



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatele: **R. R., s. r. o., IČ X**  
sídlem X

zastoupený advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem  
sídlem Klokotská 103/13, 390 01 Tábor

proti  
odpůrci:

**Statutární město Kladno**  
sídlem nám. starosty Pavla 44, 272 52 Kladno  
zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Richtrem  
sídlem Vodičkova 791/39, 110 00 Praha 1 - Nové Město

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Regulačního plánu Kladno – Vojtěšská huť (RP2) ze dne 4. 4. 2018, č. j. OAÚR/575/18,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Regulační plán K. – V. h. (X), schválený usnesením Zastupitelstva statutárního města K. ze dne 25. 4. 2018, č. j. OAÚR/575/18, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v textové části výroku v bodě E.2.1.a kapitoly E. Podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území v rozsahu textu: „*Průhled od objektu býv. manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku na vápenné pece*“ včetně vyznačení průhledu v grafické části výroku, a to ve vztahu k pozemkům parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., zapsaným na LV X vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště K..
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

### III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### Odůvodnění:

#### Vymezení věci

1. Navrhovatel 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.“) domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy (regulačního plánu), a to grafické i textové části jeho výroku v rozsahu, v němž vymezuje plochy B – zóny městského charakteru s převážnou funkcí bydlení s označením X, X, X, X a X, plochy obslužných komunikací funkční skupiny C s označením M. X a Z. X a ostatních ploch uličního prostranství a zóny industriálního parku s označením X.
2. Navrhovatel uvádí, že je vlastníkem pozemků parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, všechny v k. ú. K., zapsané na LV č. X, a pozemků parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, všechny v k. ú. K., zapsaných na LV č. X (dále jen „pozemky navrhovatele“). Územní plán města K. (dále jen „ÚP K.“), vydaný opatřením obecné povahy č. 1/2016 dne 27. 1. 2016, které nabylo účinnosti dne 12. 2. 2016, vymezil pozemky navrhovatele v ploše změn s označením „Plochy smíšené obytné – městské (SM)“. Na pozemcích navrhovatele dochází vydáním Regulačního plánu K. – V. h.-RP2 (dále jen „RP K.“) k přijetí závazné regulace, kterou se oproti dřívějšímu stavu dle ÚP K. v části mění způsob využití těchto pozemků, zmenšuje rozsah jejich zastavitelnosti a stanovuje řada dalších regulací, které využití pozemků do značné míry omezují. Navrhovatel napadá RP K. pro jeho rozpor se zákonem a s ÚP K., pro procesní vady při jeho pořizování a pro rozpor se zásadou subsidiarity.

#### Obsah návrhu

3. V první skupině návrhových bodů navrhovatel tvrdí, že RP K. je v rozporu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), a to zejména pokud jde o předpoklady pro udržitelný rozvoj území. RP K. příliš podrobně reguluje území, přičemž regulace zcela nerespektuje charakter území a ve svém výsledku neumožňuje reálnou využitelnost pozemků navrhovatele. Navrhovatel dále namítá, že RP K. je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, trpí vnitřní rozporností a není v souladu s ÚP K.. Pokud jde o rozpor s ÚP K. a vnitřní rozpornost, navrhovatel namítá, že:
  - plochy X a X se nacházejí mimo vymezené území, proto RP K. nemůže toto území regulovat. Navíc je na pozemcích dotčených těmito plochami v současné době umístěn autobazar, navrhovaná komunikace M. X vede přes stojící budovu a ÚP K. v těchto místech s žádnou komunikací nepočítal;
  - plocha X je RP K. vymezena jako plocha B – zóny městského charakteru s převážnou funkcí bydlení, zatímco ÚP K. stejné území vymezil v ploše VS – Výroba a služby, což naopak neumožňuje obytnou zástavbu;
  - na pozemku parc. č. X v k. ú. K. RP K. vymezuje komunikaci Z. X, nicméně zároveň ve vymezeném koridoru požaduje zachovat chráněné stromy (nejméně ve formě torza). RP K. je tak v tomto ohledu vnitřně rozporný a celá plocha komunikace Z. X

nevyužitelná. Ohledně stavu stromů odkazuje navrhovatel na přiložené fotografie č. 1 a 2;

- plocha X je dle navrhovatele vymezena takovým způsobem, že umožňuje jen velmi omezené využití, a to i s ohledem na to, že se na pozemku nachází technický objekt (pozemek parc. č. X v k. ú. K.), chráněné stromy, dále jsou zde příliš velké výškové rozdíly a vede zde retenční strouha. Využití této plochy je spojeno s neúměrnými náklady, které se však s ohledem na nízkou využitelnost plochy nevyplatí investovat, přičemž významná část využitelnějších ploch je navíc omezena plochou komunikace Z. X;
  - na pozemcích parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., a parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., RP K. vymezuje rozsáhlou plochu zeleně – industriální park. Přípustné využití této plochy je veřejné prostranství a podmíněně přestavba stávajících starých a chátrajících objektů pro kulturu a společenské využití. S ohledem na faktický stav v území jsou tyto plochy nevyužitelné. ÚP K. přitom tyto pozemky vymezil v ploše přestavby smíšené obytné – městské (SM), RP K. je tak s ním v této části v rozporu a navíc nezajišťuje rozvoj území.
4. V druhé skupině návrhových bodů navrhovatel namítá procesní vady při přijímání RP K., spočívající v nevypořádání některých navrhovatelových námitek:
- námítky pod písm. a) a b) – nebylo vysvětleno snížení zastavitelnosti pozemků parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K. a parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K.. Navrhovatel rovněž namítá, že nebyla realizována příslibená směna pozemků, na jejímž základě měl navrhovatel získat zastavitelné pozemky, zatímco odpůrci měla být převedena část nezastavitelných pozemků navrhovatele;
  - námitka pod písm. c) - nebyly vypořádány námítky týkající se ploch X a X a plochy X;
  - námitka pod písm. f) - nebyla vypořádána námitka směřující proti vymezení plochy zeleně – industriální park a navrhovatel zde opět poukazuje na nerealizaci příslibené směny pozemků, kterou by navrhovatel považoval za její vypořádání;
  - námitka pod písm. g) - nebyla vypořádána námitka týkající se možnosti zřízení věcného břemene na pozemcích souvisejících s některými pěšími cestami a vedení inženýrských sítí na pozemcích navrhovatele a možnosti uplatnění předkupního práva k pozemkům navrhovatele, na kterých je RP K. vymezována komunikace Z. X a M. X a plocha zeleně – industriální park;
  - námitka pod písm. i) - nebyla vypořádána námitka týkající se důvodů pro zachování průhledu na objekt vápenných pecí zrovna směrem od objektu bývalého manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku;
  - námitka pod písm. j) - nebyla vypořádána námitka týkající se špatného technického stavu některých objektů, přičemž RP K. setrvává na ochraně objektu manganového mlýna a není seznatelné z jakého důvodu;
  - námitka pod písm. k) - nebyla vypořádána námitka týkající se odebrání statutu ochrany soliterně stojících stromů umístěných na pozemku parc. č. X v k. ú. K.;
  - námítky pod písm. n) a o) - nebyla vypořádána námitka týkající se podmínění změn v území zpracováním tzv. zastavovací studie a uzavřením tzv. plánovací smlouvy;
  - námitka pod písm. p) - nebyla vypořádána námitka týkající se absence posouzení vlivu RP K. na životní prostředí;
  - námitka pod písm. q) – proporcionalita (viz dále).
5. Ve třetí skupině návrhových bodů navrhovatel namítá nepřiměřený zásah do jeho

vlastnického práva, neboť pozemky navrhovatele byly ÚP K. vymezeny jako zastavitelné (v ploše smíšené obytné – městské), avšak RP K. jejich využitelnost z hlediska zastavitelnosti významně snižuje. Odkazuje se v této souvislosti na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. RP K. omezuje vlastnické právo navrhovatele v rozporu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu, což navrhovatel dovozuje z toho, že:

