4 let, což je periodičita zpracovávání zprávy o uplatňování územního plánu. Tyto judikatorní závěry nelze dle soudu vykládat tak, že lhůta 4 let představuje horní mez, kterou lze ještě považovat za přiměřenou. V případě lhůty v délce 4 let zpravidla nevznikají vážnější pochybnosti o její

přiměřenosti, takže ji lze téměř automaticky považovat za přiměřenou ve všech případech. To ovšem nevylučuje, že za přiměřenou lze shledat i lhůtu delší, nicméně pro takovou lhůtu musí existovat konkrétní věcné důvody. Odpůrkyně však takové důvody v reakci na námitku navrhovatelek neuvedla, takže soud nemůže až nyní ve fázi soudního přezkumu spekulovat a posuzovat, zda takovými důvody může být právě v jiné pasáži vyjádření odpůrkyně zmiňovaná blízkost plochy centru obce, potřeba jejího komplexního rozvoje spolu se sousední plochou přestavby ve vlastnictví jiné osoby, nebo zcela jiné skutečnosti. Uvedené argumenty měly zaznít již dříve. V této části je tedy třeba napadenou změnu zrušit.

42. Pokud jde o věcnou akceptovatelnost požadavku na pořízení regulačního plánu na podnět, a nikoliv na žádost, soud uvádí, že regulační plán na podnět představuje v rukou obce silnější, ale zpravidla dražší nástroj, než regulační plán na žádost. Podmínka regulačního plánu na žádost skutečně může být znehodnocena předložením sice úplné, ale přesto neakceptovatelné žádosti, neboť za úplnou žádost je třeba považovat i žádost obsahující stanoviska dotčených orgánů, aniž by bylo možné zohlednit, zda jsou pozitivní či negativní. I pokud by žádost obsahovala pozitivní stanoviska dotčených orgánů a vyjádření vlastníků dopravní a technické infrastruktury, může návrh regulačního plánu obsahovat řešení, které z vážných důvodů nemusí být akceptovatelné jinými vlastníky pozemků v regulované oblasti či jejím sousedství nebo vyvolávat významná rizika pro fungování obce. Ani zcela ospravedlnitelné důvody neschválení takového návrhu regulačního plánu zastupitelstvem obce ale nemají žádný vliv na běh jednoleté lhůty stanovené v § 43 odst. 2 stavebního zákona *in fine*, po jejímž uplynutí obec ztrácí prostor pro plnohodnotný výkon své samosprávné role při podrobném regulování podmínek využití pozemků, neboť podmínka regulačního plánu bez dalšího odpadá. Kromě toho, dotčení vlastníci stejně tak mohou brojit proti stanovení podmínky pořízení regulačního plánu na žádost s argumentem, že je jim vnucován drahý nástroj, který by si měla zaplatit obec, když o něj stojí. Regulační plán totiž je zpravidla pořizován pro více pozemků ve vlastnictví různých osob, náklady zpracování jeho návrhu a navazujícího projednání však podle § 63 odst. 2 stavebního zákona hradí jen žadatel o jeho vydání, který nemusí být schopen přesvědčit ostatní vlastníky dotčených pozemků, aby s ním žádost podali společně. Za takových podmínek je z hlediska obce zcela ospravedlnitelné, pokud dává bez dalšího v zásadě přednost podmínce pořízení regulačního plánu z podnětu. To přirozeně nebrání tomu, aby se některý z dotčených vlastníků dožadoval, aby byl jako podmínka stanoven regulační plán na žádost s tím, že je připraven jeho úhradu nést a takové připomínce či námitky by měla obec buď vyhovět, nebo vysvětlit, z jakých vážných důvodů není pro ni tato varianta akceptovatelná (zvláště cenné území z hlediska fungování obce, snížená důvěryhodnost potenciálního investora aj.). Je totiž pravdou, že v případě regulačního plánu z podnětu dotčení vlastníci postrádají nárok na to, aby bylo jejich podnětu obcí vyhověno, což představuje nepřehlédnutelný zásah do jejich právní jistoty, pokud jde o výkon jejich vlastnického práva. Byť obci zpravidla nelze volbu regulačního plánu na žádost vnucovat (má-li pro ponechání regulace území ve své sféře vlivu konkrétní věcné důvody), výběr regulačního plánu z podnětu se nutně musí projevit v silnějších nárocích na zdůvodnění zvolené lhůty pro jeho pořízení, která by neměla bez opravdu vážných důvodů prodlužovat právní nejistotu dotčených vlastníků nad ony standardní 4 roky (aniž by tím byla dotčena odpůrkyní zmiňovaná možnost podání dřívějšího podnětu na pořízení regulačního plánu, jež mohou vlastníci podpořit nabídkou finanční spoluúčasti ve smyslu § 63 odst. 1 věty druhé stavebního zákona). V nynější situaci přitom soud nezaznamenal, že by navrhovatelky projevovaly nad rámec apriorního nesouhlasu s podmínkou regulačního plánu v procesu pořizování napadené změny alespoň eventuální zájem o to, aby případný regulační plán byl na žádost. Odpůrkyni proto nelze vytýkat, pokud si zachovala silnější vliv na podobu rozvoje pozemků v ploše Z11-3, zejména když je skutečně pravdou, že se tato plocha nachází v bezprostřední blízkosti bývalého areálu zámku a též budovy obecního úřadu. Argumentace navrhovatelek proti volbě regulačního plánu na návrh proto není důvodná ani po věcné stránce.

43. V této souvislosti též soud podotýká, že není důvodné ani tvrzení navrhovatelek o tom, že by se jednalo o diskriminační postup odpůrkyně vůči nim. Odpůrkyně již ve vypořádání námitek upozornila na to, že tento nástroj územního plánování uplatnila i vůči dalším zastavitelným plochám v území, což potvrzuje i samotný obsah napadené změny, která skutečně bez rozdílu stanoví podmínku pořízení regulačního plánu na podnět ve lhůtě 6 let pro všechny změnové plochy typu OV a OS a některé z ploch NK. Pokud tuto podmínku nestanoví, jedná se buď o ojedinělé izolované pozemky, nebo o plochy vesměs mimo obytné centrum obce kolem dálnic (Z11-1, Z11-2a, Z11-2b), které jsou zjevně v jiném postavení než sporný pozemek, který není součástí komerční zóny, jež je vně obývaného prostoru obce, nýbrž naopak navazuje přes přílehlou plochu přestavby (přinejmenším geograficky) na budoucí jádro obce, jejíž obydlené území by mělo po využití rozvojových ploch získat přibližně kruhový tvar. Tvrzení navrhovatelek, že se sporným pozemkem odpůrkyně zacházela diskriminačně, tedy zjevně nemá reálný podklad. Shodně je se sporným pozemkem ostatně zacházeno i v požadavcích na rozčlenění území na stavební pozemky a na návrh trasování komunikací, neboť obdobný požadavek obsahují pod druhým a pátým bodem všechna ostatní zadání regulačních plánů v obci, přičemž požadavek na návrh soustavy veřejných prostorů neobsahují pouze regulační plány RP2 a RP5, které se však netýkají obytných ploch, nýbrž ploch nerušící výroby, služeb a komerce (NK), kde potřeba vymezení veřejných prostorů absentuje nebo je přinejmenším výrazně slabší. Jedná se přitom o zcela přirozené součásti regulačního plánu, bez nichž si takový územně plánovací institut prakticky ani nelze představit. Také údaj o možnosti nahrazení územního rozhodnutí o dělení či scelování pozemků pro určení parcelace území obsahují pod devátým bodem všechna zadání regulačních plánů. Jak přitom správně odpůrkyně připomíná, je zde uvedeno, že k takové náhradě dojde „podle potřeby“, takže nelze tvrdit, že již zadání regulačního plánu stanoví, že tomu tak nutně musí být. Pokud by tedy přijatý regulační plán tuto možnost proti vůli navrhovatelek využil, mohly by se tomu plnohodnotně bránit v řízení o návrhu na zrušení takového regulačního plánu. V řízení o přezkumu napadené změny však nelze vůbec předvídat, zda taková možnost bude využita, a proto soud nemůže takovou čistě fakultativní podmínku podrobit věcnému přezkumu.
44. Navrhovatelky konečně zpochybňují požadavek na vymezení pruhu zeleně po vnějším okraji sporného pozemku. Není pochyb o tom, že tuto otázku navrhovatelky vznesly již ve svých námítkách a že na tuto otázku bylo reagováno též ze strany odpůrkyně vysvětlením, že se jedná o požadavek orgánu ochrany přírody a krajiny a že toto stanovisko bylo pro pořizovatele závazné, jelikož se jedná podle § 4 odst. 4 stavebního zákona o stanovisko k podrobnější územně plánovací dokumentaci. S tímto vysvětlením odpůrkyně se přitom plně ztotožňuje i soud. Není pravdou, jak navrhovatelky prosazují v návrhu, že by tento požadavek uplatnila sama od sebe v procesu pořizování napadené změny odpůrkyně a dotčený orgán jej pouze odsouhlasil. Z obsahu správního spisu vyplývá, že tomu bylo právě naopak: Tento požadavek uplatnil dotčený orgán a odpůrkyně jen požadavek stanoviska akceptovala podpisem pověřeného zastupitele v pokynech pro úpravy návrhu po společném jednání. Prvopočátek požadavků uplatňovaných orgánem ochrany přírody a krajiny lze v předloženém spise spolehlivě vysledovat již do fáze projednávání návrhu zadání napadené změny, kdy poprvé tento orgán žádal, aby do zadání regulačního plánu byla vetknuta podmínka pásu izolační zeleně (bez bližších podrobností). Během společného jednání o samotném návrhu napadené změny pak dotčený orgán své stanovisko konkretizoval do podoby, která byla bez jakýchkoliv věcných úprav (jen gramatických) převzata do výsledného znění návrhu. Požadavek navrhovatelek, aby odpůrkyně odhalila skutečné důvody a cíle, jež začleněním tohoto regulativu do zadání regulačního plánu sleduje, je tak zcela nedůvodný, neboť tento požadavek nebyl odpůrkyní vůbec vyvolán.
45. Soud přitom na rozdíl od navrhovatelek nemá ani žádných pochyb o tom, že pořizovatel byl vázán předloženým stanoviskem, neboť byť změna územního plánu přijímaná v roce 2013 a nyní napadená změna jsou územně plánovací dokumentací na stejné úrovni podrobnosti, samotné

zadání regulačního plánu obsažené v napadené změně je materiálně vzato třeba považovat za požadavek plynoucí z regulačního plánu. Bez následně přijatého regulačního plánu se totiž tento závazný požadavek obsažený v jeho zadání nemůže do práv navrhovatelek přímo promítnout. Pokud by například marným plynutím času podmínka pořízení regulačního plánu zanikla, bez uplatnění závazného stanoviska shodného obsahu dotčeným orgánem v územním řízení by nemohl být tento požadavek zohledněn jako povinnost plynoucí z územně plánovací dokumentace, jelikož se jedná o požadavek na obsah regulačního plánu, nikoliv územního rozhodnutí. Regulační plán přitom z povahy věci je podrobnější územně plánovací dokumentací, jež opravňuje dotčený orgán i v případě, že by nedošlo ke změnám v území, stanovit v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona oproti územnímu plánu nové, svou povahou podrobnější požadavky na podobu využití regulovaného území. Požadavek dotčeného orgánu na šířku a podobu zeleného pásu krajinné zeleně a její lokaci přitom zjevně není takovým požadavkem, který by nutně musel být obsažen již v územním plánu, neboť se jedná o specifický požadavek na vnitřní uspořádání konkrétní zastavitelné plochy, *de facto*, jak naznačila ve svém vyjádření odpůrkyně, na konkrétní rozložení nezastavěných ploch v rámci dodržení obecného regulativu územního plánu na maximální zastavitelnost stavebních pozemků v rozsahu 50 %.

46. Navrhovatelky přesto zcela správně upozorňují na skutečnost, že v důsledku takového požadavku jsou omezeny v možnostech rozmístění zamýšlených staveb na sporném pozemku. Tímto regulativem, který je třeba s ohledem na jeho pevné zakotvení v zadání regulačního plánu přezkoumat již nyní v řízení o zrušení napadené změny, skutečně dochází k silnějšímu omezení vlastnického práva navrhovatelek, než v případě původního obecného regulativu 50 % zastavitelnosti sporného pozemku. Na druhou stranu však soud nemůže bez dalšího převzít tezi navrhovatelek, že se jedná fakticky o případ vyvlastnění jejich pozemku či ponechání pouhého holého vlastnictví. Nikde není stanoveno, že navrhovatelky musí pozemek s krajinnou zelení oddělit jako samostatnou a patrně hůře prodejnou parcelu; naopak jim nic nebrání rozdělit zelený pás do parcel patřících k jednotlivým budoucím obytným objektům, ať již jako součást zahrad rodinných domů nebo jako součást společných pozemků jednotlivých bytových domů. Kromě toho, zadání regulačního plánu nestanoví ani to, že by se muselo jednat o veřejně přístupnou zeleň. Územní plán pojem krajinná zeleň nezná a nestanoví v tomto směru žádné regulativy, nelze tudíž vyloučit ani zaplacení této zeleně, pokud něco jiného nestanoví posléze samotný regulační plán. Sama odpůrkyně navíc zmiňovala, že je připravena tyto pozemky odkoupit, tudíž o naprostém znehodnocení této části sporného pozemku nelze hovořit ani v případě, že by se skutečně mělo jednat o veřejně přístupnou zeleň (slovy aktuálního územního plánu o plochu VZ – mimolesní veřejně přístupná zeleň). Kromě toho lze jen podotknout, že zadáním regulačního plánu vyžadovaná zeleň obecně vzato bývá zájemci o bydlení hodnocena spíše kladně, namítané negativní imise v podobě šíření pylů a stínu v přiměřeném rozsahu nebývají argumentem snižujícím tržní hodnotu obytných prostor, přičemž zadáním regulačního plánu není stanoveno, že nemůže být skladba zeleně uzpůsobena tak, aby tento typ imisí byl minimalizován. Zadání regulačního plánu rozhodně nezbavuje navrhovatelky plně jejich dispozičního práva k dotčené části sporného pozemku, naopak i přes stanovený regulativ mají mnoho variant, jak takto ozeleněnou plochu zahrnout do svých plánů. Větší zúžení by mohl přinést teprve samotný regulační plán zpodrobněním zpochybňovaného požadavku.
47. V rámci tohoto rámce je pak třeba proporcionalitu omezení vlastnického práva nutno hodnotit. Obecně platí, že test proporcionality měl v závislosti na uplatněných námitkách provést již dotčený orgán, a to výslovně, ve stanovisku k námitkám navrhovatelek podle § 53 odst. 1 stavebního zákona, nejpozději však takové odůvodnění muselo zaznít v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách odsouhlaseného odpůrkyní. V tomto směru však dotčený orgán, ale ani krajský úřad žádné stanovisko nepředložili a podrobné důvody posouzení přiměřenosti zásahu nejsou obsaženy ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, ani v jiné části napadené změny. Na druhou stranu však soud nemohl přehlédnout, že ani navrhovatelky žádné konkrétní důvody

z hlediska jednotlivých kroků testu proporcionality ve svých námitkách neuváděly nad rámec prostého konstatování, že takové omezení považují za nepřiměřené a že na něm neshledávají žádný veřejný zájem. Skutečnost, že dotčený orgán tento veřejný zájem spatřoval v potřebě ochrany krajinného rázu, přitom z kontextu jeho dvou uplatněných stanovisek vyplýval, čemuž ostatně odpovídá i pasáž námitek výslovně uvádějící, že napadenou změnou nedochází ke změně krajinného rázu, a proto nemohl dotčený orgán uplatnit ve svém stanovisku nové požadavky. Navrhovatelky si tedy byly vědomy toho, jaký veřejný zájem byl při uplatnění sporných stanovisek ve hře, bližší argumenty, proč není z hlediska ochrany krajinného rázu zapotřebí oddělit budoucí zastavěnou část území obce od volné krajiny zeleným pásem, však neuvedly. Lze jen dodat, že prakticky doslovně shodná je i argumentace v návrhu uplatněném u soudu, která v tomto směru nic nového nepřináší. Fakt, že ochrana krajinného rázu je zákonem chráněným obecným zájmem, tedy veřejným zájmem svého druhu, přitom jasně plyne z ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

48. Soud v návaznosti na tuto zákonnou úpravu na rozdíl od navrhovatelek konstatuje, že navržený regulativ sám o sobě nespátřuje jako zjevně nesouvisející s kritérii obsaženými v § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na jeho vymezení tak může být veřejný zájem, jež navrhovatelky nebyly schopny konkrétně zpochybnit. Prosazování takového veřejného zájmu je z povahy věci spojeno s jistou mírou omezení vlastnického práva k dotčeným pozemkům, přičemž v tomto případě toto omezení nedosáhlo natolik excesivní úrovně, jak navrhovatelky tvrdí. Požadovaný regulativ umožňuje cíle ochrany krajinného rázu dosáhnout, věcně nepochybně souvisí právě s procesem umisťování nové zástavby a je pro tento účel nejvhodnějším prostředkem. Navrhovatelky přitom neuvádí, jakým jiným, méně invazivním a intenzivním způsobem by mohlo být uvedeného výsledku (vytvoření přirozené pohledové bariéry redukovající vliv požadované, na malou obec intenzivní výstavby na přirozený vzhled venkovské krajiny) dosaženo. Soud přitom není povolán k tomu, aby za navrhovatelky taková alternativní řešení domýšlel a prosazoval, neboť tím by ztratil postavení nestranného arbitra mezi stranami sporu. V návaznosti na to ani nelze dost dobře posoudit proporcionality takového zásahu v užším smyslu, přičemž soud poukazuje na své předchozí úvahy, které prokazují, že navrhovatelky značně nadsazují dopad přijatého regulativu do jejich vlastnických práv. Uvedený požadavek je sice nepochybně limituje v možných variantách řešení zástavby sporného pozemku, nadále jim však zachovává řadu možností, jak své vlastnické právo využít.
49. Přitom výkon vlastnického práva ze své povahy nemůže být neomezený, neboť obzvláště jde-li o rozsáhlejší plochu výstavby, přirozeně se střetává s rovnocennými právy mnoha dalších subjektů (vlastníci a obyvatelé pozemků v sousedství i širším okolí, obec jako samosprávné společenství občanů) i s mnoha různými veřejnými zájmy, mezi něž přirozeně patří právě i zájem na ochraně přírody a krajinného rázu. Navrhovatelky tedy nemohou reálně předpokládat, že při využití sporného pozemku budou mít zcela volnou ruku a že investor bude moci tyto pozemky vytěžít maximalisticky bez zohlednění dopadů takového řešení na okolí a celkový život v obci, a to bez ohledu na to, jestli se samy v jiných oblastech podílejí na veřejně prospěšných aktivitách a dobrovolně umožňují využití svých pozemků ve prospěch občanů obce. Ani takové chvályhodné jednání totiž nemůže založit nárok na to, aby bylo projednou odhlédnuto od veřejných zájmů a ochrany soukromých práv jiných osob. Soud proto konstatuje, že v mezích tvrzení uplatněných v návrhu neshledal požadavek na vymezení pásu krajinné zeleně po vnějším okraji sporného pozemku za nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelek.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Soud tedy uzavírá, že shledal návrh důvodným pouze v části, již byla napadena lhůta pro vydání regulačního plánu v trvání 6 let. V této otázce totiž je napadená změna nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, což podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odůvodňuje její zrušení i bez nařízení jednání. Proto by bylo namístě, v souladu se zásadou sebeomezení

soudní moci, napadenou změnu zrušit jen v rozsahu, v němž stanovuje lhůtu pro vydání regulačního plánu RP1. S ohledem na limitovaný rozsah aktivní procesní legitimace navrhovatelek je přitom na místě stanovenou lhůtu zrušit pouze ve vztahu k ploše Z11-3. Omezit zrušující výrok soudu jen ve vztahu ke spornému pozemku by však nedávalo smysl, neboť regulační plán se má podle svého zadání vztahovat k celé ploše Z11-3 a nelze jej uměle dělit (významným motivem jeho zadání je právě vynutit ucelené řešení plochy Z11-3, namísto odděleného řešení dílčích pozemků).

51. Zrušením specifikace lhůty, po níž trvá podmínka rozhodování o změnách v území v podobě pořízení regulačního plánu, by však soud v praxi dosáhl toho, že napadená změna (resp. územní plán odpůrkyně ve znění napadené změny) by odporovala ustanovení § 43 odst. 2 stavebního zákona, podle nějž v případě podmínky pořízení regulačního plánu z podnětu musí být součástí územního plánu též (přiměřená) lhůta pro jeho pořízení. Soud by však neměl výrokem svého rozsudku vytvářet nezákonný stav. Kromě toho nelze přehlédnout, že lhůta pro pořízení regulačního plánu je stanovena v části 4) napadené změny, jež doplňuje do územního plánu obce text podkapitoly 3.10.1 Vymezení ploch s požadavkem na pořízení a vydání regulačního plánu, větou „*Lhůta pro vydání regulačních plánů se stanovuje do 6 let od nabytí účinnosti Změny č.11 ÚPO Modletice.*“ jako společné ustanovení pro všechna zadání regulačních plánů. Zrušení této věty jen s účinky pro jeden z několika regulačních plánů by tak bylo i po formální stránce problematické, neboť výrok soudu by měl spíše interpretativní povahu (daná věta by měla v napadené změně nadále opodstatnění kvůli ostatním regulačním plánům a ztráta jejího vlivu na RP1 by mohla být naznačena jen jakousi poznámkou pod čarou, což z hlediska právní jistoty adresátů napadené změny není vhodné řešení).
52. Proto soudu nezbylo, než zrušit svým výrokem zadání regulačního plánu RP1 jako podmínku rozhodování o změnách v území v ploše Z11-3 jako celek. Soud však má možnost podle věty první § 101b odst. 2 s. ř. s. určit den, jímž napadené opatření obecné povahy či jeho část zruší. Tímto způsobem tak může zohlednit nejen předvídatelná rizika plynoucí z účinků zrušovacího výroku, ale též zohlednit povahu zrušovacích důvodů. V tomto případě přitom soud nemá (v intencích uplatněných návrhových bodů) žádné důvody pro rušení zadání regulačního plánu jako takového, pouze není oprávněn v situaci nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů sám posoudit, zda stanovená lhůta pro jeho pořízení je přiměřená. Přitom soud nemá pochyb, že lhůta v trvání čtyř let, tak jak ji předpokládá např. § 55 odst. 1 stavebního zákona pro periodické vyhodnocování uplatňování územního plánu nebo jak s ní počítalo přechodné ustanovení 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, by nemohla být soudem považována za nepřiměřenou, i kdyby nebyla blíže odůvodněna. Závěr soudu o (automatické) přiměřenosti čtyřleté lhůty v minulosti akceptoval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 AOs 2/2013-118, odst. 45). Za daných okolností proto soud považoval za plně odpovídající úspěšnému návrhovému bodu zrušení zadání regulačního plánu RP1 pro plochu Z11-3 (a to včetně samotného vymezení plochy Z11-3, neboť napadená změna ji vymezuje jen pro účely doplnění podmínky pořízení regulačního plánu; jiný regulativ pro ni nestanoví, tudíž účinky zrušení plochy Z11-3 jsou plně srovnatelné se zrušením pouze podmínky pořízení regulačního plánu; jde tak pouze o srovnatelnou reformulaci návrhového žádání navrhovatelek) s takovým odkladem, aby podmínka pořízení regulačního plánu v rozsahu vymezeném zadáním trvala po obecně přijatelnou dobu 4 let od nabytí účinnosti napadené změny. Tím soud předejde na jedné straně neuváženému využití území na základě pouze individuálního posouzení podmínek na sporném pozemku bez zohlednění širších souvislostí území vymezeného napadenou změnou jako plocha Z11-3, na straně druhé dosáhne toho, aby tato podmínka nemohla v případě nečinnosti odpůrkyně omezovat navrhovatelky po delší než obvykle přiměřenou dobu. Protože napadená změna nabyla účinnosti dne 22. 2. 2019,

čtyřletá lhůta by uplynula skončením dne 21. 2. 2023. Od následujícího dne by již rozhodování v této ploše nebylo podmínkou pořízení regulačního plánu vázáno.

53. Proto soud vymezení plochy Z11-3 spolu s ní spojenou podmínkou pořízení regulačního plánu RP1 v textové a grafické části napadené změny zrušil dnem 22. 2. 2023. Bude pak jen na odpůrkyni, zda před nabytím účinků zrušujícího výroku soudu přijme novou změnu územního plánu, která podmínku pořízení regulačního plánu zakotví pro plochu Z11-3 znovu, a to s odpovídajícím odůvodněním potřeby prodloužit tuto podmínku nad dosud uplynulou standardní dobu 4 let, nebo toto území po této době uvolní výstavbě bez podrobnějších podmínek (nebude-li pochopitelně do té doby přijat předvídaný regulační plán).
54. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty poslední, resp. § 60 odst. 7 s. ř. s. Navrhovatelky měly ve věci pouze částečný úspěch, neboť nezákonným shledal soud *de facto* pouze výrok stanovící lhůtu pro vydání regulačního plánu, zbylé složky regulace sporného pozemku v přezkumu obstály. Ve zbylé (zcela převažující: samotné stanovení podmínky regulačního plánu; typ regulačního plánu; regulativ vymezující zelený pás; možnost náhrady územního rozhodnutí; požadavek na vymezení veřejných prostorů, stavebních pozemků a trasování pozemních komunikací) části však soud shledal návrh nedůvodným, a proto jej byl připraven zamítnout, byť tak z formálních důvodů shora vysvětlených nemohl učinit jen dílčím zrušením podmínky pořízení regulačního plánu doplněným zamítnutím návrhu ve zbylé části, ale výhradně odkladem účinků zrušujícího výroku soudu. Úspěch navrhovatelek v řízení je tak přinejmenším fakticky menšinový. Nárok na náhradu nákladů řízení by proto v souladu se zásadou částečného úspěchu ve věci (ale i z důvodů hodných zvláštního zřetele) náležel odpůrkyni. Odpůrkyně však výslovně navrhl, aby soud i v případě zamítnutí návrhu žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal. Lze tedy dovodit, že náhradu svých nákladů nepožaduje. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 4. května 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.