



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

navrhovatelky: **M. K. u sv. V. v P.**

sídlem x

zastoupena advokátem Mgr. at Mgr. Josefem Fírtem, LL.M.

sídlem Opletalova 55, 110 00 Praha 1

proti

odpůrkyni: **obec Ořech**

sídlem Baarovo náměstí 20, 252 25 Ořech

zastoupena advokátkou JUDr. Ing. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou

sídlem Karlovo náměstí 18, 120 00 Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015 – Regulačního plánu lokality „A“ přijatého usnesením zastupitelstva odpůrce č. 7/2015 ze dne 16. 9. 2015

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2015 – Regulační plán lokality „A“ přijatý usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 7/2015 ze dne 16. 9. 2015 se dnem vyhlášení tohoto rozsudku zrušuje.
- II. Odpůrkyně je povinna ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 42 912 Kč, a to k rukám zástupce navrhovatelky, Mgr. et Mgr. Josefa Fírta, LL.M.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

1. Navrhovatelka se 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 3. 10. 2018, domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015 – Regulačního plánu lokality „A“ přijatého usnesením zastupitelstva odpůrce č. 7/2015 ze dne 16. 9. 2015 (dále jen „napadený regulační plán“). Napadeným regulačním plánem bylo na pozemku st. p. x pod bývalým statkem č. p. x v k. ú. a obci O (dále též „dotčený pozemek“) navrženo

zřízení nového náměstí navazujícího na současné B N, demolice některých současných budov a zřízení nových budov včetně zřízení nové obslužné komunikace procházející středem řešeného areálu. Navrhovatelka se cítí být navrhovanou úpravou dotčena, protože je vlastníkem dotčeného pozemku, který jí byl vydán rozhodnutím Státního pozemkového úřadu ze dne 11. 12. 2015, č. j. SPÚ 638015/2015, jež nabylo právní moci dne 2. 1. 2016, na základě § 9 odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění nálezu Ústavního soudu č. 177/2013 Sb. (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“).

II. Včasnost návrhu a další procesní podmínky

2. Ke včasnosti podaného návrhu navrhovatelka uvedla, že napadený regulační plán nabyt účinnosti dne 5. 10. 2015. Na navrhovatelku se vztahuje přechodné ustanovení bodu 3 čl. XXXVIII zákona č. 225/2017 Sb., z něž plyne, že tímto zákonem nově zavedená zkrácená lhůta pro podání návrhu v trvání jednoho roku se na tento návrh nevztahuje a že se použije dříve platná tříletá lhůta, která s ohledem na datum nabytí účinnosti regulačního plánu uplynula dne 5. 10. 2018.
3. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu namítla, že návrh je opožděný. Poukázala na ustanovení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 250/2014 Sb. (dále jen „správní řád“), podle něž opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Z toho vychází též rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, 2 Ao 3/2007-40. Veřejná vyhláška o vydání napadeného regulačního plánu přitom byla zveřejněna na úřední desce odpůrkyně dne 17. 9. 2015. Napadený regulační plán tudíž nabyt účinnosti dne 2. 10. 2015, dne 5. 10. 2015 byla vyhláška z úřední desky pouze sejmuta. S ohledem na to zastává názor, že lhůta pro podání návrhu uplynula již dne 2. 10. 2018.
4. Soud návrh usnesením ze dne 6. 12. 2018, č. j. 54 A 116/2018-31, odmítl jako opožděný, neboť s odkazem na závěry rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014-51, dospěl k závěru, že navrhovatelkou tvrzené datum nabytí účinnosti neodpovídá skutečnému dni, kdy napadený regulační plán nabyt účinnosti. S ohledem na skutečné datum nabytí účinnosti byl návrh podán až po uplynutí tříleté lhůty pro podání návrhu. Ke kasační stížnosti navrhovatelky však NSS toto usnesení zrušil rozsudkem ze dne 31. 3. 2020, č. j. 8 As 409/2018-77, jako předčasné, neboť soud měl nejprve dát navrhovatelce možnost se vyjádřit k odlišnému názoru soudu na okamžik nabytí účinnosti napadeného regulačního plánu a dát jí prostor k předložení případných důkazních prostředků ke svému tvrzení a uplatnění právní argumentace na podporu svého tvrzení o včasnosti návrhu.
5. Soud proto v souladu se závazným právním názorem NSS navrhovatelku i odpůrkyni vyzval k tomu, aby předložily argumenty a v případě potřeby též důkazy ke sporné otázce, zda byl návrh podán včas v zákonem stanovené lhůtě.
6. Navrhovatelka konstatovala, že při podání návrhu a posouzení jeho včasnosti postupovala v důvěře ve správnost záznamu o účinnosti napadeného regulačního plánu jakožto aktu veřejné moci, na který se v souladu s § 168 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (dále jen „stavební zákon“) přiměřeně použijí ustanovení § 75 správního řádu upravující doložku právní moci. Komentářová literatura toto ustanovení vykládá tak, že je třeba aplikovat ustanovení § 75 správního řádu v maximálně možném rozsahu. Z toho navrhovatelka

dovozuje, že i právní důsledky vyznačení záznamu účinnosti jsou stejné jako v případě vyznačení doložky právní moci, tj. že se jedná o úřední osvědčení o právní skutečnosti.

7. Kromě toho navrhovatelka s ohledem na podobnost opatření obecné povahy s právními předpisy poukazuje na požadavek publicity právních předpisů, tedy jejich vyhlášení a následného trvalého zveřejnění ve veřejně dostupném zdroji (Sbírce zákonů). Každý může příslušný právní předpis vyhledat ve Sbírce zákonů v důvěře ve správnost zveřejněných údajů, neboť podle základní zásady publikačního práva za zveřejněné právo a informace o něm odpovídá stát. V případě opatření obecné povahy žádná Sbírka zákonů neexistuje, její roli podle § 165 odst. 3 stavebního zákona zajišťuje dálkový přístup k regulačním plánům, u nějž se také podle navrhovatelky uplatní zásada odpovědnosti státu za zveřejněný obsah. Městským úřadem Č, odborem územního plánování (dále jen „pořizovatel“), uveřejněný obsah napadeného regulačního plánu přitom obsahuje záznam o účinnosti a naopak neobsahuje žádný záznam o datu vyvěšení regulačního plánu (ostatně ten nikdy jako celek vyvěšen nebyl, bylo vyvěšeno pouze oznámení o jeho vydání). Podle navrhovatelky tak neexistuje žádný veřejně dostupný údaj, na jehož základě by mohl adresát napadeného regulačního plánu dovodit, že záznam o účinnosti neodpovídá skutečnosti. To by bylo možné zjistit jen studiem správního spisu a příslušné veřejné vyhlášky.
8. Navrhovatelka uvádí, že po adresátech jednajících v důvěře ve správnost správních aktů (včetně opatření obecné povahy) nelze požadovat ověřování správnosti státním orgánem vyznačeného záznamu o účinnosti nahlížením do správního spisu, nemá-li být popřena zásada presumpce správnosti a zákonnosti aktů veřejné moci. Fyzické vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce odpůrkyně pak představuje jen jednorázový akt a po uplynutí 15 dnů je příslušná listina oznamující vydání regulačního plánu z úřední desky odstraněna. Nepředstavuje tak pro adresáty opatření obecné povahy při ověřování jeho účinnosti reálnou možnost. Popření možnosti spolehnout se na záznam o účinnosti by představovalo podle navrhovatelky absurdní výklad, neboť tím by se zcela vytratil smysl vyznačování záznamu o nabytí účinnosti, jímž by měla být ochrana právní jistoty adresátů opatření obecné povahy a zajištění předvídatelnosti rozhodování správních orgánů, zejména stavebních úřadů.
9. Platí-li v případě doložky právní moci zpravidla adresně doručovaných správních rozhodnutí presumpce její správnosti (zde navrhovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97), tím spíše (*a minori ad maius*) musí být dána presumpce správnosti záznamu o účinnosti u opatření obecné povahy, jež jsou jednorázově vyvěšeny na úřední desce bez adresného doručování a bez možnosti dodatečného ověření jejich správnosti jinak než nahlížením do správního spisu. Tím se v daném případě uplatní závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2001, sp. zn. 26 Cdo 1291/99, podle nějž je třeba na opravný prostředek podaný ve lhůtě odvíjející se od vyznačené doložky právní moci pohlížet jako na včasný i v případě, pokud tato doložka neodpovídala skutečnosti.
10. Rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014-51, a jeho závěru, že není možné činit paralelu mezi doložkou právní moci a záznamem o nabytí účinnosti, navrhovatelka vytýká, že NSS přehlédl existenci ustanovení § 168 odst. 1 stavebního zákona, které výslovně zakládá aplikovatelnost ustanovení § 75 odst. 3 správního řádu o doložce právní moci. Navrhovatelka zdůrazňuje, že záznam o účinnosti napadeného regulačního plánu ke dni 5. 10. 2015 byl zaslán odpůrkyni, stavebnímu úřadu i Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“), byl vyznačen v evidenci územně

plánovací činnosti vedené Ministerstvem pro místní rozvoj podle § 162 stavebního zákona a do doby vyjádření odpůrkyně nebyl nikým zpochybněn, takže z důvěry v něj vycházela nejen navrhovatelka, ale i všechny ostatní fyzické a právnické osoby včetně zmíněných státních orgánů. Bylo by absurdní, aby na navrhovatelku byly činěny vyšší nároky než na všechny ostatní subjekty.

11. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, zdůraznil, že jedním z podstatných principů uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu je ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať již v konkrétním případě plynou přímo z normativního právního aktu, či z aktu aplikace práva. Tudíž se tento požadavek musí vztahovat i na opatření obecné povahy jako akty na pomezí normativních aktů a správních rozhodnutí. Vyznačením záznamu účinnosti správní orgán v rámci výkonu veřejné moci autoritativně osvědčil určitou skutečnost (účinnost regulačního plánu), čímž založil na straně jednotlivců dobrou víru ve správnost tohoto záznamu, a bylo by stěží akceptovatelné, pokud by následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky. Argumentací *a minori ad maius* lze podle navrhovatelky dovodit, že požadavek ochrany dobré víry ve vztahu k vyznačení záznamu o účinnosti regulačního plánu je ještě silnější než v případě doložky právní moci u správního rozhodnutí, neboť osoby jednající v dobré víře ve správnost záznamu nebyly účastníky žádného správního řízení, v němž by jim bylo správní rozhodnutí adresně doručováno, přičemž publikovaný regulační plán s vyznačeným záznamem o účinnosti je pro ně jediným veřejně dostupným zdrojem, na jehož základě se mohou s regulačním plánem seznámit.
12. Navrhovatelka dále poukazuje na to, že odpůrkyně neučinila žádné kroky směřující k odstranění tvrzeného nesouladu mezi vyznačeným záznamem účinnosti a údajným skutečným datem nabytí účinnosti. Na takovém nesouladu přitom má podle navrhovatelky odpůrkyně objektivní zavinění, neboť ona vyvěsila veřejnou vyhlášku na své úřední desce a musela si tak být vědoma nesprávnosti údaje v záznamu o nabytí účinnosti. Pokud si nesprávnosti do dne podání vyjádření vědoma nebyla, jen to potvrzuje všeobecnou a nikým nezpochybněnou důvěru všech osob a orgánů ve správnost záznamu o účinnosti. Přitom dokud nedošlo postupem podle § 75 odst. 3 správního řádu k nápravě nesprávného údaje v záznamu o nabytí účinnosti, musí být chráněna dobrá víra adresátů správního aktu, jinak by právní úprava v § 75 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 168 odst. 1 stavebního zákona postrádala jakýkoliv smysl (záznam by měl jen administrativní charakter bez dopadu na práva třetích osob). Přitom v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 90/2016-19, NSS vyslovil závěr, že doložce právní moci svědčí stejná presumpce správnosti jako úřednímu rozhodnutí samotnému, přičemž k jejímu zpochybnění je určen postup podle § 75 odst. 3 správního řádu. Ten však v případě napadeného regulačního plánu až do dnešního dne nebyl proveden. Proto odpůrkyně podle navrhovatelky nebyla a ani není v dobré víře, a proto nelze její námitce opožděnosti poskytnout právní ochranu.
13. Navrhovatelka také namítá, že rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014-51, byl vydán za zcela odlišných skutkových okolností. V daném případě především nezavinil nesprávnost záznamu o nabytí účinnosti odpůrce, neboť byla vyvolána nejednotným výkladem právní úpravy, který teprve následně sjednotil rozšířený senát NSS. V nynějším případě však jde pouze o chybu ve výpočtu data nabytí účinnosti napadeného regulačního plánu. NSS pak v daném případě přezkoumával zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“), jež se svou povahou blíží právnímu předpisu, jelikož mají

obecný charakter, týkají se velkého množství obecně určených adresátů a jejich zrušení může mít negativní dopad na právní jistotu celé řady subjektů. Napadený regulační plán se však oproti tomu dotýká prakticky výlučně jen pozemku ve vlastnictví navrhovatelky a jiných vlastníků se dotýká pouze okrajově, aniž by se na jejich pozemcích předpokládala nějaká stavební činnost, takže zrušení regulačního plánu by jim neztížilo realizaci jakýchkoliv stavebních záměrů. Napadený regulační plán se svým obsahem blíží územnímu rozhodnutí regulujícím budoucí stavební činnost v areálu bývalého statku č. p. X na dotčeném pozemku s cílem zde vytvořit nové náměstí navazující na současné BN a provést demolici budov navrhovatelky a novou výstavbu při částečné rekonstrukci některých stávajících objektů, byť v tomto případě napadený regulační plán přímo územní rozhodnutí nenahrazuje. Pokud by jej však nahrazoval, adresátem takového skupinového územního rozhodnutí by byla výhradně navrhovatelka, neboť všechny budoucí stavby vymezené napadeným regulačním plánem se nacházejí na dotčeném pozemku. Bez jejího souhlasu nebude možné provést ani plánovanou demolici, ani realizovat jakýkoliv záměr, takže žádnému z občanů odpůrkyně ani odpůrkyni samotné nemohlo vzniknout žádné očekávání či právní jistota, že výstavba na dotčeném pozemku bude skutečně realizována. Naopak v situaci, kdy napadený regulační plán není vyváženým kompromisem mezi zájmy odpůrkyně a navrhovatelky, bude jediným důsledkem nastavených podmínek přehlížení práva navrhovatelky zakonzervování stávajícího stavu dotčeného pozemku a další chátrání zanedbané nemovitosti, což není optimální pro žádnou ze stran. Byť je tedy napadený regulační plán po formální stránce opatřením obecné povahy, z hlediska materiálního se velice blíží územnímu rozhodnutí, s nímž má společný i ten rys, že je správním aktem *in rem*. Konkrétně navrhovatelka uvádí, že z celkové řešené plochy X m² představují její pozemky X m² (70 %). Druhým největším vlastníkem (pozemky p. č. X, X a X) je ŘFO, nicméně na jejích pozemcích regulační plán žádné objekty neumísťuje, nehledě na to, že zahrnutí pozemku p. č. X využívaného jako farní zahrada do regulované plochy (vyznačen jako zeleň) je nelogické. Ani na dalších drobných regulovaných pozemcích (částech p. č. X, X, X a X) není zvažováno umístění žádné budovy, snad s výjimkou inženýrských sítí a komunikací, které však bez realizace výstavby Nového centra postrádají význam.

14. Navrhovatelka se též brání tomu, aby jí bylo kladeno k tíži, že se rozhodla podat návrh až na konci zákonné lhůty, neboť takový návrh považovala až za nejzazší řešení pro případ, že se nepodaří dosáhnout přiměřeného kompromisu reflektujícího jak její zájmy, tak zájmy odpůrkyně. Navrhovatelka až do posledního okamžiku vedla se zástupci odpůrkyně řadu osobních jednání, a to i ve vztahu k dalším pozemkům, pro něž se jiné regulační plány, popř. nový územní plán teprve pořizují, a díky nimž bylo důvodné očekávat, že odpůrkyně bude usilovat o přijatelný kompromis. Kromě toho navrhovatelka až do poslední chvíle vedla e-mailovou komunikaci s pořizovatelem, jež z důvodu přípravy návrhu žádala o zaslání zadání regulačního plánu, a i proto v očekávání jeho příslibného doručení vyčkávala s podáním návrhu na samý konec lhůty. Navrhovatelka v tomto směru nejednala šikanózně a pozdějším podáním návrhu ani nemohla zasáhnout do práv jiných osob.
15. V závěru pak navrhovatelka namítá, že na veřejné vyhlášce obsahující oznámení o vydání regulačního plánu je uvedeno datum vyvěšení dne 17. 9. 2015, nicméně k tomuto datu nebyl vyvěšen regulační plán v celém svém rozsahu včetně odůvodnění, jak to vyžaduje § 173 odst. 1 správního řádu, poněvadž veřejná vyhláška pouze podávala informaci o přijetí napadeného regulačního plánu. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007,

č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaného pod č. 1462/2008 Sb. NSS, je smyslem publikace opatření obecné povahy mj. též poskytnutí možnosti veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Tento účel však samotné oznámení o přijetí napadeného regulačního plánu zjevně nenaplnňuje. Podpůrná aplikace ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu hovořícího o oznámení možnosti si převzít písemnost přitom není možná, neboť se týká jen doručování individuálních správních aktů, jak akceptuje NSS i v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014-51. Z hlediska naplnění publikačního principu tak nemá veřejná vyhláška oznamující vydání napadeného regulačního plánu žádnou relevanci, jelikož se z ní neurčitý okruh adresátů nemůže nic dozvědět o právech a povinnostech, jež pro ně z regulačního plánu plynou, a nemůže jim tak založit jakákoli legitimní očekávání. Jediným publikačním zdrojem tak byl samotný napadený regulační plán s vyznačeným záznamem o účinnosti zveřejněný postupem dle § 165 odst. 3 stavebního zákona, z nějž navrhovatelka také vycházela.

16. Jako důkazy ke svému tvrzení navrhovatelka označila sdělení odpůrkyně, již má soud vyžádat k otázkám, kdy byl zjištěn nesoulad mezi záznamem o účinnosti napadeného regulačního plánu a skutečným datem jeho účinnosti a zda a jaké kroky učinila k nápravě tohoto nesouladu. Dále se měl soud dotázat pořizovatele, na základě jakých skutečností vyznačil datum v záznamu o nabytí účinnosti napadeného regulačního plánu a zda obdržel podnět k zahájení řízení o opravě záznamu podle § 75 odst. 3 správního řádu. Posledními důkazy pak měl být snímek katastrální mapy se zvýrazněnými pozemky navrhovatelky ve srovnání s hlavním výkresem napadeného regulačního plánu, obsah záznamu v evidenci územně plánovací dokumentace vedené Ministerstvem pro místní rozvoj podle § 162 stavebního zákona a samotný napadený regulační plán zveřejněný podle § 165 odst. 3 stavebního zákona s vyznačeným záznamem o nabytí účinnosti dne 5. 10. 2015, jenž podle navrhovatelky neobsahuje údaj o datu vyvěšení vyhlášky oznamující jeho přijetí.
17. Odpůrkyně na výzvu soudu a v reakci na podání navrhovatelky konstatovala, že nesprávnost data uváděného v záznamu o nabytí účinnosti zjistila až v souvislosti s návrhem navrhovatelky na zrušení napadeného regulačního plánu, a jelikož již v tu dobu uplynula lhůta pro podání návrhu na jeho zrušení, přičemž otázka nesprávně vyznačeného data je řešena v tomto soudním řízení, žádná opatření k nápravě nesprávného údaje již nečinila. Tato změna již nemůže ovlivnit práva a povinnosti navrhovatelky ani třetích osob, a proto odpůrkyně vyčkává do skončení soudního sporu.
18. Dále odpůrkyně uvádí, že zákon nerozlišuje opatření obecné povahy podle toho, zda se blíží spíše normativnímu či individuálnímu správnímu aktu, a proto nelze postupovat shodně jako v případě správního rozhodnutí s chybně vyznačenou doložkou právní moci. Ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví nabytí účinnosti opatření obecné povahy patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky reflektuje zásadní odlišnosti opatření obecné povahy od individuálního správního aktu spočívající v obecně určeném okruhu adresátů i podobnosti postupu zveřejnění s normativním právním aktem. S ohledem na to, že je napadeno opatření obecné povahy, tedy akt upravující práva a povinnosti neurčitého okruhu adresátů, je třeba vycházet z názoru vysloveného NSS v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014-51, a soud musí z úřední povinnosti zkoumat včasnost podání návrhu, aniž by byl vázán datem uvedeným v záznamu o nabytí účinnosti. Odpůrkyně pokazuje také na to, že napadený regulační plán byl schválen zastupitelstvem v rámci výkonu její samostatné působnosti, čímž se liší od územního rozhodnutí.

19. Odpůrkyně nesouhlasí s tvrzenou nemožností odvození data vyvěšení z obsahu napadeného regulačního plánu a poukazuje na původní návrh navrhovatelky odkazující na usnesení zastupitelstva odpůrkyně č. 7/2015 ze dne 16. 9. 2015, v němž je uvedeno právě i datum 17. 9. 2015 jako datum jeho vyvěšení. Tvrzení navrhovatelky o presumpci správnosti aktů veřejné moci tak odpůrkyně považuje za účelové a směřující pouze k obejití ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s., podle nějž nelze zmeškání lhůty k podání návrhu prominout. To, že v této souvislosti nelze přihlídnout k jiným skutečnostem než ke dni nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy, potvrdil NSS v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012-33. I když tedy navrhovatelka tvrdí, že se z veřejné vyhlášky dotčené osoby nemusely o celém znění opatření obecné povahy včas a řádně dozvědět, z jejích podání je naprosto zřejmé, že se řádně a včas seznámila jak s kompletním zněním napadeného regulačního plánu, tak i s datem jeho vyvěšení dne 17. 9. 2015, čímž byl naplněn smysl vyvěšení. Navrhovatelka podle odpůrkyně nemohla jednat v omluvitelném omylu, neboť měla k dispozici všechny objektivně zjistitelné skutečnosti potřebné pro správné určení data nabytí účinnosti napadeného regulačního plánu a tříletou lhůtu pro podání návrhu. Proto odpůrkyně trvá na svém požadavku na odmítnutí návrhu.
20. Pořizovatel na výzvu soudu na otázky předestřené navrhovatelkou nereagoval.
21. S ohledem na tato doplněná vyjádření se soud znovu musel nejprve zabývat splněním procesních podmínek pro projednání podaného návrhu, konkrétně otázkou jeho včasnosti, když o naplnění ostatních procesních podmínek nemá pochyb.
22. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.
23. Ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění před nabytím účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. tuto lhůtu určovalo shodně s tím, že však činila 3 roky.
24. Podle čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, platí, že v případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
25. Mezi stranami není sporu o tom, že podle citovaného přechodného ustanovení se v případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti do konce roku 2017, uplatní původní tříletá lhůta pro podání návrhu, jestliže tato lhůta uplyne v roce 2018. V praxi to znamená, že původní tříletá lhůta dopadá na ta opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti v průběhu roku 2015. Je třeba tedy posoudit, kdy napadený regulační plán nabyl účinnosti, zda záznam o účinnosti uvádí správné datum, a v návaznosti na to pak spornou otázku, zda nesprávný údaj v záznamu o účinnosti může opravňovat navrhovatelku k podání návrhu ve lhůtě odlišné od lhůty plynoucí z čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb.

26. Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.
27. Podle § 168 odst. 1 stavebního zákona opatření obecné povahy po dni nabytí jeho účinnosti opatří příslušný orgán záznamem o jeho účinnosti; ustanovení § 75 správního řádu se použije přiměřeně.
28. Podle § 75 správního řádu správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, vyznačí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu, právní moc nebo vykonatelnost rozhodnutí. Zároveň vyznačí den vyhlášení tohoto rozhodnutí nebo den, kdy byla písemnost předána k doručení (odst. 1). Na požádání účastníka opatří správní orgán prvního stupně doložkou právní moci nebo vykonatelnosti stejnopis rozhodnutí, který byl účastníkovi doručen. Na požádání účastníka se vyhotoví stejnopis výroku spolu s vyznačením doložky právní moci nebo vykonatelnosti (odst. 2). Jestliže dojde k chybnému vyznačení nebo pozbude-li rozhodnutí právní moci nebo vykonatelnosti, správní orgán to sdělí těm osobám, jimž údaje uvedené v odstavci 1 vyznačil, a učiní o tom oznámení veřejnou vyhláškou (odst. 3).
29. Z předloženého správního spisu přitom soud zjistil, že na napadeném regulačním plánu je pořizovatelem ručně vyplněno datum nabytí účinnosti dnem 5. 10. 2015. O tomto datu nabytí účinnosti pořizovatel následně informoval i stavební úřad a krajský úřad. Na samotné veřejné vyhlášce obsahující oznámení o vydání napadeného regulačního plánu podepsané starostou odpůrce je nicméně (na č. 1. 33 správního spisu) předtištěn údaj o vyvěšení vyhlášky dnem 17. 9. 2015 a o jejím sejmutí dnem 5. 10. 2015. Pod touto doložkou je připojeno razítko obecního úřadu odpůrce a (nečitelná) paraafa. Totožný obsah má i kopie téže vyhlášky založená na č. 1. 39 předloženého spisu.
30. Obsah správního spisu tak potvrzuje názor odpůrkyně, že vyhláška oznamující vydání napadeného regulačního plánu byla vyvěšena dne 17. 9. 2015. Navrhovatelka tuto skutečnost nepopírá, byť ji přímo nepotvrzuje. Z ustanovení § 173 odst. 1 věty třetí správního řádu se tak podává, že napadený regulační plán nabyl účinnosti dne 2. 10. 2015. Současně je však patrné, že pořizovatel regulačního plánu na výtisku regulačního plánu i vůči orgánům činným ve stavebním řízení nesprávně uváděl, že datem účinnosti byl až den 5. 10. 2015. Lze tedy připustit, že navrhovatelka mohla být uvedením nesprávné doložky účinnosti uvedena v omyl. Je tedy třeba ještě posoudit, zda takový postup pořizovatele napadeného regulačního plánu je relevantní pro běh lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
31. Touto otázkou se již v minulosti zabýval NSS ve svém rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014-51, kde uvedl:
- „[17] Z důvodu výše popsaného charakteru opatření obecné povahy, jež se svojí procedurou přijímání i svými účinky blíží více právnímu předpisu než individuálnímu právnímu aktu a nabytím účinnosti zavazuje neurčitý počet subjektů, nikoliv pouze konkrétně vymezené*

účastníky řízení, nelze přisvědčit stěžovateli, že v důsledku chybně uvedeného data účinnosti v Zásadách, popř. v dalších materiálech vydávaných správními orgány, je nutno při stanovení účinnosti Zásad vycházet z těchto mylných údajů v zájmu zachování práva stěžovatele na spravedlivý proces. Při úvahách o možném prolomení ustanovení o lhůtě k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tak třeba zohlednit nejen zájmy navrhovatele (stěžovatele), ale zájmy všech adresátů tohoto opatření, především pak jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principů právní jistoty a předvídatelnosti práva. Z tohoto pohledu nelze použít stěžovatelem zmíněný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 456/97 z 2. 4. 1998, který se týká doložky právní moci rozsudku pro účely dovolání, tedy individuálního rozhodnutí nezasahujícího do práv neurčitého množství adresátů.

[18] Významnou pro posouzení dané otázky je i skutečnost, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti přímo ze zákona, a administrativní vyznačení účinnosti nemá na tuto právní událost žádný vliv. K poukazu stěžovatele na ustanovení § 14 vyhlášky č. 500/2006 Sb., [správně § 8 odst. 1 písm. b) této vyhlášky] je třeba k tomu podotknout, že není úředním osvědčením o právní skutečnosti, a jestliže nálezn Ústavního soudu III. ÚS 456/97 z 2. 4. 1998, na nějž se stěžovatel odvolává, stojí na tezi, že doložka právní moci naopak úředním osvědčením o právní skutečnosti je a jako takové jí svědčí presumpce správnosti a strana sporu jí proto není povinná ověřovat, pak na opatření obecné povahy tato teze nedopadá. Paralelu mezi vyznačováním nabytí jeho účinnosti a doložkou právní moci správního či soudního rozhodnutí tak nelze učinit.

[19] Nejvyšší správní soud nakonec neshledává nutnost použití krajních prostředků pro zajištění stěžovatelova přístupu k soudu ani z hlediska délky zákonné lhůty k podání návrhu na opatření obecné povahy podle smyslu a účelu zák. č. 303/2011 Sb., kterým byl novelizován soudní řád správní. Důvodová zpráva k zákonu uvádí, že zavedení lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy má za cíl nalézt určitou rovnováhu mezi principem legality a principem právní jistoty. Délka lhůty pak byla zvolena v návaznosti na lhůty upravené v souvisejících institutech správního řádu (přezkumné řízení) či soudního řádu správního (žaloby ve veřejném zájmu). Zakotvena tak byla tříletá lhůta od nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Tato lhůta je dle názoru Nejvyššího správního soudu mimořádně až extrémně dlouhá a v oblasti individuálních opravných prostředků, jež mají k dispozici fyzické nebo právnické osoby ve správním soudnictví, nemá srovnatelnou obdobu (druhou nejdelší je objektivní dvouletá lhůta podle § 84 s. ř. s., ta je však modifikována dvouměsíční subjektivní lhůtou dle téhož ustanovení, v oblasti mimořádných opravných prostředků lze pak podle § 115 s. ř. s. v tříleté lhůtě podat v úzkém okruhu věcí návrh na obnovu řízení, i zde však existuje omezení tříměsíční subjektivní lhůtou). Lze tedy po potencionálních navrhovatelích (včetně stěžovatele) spravedlivě požadovat, cítí-li se natolik zkráceni na svých právech, že považují za nutné bránit se vydanému opatření obecné povahy soudní cestou, aby tak učinili s ohledem na ostatní možné dotčené osoby pokud možno co nejdříve, nejpozději však ve lhůtě, kterou soudní řád správní ve svém ustanovení § 101b odst. 1 jasně a nedvojsmyslně stanoví. Pro jakékoli prolamování tohoto ustanovení a prodlužování zákonné lhůty nenašel Nejvyšší správní soud žádné důvody.“

32. Tento rozsudek byl napaden i ústavní stížností, kterou však Ústavní soud usnesením ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2542/15, odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Ústavní soud přitom přihlédl k tomu, že v daném případě se nejednalo s ohledem na neustálenou judikaturu správních soudů o případ zjevné či úmyslné chyby při vyznačení doložky účinnosti a že v daném případě je lhůta k podání návrhu nadstandardně dlouhá, a proto není důvodu ji judikaturou ještě dále rozšiřovat, obzvláště je-li zde třeba zohlednit právní jistotu značného počtu ostatních osob, jichž se napadené opatření obecné povahy

přímo či nepřímo dotýká. Poukázal též na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, na základě níž bylo možné očekávat, že navrhovatel využije svého návrhového oprávnění v průběhu značně dlouhé lhůty pro podání návrhu, a na skutečnost, že navrhovatel zastoupený advokátem si měl být vědom vývoje judikatury týkající se okamžiku nabytí účinnosti opatření obecné povahy publikované i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

33. Nejedná se přitom o jediný případ tohoto druhu, který by byl judikaturou řešen. Rozsudkem NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012-33, byla obdobná situace řešena se shodným výsledkem v případě změny územního plánu obce. Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku Ústavní soud také odmítl jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13. Ústavní soud přitom konstatoval, že *„je třeba zásadně rozlišit ty případy, kdy dochází k nesprávnému vyznačení účinnosti, resp. právní moci u normativních právních aktů a kdy se tomu tak děje u tzv. individuálních právních aktů. Důvodem je především ta skutečnost, že zatímco u individuálních právních aktů (typicky u rozsudku) jsou ve svých právech znejistěni toliko konkrétní účastníci řízení, u normativních právních aktů by zpochybnění účinnosti představovalo znejistění blíže neurčitěho počtu osob, na něž právní úprava dopadá. Jinými slovy řečeno, v případě individuálních právních aktů je zřejmé, či práva jsou konkrétně dotčena.*

Stejně jako není povinností stěžovatelky ve spise ověřovat účinnost vyhlášky, není toto povinností ani ostatních adresátů právní normy, kteří ve svém jednání vychází především z publikace normativního právního aktu. Nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky není vázáno na její vyznačení, ale na uplynutí tzv. vývěsní doby. Na úkon zaměstnance, jenž nesprávně vyznačil nabytí účinnosti předmětné vyhlášky, lze pohlížet jen jako na akt deklaratorní povahy. Nelze dospět k závěru, že by po uplynutí vývěsní doby ve vztahu k jednotlivci pozbyla vyhláška své účinnosti okamžikem, kdy na ni obecní zaměstnanec nesprávně vyznačil její účinnost.

Domáhá-li se stěžovatelka své důvěry v úkon veřejné moci, představovaný zmíněným vadným vyznačením účinnosti vyhlášky, lze ji odkázat na odůvodnění Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že v případě úvahy o možném prolomení ustanovení o lhůtě k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba zohlednit nejen zájmy stěžovatelky, ale zájmy všech adresátů opatření, především pak jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Dalším aspektem, který je v souvislosti s úvahou o prolomení právní jistoty ostatních adresátů právní normy třeba vzít v úvahu, je posouzení intenzity zásahu do práv stěžovatelky. Z výše uvedeného plyne, že obecně závazná vyhláška byla na úřední desce obce vyvěšena dne 19. 12. 2008, přičemž stěžovatelka ji svým návrhem napadla až po více než třech letech. Ústavní soud pochopitelně nepochybně právo stěžovatelky podat návrh na zrušení opatření obecné povahy kdykoliv v zákonné lhůtě, ovšem podání návrhu po uplynutí tří let nesvědčí o tom, že by tvrzený zásah do práv stěžovatelky byl natolik intenzivní, že by k němu měl Ústavní soud při svém rozhodování jakkoli přiblížit.“

34. Z pohledu uvedených kritérií posoudil soud situaci navrhovatelky. Z hlediska podústavního práva je situace jasná. Datum nabytí účinnosti opatření obecné povahy stanoví zákon a záznamem o nabytí účinnosti jej nelze změnit; k tomu ani navrhovatelkou zmiňované ustanovení § 168 odst. 1 stavebního zákona včetně odkazu na § 75 správního řádu neposkytuje žádný prostor. Nyní již ustálená judikatura, která spojuje okamžik nabytí účinnosti opatření obecné povahy s vyvěšením veřejné vyhlášky oznamující jeho vydání po dobu 15 dnů na úřední desce odpůrkyně (nikoliv na poslední z úředních desek, na nichž je třeba jej vyvěsit), v tomto případě nebyla ani ve hře, neboť ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona již od 1. 1. 2013 zvláštní úpravu rozhodného dne vyvěšení

neobsahuje. Napadený regulační plán tak s ohledem na obsah správního spisu prokazatelně nabyl účinnosti dne 2. 10. 2015, nikoliv až dne 5. 10. 2015. Soudní řád správní v § 101b odst. 1 přitom neumožňuje zmeškání lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy prominout.

35. Na druhou stranu však nelze přehlédnout, že shodný zákaz prominutí zmeškání lhůty obsahoval i § 240 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2000 (dále jen „o. s. ř.“), a přesto Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97, dovodil, že ochrana práva na spravedlivý proces dovolatele (v té době se lhůta pro podání dovolání odvíjela od data právní moci rozhodnutí odvolacího soudu) vyžaduje respektovat jeho důvěru v údaje vyznačené v doložce právní moci. *„Doložka právní moci sice není právní skutečností, která by zakládala, měnila nebo rušila právní vztahy, avšak je úředním osvědčením o právní skutečnosti – nabytí právní moci. Jako takové jí svědčí presumpce správnosti a strana soudního sporu není povinna zkoumat, či nablížením do spisu ověřovat, zda takto úředně osvědčená právní skutečnost nastala, jak je v osvědčení uvedeno.“* S ohledem na uvedené je tedy třeba zkoumat, zda navrhovatelka skutečně postupovala v dobré víře ve správnost tohoto úředního osvědčení o právní skutečnosti rozhodné pro běh návrhové lhůty, a dále, zda respekt k této důvěře v akt veřejné moci obстоjí s přihlédnutím k intenzitě zásahu do práv navrhovatelky v konkurenci se zájmem všech adresátů napadeného regulačního plánu, a to zejména pokud jde o zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13). Právě dotčení širokého okruhu adresátů zrušením napadených opatření obecné povahy spolu s laxností tehdejších navrhovatelů, kteří bezdůvodně otáleli s podáním návrhu po mnoho let, byly argumentem, pro který Ústavní soud dovodil zjevnou neopodstatněnost ústavních stížností. Ústavní soud přitom tradičně ve své judikatuře opakuje, že považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité.
36. V první řadě se tedy musel soud především zabývat tím, zda tvrzená dobrá víra navrhovatelky v údaj v záznamu o nabytí účinnosti má reálný základ, neboť při nedostatku obhajitelné dobré víry, resp. její ztráty ještě v průběhu návrhové lhůty, by již bylo nadbytečné její poměřování se zájmy ostatních adresátů napadeného regulačního plánu. Dobrá víra (aneb legitimní očekávání) hrála roli i v navrhovatelkou zdůrazňovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97, neboť z logiky věci stěžovatelé znali pouze datum doručení rozhodnutí odvolacího soudu sobě, bez nahlédnutí do soudního spisu však nemohli znát datum doručení téhož rozhodnutí dalším účastníkům řízení. Odpůrkyně přitom zpochybňuje právě ospravedlnitelnost přesvědčení navrhovatelky o správnosti údaje v záznamu o nabytí účinnosti poukazem na to, že navrhovatelka musela znát datum vyvěšení napadeného regulačního plánu, jelikož ve svém návrhu zmiňuje výslovně též usnesení zastupitelstva odpůrkyně č. 7/2015 ze dne 16. 9. 2015, v němž je uvedeno právě i datum 17. 9. 2015 jako datum vyvěšení veřejné vyhlášky.
37. K tomu soud považuje za potřebné poukázat na skutečnost, že veřejná vyhláška oznamující vydání napadeného regulačního plánu pro obec O, lokalitu A (podle v té době platného územního plánu ve znění změny č. 2 tato lokalita zahrnuje právě dotčený

pozemek s bezprostředním okolím), byla podle předtištěných dat přímo v jejím textu vyvěšena dne 17. 9. 2015 a byla určena k sejmutí dne 5. 10. 2015. Zda byla vyvěšena též na elektronické úřední desce již nelze dnes bezpečně ověřit. Aktuální elektronická úřední deska umožňuje tuto vyhlášku zpětně vyhledat, v minulosti však měla elektronická úřední deska odpůrkyně jinou podobu a k datu 28. 12. 2015 již tuto veřejnou vyhlášku nezobrazovala (viz web.X.org/X). I když správní spis dokládá její elektronické vyvěšení v době od 17. 9. 2015 do 5. 10. 2015, pozdější stav není patrný. Na rozdíl od této vyhlášky není samotný regulační plán na elektronické úřední desce odpůrkyně dostupný a stejně tak zde není přístupné usnesení zastupitelstva č. 7/2015. V registračním listu napadeného regulačního plánu zveřejněném v dálkově přístupné evidenci územně plánovací činnosti podle § 162 odst. 2 stavebního zákona na adrese <http://www.X.cz/X> je uvedeno pouze datum nabytí účinnosti dne 5. 10. 2015 a odkaz na webové stránky pořizovatele, na nichž je uvedeno totožné datum (<https://www.X.cz/X>), přičemž v rámci zde dostupných částí napadeného regulačního plánu se nenachází veřejná vyhláška oznamující jeho vydání, usnesení zastupitelstva ani jiný dokument, z něž by bylo skutečné datum vyvěšení patrné. Přitom ani ze samotného návrhu navrhovatelky nelze (na rozdíl od toho, co tvrdí odpůrkyně) dovodit, že s textem či s datem vyvěšení veřejné vyhlášky nebo usnesením zastupitelstva č. 7/2015 byla navrhovatelka obeznámena. Citace označení napadeného regulačního plánu z úvodní strany opatření obecné povahy (str. 3 textu) nijak nedokazuje, že navrhovatelka měla k dispozici samotnou veřejnou vyhlášku nebo usnesení zastupitelstva odpůrkyně, nehledě na to, že by musela být prokázána vědomost navrhovatelky o datu vyvěšení k dřívějšímu datu, než ke dni uvedenému v návrhu (datován 3. 10. 2018, tedy již po uplynutí návrhové lhůty).

38. Na navrhovatelku nelze ani vztahovat účinky „doručení“ oznámení o vydání napadeného regulačního plánu veřejnou vyhláškou, jelikož v rozhodné době, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desce, nespádala mezi adresáty napadeného regulačního plánu. Dotčený pozemek nabyla teprve později, a to nikoliv běžným převodem, v důsledku čehož by bylo možné dovodit, že je dobrovolně nabyla tak, jak jsou (tj. včetně zatížení regulací předepsanou napadeným regulačním plánem), nýbrž v rámci tzv. církevních restitucí podle zákona o majetkovém vyrovnání. Jednalo se tak o pozemek, jenž byl navrhovatelce v době nesvobody odňat, navrhovatelka k němu nemohla vykonávat svá práva a teprve rozhodnutím Státního pozemkového úřadu k němu znovu ke dni 2. 1. 2016 nabyla dispoziční práva. K „doručení“ veřejné vyhlášky tak došlo v době, kdy navrhovatelka ještě neměla jistotu o tom, zda jí vůbec dotčený pozemek bude vydán. Nelze jí proto vyčítat, pokud se s veřejnou vyhláškou obsahující údaj o vyvěšení neseznámila, resp. nelze ve vztahu k ní dovozovat právní fikci, že jí obsah veřejné vyhlášky byl znám. Soud tedy uzavírá, že dobrá víra navrhovatelky v údaj uvedený v záznamu o účinnosti napadeného regulačního plánu nebyla nijak zpochybněna, a to ani skutečnostmi uváděnými odpůrkyní.
39. Je proto třeba se zabývat tím, zda i v případě napadeného regulačního plánu v souladu se shora citovanými závěry NSS a Ústavního soudu se uplatní zásada, že ochrana právní jistoty širokého okruhu ostatních adresátů předčí potřebu ochrany laxně hájených práv navrhovatelky. V tomto závěru se přitom soud po podrobnější analýze rozhodných skutečností odchyluje od svého předchozího závěru, neboť má v souladu s navrhovatelkou za to, že napadený regulační plán se přímo dotýká jen velmi limitovaného okruhu subjektů, podstatná regulace přitom dopadá jen na navrhovatelku samotnou a jeho případné zrušení tak nebude moci významně otřást právní jistotou kohokoliv jiného než

navrhovatelky a samotné odpůrkyně, jež však (jakožto orgán veřejné moci, byť samosprávné, odpovědný za zákonnost opatření obecné povahy) musí být připravena nést případné důsledky vadnosti jí vydaného aktu. Odpůrkyně sama přitom vyvěšovala předmětnou vyhlášku a muselo jí tak být od počátku v souladu se zásadou, podle níž neznalost zákona neomlouvá, jasné, že napadený regulační plán nabyl účinnosti dříve, než je uváděno v záznamu o nabytí účinnosti. Odpůrkyni tudíž dobrá víra svědčit nemůže. Navrhovatelce zároveň nelze spravedlivě ani vyčítat, že s podáním návrhu vyčkávala až na (domnělý) samý konec návrhové lhůty.

40. Navrhovatelka má pravdu, že se napadený regulační plán přímo vztahuje s ohledem na menší plošný rozsah řešeného území pouze na malý počet subjektů, jejichž právní jistota by byla jeho soudním přezkumem narušena. Pokud s ohledem na povahu upravených záměrů (rozšíření prostoru hlavního náměstí v obci, nová propojovací komunikace, budovy určené ke kulturnímu, sociálnímu a komerčnímu využití) lze předpokládat, že rozsah zainteresovaných subjektů může být velmi široký a může zahrnovat prakticky každého občana či návštěvníka odpůrkyně, tyto osoby mohou být dotčeny pouze nepřímo a zprostředkovaně, jejich vlastnické právo ani věcná práva však ve hře nejsou. Soud ověřil porovnáním v katastru nemovitostí, že napadený regulační plán se skutečně vztahuje kromě nemovitostí navrhovatelky a odpůrkyně (p. č. X) pouze na pozemky ŘFO (p. č. X, část p. č. X, p. č. X, část p. č. X, část p. č. X) a Středočeského kraje (část p. č. X), přičemž těmto subjektům z napadeného regulačního plánu neplynou žádné výhody a prakticky ani žádná podstatná omezení, pro něž by bylo žádoucí brát ohled na jejich legitimní očekávání. Ve hře jsou tak skutečně jen legitimní očekávání navrhovatelky, proti nimž v protikladu nestojí potřeba ochrany dobré víry a právní jistoty někoho jiného; napadený regulační plán vsutku po materiální stránce nelze prakticky odlišit od individuálního správního rozhodnutí.

41. Je pravdou, že i navrhovatelce v tomto případě svědčila z hlediska právního řádu jako celku nebyvale dlouhá lhůta pro podání návrhu k soudu, která v jejím případě činila (přihlédne-li soud k datu právní moci rozhodnutí o vydání nemovitých věcí navrhovatelce dne 2. 1. 2016) dva a 3/4 roku. Po celou tuto dobu navrhovatelka věděla, že na dotčený pozemek dopadá regulace obsažená v napadeném regulačním plánu, k níž se nemohla dříve jakkoliv vyjádřit a která ji do značné míry omezuje v nakládání s jejím majetkem. Navrhovatelka však vysvětlila, že její postup měl racionální jádro a upřednostňoval mimosoudní řešení usilující o dosažení kompromisu v souvislosti s vyjednáváním o osudu početných dalších pozemků navrhovatelky na území odpůrkyně. K podání návrhu se navrhovatelka uchýlila skutečně až v situaci, kdy již bylo patrné, že před uplynutím návrhové lhůty nebude komplexního kompromisu dosaženo. Toto tvrzení navrhovatelky přitom odpůrkyně nijak nezpochybňuje, a byť není jednoznačně doloženo, s ohledem na rozsah a strategickou polohu navrhovatelkou vlastněných pozemků, které prakticky zcela obklopují zastavěné území odpůrkyně, jak soud ověřil z příslušného listu vlastnictví v katastru nemovitostí a katastrální mapy, jeví se být zcela důvěryhodným argumentem, jež soud nemá důvod zpochybňovat. Samotný rozsah regulace vlastnických práv navrhovatelky v napadeném regulačním plánu je pak zcela zásadní, neomezuje se jen na běžné stanovení pro území obce společných limitů výškových, plošných a obecně architektonických, jejichž překročení by bylo jen obtížně přijatelné, ale v podstatě jednostranně diktuje podobu, druh i způsob využití budoucí výstavby na dotčeném pozemku včetně vymezení prakticky všech stávajících staveb k demolici a stanovení předkupních práv k budoucím objektům, v nichž si hodlá odpůrkyně zřídit nový obecní

úřad. Míra věcného dotčení práv navrhovatelky je tedy natolik zásadní, že vyváží i případné oslabení potřeby ochrany těchto práv v důsledku plynutí času.

42. V souhrnu tedy soud dospívá k závěru, že z důvodu podstatných skutkových odchylek od případů řešených shora zmiňovanou judikaturou NSS a ÚS bylo třeba se v případě navrhovatelky odchýlit od obvyklého vzorce řešení pnutí mezi legitimním očekáváním jednotlivce opírajícího se o důvěru v nesprávný údaj v záznamu o datu účinnosti a potřebou ochrany právní jistoty ostatních adresátů opatření obecné povahy a že v tomto případě se může prosadit oprávněná důvěra navrhovatelky, jelikož postrádá jakoukoliv významnou protiváhu, jež by si zasluhovala ochrany. Soud proto za zcela výjimečných okolností této věci považoval návrh za včasný a přistoupil k jeho meritornímu posouzení.

III. Argumentace účastníků ve věci samé

43. Navrhovatelka na úvod konstatuje, že napadený regulační plán zcela zásadním způsobem omezuje vlastnické právo navrhovatelky při budoucím využití dotčeného pozemku v míře, která nepředstavuje přijatelný kompromis mezi veřejným zájmem a zájmy navrhovatelky, neboť její zájmy v rozporu s požadavkem proporcionality zcela opomíjí. V souladu s napadeným regulačním plánem má totiž v areálu bývalého statku č. p. X dojít k demolici většiny stávajících budov, čtyři nově plánované budovy (z toho dvě rekonstruované) jsou označeny za veřejně prospěšné stavby a k těmto stavbám je zřízeno předkupní právo ve prospěch odpůrkyně, přičemž středem areálu má být vedena obslužná komunikace.
44. Navrhovatelka považuje napadený regulační plán v první řadě za nezákonný pro porušení § 12 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání a pro obcházení § 67 odst. 2 stavebního zákona. Poukazuje na to, že odpůrkyně byla od schválení zadání regulačního plánu v roce 2008 zcela nečinná až do okamžiku, kdy navrhovatelka vyzvala dne 6. 9. 2013 povinnou osobu, tj. Českou republiku – Státní pozemkový ústav (dále jen „SPÚ“), k vydání dotčeného pozemku a následně, jelikož nedošlo k dohodě, dne 10. 7. 2014 podala k SPÚ návrh na vydání nemovitostí. Dne 16. 10. 2014 totiž proběhlo společné jednání o návrhu napadeného regulačního plánu, k němuž SPÚ jen vznesl požadavek na zachování přístupu na stávající zemědělsky obhospodařované pozemky a současně upozornil, že byly podány žádosti o majetkové narovnání, ovšem s tím, že připomínka je bez požadavku na řešení, jelikož přístup na zemědělské pozemky návrhem není omezován. Dne 30. 4. 2015 pak proběhlo veřejné projednání návrhu napadeného regulačního plánu, k němuž nikdo podle § 67 odst. 2 stavebního zákona nevznesl námitky, tedy ani SPÚ, byť toto projednání proběhlo již po podání návrhu na zahájení řízení o vydání věci a na povinnou osobu dopadala povinnost vydat podle § 12 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání ve stavu, v němž se nacházela ke dni doručení výzvy (mj. tedy bez zřízení předkupních práv). Dotčený pozemek byl navrhovatelce vydán až rozhodnutím SPÚ, Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj, ze dne 11. 12. 2015, jež nabylo právní moci dne 2. 1. 2016, a to po podpisu předávacího protokolu dne 14. 4. 2016.
45. Navrhovatelka podotýká, že pořizovatel napadeného regulačního plánu nijak nereagoval na upozornění, že k dotčenému pozemku byly uplatněny nároky podle zákona o majetkovém vyrovnání. V jednání odpůrkyně spatřuje navrhovatelka zjevnou snahu o obcházení zákona o majetkovém vyrovnání, jelikož aktivní kroky k pořízení regulačního plánu odpůrkyně činila s evidentním cílem nepřiměřeně omezit vlastnické právo

navrhovatelky ještě před vydáním dotčeného pozemku tak, aby navrhovatelka neměla možnost uplatnit námitky, přičemž bylo zjevné, že SPÚ jako povinná osoba nebude nijak zpochybňovat demolici části budov, vedení obslužné komunikace ani zřízení předkupních práv. Odpůrkyně si byla podle navrhovatelky dobře vědoma toho, že v řízení o pořízení napadeného regulačního plánu nebude vystupovat žádný subjekt, který by jako řádný vlastník hájil legitimní zájmy plynoucí z vlastnictví dotčeného pozemku, jelikož SPÚ v té době již neměl žádný zájem tato práva hájit.

46. Dále navrhovatelka namítala, že napadený regulační plán je v rozporu s přílohou č. 1 územního plánu odpůrkyně přijatého obecně závaznou vyhláškou obce č. 1/2002 ve znění změny č. 2 (dále též „územní plán obce“), která v bodě 1.1 upravuje regulaci využití lokality A. Územní plán obce totiž nikde nestanoví, že stavby v lokalitě A mají být veřejně prospěšnými stavbami či že by k nim mělo být zřizováno věcné předkupní právo ve prospěch odpůrkyně. Napadený regulační plán tak jde ve své regulaci nad rámec zakotvený v územním plánu obce, který stanovil, že stavby občanského vybavení na těchto plochách jsou významnými stavbami ve smyslu § 18 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 360/1992 Sb.“), čímž patrně odpůrkyně měla v úmyslu stanovit podmínku zpracování projektové dokumentace autorizovaným architektem, a dále žádal vytvořit komunikační a pohledové propojení směrem k faře a kostelu s tím, že je možné jej řešit i formou průchodu tímto objektem v rámci jeho rekonstrukce nebo odstraněním části budovy. Demolice budov tedy byla předpokládána jen jako jedna z variant řešení a ve výrazně menším rozsahu. Naproti tomu napadený regulační plán předpokládá demolici převážné části budov tvořících statek, z nichž ponechává jen nepatrnou část (budovy A a B) směrem ke kostelu a faře a neomezuje se na vytvoření zmiňovaného průhledu. Ačkoliv dle regulativů územního plánu obce má regulační plán řešit umístění budov po obvodu pozemků s tím, že středová část dotčeného pozemku má být využita na peší klidovou plochu náměstí s umístěním zeleně a drobné architektury, napadený regulační plán budovu F umísťuje fakticky uprostřed řešené plochy náměstí. Rozpor panuje podle navrhovatelky i v případě navrhované komunikace, neboť územní plán obce stanoví, že regulační plán má mj. řešit obslužnou komunikaci pro hasiče, vozy technické obsluhy a úklidová vozidla v minimální šíři 6 m s tím, že na území náměstí v rozsahu dotčeného pozemku je provoz vozidel (vyjma zásobování do 3,5 t) vyloučen. Napadený regulační plán však stanoví, že oblužná komunikace má sloužit jak pro zásobování pronajímatelného parteru, tak pro byty a má umožňovat smíšený pohyb automobilové dopravy a chodců (funkční skupina D1), aniž by nějak automobilovou dopravu omezoval.
47. Dále navrhovatelka namítá, že podle údaje v bodě j) má napadený regulační plán obsahovat 30 listů textu a 12 výkresů, ve skutečnosti však včetně odůvodnění obsahuje pouze 22 stránek, tj. 11 listů, čímž je založen rozpor. Napadený regulační plán přitom postrádá odůvodnění předpokládané ustanoveními § 68 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Na internetových stránkách odpůrkyně je sice zveřejněn nedatovaný a nikým nepodepsaný samostatný dokument nazvaný „*Textová část Odůvodnění zpracovaná pořizovatelem*“, jež se souladností regulačního plánu s požadavky podle § 68 odst. 4 stavebního zákona zabývá, tento dokument však zjevně není součástí přijatého a zastupitelstvem odpůrkyně schváleného napadeného regulačního plánu. Je přitom nepředstavitelné, aby regulační plán obsahoval pouze část odůvodnění a další část odůvodnění byla obsažena v samostatném dokumentu, jehož původ, datum vyhotovení ani schválení nelze nijak ověřit. Takový

dokument nelze za řádnou součást napadeného regulačního plánu podle navrhovatelky považovat.

48. Navrhovatelka též upozorňuje na to, že jí nebylo umožněno se seznámit se zadáním napadeného regulačního plánu, jež mělo být schváleno zastupitelstvem odpůrkyně dne 20. 2. 2008, neboť není vyvěšeno na úřední desce pořizovatele, pořizovatel uvedl, že jej předal odpůrkyni a ta jej navrhovatelce i přes opakované žádosti neposkytla. Navrhovatelka považuje za nestandardní, je-li návrh regulačního plánu pořizován na základě zadání vyhotoveného cca před 10 lety za situace, kdy se poměry v obci v mezidobí změnily, kdy došlo k aktualizaci územního plánu, o nějž se regulační plán opírá, a kdy se změnily též předpisy upravující postupy při pořizování územně plánovací dokumentace [např. vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška o územním plánování“), byla novelizována dvakrát včetně přílohy č. 9 upravující obsah zadání regulačního plánu], v důsledku čehož lze mít pochyby o relevanci neaktuálního zadání. V dané situaci proto navrhovatelka z opatrnosti namítá rovněž nesoulad napadeného regulačního plánu s jeho schváleným zadáním a tvrdí, že bylo namístě vytvořit nové, aktuální zadání regulačního plánu, které by odpovídalo aktuálním poměrům v obci, odpovídalo platnému územnímu plánu obce a bylo vytvořeno podle platných právních předpisů.
49. Jádrem navrhovatelčiny argumentace je pak námitka nedodržení zásady proporcionality zásahu přijaté územně plánovací dokumentace do vlastnického práva navrhovatelky, v níž odkazuje na rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42. V daném případě jde o zcela extrémní zásah soustředící se výlučně na navrhovatelku, který není nijak rozložen mezi více vlastníků. Navrhovatelka v současné době využívá dotčený pozemek k pronájmu bytů a nebytových prostor ve stavu, v jakém jej převzala, nemovitost udržuje a zajišťuje její využitelnost. V budoucnu má v plánu zde vybudovat nové byty a nebytové prostory pro služby obyvatelům obce a okolí s vědomím potřeby dostavět centrum obce a dotvořit prostor náměstí, k čemuž připravuje příslušnou studii. Možnost realizovat na dotčeném pozemku jakékoliv budoucí záměry je však zcela mimořádným a bezprecedentním omezením vlastnických práv navrhovatelky extrémně omezena.
50. Navrhovatelka znovu rekapituluje, že převážná většina budov má být podle napadeného regulačního plánu demolována (navrhovatelky je tak nemůže ani zrekonstruovat) a čtyři ze sedmi navrhovaných budov mají být veřejně prospěšnými stavbami. Tyto stavby mají být zároveň zatíženy věcným předkupním právem podle § 101 odst. 4 stavebního zákona, jež bude odpůrkyni zavazovat v případě jeho realizace k odprodeji za cenu obvyklou stanovenou pro stejný způsob užívání jako vymezené veřejně prospěšné stavby znaleckým posudkem podle oceňovacích předpisů, a nikoliv za cenu odpovídající nabídce jiného zájemce. K tomu navrhovatelka dodává, že v době podání návrhu ještě nebylo předkupní právo zapsáno do katastru nemovitostí, a upozorňuje na to, že určení nemovitostí zatížených předkupním plánem v napadeném regulačním plánu neodpovídá právní úpravě v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), podle nějž za nemovitost lze považovat pouze pozemek, a nikoliv stavbu na něm stojící (nejde-li o případ odlišných vlastníků budovy a pozemku), přičemž se zde navíc jedná o budovy dosud neexistující. Poukazuje též na důvodovou zprávu k zákonu č. 350/2012 Sb., jímž bylo naposledy novelizováno ustanovení § 101 stavebního zákona, která uvádí, že před zřízením předkupního práva by

mělo mít přednost zřízení věcného břemene. Navrhovatelka přitom má za to, že u většiny staveb by samotné věcné břemeno bylo pro naplnění účelu dostačující. Značným zásahem do vlastnických práv navrhovatelky je též plánovaná nová obslužná komunikace určená jak pro automobily, tak pro pěší, vedená středem dosud uzavřeného areálu bývalého statku.

51. Odpůrkyně namítla, že tvrzení navrhovatelky o omezení jejích vlastnických práv nevychází ze skutečného stavu věci. Zůstanou zachovány původní objekty A (bývalý špejchar, jenž bude zrekonstruován na víceúčelový objekt) a B (nárožní historická budova, jež bude zrekonstruována na víceúčelový objekt pro služby) a dále budou na dotčený pozemek umístěny nové objekty C (obecní úřad), D1 a D2 (víceúčelové domy s byty v 1. patře), E (víceúčelový dům s byty pro seniory v 1. patře) a F (objekt pro stravování, ubytování a služby), k čemuž bude vybudována nová obslužná komunikace, jež zajistí obslužnost nového areálu. Napadený regulační plán tak pro navrhovatelku hovořící o svém záměru vystavět nové byty a nebytové prostory zakotvuje vybudování víceúčelových domů s byty a službami.
52. Odpůrkyně odmítá též rozpor napadeného regulačního plánu s územním plánem obce, neboť ten polyfunkční zástavbu „Nového centra“ umožňuje, jelikož jádro obce vymezuje pro občanskou vybavenost sídelního charakteru, obchodní, administrativní a správní, sociální, zdravotní, školská a předškolská zařízení, církevní a kulturní zařízení, komerční aktivity, obchod, ubytování, stravování, služby nevýrobního charakteru, bydlení v objektech pro občanskou vybavenost, vestavěnou občanskou vybavenost, komerční aktivity v objektech bydlení a objekty bydlení. Též dle vyjádření pořizovatele je napadený regulační plán v souladu s politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje a územním plánem obce. Napadený regulační plán byl zpracován osobami, které splňují kvalifikační požadavky stanovené stavebním zákonem, což garantuje odbornost při jeho zpracování a jeho soulad se zákonnými požadavky. Navrhovatelka přitom důkazy o rozporu napadeného regulačního plánu s územním plánem obce (např. v podobě vyjádření odborně způsobilých osob) nepředkládá.
53. Podle odpůrkyně neobstojí ani tvrzení navrhovatelky, že napadený regulační plán nemá náležitosti podle § 68 odst. 4 stavebního zákona, neboť jeho textová část obsahuje posouzení všech otázek uvedených v písm. a) a ž d) tohoto ustanovení včetně jednoznačných závěrů pořizovatele o tom, že návrh regulačního plánu je v plném souladu s každým z těchto požadavků. Regulační plán, který je součástí spisové dokumentace předložené soudu, podle odpůrkyně také obsahuje shodně s údaji uvedenými v napadeném regulačním plánu celkem 30 listů textu a 12 výkresů.
54. K tvrzení navrhovatelky, že napadený regulační plán byl přijat tak, aby navrhovatelka neměla možnost v řízení o jeho přijetí hájit svá legitimní práva, odpůrkyně uvádí, že navrhovatelka opomněla uvést zcela zásadní skutečnost, že odpůrkyně o pořízení regulačního plánu požádala již dne 4. 7. 2007, tj. v době, kdy ještě žádný zákon o majetkovém vypořádání neexistoval. Z toho tedy vyplývá, že odpůrkyně neusilovala o omezení navrhovatelky v jejích vlastnických právech. Jejím záměrem bylo pouze stanovit podrobnější pravidla využití území v centru obce při respektování současné urbanistické struktury a architektonického řešení včetně proporcí domů, prostorů i ploch při současném zachování venkovské atmosféry zástavby s tím, že současný půdorysný princip bývalého statku zůstane zachován. Tvrzený rozpor s § 12 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání nemá podle odpůrkyně oporu v zákoně proto, že odpůrkyni nelze klást k tíži,

že tehdejší vlastník dotčeného pozemku neměl žádný zájem hájit své zájmy v řízení o vydání napadeného regulačního plánu. Pořizovatel s ním jednal, žádné připomínky k návrhu však neobdržel.

55. K námitce porušení zásady proporcionality odpůrkyně odkazuje na rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 7/2011-42, a ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38, a uvádí, že v souvislosti s územním plánováním dochází k zásahu do vlastnických práv, avšak k porušení zásady proporcionality v případě navrhovatelky nedošlo. S ohledem na svou argumentaci proto navrhovatelka navrhovala odmítnutí, resp. posléze též zamítnutí návrhu a žádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

IV. Obsah správního spisu

56. Předložený správní spis je tvořen elektronicky zaslanými kopiemi zadání připravovaného územního plánu obce, kopiemi původního územního plánu obce a jeho změn č. 1 a č. 2 a dále doklady dokumentujícími vydání napadeného regulačního plánu. Ze správního spisu s přihlédnutím k jeho doplnění o chybějící listiny na výzvu soudu vyplývá, že dne 27. 6. 2007 zastupitelstvo obce schválilo mimo jiné i pořízení napadeného regulačního plánu. Dne 11. 12. 2007 pořizovatel oznámil dotčeným orgánům a veřejnosti vystavení návrhu zadání napadeného regulačního plánu na své úřední desce. Oznámení bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrkyně v době od 18. 12. 2007 do 18. 1. 2008. Připojený návrh zadání evidovaný pořizovatelem pod č. 9/2007 na pěti stranách textu požaduje, aby funkční využití centrálních ploch bylo v souladu s využitím navrženým v územním plánu obce ve znění změny č. 1, přičemž řešeným územím měly být pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X a X v k. ú. a obci O. Umístění staveb mělo vycházet z urbanistické studie a požadavkem bylo vybudování nového centra obce s využitím bývalého areálu statku č. p. X pro rozšíření BN. Stavební zásahy podle požadavků zadání nesmí narušit urbanistickou kvalitu původního historického centra a je nutné zachovat památkově cenné objekty. Regulační plán měl stanovit vyjmenované prostorové regulativy, definice použitých pojmů, podrobné využití území a též velikost pozemků pro veřejné prostranství včetně jeho detailního návrhu s vymezením vozovky, chodníku, případného stromořadí, odstavných ploch návštěvníků, výhybny a ploch pro otáčení vozidel. Z hlediska dopravní infrastruktury bylo požadováno, aby byla lokalita dopravně obsluhována ze stávající komunikace K, případně Z tak, aby území bylo přístupné pro vozidla záchranného integrovaného systému a svozu komunálního odpadu, přičemž součástí komunikace měly být přednostně uliční stromořadí, chodník a plochy pro odstavení vozidel s využitím plánovaného parkoviště s přístupem ze Z ulice. Zpracování bilance odstavení vozidel mělo zohledňovat širší souvislosti a potřeby zájmového území s tím, že případně lze využít podzemní parkování v jednotlivých budovách. Kanalizace, voda a plyn měly být navrženy ve vazbě na stávající sítě, zásobování elektřinou bylo vyhodnoceno jako dostačující a dešťová kanalizace měla být navržena v širších souvislostech území. V řešeném území měl být vymezen prostor pro veřejnou zeleň, popř. park, prostor pro občanskou vybavenost a drobné služby, sociální a zdravotní služby i stavby pro vzdělání a výchovu a dále dostatečná kapacita pro sběrná místa tříděného odpadu. Bylo požadováno též prověření návrhů na asanace území a veřejné infrastruktury nutné k obsluze území, jež měla být případně navržena jako veřejné stavby. Zadání předpokládalo, že napadený regulační plán nahradí územní rozhodnutí k umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nutné k obsluze území, ke změně využití území v případě veřejně prospěšných staveb a v případě dělení a scelování pozemků. Do podmínek realizace měla být zahrnuta podmínka dostavby

chybějících inženýrských sítí a měly být též upřesněny požadavky na plánovací smlouvu s přesnou specifikací a na dohodu o parcelaci.

57. Ve stanovisku ze dne 7. 1. 2008 orgán státní památkové péče žádal, aby pozemky p. č. X, X a X nebyly zastavovány hmotovou výstavbou a aby byl zachován historický půdorys, výška říms a výška hřebene stávajících objektů. Sklon střech měl činit nejméně 35°, střechy měly být sedlové, valbové nebo polovalbové s maloformátovou střešní krytinou ze skládaných pálených tašek cihlově červené barvy, na straně ke kostelu a faře neměly být realizovány jiné architektonické prvky vyjma stávajících a provětrávacích a výlezových prvků o maximální velikosti 50 x 50 cm a oplocení nemělo výškou přesáhnout 1,5 m od stávajícího terénu v případě plného oplocení a 1,8 m v případě otevřeného oplocení. Dále byly stanoveny požadavky na prodyšnost a barevnost omítek a na druh a podobu okenních a dveřních výplní. Hasičský záchranný sbor ve stanovisku ze dne 3. 1. 2008 požadoval, aby přístupové komunikace byly široké nejméně 3 m, resp. k rodinným domům 2,5 m s poloměrem otáčení 10 m, aby slepá komunikace delší než 100 m měl obratiště a aby nadzemní hydranty byly umístěny mimo komunikaci. Pozemkový úřad Praha-západ ve vyjádření ze dne 18. 12. 2007 uvedl, že k návrhu zadání regulačního plánu nemá připomínek a souhlasí s ním.
58. Dne 6. 2. 2008 pořizovatel předložil upravený návrh zadání zastupitelstvu odpůrkyně. Návrh zadání byl schválen usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 20. 2. 2008. Dne 26. 9. 2014 pořizovatel veřejnou vyhláškou vyvěšenou od 29. 9. do 30. 10. 2014 oznámil doručení návrhu napadeného regulačního plánu. Dne 16. 10. 2014 proběhlo předem oznámené společné jednání o návrhu regulačního plánu, k němuž se žádný z dotčených orgánů nedostavil. Ve stanovisku ze dne 2. 10. 2014 SPÚ konstatoval, že nejsou zpracovávány komplexní pozemkové úpravy a že je nutné zachovat případný přístup na zemědělsky obhospodařované pozemky, a upozornil na skutečnost, že v katastrálním území byly podány žádosti o vydání pozemků podle zákona o majetkovém vypořádání, přičemž správní řízení o těchto žádostech ještě není ukončeno pravomocným rozhodnutím. Další dotčené orgány k návrhu neměly připomínky či s ním bez výhrad souhlasily.
59. Veřejná vyhláška oznamující konání veřejného projednání byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně od 19. 3. do 11. 5. 2015. Veřejné projednání proběhlo dne 30. 4. 2015 a nebyly při něm uplatněny žádné námitky ani připomínky. Následně dne 8. 9. 2015 pořizovatel předložil návrh na vydání napadeného regulačního plánu zastupitelstvu odpůrkyně, které jej dne 16. 9. 2015 usnesením č. 7/2015 po ověření souladu s výsledky projednání a požadavky § 68 odst. 4 stavebního zákona vydalo formou opatření obecné povahy č. 1/2015. Veřejná vyhláška, oznamující vydání napadeného regulačního plánu sestávajícího z textové části výroku o 11 stranách včetně titulní strany a obsahu, z grafické části tvořené 10 konkrétně označenými výkresy a z (co do rozsahu blíže nespecifikovaného) odůvodnění včetně rozhodnutí o námitkách, byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně v době od 17. 9. do 5. 10. 2015. Následně pořizovatel poskytl stavebnímu úřadu a krajskému úřadu napadený regulační plán s informací, že nabyl účinnosti dne 5. 10. 2015.
60. Napadený regulační plán je průběžně číslován počínaje str. 3/22 až do str. 22/22 (z toho 11 stran tvoří textová část výroku a zbylých 11 stran textová část odůvodnění), dále je připojena nečíslovaná čtyřstránková „Textová část Odůvodnění zpracovaná pořizovatelem“ a jí zmiňované dvě přílohy vždy o dvou číslovaných stranách s vyhodnocením stanovisek,

přípomínek a námitek uplatněných ke společnému jednání a k veřejnému projednání. Razítko odpůrkyně a podpisy jejího starosty a místostarosty jsou připojeny bez datace na konci textové části výroku a na konci textové části odůvodnění pořizovatele.

61. Napadený regulační plán uvádějící, že včetně odůvodnění obsahuje 30 listů textu a 12 výkresů, obsahuje doložku, podle níž měl nabýt účinnosti dne 5.10. 2015. V podrobných podmínkách pro vymezení a využití pozemků uvádí, že na pozemcích bývalého statku navrhuje nové náměstí („NC“) navazující na současné BN s tím, že na dotčeném pozemku zůstanou původní objekty A (bývalý špejchar, který bude zrekonstruován na víceúčelový kulturní objekt obsahující kulturní sál se zázemím, prostorem muzea a administrativy) a B (nárožní historická budova, která bude zrekonstruována na víceúčelový pronajímatelný objekt pro služby, administrativu, kulturu a eventuálně poštovní úřad) a dále zde budou umístěny nové objekty C (obecní úřad), F (stavba pro stravování jako je restaurace, občerstvení, cukrárna apod., ubytování a služby určené pro místní i turisty), D1 a D2 (víceúčelové domy s byty v prvním patře a podkroví a průchodem umožňujícím lepší spojení mezi centrem a sokolovnou) a E (víceúčelový dům s byty pro seniory v prvním patře a podkroví sloužící pro sociální služby a péči o rodiny). Jako přípustné využití byly stanoveny občanská vybavenost sídelního charakteru, obchodní, administrativní, správní, sociální zdravotní zařízení, církevní a kulturní zařízení, komerční aktivity spádové sídelní oblasti, zařízení pro maloobchod, ubytování a stravování a služby nevýrobního charakteru. Podmíněně přípustnými jsou pak občanská vybavenost lokálního významu, služby nevýrobního charakteru, řemeslná drobná výroba, výroba potravin a služby bez zvýšených nároků na dopravu, nezatežující hlukem, zápachem, prachem apod. spolu s technickým vybavením sloužícím provozu přípustných a podmíněných aktivit.
62. V podrobných podmínkách je konstatováno, že výškově jsou budovy omezeny hranicí 12 m, střechy smějí být sedlové nebo valbové s přípustnými vikýři, zastavěnost činí maximálně 25 % a zeleně má být nejméně 25 %. Návrh revitalizace a přestavby celého prostoru je založen na myšlence, že v zásadě bude respektován systém půdorysné zástavby bývalého statku, ve vnitrobloku vznikne nový veřejný prostor – nové náměstí, které však bude mít proporce odpovídající stávající návsi. I proto je ve vnitrobloku situován objekt restaurace, který náměstí zmenšuje, nabízí možnost posezení a odpočinku s pohledy jak ke kostelu, tak na stávající náves. Nejcennější část obce – enkláva kostela a fary bude propojena s novým náměstím otevřením pěšího průchodu ale i průhledem mezi špejcharem (A) a rohovým historickým domem (B), které jsou ponechány stávající a budou rekonstruovány. Na západní straně je prostor uzavřen obytnou zástavbou (E, D) s průjezdem pro přístup obslužné komunikace na parkoviště. Uzavření této západní strany principiálně odpovídá dnešnímu stavu a respektuje zažité panorama obce s dominantní věží kostela, střechou fary, střechami vesnických stavení a vzrostlou zelení. Nově navržená zástavba má mít v parteru obchody, služby, event. nerušící řemesla, v 1. patře a podkroví pak byty a event. služby; objekt je architektonicky více členěn, aby bylo dosaženo drobnějšího měřítka. Obdobný princip je uvažován i u části jižní (D), která v zásadě respektuje původní situování objektů statku. Na straně k východu je navržen objekt obecního úřadu s částí pro policii a event. i hasiče a se zasedací místností v přízemí objektu (C). Dům je odsazen od původní uliční čáry směrem na západ tak, aby vznikl dostatečně široký chodník a určitý předprostor před úřadem s alejí menších stromů. I severní hrana tohoto objektu významně ustupuje dozadu (na jih), čímž se otvírá široký přístup a průhled

mezi BN – starou návší a novým náměstím. Pokud jde o podobu střešní krytiny, oken a fasád, byly převzaty požadavky stanoviska úřadu památkové péče.

63. Pokud jde o dopravní infrastrukturu, napadený regulační plán stanoví, že vnitroblok bude pěší, eventuálně cyklistickou zónou a měl by být křižovatkou pěších a cyklistických cest, přičemž vjezd automobilů bude možný omezeně a s časovou regulací jen pro zásobování s omezenou rychlostí na 40 km/hod. Pod objektem D je navrženo podzemní parkoviště pro centrum obce s cca 50 místy s vjezdovou a výjezdovou rampou od západu a další parkoviště má být na západ od řešeného prostoru. Na ulici K je navržen záliv autobusové zastávky s nástupištěm u objektu C. Komunikační obsluha navrhovaného polyfunkčního souboru bude realizována z nově navrhované komunikace funkční skupiny D1 umožňující smíšený pohyb automobilové dopravy a pěšího pohybu procházející středem lokality s dopravním prostorem v šířce 6 m, na nějž mají z obou stran navazovat pobytové prostory komunikace sloužící pouze pro pěší, jež budou dále architektonizovány. Všechny navržené komunikace nového centra mají být osvětleny atypickými svítidly a chodníkovými reflektory na základě zpracované speciální světelné studie. Dojde k vysázení nových stromů, které poskytnout stín pro venkovní posezení restaurace a které před východní fasádou navrhovaného obecního úřadu podpoří hlavní osu centra obce.
64. Napadený regulační plán vymezuje jako veřejně prospěšné stavby páteřní síť (dešťovou a splaškovou kanalizaci, vodovod), novou obslužnou vozovku včetně chodníků a plochy náměstí určené pro pěší dopravu, a to pouze na dotčeném pozemku. Předkupní právo ve prospěch odpůrkyně je pak vymezeno pro veřejně prospěšné stavby objektů A, B, C a E. Dále je konstatováno, že regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí. Součástí napadeného regulačního plánu jsou i výkresy datované z října 2008 s poznámkou o úpravě ze září 2015. Výkres A3 zachycující rozsah demolice ukazuje, že stávající budovy obklopující dotčený pozemek v souvislé řadě (s dvěmi úzkými přerušeními u pozemku st. p. X a naproti pozemku p. č. X) kolem dokola včetně jedné budovy v centru dotčeného pozemku mají být kompletně zdemolovány s výjimkou severního okraje pozemku, kde má dojít pouze k dílčí demolici tak, aby byl areál zpřístupněn ve směru od kostela, s tím, že zbylé části severní budovy budou rekonstruovány jako budovy A a B.
65. V odůvodnění se uvádí, že napadený regulační plán je zpracován na základě urbanistické studie z října 2006 a je v souladu s územním plánem obce, a to zejména ve znění změny č. 2. Odůvodnění znovu popisuje navrhované změny území a parametry staveb, přičemž zmiňuje, že aby mohlo být nové náměstí realizováno, bude nutné (jako důležitá podmínka realizace) dostavět chybějící inženýrské sítě a asanovat některé zdevastované objekty statku. Územní rozhodnutí není nahrazováno z důvodu, že není doložen souhlas vlastníka, resp. není určen definitivní vlastník dotčeného pozemku. Před vydáním územního rozhodnutí bude nezbytné uzavřít plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci. Oproti zadání nebyl zpracován výkres předpokládaných záborů půdního fondu, jelikož k žádným záborům nedochází. Rekonstrukce objektů A a B a jejich náplň (s předkupním právem obce) jsou navrženy s ohledem na současný nedostatek objektů pro kulturu, objekt E (s předkupním právem obce) je navržen proto, že v současné době není v obci žádné zařízení pro seniory.
66. Odůvodnění zpracované pořizovatelem kromě tabulek vyhodnocení stanovisek a připomínek obsahuje popis vyhodnocení souladu návrhu napadeného regulačního plánu s politikou územního rozvoje, ZÚR a územním plánem obce, dále s cíli a úkoly územního

plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, poté s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcími právními předpisy a konečně s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, vždy se závěrem pořizovatele o plném souladu s těmito požadavky. Dále byl podrobněji popsán průběh pořizování napadeného regulačního plánu včetně např. údaje o tom, že o pořízení regulačního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně dne 27. 6. 2007 a že návrh zadání regulačního plánu totéž zastupitelstvo schválilo dne 20. 2. 2008. V závěru bylo konstatováno, že rozhodnutí o námitkách nebylo z důvodu jejich nepodání zpracováno, a připojeno bylo poučení možných opravných prostředků a možnosti soudního přezkumu.

67. Ze změny č. 2 územního plánu vyplývá, že je zpracována ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“)], konkrétně její závazná část je zpracována v podobě obecně závazné vyhlášky č. 1/2002, která v čl. 1 odst. 1 ruší a nahrazuje vyhlášku č. 1/94 (původní územní plán). Podle čl. 7 vyhlášky tato „*změna vyhlášky nabývá účinnosti dnem 29. 3. 2012.*“ Vyhláška však neobsahuje žádná změnová ustanovení (nad rámec zrušovacího ustanovení v čl. 1 odst. 1), naopak zcela samostatně vymezuje definice užitých pojmů a stanovuje pravidla využití území odpůrkyně, přičemž v závěru uvádí, kde bude uložena dokumentace změny č. 2.
68. Změna č. 1 územního plánu je formulována prakticky doslovně shodně jako změna č. 2, také neobsahuje žádná změnová ustanovení (nad rámec totožného zrušovacího ustanovení v čl. 1 odst. 1), jen pravidla využití území odpůrkyně jsou v některých bodech méně obsažná, popř. v dílčích položkách odlišná od změny č. 2. Liší se údaj o místě uložení dokumentace změny č. 1 a datum nabytí účinnosti stanovené v čl. 7 dnem 11. 7. 2002.
69. Oproti tomu původní územní plán, a to i jeho závazná část vyhlášená obecně závaznou vyhláškou č. 1/94 z června 1994, se formulačně i obsahově diametrálně odlišuje od obsahu obecně závazné vyhlášky č. 1/2002, ať již v podobě odpovídající změně č. 1 či změně č. 2, užívá odlišnou terminologii a stanoví i jiná pravidla, a to i ve vztahu k jí vymezované ploše 17 určené pro rozšíření náměstí, byť určité ideové prvky shodného charakteru lze identifikovat (záměr demolice stávající zástavby, výstavby objektů veřejných služeb a rozšíření náměstí).

V. Meritorní posouzení věci

70. Podle § 12 zákona o majetkovém vyrovnání, nedohodne-li se oprávněná osoba s povinnou osobou písemně jinak, věc se vydá oprávněné osobě ve stavu, v němž se nalézala ke dni doručení výzvy k jejímu vydání povinné osobě, s jejími součástmi a s příslušenstvím, které náležely do původního majetku registrovaných církví a náboženských společností, nebo které zastoupily jejich funkci, anebo jsou nezbytné k řádnému užívání nemovité věci v souladu s jejím účelem. Povinná osoba nemá vůči oprávněné osobě jiná práva související s vydávanou věcí, než která stanoví tento nebo jiný zákon. Oprávněná osoba, které byla věc vydána, nemá vůči povinné osobě jiná práva související s vydávanou věcí, než která stanoví tento zákon (odst. 1). Vázne-li na vydávané věci zástavní právo, okamžikem jejího vydání toto právo zaniká. Povinná osoba závazek zajištěný zástavním právem vypořádá nebo jej jinak zajistí k okamžiku vydání věci (odst. 2). Uzavřela-li povinná osoba přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona smlouvu o užívání věci nebo smlouvu o právu odpovídajícímu věcnému břemeni za nápadně nevýhodných podmínek, může oprávněná osoba takový právní vztah vypovědět ve lhůtě 1 roku ode dne vydání věci, a to v 6 měsíční výpovědní

lhůtě, nebude-li mezi oprávněnou osobou a uživatelem nebo mezi oprávněnou osobou a osobou oprávněnou z věcného břemene písemně dohodnuto jinak (odst. 3).

71. Prvním návrhovým bodem navrhovatelka tvrdí, že napadený regulační plán porušuje ustanovení § 12 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání, jelikož nepříznivě mění stav dotčeného pozemku zřízením věcných předkupních práv, a to s účinky po dni doručení výzvy k jeho vydání SPÚ jako povinné osobě a jelikož byl projednán v době, kdy odpůrkyně musela vědět, že budoucí vlastnické právo navrhovatelky nebude SPÚ řádně hájit. S takto pojatým návrhovým bodem se však soud nemůže ztotožnit. Ze shora citovaného ustanovení § 12 zákona o majetkovém vyrovnání zcela zřetelně plyne, že povinnost ukládaná v jeho odst. 1 dopadá výlučně na povinnou osobu, a nikoliv na odpůrkyni či různé správní orgány podílející se na procesu přípravy různých stupňů územně plánovací dokumentace. Není ani dost dobře možné akceptovat, že by blokační povinnost stanovená v § 12 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání měla mít účinky *erga omnes* a dopadat na všechna správní řízení a všechny územně plánovací procesy, neboť správní a posléze případně i soudní řízení ve věci vydání pozemku mohou od okamžiku doručení výzvy povinné osobě trvat řadu let, po něž by jen z tohoto důvodu byla ochromena územně plánovací činnost či různé související procesy. Skutečnost, že navrhovatelka vyzvala SPÚ k vydání dotčeného pozemku, proto nemohla blokovat samotný proces projednání napadeného regulačního plánu a nebyla ani způsobila sama o sobě vyvolat jeho nezákonnost. Zmíněná právní povinnost pouze ve svém důsledku ukládala povinné osobě povinnost se ohradit proti možnému zhoršení stavu vydávaného pozemku zřízením věcných břemen či věcných předkupních práv, přičemž pokud tak SPÚ neučinil, mohl tak porušit uloženou mu ustanovením § 12 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání a případně odpovídat za škodu tím vyvolanou.
72. Odpůrkyně tedy nebyla povinna vyčkávat s veřejným projednáním napadeného regulačního plánu. Skutečnost, že navrhovatelka v důsledku skutečnosti, že návrh regulačního plánu byl projednán v době, kdy k němu nemohla uplatnit námitky, však má dopad do samotného soudního přezkumu. Ustálená judikatura správních soudů stojí na závěru, že posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva, jež spadá až do pátého kroku přezkumného algoritmu vymezeného rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, je podmíněno seznámením odpůrkyně s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatelky, prostřednictvím podání námitek v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy tak, aby na tyto individuální důvody mohla řádně reagovat v rozhodnutí o námitkách, jež je pravidelnou součástí odůvodnění opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
73. Judikatura nicméně v ojedinělých případech z tohoto pravidla připustila výjimku. Tak již rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, když konstatoval, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, pak soud nemůže bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují, jelikož by tím byla práva neaktivních účastníků chráněna ve větší

míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*), výslovně připustil omezení tohoto závěru právě pro případ předchozí objektivní nemožnosti podání námitek. V návaznosti na charakter regulačního plánu jakožto správního aktu *ad rem* přitom byl posléze judikaturou (např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 50 A 10/2016-44) doplněn závěr, že pořizovatel pozemku tento pozemek nabývá tak jak je, tedy i s jeho kvalitami danými souvisejícími veřejnoprávními akty a procesy. Nepodal-li námitky jeho právní předchůdce a on si přesto pozemek v tomto stavu pořídil, nemůže se posléze úspěšně u soudu domáhat vyslovení nepřiměřenosti řešení přijatého v územně plánovací dokumentaci, neboť bylo na jeho vůli, že si takový pozemek vybral. Situace navrhovatelky je však odlišná. Navrhovatelka byla v době nesvobody připravena o vlastnictví dotčeného pozemku a tento stav přetrvával až do okamžiku, kdy nabylo právní moci rozhodnutí SPÚ o vydání pozemku v procesu majetkového vypořádání. Navrhovatelka tak neměla z objektivních příčin možnost vůbec bránit své potenciální vlastnické právo a zároveň si ani neměla možnost vybírat, jaký pozemek a s jakými kvalitami získá (zpět) do svého vlastnictví. V tomto směru jí tedy ani s ohledem na povahu regulačního plánu a skutečnost, že práva a povinnosti v něm stanovená se na ni jakožto na nabyvatele regulovaného pozemku bez dalšího také vztahují, nelze spravedlivě klást k tíži, že tehdejší vlastník dotčeného pozemku nevznesl námitky či připomínky proti navrhované veřejnoprávní regulaci. V daném případě tedy navrhovatelka může bez omezení uplatňovat i námitky proti nepřiměřenosti regulace v napadeném regulačním plánu. Jiné výhody však ze skutečnosti, že pozemek nabyla postupem podle zákona o majetkovém vypořádání, pro sebe dovozovat nemůže.

74. Dále se soud zabýval námitkou navrhovatelky stran chybějícího zadání regulačního plánu, rozporu napadeného regulačního plánu se zadáním a neaktuálnosti zadání pořízeného před mnoha lety. Ani tu však soud neshledal důvodnou. Byť soud má pochopení pro nepříjemnou situaci navrhovatelky, které odpůrkyně ani pořizovatel dle všeho skutečně zadání napadeného regulačního plánu nepředložili, takže jí zabránili zhodnotit případné vady s ním spojené a řádně a konkrétně je uplatnit v návrhu, musí ve výsledku konstatovat, že z opatrnosti vznášené námitky nejsou opodstatněné. V rámci řízení o podaném návrhu již odpůrkyně zadání návrhu soudu v rámci správního spisu předložila, argument o neexistenci zadání tedy neobstojí. Je sice pravdou, že předložen byl původní návrh zadání s datací 9/2007, nicméně současně byla přiložena tabulka vyhodnocující požadavky dotčených orgánů (stejně jako v ní zmiňovaná stanoviska), z níž vyplývá, že žádný z dotčených orgánů neuplatnil nějaké požadavky na úpravu návrhu zadání, proto je zjevné, že návrh zadání byl nakonec schválen bez úprav ve své původní podobě.
75. Soud ani neshledává nějaký zásadní rozpor mezi obsahem předloženého zadání a obsahem přijatého regulačního plánu. V této souvislosti přitom soud musí připomenout, že schválené zadání je podle § 65 odst. 1 stavebního zákona pouze jedním z podkladů, na základě kterých samotný regulační plán vzniká. Zadání představuje ve své podstatě přání obce (jen v mezích své obecnosti ovlivněné požadavky dotčených orgánů), co a jakým způsobem by mělo být regulačním plánem regulováno. Toto přání však v průběhu předepsaného procesu pořizování regulačního plánu z povahy věci doznává jistých změn, neboť při společném jednání ke zpracovávanému návrhu znovu uplatňují stanoviska dotčené orgány a posléze v rámci veřejného projednání jsou ještě vznášeny námitky a připomínky dotčenou veřejností, které též mohou vést k ústupkům a změnám v koncepci zamýšlené odpůrkyní. Zároveň nelze pominout ani běh času, na nějž navrhovatelka též poukazuje.

S plynutím času se zpravidla mění politickými procesy složení zastupitelstva územně samosprávních celků, které prostřednictvím určeného zastupitele či přímo v rámci hlasování o návrhu regulačního plánu (§ 69 odst. 3 stavebního zákona) může prosadit určitý posun od původního záměru vyjádřeného v zadání. Také dotčené orgány mohou v řízení o návrhu regulačního plánu dále posouvat své požadavky. Proto představa navrhovatelky, že by schválené zadání muselo být následně přijatým návrhem regulačního plánu beze zbytku respektováno, nemůže obstát a je v rozporu s právní úpravou procesu přijímání regulačního plánu (srov. obdobně k procesu vzniku územního plánu jakožto k procesu dynamické povahy rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, bod 116). Ostatně i proto ustanovení § 68 stavebního zákona výslovně nevyžaduje, aby bylo zdůvodňováno, zda jsou splněny všechny požadavky zadání.

76. Stavební zákon konečně neobsahuje ani žádné pravidlo, které by limitovalo životnost schváleného zadání regulačního plánu. Určité limity lze nalézt pouze v přechodných ustanoveních novel stavebního zákona a prováděcích předpisů. V případě zadání napadeného regulačního plánu, jež bylo schváleno dne 20. 2. 2008, se uplatnila obdobně formulovaná ustanovení čl. II bodu 2 části věty za středníkem zákona č. 350/2012 Sb. a čl. II bodu 2 vyhlášky č. 458/2012 Sb., podle nichž se po 1. 1. 2013 (tj. datu nabytí účinnosti těchto novelizačních předpisů) nepoužily ty části zadání, které se dostaly do rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. ve znění těchto novel. Ve zbytku se však zadání posuzovalo podle dosavadních předpisů, a bylo tudíž použitelné pro vypracování návrhu regulačního plánu i to tomto datu.
77. Dalším návrhovým bodem navrhovatelka tvrdila, že napadený regulační plán nesplňuje náležitosti stanovené § 68 odst. 4 a 5 stavebního zákona a zpochybňovala, že by jeho součástí mohla být textová část odůvodnění zpracovaná pořizovatelem, přičemž též namítala nesoulad uvedeného údaje o počtu listů regulačního plánu se skutečným stavem.
78. Podle § 68 odst. 4 stavebního zákona pořizovatel posoudí soulad návrhu regulačního plánu zejména
- a) s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací,
 - b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území,
 - c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů,
 - d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů 4), popřípadě s výsledkem řešení rozporů.
79. Podle § 68 odst. 5 stavebního zákona je součástí odůvodnění regulačního plánu kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména
- a) výsledek posouzení regulačního plánu podle odstavce 4,
 - b) komplexní zdůvodnění přijatého řešení.
80. K tomu soud konstatuje, že navrhovatelkou zmiňované náležitosti jsou beze zbytku obsaženy právě v části odůvodnění napadeného regulačního plánu označené jako textová část odůvodnění zpracované pořizovatelem. V předloženém správním spise je přitom tato část ve svém závěru opatřena podpisy starosty a místostarosty odpůrkyně a razítkem odpůrkyně. Soud též ověřil, že napadený regulační plán má v souladu s tím, co se uvádí pod písm. j) jeho výrokové části, 30 listů textu a 12 výkresů. Je sice pravdou, že předložená kopie správního spisu je tištěna oboustranně, proto se jedná spíše o 30 stran textu, to je však pouze záležitost tiskové úpravy, která podle přesvědčení soudu nezpochybňuje

úplnost regulačního plánu ani nevyvolává obavy z nějakých dodatečných manipulací s jeho textem, jak se snad navrhovatelka snaží mezi řádky nastítnit. Přitom právě údaj o 30 listech, resp. stranách textu potvrzuje, že sporná textová část odůvodnění zpracovaná pořizovatelem je od počátku nedílnou součástí schváleného textu, neboť ten je formálně číslován zvlášť v ostatních částech (22 stran výroku a odůvodnění přijatého řešení plus dvakrát po dvou stranách v případě tabulek s vyhodnocením stanovisek a připomínek dotčených orgánů vzneseným při společném jednání a veřejném projednání návrhu) a zbývající nečíslované čtyři strany má právě odůvodnění zpracované pořizovatelem, které se vyjadřuje k jednotlivým bodům ustanovení § 68 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Ani zde tak soud nemůže dát navrhovatelce za pravdu.

81. Dále navrhovatelka tvrdila, že napadený regulační plán je v rozporu s územním plánem obce. Podle § 189 odst. 2 věty druhé stavebního zákona jsou přitom platné územní plány obcí a územně plánovací dokumentace sídelních útvarů závazné pro pořizování regulačních plánů schvalovaných zastupitelstvy obcí a pro rozhodování v území.
82. Podle § 43 odst. 5 věty první stavebního zákona je územní plán závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.
83. Podle § 71 odst. 4 stavebního zákona je pak obec povinna uvést regulační plán z podnětu do souladu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje, následně schválenou politikou územního rozvoje anebo následně vydaným územním plánem. Do té doby nelze rozhodovat podle částí regulačního plánu, které jsou v rozporu s touto územně plánovací dokumentací nebo politikou územního rozvoje. Při této změně regulačního plánu postupuje obec jako při změně z vlastního podnětu.
84. Rozpor s územním plánem navrhovatelka spatřovala především v tom, že územní plán nepředpokládal, že by budovy na dotčeném pozemku měly být vymezeny jako veřejně prospěšné stavby, nadto se zřízením předkupního páva pro odpůrkyni. Ke vztahu územního a regulačního plánu soud uvádí, že regulační plán je určen k tomu, aby doplňoval regulaci obsaženou v územním plánu, tudíž samotná skutečnost, že regulační plán obsahuje něco navíc oproti tomu, co je uvedeno v územním plánu, ještě nemusí představovat nezákonnost. O nezákonnost by se jednalo teprve v případě, že by se jednalo o prvek, jehož umístění územní plán svou regulací přímo či nepřímo zakazuje nebo jehož úprava je podmíněna jeho předchozím zakotvením v územním plánu, typicky jedná-li se o regulaci, která svou obecností spadá do územního plánu, a nikoliv až do otázek, jež má detailně upravovat samotný regulační plán.
85. V tomto směru je ovšem třeba konstatovat, že územní plán obce v čl. 5 Závazná část pod odst. 10 stanoví, že stanovuje plochy veřejně prospěšných staveb, jejichž rozsah a poloha mohou být upřesněny v navazujícím regulačním plánu, a že schválené veřejně prospěšné stavby jsou podkladem pro vyvlastnění pozemků a staveb podle § 108 stavebního zákona, pokud nebude možné dosáhnout řešení majetkoprávních vztahů dohodou nebo jiným způsobem. V příloze č. 3 územního plánu obce je pak pod bodem 13 výslovně uvedena stavba „NC“ obce. K tomu je třeba dodat, že ustanovení § 108 stavebního zákona neupravuje možnost vyvlastnění, ta byla pod příslušným ustanovením upravena stavebním zákonem z roku 1976. V té době přitom právní úprava (srov. § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976) nepočítala pro veřejně prospěšné stavby s variantou zřízení věcného předkupního práva, upraveno bylo pouze odnětí vlastnického práva či

zřízení věcného břemene. Proto územní plán obce, resp. jeho změny vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nemohly zřízení předkupního práva výslovně upravovat (skutečnost, že se odpůrkyně při vydání změny č. 2 územního plánu v roce 2012 mylila, když měla patrně za to, že má aplikovat stavební zákon z roku 1976, na tyto úvahy nemůže mít s ohledem na presumpci správnosti nenapadeného správního aktu žádný vliv, jak je vysvětleno v následujícím odstavci). Na druhou stranu však územní plán obce upravoval (z hlediska stavebního zákona z roku 1976) standardní silnější možnosti omezení vlastnického práva k dotčenému pozemku, resp. stavbám na něm umístěným. Pokud posléze za platnosti nové právní úpravy, která již pro daný účel neumožňuje vlastnické právo odejmout (srov. § 170 odst. 1 stavebního zákona) napadený regulační plán zvolil méně intenzivní zásah do vlastnického práva navrhovatelky, který může vést k dosažení cíle vytčeného územním plánem a upřesněného regulačním plánem, nelze konstatovat, že by se tím dostal do rozporu s územním plánem.

86. V této souvislosti však považoval soud za podstatné se nad rámec návrhových bodů zastavit nad otázkou, zda vůbec bylo možné vycházet ze změny č. 2 územního plánu odpůrkyně. Tato změna byla vydána s odkazem mj. na ustanovení § 188 odst. 3 a 4 stavebního zákona jako opatření obecné povahy č. 1/2012, ale po obsahové podobě formou obecně závazné vyhlášky obce č. 1/2002, a to tak, že v čl. 1 odst. 1 stanovila, že touto vyhláškou se ruší a nahrazuje vyhláška č. 1/94, o základních zásadách uspořádání sídelního útvaru O, ze dne 14. 6. 1994, a v čl. 1 odst. 2 konstatovala, že (tato) vyhláška vymezuje závaznou část územního plánu obce O a že ostatní části územního plánu jsou směrné. Podle čl. 7 tato vyhláška nabyla účinnosti dnem 29. 3. 2012. Z ustanovení § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona je zjevné, že pro vydání územního plánu obce, byť byl formálně označen jako opatření obecné povahy, byla zvolena zcela nesprávná forma v podobě obecně závazné vyhlášky, ač změna závazné části územně plánovací dokumentace sídelního útvaru schváleného před 31. 12. 2006 měla proběhnout již podle (nového) stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy vyhlášeného postupem podle § 171 a násl. správního řádu a v podobě odpovídající (novému) stavebnímu zákonu a jeho prováděcím předpisům. Pouze úprava směrné části mohla proběhnout podle stavebního zákona z roku 1976, jak to připouští věta druhá § 188 odst. 3 stavebního zákona. Obdobnou otázkou se však v minulosti již zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, v situaci, kdy byla změna závazné části územního plánu schváleného před 31. 12. 2006 vydána nesprávně jako úprava směrné části postupem podle stavebního zákona z roku 1976. Rozšířený senát přitom výslovně uzavřel chybně zvolený postup „nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná.“ Z tohoto závěru proto vycházel soud i v nynější věci vědom si navíc toho, že lhůty pro soudní přezkum územního plánu obce již dávno uplynuly. Ač je tedy evidentní, že územní plán obce je po stránce způsobu jeho zpracování evidentně nezákonný, soud se jím musí řídit a vycházet z regulativů v něm obsažených tak, jako kdyby byly souladné s právní úpravou v době jeho vydání.

87. Stejně tak ovšem soud musel zvážit i to, zda změnou č. 2 (popř. již změnou č. 1, byla-li textace změny č. 2 zamýšlena pouze jako vyhlášení úplného znění územního plánu po provedených změnách), která je ve skutečnosti (touto formou právními předpisy nepřipustným) přijetím nového územního plánu zcela nahrazujícího územní plán původní, ve svém výsledku nevznikl nesrozumitelný a vnitřně rozporný stav, za nějž by územní

plán obce vůbec nemohl být podkladem pro přijetí jakýchkoliv navazujících územně plánovacích dokumentů (srov. zčásti podobnou situaci v obci Statenice řešenou rozsudkem NSS ze dne 12. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS). Soud přitom při úvaze o této předběžné otázce dospěl k závěru, že se jedná o srovnatelný případ. Je sice pravdou, že v tomto případě soud nezkoumá zákonnost navazující změny územního plánu, která je na stejném stupni hierarchie územně plánovací regulace, nýbrž zákonnost regulačního plánu, který není oprávněn regulaci v územním plánu měnit, a pouze ji zpřesňuje. Po regulačním plánu tak nelze vyžadovat, aby odstraňoval případné vady nadřazené územně plánovací dokumentace. Na druhou stranu, stejně jako časově následující změny územního plánu musí vycházet z dosavadního obsahu územního plánu a jsou závislé na jeho srozumitelnosti, přičemž při jejím nedostatku nutně musí tuto nesrozumitelnost odstranit, i regulační plán je závislý na srozumitelnosti stávajícího územního plánu, a to o to více, neboť sám jeho případnou nesrozumitelnost ani odstranit nemůže – může jen rozvíjet a zpodrobnit již srozumitelný obsah územního plánu. Je-li stávající územní plán jako celek nesrozumitelný, zcela to brání možnosti jeho regulaci rozvíjet a upřesňovat navazujícím regulačním plánem. Zjištění, že územní plán obce rozvíjený napadeným regulačním plánem byl nesrozumitelný, tak nutně musí vést i bez návrhu soud k vyslovení nezákonnosti navazujícího regulačního plánu, neboť tato vada znemožňuje účinně zkoumat soulad regulačního plánu s nesrozumitelnými ustanoveními nadřazeného územního plánu. Změna č. 2, resp. č. 1 územního plánu obce O přitom trpí prakticky shodnými vadami, které vedly NSS v rozsudku ze dne 12. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, k závěru o nesrozumitelnosti (v daném případě dále měněného) územního plánu. I ze změn č. 1 a č. 2 je patrné, že se jejich prostřednictvím odpůrkyně pokusila přijmout zcela nový územní plán. Z předložených obecně závazných vyhlášek o závazných částech původního územního plánu obce č. 1/94 a o jeho změně č. 1 (obecně závazná vyhláška č. 1/2002) a změně č. 2 (opatření obecné povahy č. 1/2012 na titulní straně však označované také jako obecně závazná vyhláška č. 1/2002) soud zjistil, že obě změny, ač mají být pouhou změnou, zcela nahrazují a ruší obsah původního územního plánu (obecně závaznou vyhlášku č. 1/94), v případě změny č. 2 pak v situaci, když již tato vyhláška byla jednou zrušena. Nelze však na jednu stranu deklarovat, že je pouze měněn územní plán, a na druhou stranu tento měněný územní plán zcela nahradit. Není tak vůbec patrné, co mělo být změnami č. 1 a č. 2 změněno a jaké části původního územního plánu naopak zůstaly zachovány. Přitom i v tomto případě odpůrkyně hovoří o tom, že na jejím území platí původní územní plán ve znění změny č. 2, a nikoliv nový územní plán nazvaný „Změna č. 2 územního plánu obce O“. Původní územní plán (který po zrušení obecně závazné vyhlášky č. 1/94 nemá vyhlášenou závaznou část) a změny č. 1 a č. 2 tak vůči sobě působí jako souběžné konkurující územní plány. Jedná se tak o situaci zcela analogickou té, kterou NSS podrobil kritice v odst. 65 a 66 rozsudku ze dne 12. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS. I v případě územního plánu obce je tedy nutné konstatovat, že je nesrozumitelný a není způsobilým podkladem pro navazující regulaci.

88. Následkem toho soud nemůže zodpovědět žalobní body týkající se namítaného nesouladu napadeného regulačního plánu s územním plánem obce a vlastně ani námitku nepřiměřenosti přijaté regulace, jelikož nelze určit, jaká její část je pouze opisem velmi podrobné regulace obsažené ve změně č. 2 územního plánu obce O, a pro svou závaznost tak posouzení proporcionality v řízení o vydání napadeného regulačního plánu nepodléhala, a jakou část napadeného regulačního plánu je naopak třeba považovat za

originární zdroj územně plánovací regulace, jehož přiměřenost v tomto procesu zkoumána být měla. Namísto toho soud musí konstatovat, že územní plán obce (tj. údajně obecně závazná vyhláška č. 1/94 ve znění změn č. 1 a změn č. 2) v podobě, jaká v době vydání napadeného regulačního plánu platila, nebyl pro svou nesrozumitelnost způsobilým základem, na němž by bylo možné stavět jakoukoliv navazující územně plánovací dokumentaci v podobě regulačního plánu (či změny územního plánu, pokud by nastalou vadu neodstraňovala). V důsledku toho je nutně i napadený regulační plán třeba považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, resp. zatížený závažnou procesní vadou. S ohledem na to proto soud bez dalšího napadený regulační plán jako celek zrušil.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

89. Vzhledem k tomu, že v návaznosti na uplatněné návrhové body soud zjistil, že napadený regulační plán pro vady svého podkladu v podobě nesrozumitelného územního plánu, na nějž navazoval, není způsobilý soudního přezkumu, soud jej bez dalšího jako celek zrušil, a to s ohledem na povahu zjištěné vady již ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť zjištěná vada neumožňuje ani dodatečné zachování účinků napadeného regulačního plánu. Protože danou vadu lze kvalifikovat jako nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti, popř. jako závažnou procesní vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) a c) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s., soud rozhodl bez nařízení jednání. *Obiter dictum* pak lze jen konstatovat, že za dané situace je na odpůrkyni, aby se plně koncentrovala na zpracování zcela nového územního plánu (proces jeho projednávání aktuálně probíhá), jenž by problematický stav územně plánovací dokumentace obce v řádném, stavebnímu zákonu odpovídajícím procesu napravil, a vytvořil tak podmínky pro budoucí rozvoj obce (včetně odpovídající regulace dotčeného pozemku).
90. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelce, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 42 912 Kč. Náhradu nákladů řízení v dané věci tvoří navrhovatelkou zaplacené soudní poplatky za podání návrhu (5 000 Kč) a kasační stížnosti (5 000 Kč) a dále odměna jejího právního zástupce. Mimosmluvní odměna odpovídá v daném případě třem úkonům právní služby za řízení před krajským soudem (příprava a převzetí zastoupení, podání návrhu a podrobné vyjádření k otázce včasnosti návrhu) a pěti úkonům v řízení před NSS (kasační stížnost, replika, triplika a další dvě reakce na podání odpůrkyně), celkem tedy osmkrát úkon po 3 100 Kč podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst osmkrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelky podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna je dále v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. navýšena o náhradu za 21 % DPH z předchozích částek (vyjma soudního poplatku) ve výši 5 712 Kč.

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). Připadne-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 27. července 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu