



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

navrhovatele: **A.D.**
bytem [redacted]
zastoupen obecným zmocněncem Mgr. J.F.
adresa pro doručování [redacted]

proti

odpůrci: **Město Frýdlant**
sídlem nám. T. G. Masaryka 37, 464 13 Frýdlant

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015 – Územního plánu Frýdlant, přijatého usnesením zastupitelstva města Frýdlant č. 99/2015 ze dne 26. 8. 2015, v části zakotvující podmínku pořízení regulačního plánu v ploše RP1 Jiráskova pro část pozemku p. č. 4077/1 v k. ú. Frýdlant,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Frýdlant, přijatého usnesením zastupitelstva města Frýdlant č. 99/2015 ze dne 26. 8. 2015, v části zakotvující podmínku pořízení regulačního plánu v ploše RP1 Jiráskova pro část pozemku p. č. 4077/1 v k. ú. Frýdlant, **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Navrhovatel se domáhá zrušení části Územního plánu Frýdlant – konkrétně kapitoly L textové části územního plánu – návrhu zadání regulačního plánu RP1 Jiráskova, grafické přílohy – schéma vymezení řešeného území v části týkající se jihovýchodní části pozemku p. č. ■■■ v k. ú. Frýdlant a výkresu základního členění Územního plánu Frýdlant, a to vymezení plochy RP1, ve které je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu v části týkající se jihovýchodní části pozemku p. č. ■■■.
2. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemku p. č. ■■■, a tvrdil, že zařazením části jeho pozemku p. č. ■■■ do plochy, ve které je rozhodování o změnách území podmíněno vydáním regulačního plánu, představuje omezení pro využití pozemku, neboť bez vydání regulačního plánu nelze pozemek stavebně využít, čímž je navrhovatel omezen na vlastnických právech. Regulační plán RP1 Jiráskova nebyl dosud vydán, ačkoli od vydání územního plánu uplynulo přes 2 roky. Nedůsledný postup odpůrce při vydání regulačního plánu činí z uvedené podmínky *de facto* stavební uzávěru bez časového a věcného omezení. Dotčená část pozemku přitom byla před vydáním územního plánu zastavitelná, ve změně č. 4B původního územního plánu byla zařazena do plochy 4.18.B – všeobecně obytné území s předpokládanou výstavbou až pěti domů.
3. Navrhovatel nejprve v obecné rovině nastínil legislativní a judikaturní východiska pro vydání územního plánu formou opatření obecné povahy a uvedl, že pro posouzení jeho návrhu je klíčový pátý krok algoritmu soudního přezkumu, tedy přezkoumání územního plánu z hlediska jeho proporcionality. Navrhovatel zdůraznil dvě okolnosti související s napadenou částí územního plánu, a sice diskontinuitu režimu plochy, která byla v původním územním plánu vedena jako zastavitelná a nyní je na ní výstavba zásadně omezena, a dále procesní pasivitu odpůrce při pořízení regulačního plánu, jejímž důsledkem se z podmínky vydání regulačního plánu stává neomezená stavební uzávěra. Navrhovatel uvedl, že mu je známa judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 2/2009-54), podle které je možnost namítat nedostatky územního plánu z pohledu jeho proporcionality omezena u osob, které v procesu pořízení územního plánu neuplatnily námitky. Jeho situace je však jiná, samotná podmínka regulačního plánu se ukázala jako neproporcionální až v souvislosti s průtahy při pořízení regulačního plánu. Ve chvíli, kdy byl finální návrh územního plánu projednáván, nemohl navrhovatel vědět, jak se odpůrce k pořízení regulačního plánu postaví, tudíž nebylo možné neproporcionalitu předvídat a v tomto směru námitky uplatnit.
4. Nadto lze o pasivitě navrhovatele hovořit pouze v poslední fázi tzv. veřejného projednání územního plánu. V předchozích fázích navrhovatel s pořizovatelem územního plánu komunikoval, obhajoval kontinuitu nového územního plánu ve vazbě na vydanou změnu č. 4B původního územního plánu. Připomínku podal navrhovatel dne 12. 3. 2013, tedy v době projednávání návrhu územního plánu označeného jako

koncept. Podle přechodného ustanovení bodu 6 zákona č. 350/2012 Sb. se již pořízený koncept územního plánu projednával jako návrh územního plánu, na který se vztahoval režim stavebního zákona ve znění uvedené novely. To znamená, že připomínka měla být v dalších fázích vyhodnocena postupem podle § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Z odůvodnění územního plánu vyplývá, že součástí kapitol O a P není vyhodnocení jeho připomínky, a to v situaci, kdy se negativní zásah nového územního plánu do jeho vlastnických práv ještě zhoršil, neboť z tehdy vymezené podmínky územní studie se stala podmínka vydání regulačního plánu, tedy podmínka vyžadující formálnější a administrativně složitější proces. Postup, kdy územní plán nereaguje na navrhovatelovu námitku, přičemž se jeho postavení zhoršilo, je v rozporu se zásadou materiální pravdy dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V rámci vážení veřejných a soukromých zájmů měly být důkladně váženy i zájmy navrhovatele, absence odůvodnění územního plánu v této záležitosti vypovídá o tom, že uvedený požadavek nebyl naplněn. Postup je v rozporu s § 53 odst. 1 stavebního zákona, který vyžaduje zpracování vyhodnocení připomínek. Navrhovatel připomínku ve smyslu § 50 odst. 3 stavebního zákona podal, byť takto nebyla formálně označena, a protože nebyla vyhodnocena, jde o procesní chybu při přijímání územního plánu.

5. Podle navrhovatele zahrnutí části pozemku p. č. ■ do plochy s podmínkou vydání regulačního plánu RP1 Jiráskova představuje diskontinuitu oproti stavu předchozímu, kdy podle změny č. 4B původního územního plánu byla na pozemku vymezena zastavitelná plocha 4.18.B, na které se počítalo s výstavbou až 5 rodinných domů, přičemž výstavba nebyla zatížena zásadním omezením. Navrhovatel popsal, že po vydání změny č. 4B územního plánu došlo k částečnému rozparcelování pozemku p. č. ■, vznikly 2 pozemky p. č. ■ a ■, které byly prodány novým vlastníkům s tím, že je na nich možné realizovat výstavbu. Bylo možné předpokládat, že na zbylé části plochy bude možné realizovat výstavbu až 3 rodinných domů. Možnost stavebního využití předmětné části pozemku pro výstavbu dokládá i územně plánovací informace Městského úřadu Frýdlant ze dne 13. 1. 2014, č. j. PDMUFT 994/2014. O možnosti výstavby v ploše 4.18. B svědčí i sdělení Městského úřadu Frýdlant ze dne 8. 9. 2015, č. j. PDMUFT 20006/2015 – společný souhlas pro stavbu „novostavba RD a garáže na pozemku p. č. 4077/53, k. ú. Frýdlant“. Pochybnosti o věcné oprávněnosti vymezení řešeného území pro regulační plán RP1 Jiráskova i na jihovýchodní části navrhovatele na pozemku vyvolává samotné odůvodnění podmínky, které je velmi kusé. Z odůvodnění se nelze dozvědět, proč byla do této plochy zahrnuta i plocha v předchozím územním plánu vymezená jako zastavitelná. Důvody by měly být konstatovány zejména v situaci, kdy je regulace stanovena i na pozemky, které již jednou byly vymezeny jako zastavitelné. Navrhovatel se dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 7/2011-138 a uvedl, že potřeba měnit poměry v území by měla být důkladně vyvažována se zájmem na kontinuitě poměrů území. Takové vyvážení není tam, kde jsou zásahy do původního řešení činěny neodůvodněně, jako v tomto případě. Postup, kdy projektant do plochy s podmínkou regulačního plánu nezahrnul i původně určené pozemky p. č. ■, ■ či ■ vyvolává otázku, nakolik jsou požadavky na komplexnost řešení zástavby v lokalitě Jiráskova podložené a nakolik šlo jen o hrubé vymezení hranic nezohledňující konkrétní podmínky v jednotlivých částech dotčeného území. Zásah do právní sféry navrhovatele je o to citelnější, že na vymezení předmětné části jako zastavitelné plochy v minulosti

vynaložil finanční náklady.

6. Navrhovatel zopakoval, že v důsledku liknavého postupu odpůrce při pořizování regulačního plánu se z dané podmínky stává časově neomezená stavební uzávěra. Z iniciativy navrhovatele, jak o tom svědčí e-mailová komunikace z prosince 2016, byla svolána první schůzka majitelů pozemku v ploše RP1 Jiráskova 1 na 1. 3. 2017. Od účinnosti územního plánu uplynuly více než 2 roky a za tu dobu byla zorganizována pouze jedna víceméně neformální beseda majitelů pozemků v ploše. Jde o regulační plán na žádost, podle § 66 stavebního zákona by mělo být odpovědností jednotlivých majitelů v dané ploše, aby zkoordinovali svůj postup a zajistili zpracování návrhu regulačního plánu. V reálných územních podmínkách daného případu je tato představa iluzorní, majitelů nemovitostí v ploše je celkem 29, přičemž město Frýdlant je jedním z největších vlastníků pozemků v ploše. V případě rozsáhlého území bez jakékoli veřejné struktury záleží především na samotném městě, jakým způsobem vybuduje uliční síť a plochy napojí na systémy technické infrastruktury, kde se vybudují žádoucí veřejná prostranství. Bez aktivní součinnosti města nemá smysl na regulačním plánu pracovat. Praktický výklad je potvrzen i § 66 odst. 3 písm. f) stavebního zákona, podle kterého je nutné k žádosti o vydání regulačního plánu připojit návrh plánovací smlouvy či smlouvy s vlastníky dopravní a technické infrastruktury. Město Frýdlant by bylo jednou ze stran těchto smluv, bez jeho součinnosti není možné určité podoby smluv dosáhnout. Město Frýdlant tak může v případě vlastní pasivity z pozice jak vlastníka nemovitosti v ploše, tak samosprávné jednotky, popř. i správního orgánu vykonávajícího přenesenou státní správu, proces pořízení regulačního plánu na žádost blokovat. Takový postup obce lze jen stěží napadat u správního či jiného soudu či jiného správního orgánu. Právě ve světle stávajícího postupu odpůrce je třeba nahlížet na podmínku vydání regulačního vztahující se i na předmětnou část pozemku p. č. [REDAKCE] jako na neomezenou faktickou stavební uzávěru. Judikatura správních soudů přitom možnosti využití režimu stavební uzávěry v územně plánovací praxi významně omezila. Přestože nejde o stavební uzávěru, situace je obdobná. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost není v zákoně ani v samotném územním plánu omezena jakoukoli lhůtou, odpůrce je v takové situaci, že bez aktivní součinnosti je nereálné, aby vznikl návrh regulačního plánu, nemůže nastat situace, kdy by bylo aktivováno ustanovení § 43 odst. 2 poslední věta stavebního zákona, a podmínka vydání regulačního plánu by pro marné uplynutí lhůty pozbyla platnosti. Zda je rychlost odpůrce při pořízení regulačního plánu přiměřená či nikoli, je třeba vnímat ve světle účinnosti novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb., od 1. 1. 2018, kterou byla zkrácena lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy na 1 rok. Z toho navrhovatel dovozoval, že odpůrce musí do 1 roku učinit dostatek aktivních kroků, aby majitele nemovitostí dotčených podmínkou regulačního plánu o přiměřenosti přesvědčil.
7. Navrhovatel uzavřel tím, že dopad napadené podmínky na část jeho pozemku je neproporcionální, z územního plánu nevyplývá, že omezení vlastnického práva vyplývající z této podmínky by bylo nutným důsledkem hájení konkrétních veřejných zájmů. Přitom odpůrce nepostupuje při aplikaci územního plánu takovým způsobem, aby přiměřenost napadnuté podmínky obhájil. Z uvedených důvodů navrhovatel požadoval, aby soud ve vymezené části textové a grafické části Územní plán Frýdlant ve vztahu k části pozemku p. č. 4077/1 zrušil a navrhovateli přiznal proti odpůrci náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření odpůrce