- na pozemcích parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., a parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., vymezuje RP K. plochy zeleně – industriální park, čímž činí plochu nezastavitelnou, navrhovatel musí zajistit její veřejnou přístupnost a pozemky se pro něj stávají nevyužitelnými;
  - plocha X je vymezena tak, že je prakticky nevyužitelná. Nacházejí se zde chráněné stromy, které dle RP K. musí být chráněny, jsou zde vysoké výškové rozdíly, technický objekt a retenční strouha. Na využitelnějších plochách, severně a západně od plochy X, totiž RP K. vymezuje komunikaci Z. X, která je však z důvodu zachování chráněných stromů nerealizovatelná a komunikaci M. X, která je nerealizovatelná z důvodu stávajícího autobazaru. Dle navrhovatele by bylo vhodnější vytvořit zde jednu rozsáhlou zastavitelnou plochu a komunikace by se řešila v návaznosti na konkrétní záměr;
  - objekt manganového mlýna nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. K. byl zařazen mezi tzv. „velmi hodnotné stavby určující charakter území“, ač jde o stavbu, která je ve velmi špatném technickém a neudržovaném stavu, neumožňuje žádné využití, pro svůj špatný technický stav ohrožuje své okolí a znemožňuje využití sousedních pozemků. Navrhovatel nesouhlasí ani s chráněným statutem stromů, které se nacházejí v západní části pozemku parc. č. X v k. ú. K.;
  - chráněný průhled směrem k objektu vápenných pecí je nepřiměřeně dlouhý a nedůvodný, a navíc pro množství a neprostupnost zeleně ani průhledný není.
6. Ve čtvrtém návrhovém bodu navrhovatel namítá, že RP K. neposkytuje adekvátní využití, neboť případného investora svazuje příliš přísnou regulací, jelikož mnoho ploch vymezuje jako nezastavitelné a řadu objektů chrání, a tato skutečnost neumožňuje rozvoj lokality. Dle navrhovatele tak hrozí zakonzervování lokality a postupné znehodnocování pozemků tvorbou dalších černých skládek. Navrhovatel namítá i omezení vlastnického práva, neboť nemůže své pozemky ani oplotit z důvodu, že jejich velkou část musí ponechat veřejně přístupnou (konkrétně plochy komunikací Z. X a M. X a plochy zeleně – industriální park). Regulaci stanovenou RP K. pro pozemky navrhovatele tak navrhovatel nepovažuje za vhodný způsob vedoucí k rozvoji území, neboť nelze úspěšně realizovat výstavbu bytové zástavby, což má být hlavní způsob využití ploch dle RP K..

### Obsah vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že během vyhodnocování námitek a připomínek s navrhovatelem jednal, přičemž výsledkem byla dohoda o kompromisním řešení, spočívajícím ve zmenšení nezastavitelné plochy a zvýšení intenzity využití zastavitelných ploch na pozemcích navrhovatele. Po opakovaném veřejném projednání navrhovatel proti upravenému návrhu RP K. námitky nevznnesl a takto upravený návrh RP byl schválen zastupitelstvem odpůrce. Dále odpůrce soudu sdělil, že Rada odpůrce dne 3. 6. 2019 na svém zasedání odsouhlasila podnět na pořízení změn č. 1 RP K.. Návrh zadání změn č. 1 RP K. byl schválen zastupitelstvem odpůrce dne 17. 6. 2019. Odpůrce navrhl přerušování řízení do doby provedení změn č. 1 RP K..

### Splnění procesních podmínek

8. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
9. Regulační plán se vydává na základě § 62 odst. 1 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. RP K. byl vydán formou opatření obecné povahy dne 4. 4. 2018, č. j. OAÚR/575/18, a oznámen veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 26. 4. 2018 a sejmuta dne 14. 5. 2018. Veřejná vyhláška tak byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu a RP K. nabyl účinnosti dne 11. 5. 2018. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je tak splněna. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Navrhovatel je, jak je v projednávané věci zřejmé z katastru nemovitostí, vlastníkem pozemků zjevně dotčených napadeným regulačním plánem (pozemky zapsané na LV X pro k. ú. K. a obec K. a na LV x pro k. ú. K. a obec K.). Navrhovatel současně tvrdí, že napadeným opatřením obecné povahy byl zkrácen na svých právech, přičemž dotčení navrhovatele odpůrce ani nikterak nezpochybňuje. Navrhovatel tedy je k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel v návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. Návrh je též včasný, neboť byl podán v jednoleté lhůtě od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. (návrh byl doručen na elektronickou podatelnu soudu dne 10. 5. 2019). Návrh na zahájení řízení netrpí žádnou vadou, jež by bránila meritornímu projednání věci.
10. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Soud vždy aplikoval kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisejí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy

úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikuje pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

11. Soud návrh věcně projednal a rozhodl o něm bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci vyslovili s takovým postupem soudu souhlas.

#### **Skutková zjištění učiněná ze správního spisu**

12. Z RP K. a z průběhu řízení jemu předcházejícího soud zjistil, že dne 29. 1. 2013 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně o pořízení regulačního plánu. Požadavek na pořízení regulačního plánu pro průmyslovou zónu bývalé V. h. byl obsažen v ÚP K. z ledna 2016, jehož součástí je návrh zadání RP K.. Pozemky navrhovatele (s výjimkou pozemku parc. č. X v k. ú. K.) byly v RP K. zahrnuty do plochy B – zóny městského charakteru s převážnou funkcí bydlení (dále jen „zóna B“), v západní části pozemku parc. č. X v k. ú. K. je navržena komunikace M. X, v jeho jižní části komunikace Z. X, která zasahuje i západní cíp pozemku parc. č. X v k. ú. K.. Na pozemku parc. č. X v k. ú. K. se nachází budova bez čísla popisného nebo evidenčního průmyslový objekt bývalého manganového mlýna, který byl zařazen mezi tzv. „velmi hodnotné stavby určující charakter území“.
13. Oznámením o konání společného jednání a vystavení návrhu RP K. ze dne 15. 3. 2017 oznámil odpůrce zahájení projednávání návrhu RP K. a konání společného jednání dne 10. 4. 2017 dotčeným orgánům a současně doručil dne 12. 4. 2017 návrh RP K. veřejnou vyhláškou. K návrhu RP K. uplatnil navrhovatel v souladu s ustanovením § 65 odst. 4 stavebního zákona připomínky, které doručil odpůrci dne 26. 4. 2017. Dne 26. 10. 2017 se konalo v souladu s § 67 odst. 1 stavebního zákona veřejné projednání návrhu RP K., o němž byl sepsán záznam bez označení data sepsání a čísla jednacího. Navrhovatel jednak vyjádřil svůj nesouhlas s řešením navrženým RP K., které se dotýká pozemků navrhovatele přípisem ze dne 17. 9. 2017 a jednak v souladu s § 67 odst. 2 stavebního zákona uplatnil k návrhu RP K. námitky, které odpůrci doručil dne 2. 11. 2017. Soud uvádí pouze ty námitky, které zůstaly mezi účastníky sporné nebo částečně sporné a které jsou součástí návrhu.
14. V námitce a) navrhovatel namítal rozpor mezi ÚP K. a návrhem RP K.. Navrhovatel tvrdil, že ÚP K. vymezil pozemky navrhovatele v plochách s indexem P 234-SM a P237-SM s funkčním využitím Plochy smíšené obytné – městské, jejichž hlavním využitím je bydlení v bytových a rodinných domech a občanské vybavení, přičemž RP K. omezuje jejich zastavitelnost i jinou využitelnost tím, že na podstatné části pozemků ve vlastnictví navrhovatele došlo k vymezení plochy zeleně - industriální park. Navrhovatel tvrdí, že z ÚP K. nevyplývá možnost omezení v takovém rozsahu, jak je provedeno návrhem RP K..
15. V námitce b) navrhovatel namítal zásah do jeho procesních práv zásadním omezením možnosti využití pozemků nad rámec toho, co stanovoval ÚP K.. Navrhovatel neměl možnost vyjádřit se dostatečně k podmínění využití území regulačním plánem při projednávání ÚP K. s tím, že pokud by to věděl, podával by proti návrhu ÚP K. námitky,

stejně tak proti záměru umístit na jeho pozemcích vodní plochu.

16. V námitce c) navrhovatel namítal rozpor RP K. s cíli a úkoly územního plánování zejména proto, že nevytváří předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj. Plochy X a X se nacházejí mimo vymezené území RP K., a RP K. tudíž nemůže toto území jakkoliv regulovat. Navíc je na plochách v současné době umístěn autobazar a navrhovaná komunikace M. X vede nedůvodně přes stojící budovu. Plocha X se nachází v ploše, kterou ÚP K. vymezil jako plochu výroby a služeb, neumožňující obytnou zástavbu, čímž se RP K. dostává do rozporu s ÚP K..
17. V námitce f) navrhovatel namítal nezákonnost stanovení veřejného prostranství. Na pozemcích parc. č. X, parc. č. X, oba v k. ú. K., parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, vše v k. ú. K. jsou vymezeny rozsáhlé plochy zeleně - industriální park. V případě nabytí účinnosti RP K. by tyto pozemky musel navrhovatel zachovat veřejně přístupnými, nesměl by na nich realizovat jakoukoliv zástavbu a nesměl by je ani oplotit. V této souvislosti navrhovatel upozornil na to, že dotčené pozemky jsou porostlé neprostupným plevellem a nálety a nacházejí se tam také nebezpečně částečně zatopené hluboké jámy. Na regulaci zeleně formou řízené sukcese by musel navrhovatel vynaložit nemalé částky, s čímž nesouhlasil pro nerespektování minimalizace zásahu do jeho vlastnických práv.
18. V námitce g) navrhovatel namítal nezákonné vymezení veřejně prospěšné stavby industriálního parku a nedůvodnost uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrce či možnosti zřízení věcného břemene.
19. V námitce i) navrhovatel namítal nedůvodnost vymezení tzv. „chráněného průhledu od objektu bývalého manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku na vápenné pece.“ V první řadě chráněný průhled směřuje do míst vysoké, neprostupné a neprůhledné zeleně a dále při pořizování návrhu RP K. nikdo neměl a nemohl mít objektivní možnost tento pohled zhodnotit, neboť tímto směrem vápenné pece již řadu let vidět nejsou.
20. V námitce j) navrhovatel namítal, že na jeho pozemcích se nacházejí objekty manganového mlýnu a rudiště, které jsou mj. ve velmi špatném technickém stavu, přičemž dle RP K. je navrhovatel povinen je zachovat a udržovat veřejně přístupné. Jejich zabezpečení formou rekonstrukce je příliš nákladné a oplocení či obdobná forma zabezpečení by byla v rozporu s povahou veřejného prostranství, které je kolem těchto objektů stanoveno. Pokud budou objekty ponechány jako veřejně přístupné, odpovědnost za jejich stav ponese navrhovatel jako jejich vlastník a přes jejich havarijní stav je nebude moci nechat odstranit. Navrhovatel namítal, že regulační plán nemůže zakázat odstranění individuálně určených staveb, protože závazné rozhodování o takové individuální otázce nemůže být předmětem opatření obecné povahy.
21. V námitce k) navrhovatel nesouhlasil s navrhovanou ochranou stromů nacházejících se na pozemku parc. č. X v k. ú. K., které byly určeny jako významné, neboť není jasné, na základě jakých objektivně hodnotitelných skutečností k tomu odpůrce dospěl. Stromy se nacházejí v zastavitelné ploše X, jejich chráněný statut však znemožňuje zástavbu v jižní části této plochy.
22. V námitkách n) a o) navrhovatel vyjádřil nesouhlas s povinnostmi zpracovat zastavovací studii a uzavřít plánovací smlouvu. Pojem „zastavovací studie“ není definován právními předpisy, a tudíž není možné jejím zpracováním podmínit rozhodování v území.

Navrhovatel tvrdil, že nutnost uzavření plánovací smlouvy nebyla odůvodněna a nebyly známy ani podrobnější informace o tom, jaké budou parametry takové plánovací smlouvy. Navrhovatel tak neměl možnost se k reálnému obsahu tohoto omezení vyjádřit.

23. V námitce p) navrhovatel namítal nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Navrhovatel rovněž namítal chybějící posouzení vlivů na životní prostředí, ovšem nikoli jako námitku p) jak uvádí v návrhu, ale jako součást námitky o).
24. V námitce q) navrhovatel namítal nedostatečné vypořádání připomínek podaných dne 25. 4. 2017, z čehož dovodil nepřezkoumatelnost návrhu RP K.. Vypořádána nebyla připomínka týkající se umístění vodního prvku na pozemcích navrhovatele, připomínka k nejasnému vymezení etapizace zástavby v návaznosti na budování dopravní a technické infrastruktury M. X s ohledem na skutečnost, že tato navržená komunikace vede přes pozemky jiného vlastníka (přes provozovnu stávajícího autobazaru), a připomínka nesouhlasu se zřízením předkupního práva na pozemky, na kterých má být umístěn industriální park, ve prospěch odpůrce. Navrhovatel se dále ohradil proti úvaze odpůrce o tom, že jeho záměrem bylo provedení terénních úprav formou skládky výkopků sutě a komunálního odpadu. Rovněž nebylo pravdivé tvrzení odpůrce, že by navrhovatel deklaroval svůj úmysl vystavět v lokalitě rodinné domy a že navrhované terénní úpravy měly sloužit jako příprava pro budoucí výstavbu skladových hal dle tehdy platného znění územního plánu odpůrce.
25. Opakované veřejné projednání upraveného návrhu RP K. v rozsahu vymezeném pozemky navrhovatele, tj. zón X - X, X a X, bylo v souladu s § 68 odst. 3 ve spojení s § 67 odst. 1 stavebního zákona oznámeno veřejnou vyhláškou odpůrce doručenou dne 10. 2. 2018 na den 26. 2. 2018 a byl o něm sepsán písemný záznam bez označení data sepsání a čísla jednacího. Úprava návrhu RP K. spočívala v:
  - sejmutí statutu „hodnotná stavba určující charakter místa“ z objektu bývalého rudiště na pozemku parc. č. X v k. ú. K. a pozemku parc. č. X v k. ú. K.,
  - odstranění zóny X jejím nahrazením nově definovanou zónou X v aktualizovaném rozsahu a s tím související úpravou rozsahu zóny X (zpět na výchozí stav před úpravami po společném jednání),
  - sloučení zón X a X a úpravě průběhu hranic,
  - úpravě průběhu hranic zóny X, úpravě vedení komunikace Z. X a souvisejících sítí technické infrastruktury (rozšíření zóny X na úkor redukovaného rozsahu uličního prostoru ulice Z.),
  - úpravě rozsahu souvisejících veřejně prospěšných staveb (dále jen „VPS“), zejména redukcí rozsahu VPS Industriální park,
  - redukcí rozsahu zóny specifické regulace zeleně – vynětí zón X a X,
  - umožnění zpracování/předložení dílčích zastavovacích studií v rozsahu jedné zóny,
  - upřesnění definice zakázaných terénních úprav.
26. V rámci opakovaného veřejného projednání odpůrce předložil alternativní návrh řešení dotčené části území. Změna se týkala zejména lokality stávajícího torza objektu bývalého rudiště a souvisejících terénních úprav. Přeprocování návrhu po opakovaném veřejném projednání spočívalo v sejmutí ochrany objektu bývalého rudiště, redukcí rozsahu industriálního parku a s tím související úpravě zónace dotčené partie. Úprava zónace spočívala ve zrušení plochy X (I) - transformace na X (B), sloučení zón X a X a v drobné úpravě trasování komunikace Z.. Dotčené orgány žádné další požadavky nevznesly,



námítky nebyly v opakovaném projednání uplatněny. Dne 26. 4. 2018 bylo napadené opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce odpůrce, účinnosti nabylo dne 11. 5. 2018.

### Posouzení návrhových bodů

27. Opatření obecné povahy lze v řízení o návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. zrušit pouze za současného splnění dvou podmínek, a sice že soud shledá v rozsahu návrhových bodů opatření obecné povahy nezákonným nebo řízení, které předcházelo jeho vydání, stížené vadou, která mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy, a současně že v důsledku zjištěné nezákonnosti či procesní vady byl navrhovatel zkrácen na svých hmotných právech, a to buď přímo, nebo prostřednictvím porušení práv procesních (aktivní věcná legitimace navrhovatele, k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1As 61/2010 – 98, zejména bod 26). Následkem nedostatku aktivní věcné legitimace je vždy zamítnutí návrhu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62, publ. pod č. 1477/2008 Sb. NSS, či ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007 – 98; speciálně ve vztahu k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007 - 83, ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008 – 39, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 4 Ao 3/2007 – 22, a v neposlední řadě i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Posláním soudního řízení správního je totiž ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), což lze dovodit rovněž z konstrukce § 101a odst. 1 s. ř. s., která se následně promítá do aktivní věcné legitimace. Návrhu lze vyhovět a opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit jen tehdy, pokud je možné učinit závěr, že navrhovatel byl tímto opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Ve správním soudnictví nemohou soukromé osoby podávat žaloby ve veřejném zájmu, popř. domáhat se soudní ochrany práv třetích osob. Účelem řízení o návrhu není odstranit objektivně nezákonné opatření obecné povahy, nýbrž poskytnout ochranu subjektivním právům navrhovatele, do nichž bylo nezákonným opatřením obecné povahy zasaženo.
28. Soud se nejprve zabýval návrhovým bodem spočívajícím v nevypořádání námitek podaných navrhovatelem dne 2. 11. 2017 v rámci veřejného projednání návrhu regulačního plánu. Navrhovatel uvádí, že v rámci přepracování návrhu regulačního plánu bylo některým námitkám vyhověno, nicméně s těmi, které přetrvaly, se odpůrce nevypořádal. Navrhovatel k tomu odkazuje na str. 27 a násl. textové části RP K.. Z části III napadeného opatření obecné povahy se podává, že bylo vyhověno námitce navrhovatele spočívající v přepracování návrhu regulačního plánu v části týkající se pozemků navrhovatele, přičemž odpůrce uvedl, že šlo zejména o namítanou ochranu bývalého rudiště, s tím související aspekty a zákaz terénních úprav podstatně měnících charakter území. Odpůrce uzavřel, že v rámci opakovaného projednání již nebyly ze strany navrhovatele žádné další námítky a připomínky vzneseny. Z odůvodnění RP K. soud zjistil, že přepracování návrhu spočívalo v úpravách popsanych výše v bodech 25 a 26. Soud si tak musel položit otázku, jak bylo třeba postupovat v návaznosti na nepodání námitek ze strany navrhovatele k opakovanému veřejnému projednání. Z této skutečnosti totiž odpůrce zřejmě vyšel, když již nevypořádal ty námítky, kterým dle navrhovatele nevyhověl.
29. Podle § 68 odst. 2 stavebního zákona, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné

úpravě návrhu regulačního plánu, projedná se upravený návrh v rozsahu těchto úprav na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 67 téhož zákona. Pro posouzení shora položené otázky je z citovaného ustanovení podstatná ta část, podle níž se upravený návrh projedná na opakovaném veřejném projednání v rozsahu těchto úprav. Návrh regulačního plánu se tedy neprojednává kompletně znovu, ale pouze v částech, které byly dotčeny podstatnou úpravou. Toto omezení se následně musí nutně projevit v možnosti podávat proti upravenému návrhu regulačního plánu projednávaného v opakovaném veřejném projednání námitky a připomínky. Jak plyne z citovaného ustanovení § 68 odst. 2 stavebního zákona, postupuje se při opakovaném veřejném projednání návrhu obdobně jako při veřejném projednání návrhu. Byť v daném ustanovení výslovné omezení ve vztahu k možnosti dotčených osob podávat námitky proti podstatně upravenému návrhu regulačního plánu chybí, je třeba toto omezení dovodit právě z toho, že při opakovaném veřejném projednání se upravený regulační plán projednává pouze v rozsahu provedených úprav, a proto námitky mohou dotčené osoby směřovat pouze do provedených úprav návrhu regulačního plánu. Z této skutečnosti současně vyplývá, že z toho, že navrhovatel nepodal v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu RP K. námitky, nemohl odpůrce dovozovat, že jím dříve uplatněné námitky ze dne 2. 11. 2017 není potřeba vypořádat. Přístup odpůrce by totiž znamenal, že by v rámci opakovaných projednání, kterých může být teoreticky libovolný počet, musely být vždy znovu a v celém rozsahu zopakovány všechny námitky dotčených vlastníků pozemků.

30. Tento názor však soud nesdílí. V rámci opakovaného projednání se omezuje okruh dotčených osob a námitky mohou v této fázi podat již jen ti vlastníci pozemků a staveb dotčení podstatnými úpravami v návrhu regulačního plánu. Opačný přístup, tedy připuštění námitek všech vlastníků pozemků dotčených regulačním plánem i ve fázi opakovaného veřejného projednání bez ohledu na to, zda jejich pozemky byly dotčeny podstatnou úpravou regulačního plánu, by podle názoru soudu znamenal rezignaci na koncentraci řízení, kterou stavební zákon stanoví v § 67 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatel tedy mohl, avšak současně i měl podat námitky proti těm částem upraveného návrhu RP K., které byly změněny a s kterými nesouhlasil. Nebyl však povinen znovu opakovat námitky, které již jednou podal a které nebyly podstatnou úpravou návrhu regulačního plánu vypořádány. Naopak odpůrce byl povinen vypořádat ty námitky z předchozího veřejného projednání, které s provedenou úpravou nijak nesouvisely. Nemusel ovšem vypořádávat ty z původních námitek, na které reagoval upraveným návrhem RP K.. Soud si porovnáním návrhu RP K. před úpravou a po úpravě ověřil, že pouze část námitek navrhovatele nebyla nijak vypořádána úpravou návrhu RP K. a pouze tyto námitky byl odpůrce dle názoru soudu povinen vypořádat. Naopak v části dotčené úpravou návrhu RP K. bylo třeba, aby navrhovatel námitky u odpůrce uplatnil, pokud s provedenou úpravou nesouhlasil. Pokud tak neučinil, mohl odpůrce v části dotčené úpravou návrhu RP K. důvodně předpokládat, že žádné námitky nemá. Je to ostatně i logické, neboť původní námitky se vztahovaly k původní verzi návrhu RP K. a obsahově nebylo ani možné je bez dalšího vztahovat k upravenému návrhu RP K..
31. Nevypořádanými řádně uplatněnými a přípustnými námitkami zůstaly námitka týkající se špatného technického stavu některých objektů, když RP K. setrvává na ochraně objektu manganového mlýna (nacházejícího se na pozemku navrhovatele parc. č. X v k. ú. K.) a není seznatelné, z jakého důvodu, a dále námitka týkající se přiměřených důvodů pro zachování průhledu na objekt vápenných pecí zrovna směrem od objektu bývalého manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku. K první z uvedených

nevypořádaných námitek soud z odůvodnění RP K. zjistil, že navrhovatel uplatnil v zásadě totožnou připomínku v rámci společného jednání podle § 65 odst. 3 stavebního zákona, kterou odpůrce vypořádal na str. 15 odůvodnění RP K.. Z argumentace odpůrce lze dle soudu seznat důvody, na jejichž základě setrval na ochraně torza objektu manganového mlýna na jednom z pozemků navrhovatele a jak na tuto otázku nahlíží. Soud tedy dává navrhovateli za pravdu, že formálně nebyla jeho námitka vypořádána v příslušné části odůvodnění RP K., nicméně i Ústavní soud je toho názoru, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Vzhledem k tomu, že vypořádání této námítky je součástí opatření obecné povahy, byť přísně formálně v jiné jeho části, je třeba při posuzování přezkoumatelnosti jak rozhodnutí o námitkách, tak opatření obecné povahy jako takového vycházet ze vzájemné provázanosti a nedílnosti opatření obecné povahy jako celku a neoddělitelnosti jeho jednotlivých částí (tj. důvody rozhodnutí o námitkách lze dovodit i z těch částí opatření obecné povahy, které se netýkají rozhodnutí o námitkách). Soud nemá pochyb o tom, jak na tuto otázku odpůrce nahlíží a zrušení navrhované části opatření obecné povahy jen z tohoto důvodu by bylo přepjatým formalismem, když by odpůrce k nápravě této vady pouze přesunul příslušnou část odůvodnění do části rozhodnutí o námitkách. Navrhovatel totiž nemá veřejné subjektivní právo, aby jeho námitce bylo vyhověno, nýbrž má právo na to, aby jeho námitka byla v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy vypořádána, což se dle soudu materiálně stalo.

32. Jedinou nevypořádanou námitkou tak zůstává námitka, týkající se chráněného průhledu od manganového mlýna na plochu industriálního parku. Je tak nepochybné, že řízení, které předcházelo vydání napadeného opatření obecné povahy je stíženo procesní vadou spočívající v nevypořádání této námítky odpůrcem a v jejím nezahrnutí do rozhodnutí o námitkách podle § 67 odst. 4 stavebního zákona. Soud si tak musel položit otázku, zda je tato procesní vada natolik závažná, aby vedla k vyhovění návrhovému petitu a zrušení napadeného opatření obecné povahy v celém rozsahu plochy pozemků navrhovatele. Dle názoru soudu je na proces přijímání napadeného opatření obecné povahy třeba nahlížet v celé jeho komplexnosti majíce na paměti zachování rovnováhy mezi tím, jaké bylo na straně jedné vymezení věcných okruhů svěřených mu k řešení a na straně druhé jak významné pochybení představovalo nevypořádání jediné dílčí námítky odpůrcem. V daném případě jde o námitku proti požadavku na zachování chráněného průhledu, který sice prochází veřejným prostranstvím, nicméně nelze vyloučit jistá omezení navrhovatele při stavebním využití pozemků v jeho vlastnictví, a tudíž ke zkrácení navrhovatele na jeho hmotných právech v důsledku této procesní vady dojít mohlo. Za daného stavu dospěl soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy je třeba v této části zrušit, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.]. S ohledem na zásadu zdrženlivosti (plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaného pod č. 1462/2008 Sb. NSS) zrušil soud napadené opatření obecné povahy nikoli v celém rozsahu plochy pozemků navrhovatele, jak navrhuje, nýbrž toliko v rozsahu vymezení povinnosti zachovat průhled od objektu bývalého manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku na vápenné pece, a to v textové i grafické části.
33. Než soud přistoupí k dalším návrhovým bodům, považuje za nutné předeslat, že se jimi

bude zabývat pouze v rozsahu návrhového petitu, který navrhovatel vymezil tím, že se domáhá zrušení napadeného opatření obecné povahy v rozsahu plochy pozemků navrhovatele. Tím současně navrhovatel vymezil rozsah soudního přezkumu. Soud se tedy nebude zabývat těmi návrhovými body, které tento rámec soudního přezkumu přesahují, neboť i kdyby shledal jejich důvodnost, nemohl by, jsouce vázán návrhovým petitem, napadené opatření obecné povahy v jiných jeho částech zrušit.

34. Pokud jde o první skupinu návrhových bodů, pak námitky příliš podrobné regulace území, nerespektování charakteru území, neumožnění reálné využitelnosti pozemků navrhovatele a rozporu s cíli a úkoly územního plánování jsou natolik obecné, že je soud vypořádá až v rámci konkrétních návrhových bodů, které navrhovatel rozvádí podrobněji.
35. Pokud jde o rozpor s ÚP K. a vnitřní rozpornost, pak námitkou k plochám X a X se soud nebude zabývat, neboť navrhovatel svůj návrh vymezil rozsahem plochy svých pozemků a tyto plochy nejsou vymezeny na jeho pozemcích. Totéž se týká i námitky k navrhované komunikaci M. X, kterou navrhovatel sporuje pouze v rozsahu těchto ploch X a X (byť na jeho pozemky zasahuje). Samotná skutečnost, že ÚP K. tuto komunikaci nevymezil, nebrání jejímu zanesení v RP, neboť jde o VPS, která je v ploše SM přípustná jak podle ÚP K. tak podle RP K. (plocha B). Námitkou k ploše X se soud rovněž nebude zabývat ze stejného důvodu jako v předchozím bodě. Navrhovatel má sice pravdu, že v ÚP K. je plocha vymezena jako VS, naproti tomu v RP K. je vymezena jako plocha B, soud však nemůže zrušit RP v části, kterou navrhovatel zrušit nenavrhuje.
36. K námitce, že na pozemku navrhovatele parc. č. X v k. ú. K. je v RP K. vymezena komunikace Z. X a že zároveň ve vymezeném koridoru existuje požadavek zachovat chráněné stromy (nejméně ve formě torza), což činí RP K. vnitřně rozporný, lze uvést, že o významných stromech pojednává část E.2.7.a., přičemž pouze dva stromy S1 a S2 jsou navrženy k prohlášení za památné stromy, ty se však nacházejí v jiné ploše (X), která se nenachází na pozemcích navrhovatele. K ostatním stromům RP K. výslovně uvádí, že je nutné provést zhodnocení jejich zdravotního stavu a navrhnout ošetření certifikovaným arboristou. U každého jedince je nutné řešit jeho estetickou hodnotu, ale i jeho bezpečnost. Preferuje se varianta maximálního zachování těchto stromů. V případě nutnosti kácení tam, kde to využití místa umožňuje, je možné zanechat strom ve formě tzv. torza (kmen s částmi kosterních větví) jako symbol dřeviny, ale i jako biotop pro saproxylické organismy. RP K. tedy na pozemcích navrhovatele nepožaduje zachování stromů absolutně, ale pouze tam, kde to využití místa umožňuje. Námitka proto není důvodná.
37. K námitce omezenosti využití plochy X, v níž je namítána přílišná regulace, tedy neproporcionalita, soud konstatuje, že tato námitka není důvodná. Předně tato plocha byla dotčena úpravou a byla opakovaně veřejně projednána, avšak navrhovatel námitky v této fázi pořízení RP K. již nevznesl. K tomu soud ve shodě s vlastní rozhodovací činností (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2017, č. j. 50 A 8/2017-73) a judikaturou Nejvyššího správního soudu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao2/2010-116, v němž bylo konstatováno, že navrhovateli v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřípustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to takový, že návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření. V rozsudku ze dne 7. 11. 2017, č. j. 6 Ao 5/201143, pak Nejvyšší správní soud upřesnil, že „v případě přezkumu obsahu vydaného

*opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“*

38. Přestože Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již současně připustil, že námitka proporcionality může být důvodná i při nepodání námitek tehdy, pokud by došlo ke „zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31), učinil tak ve specifické situaci, kdy byla sporná regulace území připodobněna vyvlastnění. O takovou specifickou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná. I aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu pak setrvává na tom, že důvodná nemůže být namítaná nepřiměřenost napadené regulace tehdy, pokud dotčený subjekt byl v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace ve vztahu k napadené části pasivní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Jinak řečeno, v souladu se shora vymezenou judikaturou Nejvyššího správního soudu měl navrhovatel svoji námitku nepřiměřenosti upravené regulace uplatnit řádně a včas v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu regulačního plánu. Pokud tak neučinil, jde tato skutečnost k jeho tíži a námitka proporcionality napadených částí regulačního plánu uplatněná až v řízení před soudem nemůže být důvodná.
39. K námitce, že na pozemcích parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., a parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K. RP K. vymezuje rozsáhlou plochu zeleně – industriální park, v níž je namítán rozpor s ÚP K., který dotčenou plochu vymezil jako SM, lze uvést, že v tom soud neshledává rozpor se zákonem, protože ÚP K. pro plochy SM stanovil, že využití plochy jako veřejné prostranství a zeleň je přípustné, přičemž soud připomíná, že plocha zeleně byla významně redukována v upraveném návrhu RP K., který byl opakovaně veřejně projednán. Ve zbytku se jedná o namítanou neproporcionalitu. Jelikož navrhovatel k upravenému návrhu RP K. námitky nevznosl, platí i ohledně této části námitek právní závěr přijatý u předchozí námitek.
40. V druhé skupině návrhových bodů navrhovatel namítá procesní vady při přijímání RP K. spočívající v nevypořádání některých jeho námitek. V námitkách pod písm. a) a b) navrhovatel namítal, že nebylo vysvětleno snížení rozsahu zastavitelnosti pozemků parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., a parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K.. Navrhovatel rovněž namítá, že nebyla realizována přislíbená směna pozemků, podle které měl navrhovatel získat zastavitelné pozemky, zatímco odpůrci měla být převedena část nezastavitelných pozemků navrhovatele. K tomu soud uvádí, že rozvržení ploch bylo přepracováno v upraveném návrhu RP K., proti němuž již navrhovatel námitky nepodal. Navrhovatel přitom ve své podstatě namítá neproporcionalitu, kterou však nenamítal v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu regulačního plánu, a proto i ohledně této námitek platí závěr soudu shora uvedený. Pokud jde o namítanou nerealizaci směny pozemků, je tato v textu RP K. popsána (str. 30 dole) tak, že „[m]ěsto K. současně podnikne kroky k narovnání majetkových poměrů v území tak, aby došlo ke směně pozemků mezi R. r. s.r.o. a městem K., kdy město K. získá do majetku část pozemků, které jsou navrženy Regulačním plánem pro veřejnou zeleň (industriální park) a R. r. získá zastavitelné pozemky při

*ulici N. V. (parc.č. X, část parc.č. X a X, vše k.ú. K., a parc.č. X k.ú. K.), tak aby došlo ke scelení zastavitelných pozemků a jejich smysluplné využitelnosti).*“ Skutečnost, že směna nebyla do dne podání návrhu k soudu realizována, není důvodem pro zrušení RP K., neboť předmětem územního plánování není převod vlastnických práv, nýbrž jejich regulace (usměrnění jejich výkonu).

41. V námitce pod písm. c) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se ploch X, X a plochy X. V tomto ohledu dává soud navrhovateli za pravdu, že tyto námitky sice vypořádány nebyly, třebaže se tak mělo stát, protože tyto plochy s pozemky navrhovatele sousedí. Navzdory tomu nelze jen pro toto pochybení RP K. zrušit, protože vypořádání této námitky přímo nepodmiňuje regulaci navrhovatelových pozemků a protože navrhovatel návrhový petit vymezil jen plochou svých pozemků, přičemž k omezení, která z toho pro soudní přezkum plynou, se již soud výše vyjádřil.
42. V námitce pod písm. f) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka směřující proti vymezení plochy zeleně – industriální park a znovu poukazuje na nerealizaci přislíbené směny pozemků, kterou by navrhovatel považoval za její vypořádání. Jak soud zjistil z porovnání původního návrhu RP K. a návrhu před provedením podstatné úpravy, došlo po úpravě k redukci rozsahu zóny specifické regulace zeleně – vynětí zón X a X, přičemž proti této úpravě již navrhovatel námitky nevnesl. Jak již soud uvedl výše, pokud navrhovatel nevznesl v rámci opakovaného veřejného projednání námitku proti provedené úpravě, mohl mít odpůrce důvodně za to, že navrhovatel je touto úpravou uspokojen a nebyl povinen se námitkou vznesenou k původnímu návrhu RP K. dále zabývat.
43. V námitce pod písm. g) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se možnosti zřízení věcného břemene na pozemcích související s některými pěšími cestami a vedením inženýrských sítí na pozemcích navrhovatele a možností uplatnění předkupního práva k pozemkům navrhovatele, na kterých je RP K. vymezována komunikace Z. X a M. X a plocha zeleně – industriální park. K tomu soud předně uvádí, že v rámci podstatné úpravy návrhu RP K. došlo rovněž k úpravě rozsahu souvisejících VPS, zejména redukci rozsahu VPS Industriální park. Byť se nezměnil rozsah pozemků navrhovatele, k nimž bylo stanoveno předkupní právo ve prospěch odpůrce, věcná břemena byla shodná v původním i upraveném návrhu a netýkají se pozemků navrhovatele. Navrhovatel v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu RP K. již námitky nepodal. Jelikož je námitka stanovení předkupního práva ve prospěch odpůrce neoddělitelně spojena se samotným vymezením rozsahu industriálního parku, směřuje tak do proporcionality RP K., kterou by musel navrhovatel namítat v rámci opakovaného veřejného projednání. Ohledně jejího vypořádání tak opět platí soudem již shora uvedené, nadto samotné stanovení předkupního práva k pozemkům, na nichž se nacházejí VPS, není opatřením, které by představovalo nějaké mimořádné omezení navrhovatele poměřováno k cílům územního plánování vymezeným v § 18 stavebního zákona.
44. V námitce pod písm. i) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se důvodů pro zachování průhledu na objekt vápenných pecí zrovna směrem od objektu bývalého manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku. Tato námitka je důvodná a soud se k ní již výše vyjádřil. Tato námitka nebyla odpůrcem vypořádána ani není možné usuzovat na to, že by na ni bylo reagováno úpravou RP K.. Předmětný průhled byl shodně vymezen jak v původním, tak v upraveném návrhu RP K.. Nadto, při společném jednání konaném podle § 65 stavebního zákona bylo k této připomínce se shodným obsahem konstatováno, že se předmětný průhled z návrhu RP K. vypustí. To se

zjevně nestalo, navrhovatel reagoval námitkou, které však nebylo ani vyhověno, ani nebyla jinak vypořádána. Soud tedy přistoupil k tomu, že v této části napadené opatření obecné povahy zrušil v textové i grafické části.

45. V námitce pod písm. j) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se špatného technického stavu některých objektů, přičemž RP K. setrvává na ochraně objektu manganového mlýna a není seznatelné z jakého důvodu. Tato žalobní námitka není důvodná a soud se k ní podrobně vyjádřil výše. V námitce pod písm. k) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se odebrání statutu ochrany solitérně stojících stromů umístěných na pozemku parc. č. X v k. ú. K.. Tato žalobní námitka není důvodná a soud se k ní podrobně vyjádřil již výše.
46. V námitkách pod písm. n) a o) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se podmínění změn v území zpracováním tzv. zastavovací studie a uzavřením tzv. plánovací smlouvy. K tomu soud uvádí, že pokud jde o požadavek na plánovací smlouvu, s tímto požadavkem se rámcově počítalo již v zadání RP K., které je součástí ÚP K., což odst. 1 písm. k) v příloze č. 9 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů umožňuje. Již v rámci vypořádání připomínek navrhovatele k návrhu RP K. nevyhověl odpůrce obecnému nesouhlasu navrhovatele s omezujícím požadavkem na plánovací smlouvu a zastavovací studii a přezkoumatelně (na str. 13 odůvodnění RP K.) vysvětlil, z jakých konkrétních důvodů jsou tyto požadavky do návrhu RP K. zakomponovány. Tyto důvody považuje soud za zcela legitimní, přičemž navrhovatel nevznesl ani v předcházejícím řízení o návrhu RP K. ani v řízení před soudem konkrétní důvody nesouhlasu. Soud tak dává navrhovateli sice za pravdu, že formálně nebyly tyto jeho námitky vypořádány v příslušné části odůvodnění RP K., materiálně však vypořádány byly a toto vypořádání je součástí napadeného opatření obecné povahy a plně se zde uplatní argumentace, kterou již soud vyslovil shora.
47. Pokud jde o tu část námitky, že pojem *zastavovací studie* právní předpisy neznají, lze souhlasit s navrhovatelem, že tento termín nemá ve stavebním zákoně ani jeho prováděcích vyhláškách oporu. Soud z odůvodnění RP K. zjistil, že odpůrce pojmem *zastavovací studie* rozumí architektonicko-urbanistickou studii, která je nezbytná zejména pro stanovení celkové koncepce, vyhodnocení variant a stanovení varianty k dalšímu rozpracování, strategické rozhodování investora, hodnocení architektem města a dohodnutí spolupráce všech složek při rozhodování v území. Účel požadavku na její zpracování nasvědčuje tomu, že materiálně jde o územní studii ve smyslu § 30 stavebního zákona, tedy o jeden z druhů územně plánovacích podkladů. Komentářová literatura rozlišuje dva typy územních studií. „*Prvním typem je územní studie sloužící jako podklad pro pořízení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, jejich změnu či aktualizaci (tzv. iniciační územní studie). (...) Druhou možností je územní studie upřesňující řešení navržené v platné územně plánovací dokumentaci, tj. řešící vybranou problematiku v souladu s územně plánovací dokumentací, sloužící jako podklad pro rozhodování v území (tzv. upřesňující územní studie). Taková územní studie bude v souladu s územně plánovací dokumentací a řešení v ní navržené bude dále zpřesňovat.*“ (srov. Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 127). V nyní posuzovaném případě jde i s ohledem na to, jak ji chápe RP K., o územní studii uvedenou na druhém místě, tedy o upřesňující zastavovací studii. Podobný materiální pohled na pojem *zastavovací studie* zaujal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27. Současně soud zjistil, že v kapitole „K“ RP K.

nazvané „Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie“, je uvedeno, že „regulační plán nevymezuje žádné požadavky na zpracování územní studie.“ Pochybení tak soud sice shledal, ale vzhledem k tomu, že navrhovatel v petitu návrhu nenavrhuje zrušení požadavku na zastavovací studie, konkrétně zastavovací studii ZSTU 03 dotýkající se jeho pozemků, nemohl soud toto pochybení bez odpovídajícího návrhu promítnout do zrušujícího výroku rozsudku.

48. V námitce pod písm. p) navrhovatel namítal, že nebyla vypořádána námitka týkající se absence posouzení vlivu RP K. na životní prostředí. K tomu soud uvádí, že lze sice dát za pravdu navrhovateli, že tato námitka formálně vypořádána nebyla, nicméně v kapitole D. 10 odůvodnění RP K. je uvedeno, že „[r]egulační plán nevyvolal požadavek na posuzování vlivů záměru obsaženého v regulačním plánu na životní prostředí podle zvláštního předpisu (zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Regulační plán nevyvolal požadavek na posouzení vlivů záměru na evropsky významnou lokalitu a na ptačí oblast. (Do řešeného území nezasahuje ptačí oblast ani evropsky významná lokalita Natura 2000 ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny)“. Z tohoto konstatování se tedy podává, že odpůrce se touto otázkou zabýval, srozumitelně uvedl své závěry a tuto část lze materiálně považovat za vypořádání námítky navrhovatele v tom smyslu, že posouzení vlivu RP K. na životní prostředí nebylo potřeba. Nadto, navrhovatel v návrhu neuvedl žádné konkrétní důvody či okolnosti, které by správnost odpovídajícího stanoviska dotčeného orgánu a tento na něj navazující závěr odpůrce vyvracely či zpochybňovaly. Tato námitka proto není důvodná.
49. Ve třetí skupině návrhových bodů navrhovatel namítá nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, neboť pozemky navrhovatele byly ÚP K. vymezeny jako zastavitelné (v ploše smíšené obytné – městské), avšak RP K. jejich využitelnost z hlediska zastavitelnosti významně snižuje. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. RP K. omezuje vlastnické právo navrhovatele v rozporu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu, což navrhovatel dovozuje z toho, že:
  - na pozemcích parc. č. X a p. č. X, oba v k. ú. K., a parc. č. X a parc. č. X, oba v k. ú. K., vymezuje RP K. plochy zeleně – industriální park, čímž činí plochu nezastavitelnou, navrhovatel musí zajistit její veřejnou přístupnost a pozemky se pro něj stávají nevyužitelnými,
  - plocha X je vymezena tak, že je prakticky nevyužitelná. Nacházejí se zde chráněné stromy, které dle RP K. musí být chráněny, jsou zde vysoké výškové rozdíly, technický objekt a retenční strouha. Na využitelnějších plochách, severně a západně od plochy X, totiž RP K. vymezuje komunikaci Z. X, která je však z důvodu zachování chráněných stromů nerealizovatelná a komunikaci M. X, která je nerealizovatelná z důvodu stávajícího autobazaru. Dle navrhovatele by bylo vhodnější vytvořit zde jednu rozsáhlou zastavitelnou plochu a komunikace by se řešila v návaznosti na konkrétní záměr,
  - objekt manganového mlýna nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. K. byl zařazen mezi tzv. „velmi hodnotné stavby určující charakter území“, ač jde o stavbu, která je ve velmi špatném technickém a neudržovaném stavu, neumožňuje žádné využití, pro svůj špatný technický stav ohrožuje své okolí a znemožňuje využití sousedních pozemků. Navrhovatel nesouhlasí ani s chráněným statutem stromů, které se nacházejí v západní části pozemku p. č. X v k. ú. K.,



- chráněný průhled směrem k objektu vápenných pecí je nepřiměřeně dlouhý a nedůvodný, a navíc pro množství a neprostupnost zeleně ani průhledný není.
50. Veškeré tyto námitky již soud výše vypořádal a shledal je nedůvodnými. Na tomto místě tak pro rekapitulaci pouze ve stručnosti shrnuje, že plocha industriálního parku byla významně redukována v upraveném návrhu RP K., přičemž námitky v opakovaném projednání navrhovatel nevznsl. Pokud jde o namítanou praktickou nevyužitelnost plochy X, navrhovatel zjevně přehlíží, že vymezení této plochy bylo změněno, a to jejím zvětšením, tedy zvýšením její využitelnosti v upraveném návrhu RP K.. Soud již několikrát v tomto rozsudku uvedl, že navrhovatel námitky proti upravenému návrhu RP K. nevznsl. Soud též podrobně vysvětlil, že z tohoto důvodu nemůže navrhovatel až nyní v řízení před soudem úspěšně namítat nepřiměřené dotčení svého vlastnického práva v souvislosti s omezeními, která RP K. přináší, pokud je nevznsl v řízení o upraveném návrhu RP K.. Ohledně námitky, týkající se objektu bývalého manganového mlýna a chráněných stromů, se soud rovněž již výše vyjádřil a vysvětlil, proč shledává tuto námitku nedůvodnou. Pokud jde o chráněný průhled směrem k objektu vápenných pecí, tuto námitku shledal soud důvodnou z důvodů shora uvedených.
51. Ve čtvrtém návrhovém bodu navrhovatel namítá, že RP K. neumožňuje adekvátní využití pozemků, neboť případného investora svazuje příliš přísnou regulací, jelikož mnoho ploch vymezuje jako nezastavitelné a řadu objektů chrání, a tato skutečnost neumožňuje rozvoj lokality. Dle navrhovatele tak hrozí zakonzervování lokality a postupné znehodnocování pozemků tvorbou dalších černých skládek. Navrhovatel namítá i omezení vlastnického práva, neboť nemůže své pozemky ani oplotit z důvodu, že jejich velkou část musí ponechat veřejně přístupnou (konkrétně plochy komunikací Z. X a M. X a plochy zeleně – industriální park). Regulaci stanovenou RP K. pro své pozemky tak navrhovatel nepovažuje za vhodný způsob vedoucí k rozvoji území, neboť nelze úspěšně realizovat výstavbu bytové zástavby, což má být hlavní způsob využití ploch dle RP K..
52. Tento návrhový bod není důvodný, neboť plochy vymezené RP K., u nichž se navrhovatel v řízení před soudem dovolává neproporcionálního stanovení příliš přísných omezení, byly dotčeny změnami, které byly projednány v řízení o upraveném návrhu RP K.. Soud v této souvislosti připomíná, že se tak stalo dílem i proto, aby odpůrce vyhověl námitkám uplatněným navrhovatelem. V RP K. není na žádném místě na pozemcích navrhovatele vymezena tzv. neoplotitelná plocha. Soud dává sice navrhovateli za pravdu, že na jeho pozemcích je vymezeno veřejné prostranství a VPS Industriální park, avšak v mnohem menší míře, než tomu bylo v původním návrhu RP K.. Proti takovému vymezení již navrhovatel žádnou námitku nepodal a soud již vícekrát v tomto rozsudku uvedl, že námitky tohoto charakteru nelze přinášet až do řízení před soudem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 2/2010 – 103, „[v] procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy.“. Byť se tento závěr vztahoval k přezkoumání územního plánu, je obdobně přenositelný na přezkoumání regulačního plánu, neboť i v procesu přijímání regulačního plánu dochází k vyvažování řady zájmů soukromých a veřejných. Z procesu přijímání RP K. přitom soud naznal, že odpůrce s navrhovatelem jednal, na jeho připomínky a námitky zásadně reagoval a projevil snahu vyhovět jim přepracováním návrhu RP K.. Navrhovatel i s ohledem na výše zmíněnou potřebu vyvažování rozličných zájmů, soukromých i veřejných, nemůže

požadovat, aby se jej požadavky územně plánovacích podkladů nijak nedotýkaly a nijak jej neomezovaly.

### **Závěr a náklady řízení**

53. S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že soud vyhověl podanému návrhu pouze zčásti, když zrušil napadené opatření obecné povahy ve vztahu k pozemkům navrhovatele v textové části výroku v bodě E.2.1.a kapitoly E. Podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území v rozsahu textu: „*Průhled od objektu býv. manganového mlýna přes plochu budoucího industriálního parku na vápenné pece*“ včetně vyznačení průhledu v grafické části výroku. Učinil tak s ohledem na závěr, že tyto části napadeného opatření obecné povahy je třeba zrušit, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 101b odst. 4 za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Ve zbývajících částech pak za užití § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s., a to i s ohledem na zásadu zdrženlivosti, jak soud objasnil výše, návrh zamítl, neboť jej neshledal důvodným.
54. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl v řízení plně procesně úspěšný a nebyl úspěšný ani v převážné míře. Míra procesního úspěchu se posuzuje podle toho, čeho se navrhovatel u soudu návrhovým petitum domáhal a z jak velké části mu soud vyhověl. Podle tohoto pravidla byl v řízení převážně procesně úspěšným odpůrce a náležela by mu proto náhrada části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu. Jelikož však odpůrce má vlastní orgán územního plánování, lze obhajobu jím připraveného regulačního plánu považovat za součást jeho běžné úřední činnosti. Proto nelze náklady vynaložené na právní zastoupení považovat za účelně vynaložené a soud je nemohl přiznat. V důsledku toho nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

### **Poučení :**

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

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

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

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

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

Praha, 29. dubna 2020

**JUDr. Věra Šimůnková, v. r.**  
předsedkyně senátu