8. Písemné vyjádření odpůrce k podanému návrhu zahrnuje jak postoj zpracovatele územního plánu a změny č. 4B původního územního plánu, tak vyjádření pověřeného zastupitele pro územní plánování. Podle odpůrce zařazení předmětné části pozemku p. č. ■■■ do plochy, ve které je rozhodování o změnách území podmíněno regulačním plánem, představuje omezení vlastníka pozemku. Řešení však bylo vyvoláno veřejným zájmem na podrobném prověření širší rozvojové lokality, která z urbanistických hledisek bezprostředně navazuje a zahrnuje i předmětný pozemek. Územní plán zachovává kontinuitu způsobu využití území na předmětném pozemku, podmínění využití plochy vydáním regulačního plánu je v souladu s platnou legislativou a v rozsáhlé rozvojové lokalitě zcela na místě. Navrhovateli nic nebránilo, aby po přijetí změny územního plánu č. 4B zahájil přípravu výstavby, která by byla podle stavu pokročilosti při vymezení území zohledněna. Vymezení plochy navazující na rozvojovou plochu BM2.3 nebylo navrhovatelem zpochybněno, dopis navrhovatele ze dne 14. 2. 2013 se týkal pouze trasování komunikace přes pozemek p. č. ■■■, nikoli již v konceptu územního plánu vymezené podmínky zpracování územní studie, která plní obdobný účel jako regulační plán. Podmínka prověření lokality regulačním plánem vzešla z požadavku orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 14. 5. 2013, č. j. OÚPSŘ 179/2011/OUN, a zpracování regulačního plánu umožnilo více majitelům uplatnit své pozemky jako zastavitelné.
9. Odpůrce upozornil na fakt, že diskontinuita režimu plochy je běžnou situací, kdy při vývoji využití území se území, které se dosud jeví jako stabilizované, stává změnou souvislostí aktivním. Odpůrce upozornil na to, že obecný zmocněnec navrhovatele byl jako úředník Krajského úřadu Libereckého kraje a zároveň občanským aktivista zastáncem návrhů na regulační plány vnitřních stabilizovaných ploch zaváděných do nových územních plánů. Odpůrce zopakoval, že podmíněné využití plochy vydáním regulačního plánu je v souladu s platnou legislativou, požadavek na jeho vydání vyšel ze strany orgánu ochrany přírody a krajiny. Jde o situaci regulačního plánu na žádost, přičemž nic nebrání kterémukoli z vlastníků nechat si regulační plán zpracovat a proces jeho pořízení spustit.
10. K námitce procesního pochybení odpůrce konstatoval, že dopis navrhovatele ze dne 11. 3. 2013 byl koncipován v obecné poloze nezohlednění změny č. 4B v konceptu nového územního plánu, ovšem v případě pozemku p. č. ■■■ změna zohledněna byla. Dopis se netýkal vymezení podmínky zpracování územní studie US2, ani v následujících fázích pojednávacího procesu pořízení územního plánu nebyla ze strany navrhovatele vznesena námitka či připomínka ve smyslu nesouhlasu s vymezením územní studie či regulačního plánu na dotčeném pozemku, navrhovatel se přitom o pořízení územního plánu aktivně zajímal.
11. K námitce nedostatečného odůvodnění podmínky regulačního plánu pořizovatel územního plánu uvedl, že východní hranice území vymezeného pro prověření regulačním plánem byla projektantem stanovena a odpůrcem přijata bez námitek po hranici již zastavěných a dosud nezastavěných ploch s ohledem na omezení nadměrného dotčení soukromého vlastnictví. Do území pro prověření regulačním plánem jsou přirozeně zahrnuty zastavěné pozemky, aniž by to bylo označováno za neproporcionalitu či diskontinuitu. V průběhu pořizování územního plánu navrhovatel neprojevil svůj nesouhlas s navrženým řešením (územní studií či regulačním plánem),

namísto konstruktivní snahy o splnění legitimní podmínky pro dané území se domáhá soudní cestou jejího zrušení, tento postup by otevřel cestu k zahrnutí předmětného pozemku do nezastavěného území, čímž by zanikla možnost využití této stále zemědělské půdy pro obytnou výstavbu. Zastavitelné plochy BM2.54 a BM2.55 byly z řešeného území vyjmuty na základě pokynu pořizovatele, kdy se jedná o plochu, ve které byla realizována stavba pro bydlení, resp. se jedná o proluku ve stávající zástavbě, kdy plocha je součástí obytného bloku, který je od řešeného území oddělen stávající místní komunikací, a jejíž využití není z koncepčních důvodů na místě vázat na řešení uvedené plochy. K námitce diskontinuity bylo ještě uvedeno, že v případě pořízení nového územního plánu lze rozumně očekávat, že bude odlišný od předchozího, např. z důvodu jiného zadání, změny koncepce či zpracovaných výstupů z pojednávacího procesu. V případě rozsáhlé plochy v pohledově exponované poloze určené ke změně využití (zastavění) je podmínka územní studie či regulačního plánu zcela na místě. K námitce uhrazení nákladů za zpracování změny předchozího územního plánu odpůrce uvedl, že v porovnání se zhodnocením pozemků byla úhrada zanedbatelnou, když na zařazení pozemku mezi zastavitelné plochy není právní nárok. Odpůrce připomenul, že odůvodnění stanovení podmínky regulačního plánu pro danou lokalitu má odraz v koordinovaném stanovisku Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 14. 5. 2013, č. j. OÚPSŘ/179/2011/OÚP, které vyřizoval obecný zmocněnec navrhovatele. Ke vztahu k předchozí změně č. 4B původního územního plánu odpůrce dodal, že od roku 2010 do doby zpracování územního plánu nedošlo v dané lokalitě Jiráskovy ulice k podstatné výstavbě, naopak byly v návrhu územního plánu vymezeny další rozvojové plochy, proto byla lokalita zařazena do ploch, kde je výstavba podmíněna zpracováním regulačního plánu, který by měl stanovit podmínky pro využití pozemků pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot území a krajiny a vytváření příznivého životního prostředí zejména s ohledem na požadavek dotčeného Krajského úřadu Libereckého kraje.

12. K procesu pořizování regulačního plánu odpůrce uvedl, že zastupitelstvo odpůrce na podzim 2016 rozhodlo o uvolnění prostředků na zpracování regulačního plánu z rozpočtu města bez rizik, které uváděl navrhovatel. Podmínky byly konzultovány se zpracovatelem územního plánu, aby mohl být spuštěn proces jeho pořízení po schválení rozpočtu města v únoru 2017. V březnu 2017 proběhla schůzka s vlastníky pozemků, v dubnu 2017 zastupitelstvo rozhodlo, že regulační plán zpracuje výhradně z vlastních rozpočtových prostředků, v květnu vypsalo veřejnou zakázku na zpracovatele regulačního plánu, s vítězem výběrového řízení byla v červenci 2017 podepsána smlouva o dílo a v září 2017 svolána schůzka se zpracovatelem a majiteli pozemků, dne 21. 12. 2017 byla svolána další schůzka nad prvním návrhem výkresu regulačního plánu, účastníci měli do 15. 1. 2018 odevzdat dotazník k tomuto návrhu. Na této schůzce navrhovatel prohlásil, že podal návrh na zrušení opatření obecné povahy, který je ochoten stáhnout, pokud bude odpůrce garantovat konečný termín zpracování a schválení regulačního plánu. Toto však pro složitost projednávání a s ohledem na dohodu všech vlastníků garantovat nelze. Odpůrce nechal zpracovat i geodetické zaměření lokality, aby bylo možné jednat se správcí sítí a infrastruktury a modelovat finální verze regulačního plánu. Z toho plyne, že odpůrce není v procesu zpracování regulačního plánu pasivní a proces neblokuje. Proces zpracování územního plánu byl dostatečně zveřejňován i medializován, rovněž s ohledem, že na něj odpůrce čerpal evropské dotace.

13. Z uvedených důvodů odpůrce navrhoval, aby soud návrh na zrušení vymezení části Územní plánu Frýdlant zamítnul.

III. Replika navrhovatele

14. V replice navrhovatel popíral, že by byl od přijetí změny č. 4B zcela pasivní. Došlo k oddělení dvou pozemků, na jednom z nich stavebník pokročil v povolovacím procesu rodinného domu. Navrhovatel získal územně plánovací informaci o možnosti výstavby na zbývající části plochy, což není zanedbatelná aktivita. Dále odmítnul názor odpůrce, že podmínka územní studie zakotvená v koncepci územního plánu je podmínkou obdobnou. Pořízení územní studie se odehrává v režimu přenesené působnosti, zatímco regulační plán je vydáván zastupitelstvem obce v samostatné působnosti, což poukazuje na rozdílnou náročnost obou procesů. Vyjádření osobní povahy k osobě zmocněnce označil navrhovatel za nikoli korektní přístup odpůrce. Navrhovatel nenamítá diskontinuitu režimu území, ovšem daná diskontinuita nebyla přiměřená. Nepřiměřenost je odvozována ze souběhu dvou faktorů, jednak diskontinuity režimu území a procesní pasivity odpůrce. Dopis navrhovatele ze dne 11. 3. 2013 byl doručen pořizovateli územního plánu ve lhůtě pro uplatnění připomínek k návrhu územního plánu, byl označen ve věci návrhu územního plánu a jasně formuloval požadavek na respektování plochy vymezené ve změně předchozího územního plánu č. 4B. S ohledem na obsah bylo povinností pořizovatele podání vyhodnotit jako připomínku. Dále se navrhovatel ohradil proti tomu, že byl označen jako spekulant s pozemky, trvá jen na tom, aby pozemky ekonomicky využíval. Vyjádření odpůrce k režimu plochy BM2.55 posiluje pochybnosti, nakolik je vymezení řešeného území pro regulační plán Jiráskova odůvodněné. Tato plocha byla před veřejným projednáním zahrnuta do řešeného území, po veřejném projednání byla vyřazena a nyní se ve vyjádření odpůrce navrhovatel dočítá, že se jedná o proluku, jejíž využití není třeba vázat na řešení dané plochy. Není zřejmé, proč tedy byla původně do řešeného území zahrnuta a proč v případě plochy 4.B.18 nejde o podobně nedůvodně zahrnutou plochu.
15. Navrhovatel shrnul, že vymezení řešeného území není v územním plánu řádně odůvodněno, v procesu jeho pořízení nebylo legitimně reagováno na připomínku, která tuto skutečnost napadala, nebylo zohledněno, že plocha byla již jednou vymezena jako zastavitelná a připravená pro výstavbu v územním plánu. Navrhovatel nesouhlasil s argumenty odpůrce, jimiž popíral procesní pasivitu při vydání regulačního plánu. Územní plán byl vydán 29. 1. 2015, za dva roky a čtyři měsíce se odpůrce nedostal dále než k prvnímu pracovnímu návrhu regulačního plánu, hodnocení pasivity ze strany odpůrce není zcela objektivní.

IV. Posouzení soudem

16. Podáním návrhu bylo zahájeno řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

IV. a) Aktivní legitimace

17. Nejprve se soud zabýval aktivní legitimací navrhovatele, vycházel přitom z následujících východisek. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Zákonná úprava je

tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. NSS č. 1910/2009; či rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).

18. Navrhovatel opřel svou aktivní legitimaci o vlastnictví pozemku p. č. ■■■, který byl územním plánem zahrnut do plochy RP1 Jiráskova, ve které bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, což do jeho vydání představuje omezení vlastnického práva. S tímto tvrzením se odpůrce ztotožnil. Soud tvrzené skutečnosti ještě ověřil z textové části územního plánu – kapitoly L, v níž je plocha RP1 Jiráskova vymezena rozvojovými plochami BM2.1, BM2.3, BM2.4, DS.13 a VZ.3. Součástí kapitoly L je i Návrh zadání regulačního plánu, jehož součástí je vymezení řešeného území mj. na části na pozemku p. č. ■■■. Také z grafické přílohy – schéma vymezení řešeného území – a vymezení řešeného území regulačním plánem v zadání regulačního plánu RP1 Jiráskova vyplývá, že část navrhovatelova pozemku p. č. ■■■ je zahrnuta do rozvojové plochy BM2.3 a je součástí území řešeného regulačním plánem na žádost RP1 Jiráskova. Navrhovatel je tedy k podání návrhu na zrušení jím vymezené části územního plánu aktivně procesně legitimován.

IV. b) Podmínky řízení

19. Přezkum opatření obecné povahy vychází z § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Soud tak může k návrhu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.
20. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.
21. V daném případě soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nicotným správním aktem. Územní plán byl vydán jako opatření obecné povahy č. 1/2015 zastupitelstvem města Frýdlant, nic nesvědčí o tom, že by při jeho vydání překročilo zastupitelstvo meze zákonem vymezené působnosti. Ani navrhovatel v tomto směru ničeho nenamítá. Soud proto přistoupil k posouzení napadené části územního plánu z hlediska uplatněných návrhových bodů.

IV. c) Ústní jednání

22. K projednání návrhu nařídil soud ústní jednání. Při něm obecný zmocněnec navrhovatele setrval na podaném návrhu. Uvedl, že nepopírá právo obce včlenit podmínku pořízení regulačního plánu do územního plánu, ovšem pro dotčenou plochu jde o podmínku nepřiměřenou v rámci pátého kroku algoritmu soudního přezkumu

opatření obecné povahy. Zdůraznil opětovně dva důvody této nepřiměřenosti, kterými jsou jednak diskontinuita plochy, jednak skutečnost, že stanovená podmínka funguje tak, že v ploše se nedá stavět, přičemž navrhovatel již činil kroky k realizaci výstavby. Rovněž setrval na námitce procesní chyby odpůrce, neboť navrhovatelova připomínka uplatněná ve fázi projednávání návrhu územního plánu, v němž byla obsažena pouze podmínka územní studie, nebyla řádně vypořádána. Obecný zmocněnec setrval na důkazních návrzích označených v návrhu jako přílohy.

23. Také odpůrce nezměnil svoje stanovisko. Uvedl, že v procesu tvorby územního plánu vše nadstandardně komunikoval a projednával. Byli i jiní žadatelé, kteří chtěli svoje pozemky zahrnout do územního plánu k výstavbě, ovšem na základě požadavku orgánu ochrany životního prostředí z roku 2013 byla vymezena daná lokalita již s ohledem na provedenou zástavbu a od počátku zde byla dána podmínka regulačního návrhu. Byl zvolen regulační plán na žádost, aby byla možnost jeho pořízení otevřená všem, navrhovatel měl tedy možnost od vyhlášení územního v roce 2015 nechat regulační plán zpracovat. Dále se odpůrce vyjadřoval k procesu pořízení regulačního plánu, zdůvodňoval, že v roce 2016 nebyl regulační plán z rozpočtu města pořizován, nicméně v roce 2017 byl rozpočet schválen a město nadstandardně jedná se všemi vlastníky a nechává zpracovat regulační plán na svoje náklady, rovněž zařídilo zaměření lokality tak, aby mohli vlastníci poté okamžitě zahájit proces stavebním povolením a ušetřili by tak prostředky za územní řízení. Navrhoval provést důkazy k průběhu procesu pořízení regulačního plánu.
24. Navrhovatel poté v rozporu s obsahem podaného návrhu a vyjádřením obecného zmocněnce uvedl, že ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání návrhu územního plánu (bez bližší identifikace) napsal paní Stočkové na stavební úřad v pořadí třetí dopis. Soud navrhoval tuto skutečnost zjistit vyžádáním výpisu z evidence podatelny Městského úřadu Frýdlant.
25. Podle § 77 s. ř. s. provedl soud dokazování pouze kopií str. 68 konceptu Územního plánu města Frýdlant (č. l. 18 soudního spisu), z níž ověřil, že plocha BM2.3 – plocha bydlení – byla zahrnuta do rozvojové plochy US2 Jiráskova, s požadavkem zpracování územní studie s lhůtou pořízení 60 měsíců ode dne vydání územního plánu.
26. Soud neprováděl dokazování listinami, které byly součástí předloženého spisového materiálu odpůrce (grafické vymezení plochy RP, příslušné části textové části územního plánu a jeho odůvodnění podání žalobce ze dne 12. 3. 2013), neboť spisovým materiálem správní soud dokazování neprovádí. Soud rovněž neprováděl dokazování listinami vztahujícími se ke změně původního územního plánu, neboť mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že v důsledku změny 4.B předchozího územního plánu byla dotčená část pozemku zahrnuta do plochy 4.18.B – všeobecně obytné území, zastavitelné bez podmínek, k výstavbě rodinných domů. Odpůrce nezpochybňoval, že navrhovatel učinil určité kroky k přípravě výstavby, soud proto ani tyto skutečnosti neprokazoval předloženou územně plánovací dokumentací a společným souhlasem pro stavbu na sousedním pozemku. Soud dále nepřistoupil k provedení důkazů ohledně jednotlivých kroků odpůrce při zadávání a pořizování regulačního plánu, neboť tyto skutečnosti nepovažoval pro posouzení návrhových bodů za rozhodné, jak soud

rozvede níže. Soud také nevyhověl dodatečnému požadavku navrhovatele na doplnění dokazování výpisem z evidence podatelny Městského úřadu Frýdlant o podání námítky v sedmidenní lhůtě od veřejného projednání návrhu územního plánu s ohledem na koncentraci řízení dle § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle kterého obsahuje-li návrh návrhové body (konkrétní skutkové a právní důvody, pro které považuje napadené opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné), nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat o další návrhové body. Protože v návrhu nebyl uplatněn návrhový bod porušení stavebního zákona z důvodu neprojednání námítky uplatněné navrhovatelem v sedmidenní lhůtě od veřejného projednání návrhu ÚP dne 1. 10. 2014, naopak celý návrh byl koncipován tak, že v této fázi byl navrhovatel nečinný a podal pouze připomínku dne 12. 3. 2013, která nebyla vypořádána, vztahoval se důkazní návrh k návrhovému bodu opožděně uplatněnému, kterým se soud nemohl zabývat.

IV. d) Vypořádání návrhových bodů

27. Soud předesílá, že v projednávaném případě byl Územní plán Frýdlant přijat usnesením zastupitelstva města Frýdlant č. 99/2015 ze dne 26. 8. 2015, ve formě opatření obecné povahy č. 1/2015 ve smyslu § 171 správního řádu, v souladu s § 43 odst. 4 stavebního zákona.
28. Přestože navrhovatel uvedl, že se napadené části územního plánu týká pouze pátý krok známého algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej ve své judikatuře vytvořil Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. ve Sb. NSS č. 740/2006), ve své podstatě namítá též procesní pochybení odpůrce při přijetí územního plánu, když odpůrci vytýká, že v rozporu s § 53 odst. 1 stavebního zákona nevyhodnotil jeho připomínku uplatněnou dne 12. 3. 2013 a součástí kapitol O a P není vyhodnocení této připomínky.
29. Z materiálu předloženého odpůrcem (konkrétně opatření obecné povahy č. 1/2015 a desek II a III), soud zjistil, že pořizovatel územního plánu doručil návrh územního plánu ke společnému jednání veřejnou vyhláškou ze dne 30. 1. 2013, č. j. 211/2013/OSUZP/2/St, obsahující poučení, že podle § 50 odst. 3 stavebního zákona může každý do 30 dnů (nejpozději do 18. 3. 2013) od doručení návrhu územního plánu uplatnit svoje připomínky. Spolu s doručením návrhu územního plánu bylo oznámeno místo a konání společného jednání o návrhu územního plánu. Společné jednání konané dne 11. 3. 2013 bylo přerušeno a zastaveno z důvodu požadavku Správy CHKO Jizerské hory na doplnění dokumentace Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Soud ověřil (desky III), že navrhovatel podal dne 12. 3. 2013 podání, ve kterém upozorňoval na přijatou změnu původního územního plánu 4.B. a žádal vysvětlení, proč přijatá změna nebyla plně respektována. Pořizovatel územního plánu opakovaně doručil návrh územního plánu ke společnému jednání veřejnou vyhláškou ze dne 27. 3. 2013, č. j. 211/2013/OSUZP/9/St, obsahující poučení, že podle § 50 odst. 3 stavebního zákona může každý do 30 dnů (nejpozději do 13. 5. 2013) od doručení návrhu územního plánu uplatnit svoje připomínky. Spolu s doručením návrhu územního plánu bylo oznámeno místo a konání společného jednání o návrhu územního plánu, to se konalo dne 17. 4. 2013.
30. Dále považuje soud za potřebné konstatovat, že Krajský úřad Libereckého kraje vydal koordinované stanovisko ze dne 14. 5. 2013, č. j. OÚPSŘ/179/2011/OÚP, v němž

z hlediska ochrany přírody a krajiny byl uplatněn požadavek zpracování regulačního plánu pro mj. plochy BM2.1, BM2.3 a BM2.46 z důvodu navrhovaného masivního rozšíření zástavby do volné krajiny. Požadavek dohodnout navrhované změny funkčního využití mj. v lokalitách BM2.3 vyslovil i orgán ochrany ZPF.

31. Uplatněná připomínka navrhovatele byla spolu s dalšími vyhodnocena (viz desky IV) pořizovatelem územního plánu a pověřeným zastupitelem se závěrem, že pořizovatel vychází nejen ze zadání územního plánu, ale také závazných podkladů pro zpracování dokumentace. Vzhledem k předchozí komunikaci byl vysloven předpoklad, že pokud byl pozemek p. č. 4077/1 zařazen do plochy zastavitelné, navrhovatel se patrně vymezuje proti trase obslužné komunikace DS.13, navržené z důvodu potřeby komplexního dopravního řešení lokality bydlení a komplexního řešení veřejné infrastruktury. Po projednání připomínek tedy zůstalo vymezení plochy beze změny.
32. Dále soud ověřil (desky III), že projednaný a upravený návrh územního plánu byl spolu s oznámením o jeho veřejném projednání doručen veřejnou vyhláškou ze dne 11. 8. 2014, č. j. 211/2013/OSUZP/76/St. Oznámení o konání veřejného projednání územního plánu obsahovalo poučení o právu každého podat připomínky a o právu vlastníků podat námitky proti návrhu územního plánu nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání. Veřejné projednání proběhlo dne 1. 10. 2014, navrhovatel se ho dle obsahu prezenční listiny zúčastnil, při ústním projednání ani následně ve stanovené lhůtě námitky ani připomínky neuplatnil.
33. Na základě veřejného projednání a vyhodnocení výsledků a dohádovacích jednání došlo k dílčí úpravě návrhu územního plánu, z předložené dokumentace neplyne, že by se tato úprava týkala napadené části územního plánu. Byl vypracován návrh rozhodnutí o 2 uplatněných námitkách a návrh vyhodnocení 2 připomínek uplatněných k návrhu územního plánu, k němuž dotčené orgány poskytly svá stanoviska. Krajský úřad neměl v tomto směru v koordinovaném stanovisku ze dne 3. 10. 2014, ani ze dne 13. 2. 2015 výhrady (soud podotýká, že veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu se za krajský úřad účastnil obecný zmocněnec navrhovatele, stejně jako se podílel na vypracování koordinovaných stanovisek, v nichž byl vysloven souhlas i z hlediska vypořádání uplatněných námitek a připomínek a návrhu rozhodnutí o námitkách). Poté byl územní plán zastupitelstvem odpůrce na zasedání dne 26. 8. 2015 usnesením č. 99/2015 přijat jako opatření obecné povahy č. 1/2015 a vyhlášen veřejnou vyhláškou dne 2. 9. 2015. Územní plán neobsahuje rozhodnutí o podání navrhovatele ze dne 12. 3. 2015, nevyhodnocuje je jako námitku (viz kapitola O odůvodnění územního plánu, str. 175 a násl.), ani jako připomínku (viz kapitola P odůvodnění územního plánu, str. 180 a násl.).
34. Namítá-li navrhovatel porušení § 53 odst. 1 stavebního zákona z důvodu nevypořádání jeho připomínky, není uplatněný návrhový bod důvodný.
35. V obecné rovině lze uvést, že územní plán musí jako opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určen nejen ustanoveními správního řádu, ale také stavebního zákona (§ 53 odst. 5 stavebního zákona ve znění zákona č. 350/2012 Sb., účinného od 1. 1. 2013). Podle § 172 odst. 5

správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24) a na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.

36. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona *námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.*

Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona *nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.*

Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona *pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.*

37. Citovaná ustanovení obsahují speciální úpravu podávání námitek a také připomínek a jejich vyřízení v řízení o územním plánu. Námitkami vlastníků dotčených pozemků a staveb a připomínkami ve smyslu § 52 odst. 2, odst. 3 stavebního zákona, o nichž je nutno rozhodnout podle § 53 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu, resp. které je třeba vypořádat dle § 53 odst. 1 stavebního zákona, jsou až námítky a připomínky uplatněné v řízení o návrhu územního plánu zpracovanému v konečné podobě, upravenému a posouzenému při společném jednání v souladu s § 50 a § 51 stavebního zákona, který je doručen veřejnou vyhláškou podle § 52 odst. 1 stavebního zákona k veřejnému projednání a vyhodnocení. Třeba dodat, že pro posouzení toho, zda jde o námitku nebo připomínku, není podstatné jejich označení, ale to, kdo je uplatní a také jejich obsah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008).

38. Ovšem stavební zákon upravuje účast veřejnosti již v procesu pořizování návrhu územního plánu. Ve fázi pořizování návrhu územního plánu stavební zákon nerozlišuje mezi vlastníky dotčených pozemků a staveb a ostatní veřejností, vlastníků nepřiznává žádné zvláštní postavení a neumožňuje jim proti návrhu územního plánu podávat námítky. Možnost každého uplatnit svoje výhrady proti návrhu územního plánu je zakotvena v § 50 odst. 3 stavebního zákona. Podle uvedeného ustanovení doručí

pořizovatel návrh územního plánu (a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává), veřejnou vyhláškou za účelem společného jednání o návrhu, přičemž do 30 dnů ode dne doručení může každý (tedy i vlastník dotčených pozemků a staveb) uplatnit u pořizovatele písemné připomínky vůči takovému návrhu. Protože se jedná o předběžnou podobu návrhu územního plánu, mnohdy ještě variantní, nikoli návrh územního plánu ve finální podobě, jsou výhrady vlastníků uplatněné proti takovému návrhu územního plánu doručenému veřejnou vyhláškou ke společnému jednání o návrhu podle § 50 odst. 3 stavebního zákona připomínkami, které je pořizovatel územního plánu povinen pouze vyhodnotit postupem dle § 51 odst. 1 stavebního zákona.

39. Ze shora uvedeného výkladu relevantních ustanovení stavebního zákona soud dovozuje, že podání navrhovatele ze dne 12. 3. 2013 bylo skutečně připomínkou, a to připomínkou k návrhu územního plánu ve smyslu § 50 odst. 3 stavebního zákona, nikoli námitkou uplatněnou v souladu s § 52 odst. 2 stavebního zákona k upravenému a posouzenému návrhu územního plánu určenému k veřejnému projednání, o které by muselo být rozhodnuto, případně která by musela být jako připomínka ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního řádu vypořádána v rámci odůvodnění územního plánu v kapitole P. Odpůrce tedy nepostupoval v rozporu s § 53 odst. 1 stavebního zákona, případně ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu, pokud podání nevyhodnotil jako námitku vlastníka dotčených pozemků a nerozhodl o ní a nezabýval se jí v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu, ani v části týkající se vypořádání připomínek. Naopak připomínku navrhovatele ze dne 12. 3. 2013, uplatněnou v duchu poučení obsaženého ve veřejné vyhlášce ze dne 30. 1. 2013 a ve lhůtě dle § 50 odst. 3 stavebního zákona, tj. ve lhůtě 30 dnů od doručení návrhu územního plánu (do 18. 3. 2013), vyhodnotil v souladu s § 51 odst. 1 stavebního zákona, jak dokládá písemnost Vyhodnocení připomínek k návrhu územního plánu (desky IV).
40. Navrhovatel byl procesně aktivní ve fázi přípravy konečné podoby návrhu územního plánu, kdy uplatnil připomínku ze dne 12. 3. 2013. Obsahem této připomínky však nebyly výslovné výhrady vůči zahrnutí pozemku p. č. ■■■ do plochy US2 s podmínkou vypracování územní studie s lhůtou pro vypracování 60 měsíců ode dne vydání územního plánu. Pokud byla podmínka rozhodování v území po vypracování územní studie nahrazena v návrhu upraveného a projednaného územního plánu podmínkou vypracování regulačního plánu na žádost, měl navrhovatel možnost proti takovému návrhu územního plánu brojit námitkou podle § 52 odst. 2 stavebního zákona. O tomto právu byl navrhovatel řádně poučen ve veřejné vyhlášce ze dne 11. 8. 2014, kterou byl doručen návrh upraveného a projednaného územního plánu. Navrhovatel v návrhu nenamítal, že by v této fázi uplatnil řádným způsobem námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, soud tedy vycházel z toho, že navrhovatel, přestože se dne 1. 10. 2014 osobně účastnil jeho veřejného projednání, v průběhu vlastního řízení o územním plánu procesně aktivní nebyl.
41. Pokud by soud akceptoval námitku navrhovatele, že mělo být jeho podání ze dne 12. 3. 2013 vypořádáno jako připomínka v rámci odůvodnění přijatého územního plánu, ač bylo podáno ještě před zveřejněním upraveného a posouzeného návrhu územního

plánu určeného k veřejnému projednání, popřel by zcela právní úpravu procesu tvorby a následného přijímání územního plánu v řízení o územním plánu jako opatření obecné povahy, jak byla s účinností od 1. 1. 2013 zakotvena v § 50 a násl. a § 52 a násl. stavebního zákona. Z ustanovení § 50 odst. 3 stavebního zákona jednoznačně vyplývá, že ve fázi přípravy návrhu územního plánu nemají vlastníci dotčených pozemků a staveb zvláštní postavení a zákon jim oproti ostatním subjektům nepřiznává právo uplatnit námitky, ale připomínky, ty jsou pouze vyhodnoceny jako podklad pro další postup pořizovatele územního plánu. V této souvislosti soud dodává, že ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona doznalo s účinností od 1. 1. 2013 změny, v důsledku které nelze plně vycházet z dosavadní judikatury, jež hovoří o tom, že výhrady vlastníků dotčených pozemků a staveb jsou v důsledku jejich zvláštního postavení vždy námitkami, ať jsou označeny jako připomínky, a musí být v přijatém územním plánu vypořádány. Na rozdíl od právní úpravy novelizované zákonem č. 350/2012 Sb., dle § 53 odst. 1 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2012, musely být do návrhu rozhodnutí o námitkách zpracovány námitky uplatněné jak ke konceptu, tak i návrhu územního plánu, časové hledisko jejich uplatnění tehdy nemělo význam (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110). Toto však již neplatí, jak soud shora rozvedl.

42. Neuplatnění námítky ze strany navrhovatele jako vlastníka pozemku dotčeného přijatým řešením podle § 52 odst. 2 stavebního zákona nemá vliv na jeho procesní aktivní legitimaci a nemůže vést k tomu, aby soud bez dalšího návrh na zrušení části územního plánu odmítl pro nedostatek procesní legitimace. Vzhledem k tomu, že předmětem soudního přezkumu je územní plán jako opatření obecné povahy, které ve vztahu k uplatněným návrhovým bodům soud přezkouvává prostřednictvím jeho textové a grafické části a jeho odůvodnění, má však neuplatnění námítky vliv nejen na podobu odůvodnění územního plánu, ale zpravidla také na věcnou legitimaci, tedy důvodnost návrhu. Zvláště považuje-li navrhovatel územní plán za nezákonný z důvodu neproporcionálního funkčního řešení, které má v projednávané věci spočívat v zařazení jihovýchodní části pozemku p. č. ■■■ do plochy BM2.3 zastavitelné plochy – plochy bydlení dle kapitoly C.2 textové části územního plánu, současně vymezené v kapitole L jako plocha RP1 Jiráskova, v níž bude rozhodování o změnách v území podmíněné vydáním regulačního plánu na žádost.
43. K rozsahu soudního přezkumu územního plánu soud nejprve obecně konstatuje, že *„stanovit funkční využití území ... je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, pub. ve Sb. NSS č. 968/2006). Navrhovatel si je plně vědom toho, že neuplatnění námitek ve fázi řízení před správním orgánem pro něj může mít negativní důsledky vzhledem ke stávající judikatuře správních soudů, podle které není na soudu, aby až v rámci přezkumu územního plánu řešil proporcionalitu vydaného územního plánu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, uvedl: *„V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (viz výše body 26 - 27), zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality,*

„však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za 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 a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ Shodně k proporcionalitě přijatého řešení uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29: „[16] Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námítky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nabízel tak činnost pořizovatele územního plánu. Jinak řečeno, „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námítky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námítky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2013, č. j. 8 AOs 2/2012 - 59, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2012, č. j. 1 AOs 1/2010 - 264, odstavec 161).“.

44. Pokud se navrhovatel snažil svou procesní pasivitu a neuplatnění svého nesouhlasu s podmínkou regulačního plánu v ploše RP1 Jiráskova vysvětlit nedostatečnou propagací projednávání územního plánu, nemohl mu soud přitakat. Jak již zaznělo, projednaný a upravený návrh územního plánu byl spolu s oznámením o jeho veřejném projednání v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona zveřejněn veřejnou vyhláškou dne 11. 8. 2014, oznámení o konání veřejného projednání územního plánu obsahovalo řádné poučení o právu každého podat připomínky a o právu vlastníků podat námítky proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona. Přestože navrhovatel tvrdí, že nezachytil uveřejnění návrhu územního plánu, obsah předloženého spisového materiálu svědčí o opaku. Dle prezenční listiny se navrhovatel veřejného projednání návrhu územního plánu dne 1. 10. 2014 účastnil, nic mu nebránilo, aby při ústním projednání nebo následně ve stanovené lhůtě svoje výhrady k přijatému funkčnímu využití jeho pozemku, podmíněného vydáním regulačního plánu uplatnil.
45. Vzhledem k tomu, že navrhovatel v průběhu řízení o územním plánu neuplatnil nesouhlas s vymezením plochy RP1 Jiráskova, ve které bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu (pro úplnost soud opakuje, že navrhovatel nic neměl ani proti podmínce územní studie pro plochu US2 obsažené již v konceptu územního plánu s lhůtou pro pořízení územní studie 60 měsíců), a tato podmínka byla do návrhu územního plánu včleněna na základě požadavku koordinovaného stanoviska krajského úřadu ze dne 14. 5. 2013, č. j. OÚPSŘ/179/2011/OÚP, nelze nezákonnost napadené části územního plánu dovodit ani na základě nedostatečného odůvodnění vymezení plochy, jak se toho navrhovatel domáhá. Důvody uvedené v kapitole I.12 odůvodnění územního plánu rovněž nejsou jedinými, které se k vymezení plochy RP1 Jiráskova vztahují. Uvedená kapitola obsahuje odkaz na Návrh zadání regulačního plánu, který je součástí textové části územního plánu a v němž jsou uvedeny další podrobnosti. Z tabulky vyhodnocení požadavků krajského úřadu a dotčených orgánů (vlastní text opatření obecného

povahy, str. 15) vyplývají důvody, pro které požadavky krajského úřadu k ploše BM2.3 vyústily v úpravu územního plánu pro veřejnéprojednání, zahrnující podmínku regulačního plánu pro tuto plochu.

46. V projednávaném případě je rozhodování o změnách v území vymezené plochy RP1 Jiráskova podmíněno vydáním regulačního plánu na žádost ve smyslu § 62 odst. 3 stavebního zákona. Soud nesouhlasí s tím, že by v daném případě byly okolnosti natolik specifické, aby se navrhovatel zahrnutí části pozemku p. č. ■■■ do plochy RP1 jako neproporcionálnímu s úspěchem bránil až před soudem s tím, že není možné aktivovat § 43 odst. 2 stavebního zákona a účinky stanovené podmínky odpovídají časově neomezené stavební uzávěře. Ustanovení § 43 odst. 2 stavebního zákona stanoví, *že v případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu. S účinností od 1. 1. 2018 platí, že do uvedené lhůty se nezapočítává doba, po kterou žadatel zajišťoval úpravu návrhu regulačního plánu podle výsledků projednání.*
47. Citované ustanovení podle judikatury Nejvyššího správního soudu představuje dostatečnou ochranu vlastníků dotčených nemovitostí před nežádoucími účinky *de facto* stavební uzávěry právě tím, že stanoví zákonnou lhůtu 1 roku od podání úplné žádosti o vydání regulačního plánu, po jejímž marném uplynutí podmínka vydání regulačního plánu za žádost pozbývá platnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011-75, či ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 Aos 2/2013-118). Podle § 62 odst. 3 stavebního zákona lze vydat regulační plán na žádost fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak územní plán, jehož součástí je zadání regulačního plánu. Zadání regulačního plánu je součástí přezkoumávaného územního plánu, vzor žádosti o jeho vydání je upraven v příloze č. 10 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Je pravdou, že podle § 63 odst. 2 stavebního zákona v případě regulačního plánu na žádost hradí náklady na jeho zpracování, mapové podklady a projednání s dotčenými orgány žadatel. Ten je také povinen mj. podle § 66 odst. 3 písm. f) stavebního zákona k žádosti připojit *návrh plánovací smlouvy; v případě, že záměr klade nové nároky pouze na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu nebo na veřejná prostranství, může žadatel místo návrhu plánovací smlouvy doložit smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, které zajistí vybudování nebo úpravu této infrastruktury v rozsahu a čase potřebném pro uskutečnění záměru, a smlouvu s obcí o vybudování veřejných prostranství.*
48. Bylo tedy na navrhovateli, aby, chtěl-li co nejdříve ekonomicky užívat část pozemku p. č. ■■■ jako zastavitelnou plochu, v souladu s citovanou právní úpravou podal úplnou žádost o vydání regulačního plánu a aktivoval ustanovení § 43 odst. 2 stavebního zákona. Pokud však nechtěl proces pořízení regulačního plánu sám zahájit a nést náklady spojené s jeho pořízením a zajišťovat návrh plánovací smlouvy (případně se o těchto krocích domlouvat s ostatními vlastníky pozemků v ploše RP1 Jiráskova, jak o takové možnosti hovoří rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4

Ao 7/2011-75), nemůže se nyní před soudem domáhat zrušení zvoleného řešení funkčního využití dotčené části pozemku s podmínkou pořízení regulačního plánu na žádost jako neproporcionálního z důvodu postupu odpůrce při pořizování regulačního plánu. Zmiňuje-li navrhovatel v této souvislosti velikost plochy RP1 Jiráskova, velký počet vlastníků pozemků v této ploše, jakož i postavení odpůrce jako jednoho z vlastníků a investora veřejné infrastruktury, jde o poměry v území, které musely být známy již v procesu pořizování a přijímání územního plánu a navrhovatel je mohl a měl uplatnit stavebním zákonem předvídaným způsobem dříve než před soudem.

49. Lze tedy uzavřít, že soud neshledal důvody, pro které by se „v první linii“ měl zabývat vážením veřejných zájmů na stanovení podmínky přijetí regulačního plánu a ochrany vlastnického práva žalobce a sám posoudit, je-li zařazení části navrhovatelova pozemku p. č. 4077/1 do plochy RP1 Jiráskova proporcionální, např. také s ohledem na vyčlenění návrhových ploch BM2.54 a BM2.55, na které navrhovatel odkazoval.

V. Závěr a náklady řízení

50. Z důvodů shora uvedených shledal soud návrh na zrušení vymezené části Územního plánu Frýdlant jako nedůvodný, a proto ho v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého *účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Ve věci byl úspěšný odpůrce, náhradu nákladů ovšem nežádal, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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.

Liberec 21. březen 2018.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu