



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Olgy Stránské v právní věci navrhovatele: **E. M.**, bytem X, zastoupen JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **město Říčany**, se sídlem Masarykovo náměstí 40, Říčany, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 28. 5. 2014, čj. 67879/2011-MURI/OUPRR/493 – územního plánu Říčany,

t a k t o :

- I.** Návrh **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrh

Navrhovatel podal podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), návrh na zrušení části opatření obecné povahy, a to územního plánu Říčany schváleného zastupitelstvem města Říčany usnesením ze dne 28. 5. 2014, č. 14-06-001. Opatření obecné povahy je napadáno ve vztahu k pozemkům p. č. x a x v katastrálním území Ř. u P. v rozsahu vymezení plochy VP (výroba a skladování – technologický park).

K návrhové legitimaci navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. x, x a x v katastrálním území Ř. u P. V roce 2013 si nechal zpracovat u společnosti I. s. r. o.

nákladnou studii týkající se podnikatelského záměru jím vlastněné společnosti spočívajícího ve vybudování skladů. Napadené opatření obecné povahy oproti původnímu územnímu plánu zásadním způsobem omezuje navrhovatelův podnikatelský záměr a činí jej ekonomicky nepřijatelným. Konkrétně navrhovatel nesouhlasí s podmínkami využití plochy VP, jejímž hlavním využitím je umístění staveb pro technologické parky či vědecká centra, přičemž vybudování skladů v této ploše je s ohledem na vymezení přípustných a nepřípustných způsobů využití vyloučeno. Dále navrhovatel nesouhlasí ani se stanovením regulativu maximální zastavěné plochy 500 m² pro jeden objekt a minimálního podílu zeleně 30 %. Navrhovatel byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svém vlastnickém právu, právu na podnikání a právu na spravedlivý proces.

V prvním návrhovém bodu navrhovatel tvrdí, že v rozporu se zákonem nebylo provedeno vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, zahrnující rovněž vyhodnocení vlivů na hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území. Výsledkem takového vyhodnocení přitom mohl být závěr o potřebnosti zachování dosavadního funkčního využití pozemků v souladu s jeho podnikatelským záměrem (skladovacím areálem). Tím bylo současně zasaženo i do práva na účast. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve stanovisku ze dne 20. 8. 2009 k návrhu zadání územního plánu uvedl jen to, že nepožaduje zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí, bude-li dodržena podmínka, že územní plán nebude zahrnovat požadavky, které by stanovily rámec pro realizaci záměrů podle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), a budou-li respektovány závěry vyhodnocení SEA změny č. 2 územního plánu Říčany, včetně stanoviska SEA vydaného krajským úřadem dne 26. 9. 2006. Navrhovatel tvrdí, že ve stanovisku krajského úřadu nejsou uvedeny žádné důvody, proč není vyhodnocení vlivů na životní prostředí požadováno. Neplatí z něho, že by krajský úřad přihlédl ke kritériím obsaženým v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů a vyhodnotil je, jak to požaduje judikatura (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010 – 130). Stanovisko je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Ze stanoviska krajského úřadu nelze dle navrhovatele zjistit, zda jde o závěr zjišťovacího řízení dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, tedy podle jakého ustanovení právního předpisu bylo vydáno. Napadené opatření obecné povahy přitom stanoví rámec pro záměry podle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, stanoví i nové zastavitelné plochy na zemědělském půdním fondu, včetně plochy VP.

Podstatou druhého návrhového bodu je tvrzení, že opatření obecné povahy nerespektuje stanovisko krajského úřadu ze dne 20. 8. 2009, neboť stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů obsažených v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, konkrétně jde o záměry dle bodu 10.6 kategorie II (skladové nebo obchodní komplexy), pro něž byla nově vymezena zastavitelná plocha v katastrálním území Jažlovice podél dálnice D1 nebo plocha VD sousedící s pozemky navrhovatele, a dále o záměry dle bodu 10.13 (tematické areály), které lze umístit v ploše VP zahrnující pozemky navrhovatele. Krajský úřad se v uvedeném stanovisku vyjadřoval jen k původnímu návrhu zadání, které však bylo na základě uplatněných připomínek a požadavků upraveno, k upravenému návrhu zadání se krajský úřad neměl možnost vyjádřit, což by přitom mohlo ovlivnit jeho závěr.

Třetím návrhovým bodem navrhovatel poukazuje na porušení § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). V dané věci došlo na základě podstatných

úprav návrhu územního plánu k opakovaným veřejným projednáním návrhu územního plánu, pořizovatel územního plánu si tak měl u orgánu posuzování vlivů na životní prostředí vyžádat stanovisko, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí. Doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území by pak bylo podrobeno dalšímu veřejnému projednání (v rozsahu provedených úprav). Vada řízení o vydání opatření obecné povahy spočívá v tom, že si pořizovatel územního plánu nevyžádal stanovisko, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. Není vyloučeno, že pokud by došlo k adekvátnímu vyhodnocení vlivů územního plánu na hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, mohl závěr vyznít tak, že je třeba ponechat pozemky navrhovatele v ploše s dosavadním způsobem využití.

Ve čtvrtém návrhovém bodu vytkl navrhovatel odpůrci, že formálně o jeho námitkách ani námitkách jiných osob nerozhodl. Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhoduje o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy stejný orgán, který vydává opatření obecné povahy. Navrhovatel však žádné rozhodnutí zastupitelstva odpůrce, které má dle zákona rozhodovat usnesením a které by se týkalo námitek, nedohledal. Usnesením ze dne 28. 5. 2014, č. 14-06-001 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce jen o vydání územního plánu.

Pátý návrhový bod se soustředí na odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitkách, zejména jeho přezkoumatelnost. Navrhovatel uvedl, že podal dosti podrobné námitky v červnu 2013 a posléze na ně odkázal v námitkách z prosince 2013. Vypořádání námitek z června 2013 odpůrcem neodpovídá požadavkům kladeným na kvalitu odůvodnění rozhodnutí o námitkách zákonem a judikaturou (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010 – 130, a rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169). Odkaz na zadání územního plánu nelze považovat za dostatečné vypořádání námitek. Z námitek dále nikdy nevyplývalo, že by navrhovatel hodlal na pozemcích realizovat výrobní areál. Odpůrce pak vůbec nereagoval na zásadní změny regulativů oproti stávajícímu územnímu plánu, koeficient zastavitelné plochy 0,4 a koeficient zeleně 0,2. K námitkám z prosince 2013 pak odpůrce uvedl jen: „nebylo předmětem 2. OVP“. Takový postup je nesprávný, neboť regulativy funkční plochy VP a ZO, do nichž jsou pozemky navrhovatele zahrnuty, se v průběhu jednotlivých úprav návrhu územního plánu měnily, takže odpůrce měl opakovanou námitku navrhovatele vypořádat a rozhodnout o ní, jak ostatně plyne z rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 50 A 15/2014 – 50, jenž se rovněž týká územního plánu Říčan.

Konečně navrhovatel šestým návrhovým bodem zpochybňuje proporcionalitu obsahu územního plánu, neboť změna funkčního využití jeho pozemků je v rozporu s kritériem vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a zákazu libovůle. Původní územní plán z roku 1998 vymezoval na pozemcích plochu VP (území průmyslové výroby), jehož jediným regulativem bylo omezení počtu nadzemních podlaží staveb na dvě. Změnou č. 2 tohoto územního plánu přijatou v roce 2006 došlo ke změně na plochu VN, v níž byla zastavěná plocha omezena na 40 %, minimální plocha zeleně byla 20 % a počet nadzemních podlaží byl omezen na 2. Napadené opatření obecné povahy znemožňuje navrhovateli provést jeho podnikatelský záměr, pro jehož naplnění pozemky postupně kupoval a který aktivně připravoval (nechal zpracovat finančně nákladnou územní studii, požádal dne 3. 6. 2013 o vydání územněplánovací informace dle § 21 stavebního zákona). Odpůrci tedy muselo být známo, že připravuje podnikatelský záměr. Opatření obecné povahy je diskriminační, neboť zatímco navrhovateli znemožnilo realizovat na jeho pozemcích záměr spočívající ve vybudování skladovacích prostor, v jejich bezprostřední blízkosti byla vymezena plocha VD

(výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba), která skladování umožňuje. Dokonce územní plán kvůli zpřístupnění této plochy předpokládá vybudování nové pozemní komunikace, ačkoliv pozemky navrhovatele bezprostředně navazují na stávající sběrnou komunikaci II. třídy vedoucí přímo k dálnici. Název funkční plochy, vymezené na pozemcích navrhovatele, „výroba a skladování“ je zmatečný a vnitřně rozporný, neboť skladování je v ploše zakázáno. Omezení maximální zastavěné plochy na 500 m² nemá v takové ploše žádné opodstatnění, pravým úmyslem odpůrce je patrně znemožnit jakoukoliv výstavbu v dané ploše, neboť takový regulativ brání ekonomické realizovatelnosti v zásadě jakéhokoliv projektu. Pro zavedení tohoto regulativu není v územním plánu ani jeho odůvodnění uveden jediný důvod. Odpůrce nijak nerefletoval, že navrhovatel si nechal zpracovat územní studii a projektovou dokumentaci pro svůj záměr, byť na to ve svých námítkách poukazoval. Došlo k narušení principu právní jistoty. Vzhledem ke sporné definici zastavěné plochy stavby je zakotvený regulativ poměrně nejasný. Legální definice pojmu zastavěná plocha byla do stavebního zákona včleněna až jeho novelizací provedenou zákonem č. 350/2012 Sb.

Napadené opatření obecné povahy je tedy v rozporu s požadavkem na dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů podle § 18 odst. 2 stavebního zákona a s úkoly územního plánování podle § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona. Změna funkčního využití pozemků oproti předchozímu územnímu plánu provedená bez zdůvodnění potřeby tak zásadní změny v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovení zásadního regulativu maximální zastavěné plochy, koeficientu zeleně a maximální výšky staveb je nevhodná a nepotřebná. Cíle, kterého má být dosaženo, bylo možné snadno dosáhnout i bez takto extrémního zásahu do práv navrhovatele. Neexistuje žádný veřejný zájem na takovém omezení vlastnického práva a práva na podnikání.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce považuje návrh za nedůvodný, neboť územní plán byl vydán v souladu se zákonem a zákonem stanoveným způsobem. Navrhl, aby soud návrh zamítl.

K prvnímu návrhovému bodu odpůrce uvedl, že pořizovatel neshledal důvod pro nepřijetí stanoviska krajského úřadu ze dne 20. 8. 2009, resp. pro vyžádání podrobnějšího zdůvodnění. Podmínky obsažené ve stanovisku byly v průběhu pořizování územního plánu akceptovány. Pořizovatel kladl důraz na otázku ochrany životního prostředí a zlepšení jeho kvality. Objem zastavitelných ploch i jejich využití byl významně snížen. Pakliže by byl návrh územního plánu podroben vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je pravděpodobné, že by podmínky pro výstavbu na pozemcích navrhovatele byly ponechány na navržené úrovni, nebo dokonce ještě zpřísněny. Nelze naopak předpokládat jejich zmírnění. K absenci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a přezkoumatelnosti stanoviska krajského úřadu se vyjádřil Krajský soud v Praze již v rozsudku ze dne 24. 2. 2016, čj. 50 A 13/2015 – 11.

Ve vztahu k druhému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že plochy nacházející se v blízkosti dálnice, které spadají do kategorie II, bodu 10.6 přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, zahrnují již víceméně zastavěné pozemky, které byly zastavitelné i před vydáním nového územního plánu. Byly převážně již dříve posouzeny z hlediska SEA. Nové zastavitelné plochy nad rámec limitu z přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů nebyly navrženy, jediná nově navržená plocha v této lokalitě má označení J-12, jde o plochu výroby a skladování – technologický park, ovšem vzhledem k tomu, že zastavěná plocha je v nich

omezena na 500 m², nedosahují limitu uvedeného v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů. Provedení úpravy zadání předpokládá přímo stavební zákon v § 47 odst. 4. Úpravou zadání územního plánu se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 12. 2014, čj. 50 A 15/2014 – 50.

Pokud jde o třetí návrhový bod, odpůrce poukázal na to, že si k prvnímu i druhému opakovanému veřejnému projednání návrhu územního plánu vyžádal u krajského úřadu vydání stanoviska dle § 53 odst. 2 stavebního zákona. K třetímu opakovanému veřejnému projednání nebylo vydáno samostatné stanovisko, což ovšem vzhledem k charakteru provedených změn ani nebylo třeba, přesto je součástí koordinovaného stanoviska krajského úřadu.

Ke čtvrtému návrhovému bodu odpůrce rovněž odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 50 A 15/2014 – 50. Zastupitelstvu odpůrce byl předložen materiál, který obsahoval návrh rozhodnutí o námitkách, což bylo uvedeno na titulní stránce příloh č. 3 – 6.

Ani s pátým návrhovým bodem se odpůrce neztotožnil. Námitky žalobce z června 2013 a prosince 2013 byly obsahově shodné, byly uplatněny k prvnímu a druhému opakovanému veřejnému projednání. V mezidobí nedošlo ke změně z hlediska funkčního využití pozemků, podmínky prostorového uspořádání byly změněny drobně, a to ve prospěch vlastníka pozemků, neboť byl vypuštěn požadavek na minimální podíl 20 % zásobování obnovitelnými zdroji energie a maximální velikost reklamního zařízení 8 m².

Ve vztahu k šestému návrhovému bodu odpůrce namítl, že samotná příprava záměru navrhovatele nezavdává povinnost takový záměr v celém rozsahu převzít do nově projednávaného územního plánu, k čemuž odpůrce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2016, čj. 50 A 1/2015 – 11. Podnikatelský záměr navrhovatele, který byl pouze ve fázi studie využití pozemků, nebyl nikterak závazný pro převzetí do nového územního plánu. Předchozí územní plán vyžadoval zpracování podrobnějšího stupně územněplánovací dokumentace jako nezbytnou podmínku povolení stavby, ta nicméně nebyla dohledána. V blízkosti pozemků navrhovatele je skutečně vymezena plocha VD, jde však o součást zastavěného území, areál je k těmto účelům využíván, nejedná se o návrh nové zastavitelné plochy. Žádná nová komunikace k této ploše navržena není. Navrhovatel není diskriminován, neboť stejný způsob využití je přidělen všem pozemkům nacházejícím se v dané ploše, nikoliv jen pozemkům navrhovatele. Názosloví užitá k označení způsobu funkčního využití plochy vychází z vyhlášky č. 501/2006 Sb., pro rozhodování v území jsou závazné hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití a podmínky prostorového uspořádání. Podmínky prostorového uspořádání jsou výsledkem odborného posouzení projektanta územního plánu doc. K. Odpůrce odmítá, že by regulativy záměrně stanovil tak, aby znemožnily výstavbu v dané ploše. Pokud by chtěl výstavbě zabránit, vyloučil by pozemky ze zastavitelné plochy a zařadil je do nezastavitelného území. Podle územněanalytických podkladů Středočeského kraje, citovaných v odůvodnění územního plánu, je třeba řešit změnu rozvojových priorit obcí v posunu ke kvalitativním parametrům a podporovat rozvoj technologických parků, využívajících vysokou kvalifikaci obyvatel zejména v příměstském území hlavního města Prahy. K naplnění těchto požadavků je v územním plánu uvedeno, že byly navrženy plochy VP (výroby a skladování – plochy technologického parku) jakožto soudobé a perspektivní plochy specifické zaměstnanosti.

Replika navrhovatele

V replice ze dne 23. 7. 2017 vyjádřil navrhovatel nesouhlas s argumentací odpůrce. V ní ke svému prvnímu návrhovému bodu zdůraznil, že napadá nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu. Odmítá spekulace odpůrce, že kdyby bylo vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území provedeno, dopadlo by v jeho neprospěch. Jde o nemístnou spekulaci, navíc v rámci územního plánování se má zohledňovat vyvážení veřejných zájmů se zájmy soukromými a vyhodnocení vlivů má být provedeno i s ohledem na hospodářský a sociální dopad.

Pokud jde o plochu J 12, kterou sám odpůrce označuje jako nově navrženou plochu pro výrobu a skladování, z územního plánu plyne, že má výměru 17.971 m², s uvažovaným počtem pracovníků 35-50. Jde tedy o obchodní zónu spadající do kategorie II., bodu 10.6. přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů. Nejde tedy o stavbu o rozloze do 500 m². Jde o záměry konkurenční vůči záměru navrhovatele, je tedy dána přímá souvislost s jeho hmotnými právy. Odkaz odpůrce na § 47 odst. 4 stavebního zákona považuje navrhovatel za nepřipadný, neboť dojde-li ke změně návrhu zadání územního plánu, je třeba ho znovu předložit ke stanovisku orgánu posuzování vlivů na životní prostředí, jinak by bylo možné tímto způsobem uvedený dotčený orgán snadno obejít.

K třetímu návrhovému bodu navrhovatel doplnil, že k naplnění § 53 odst. 2 stavebního zákona nepostačuje, aby pořizovatel územního plánu požádal orgán posuzování vlivů na životní prostředí o vydání stanoviska, je třeba, aby stanovisko bylo vydáno, což se ovšem v daném případě nestalo.

Navrhovatel nově namítl, že dle § 54 odst. 2 stavebního zákona musí zastupitelstvo obce před vydáním územního plánu ověřit, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Z vydaného usnesení zastupitelstva odpůrce není seznatelné, že požadované ověření skutečně provedlo.

K šestému návrhovému bodu navrhovatel upřesnil, že s plochou VP, do níž jsou zahrnuty pozemky navrhovatele, sousedí jedna plocha VD a druhá plocha VD navazuje bezprostředně za pozemní komunikací III/33312. Právě tato plocha byla v původním územním plánu vymezena jako PA (smíšená podnikatelská zařízení) a je k ní přivedena nově vymezená pozemní komunikace (žlutobílá linie mezi plochou VD a OS napojená na komunikaci III/33312). Ve vztahu k této ploše spatřuje navrhovatel diskriminaci.

Splnění procesních podmínek

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, čj. 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.).

Územní plán se vydává na základě § 43 odst. 4 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci byl územní plán skutečně vydán formou opatření obecné povahy (opatření obecné povahy ze dne 28. 5. 2014, čj. 67879/2011-MURI/OUARR/493). Opatření

obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 30. 5. 2014 a sejmuta dne 16. 6. 2014. Veřejná vyhláška tak byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 14. 6. 2014. V této souvislosti je nutno poznamenat, že dle § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Ačkoliv tedy zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o vydání opatření obecné povahy dne 28. 5. 2014, opatření obecné povahy bylo vydáno teprve dne 30. 5. 2014, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desku odpůrce. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy 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 právech. V daném případě je zřejmé, že navrhovatel je výlučným vlastníkem pozemků p. č. x a x v katastrálním území Ř. u Prahy (viz výpis z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. x). Tyto pozemky jsou zahrnuty do ploch vymezených v napadeném opatření obecné povahy, a to plochy s funkčním využitím VP a ZO. Navrhovatel tvrdí, že byl opatřením obecné povahy dotčen na svém vlastnickém právu a na svobodě podnikání, neboť změnou funkčního využití jeho pozemků zahrnutých do plochy VP a zavedením nových regulativů vztahujících se k tomuto typu ploch je zmařen jeho podnikatelský záměr na vybudování skladovacích prostor. Soud dospěl k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá, tj. v jakém rozsahu požaduje zrušit napadené opatření obecné povahy. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.

Skutková zjištění učiněná ze správního spisu

Při reprodukci obsahu správního spisu se soud zaměřil na skutečnosti významné pro posouzení návrhových bodů.

V územním plánu sídelního útvaru Říčan z roku 1998 byly pozemky ve vlastnictví navrhovatele součástí plochy PA (smíšená podnikatelská zařízení), jejíž funkční určení bylo stanoveno k účelu vyplývajícimu z jejího pojmenování a v níž byla přípustná zástavba jednotlivými objekty i skupinami objektů, a to o max. 2 nadzemních podlažích. Nejednalo se o plochu pro skladové areály, nákupní centra a velkoplošné obchodní provozy, neboť plnění těchto funkcí bylo vyhrazeno pro jiné zvláštní plochy (ZS, ZOB). Změnou č. 1 územního plánu sídelního útvaru Říčan z roku 2003 byly pozemky navrhovatele, tvořící součást změnové plochy 1/138, zařazeny do plochy VP (území polyfunkční průmyslové výroby, skladů a služeb) a DZ (doprovodná a izolační zeleň). Území průmyslové výroby slouží pro umísťování výroby a služeb, je určeno pro zařízení výroby a služeb všeho druhu, skladové areály, nákupní centra a velkoplošné obchodní provozy a služby, sportovní komplexy, velké ubytovací komplexy atd. Funkční využití této plochy mělo být upřesněno studií. Ve změně č. 1 (obdobně jako v územním plánu sídelního útvaru) bylo stanoveno, že pro všechny souvislé volné (dosud nezastavěné) plochy větší než 4.000 m² určené k zástavbě má být zpracován podrobnější stupeň územněplánovací dokumentace (regulační plán nebo

urbanistická studie s regulačními podmínkami). Dále bylo stanoveno, že každý regulační plán nebo urbanistická studie s regulačními podmínkami budou vybaveny prováděcí vyhláškou města Říčany, která zpřesní a podrobněji rozvede regulační podmínky v konkrétní podobě. Změnou č. 2 územního plánu sídelního útvaru z roku 2006 nebyly pozemky navrhovatele co do způsobu jejich funkčního využití dotčeny. Před přijetím napadeného opatření obecné povahy tedy byly pozemky navrhovatele součástí plochy VP a DZ.

V návrhu územního plánu ke společnému jednání dle § 50 stavebního zákona byly pozemky navrhovatele zahrnuty do plochy VP a DZ. Zkratkou VP se označují plochy výroby a skladování – technologický park. Hlavním způsobem využití těchto ploch jsou stavby určené pro technologické parky či vědecká centra, přípustné je též jejich využití k vysokoškolským zařízením a pracovištím, podnikatelským inkubátorům, související dopravní a technické infrastrukturu.

V návrhu územního plánu k veřejnému projednání z ledna 2012 jsou pozemky navrhovatele zařazeny do ploch VP a ZO. Hlavním využitím plochy VP jsou stavby určené pro technologické parky či vědecká centra, přípustné je dále umístění vysokoškolských zařízení a pracovišť, podnikatelských inkubátorů, dopravní a technické infrastruktury, veřejné zeleně, pěších cest, cyklostezek a sportovního vybavení. Pokud jde o podmínky prostorového uspořádání, lze v ploše umístit komplex staveb, jejichž jednotlivá zastavěná plocha nepřesáhne 500 m². Minimální výměra pozemku se zástavbou je 3.000 m². Má být upřednostněno pavilonové uspořádání. Stavby mají být nejméně z 20 % zásobovány obnovitelnými zdroji energie (vyjma větrné energetiky), maximální výměra reklamních zařízení je 8 m². Pozemky lze oplotit. Maximální výška staveb je 9 m a minimální podíl zeleně 30 %. Zkratka ZO je přidělena ochranné a izolační zeleni.

K tomuto návrhu územního plánu navrhovatel námítky nepodal, což soud ověřil ve spisové dokumentaci a implicitně to vyplývá i z návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v němž navrhovatel zmiňuje pouze podání námitek dne 17. 6. 2013 a 11. 12. 2013.

V návrhu územního plánu z května 2013 k prvnímu opakovanému veřejnému projednání byly pozemky nadále zařazeny v ploše VP a ZO. Regulativy týkající se ploch VP zůstaly beze změny, jen bylo výslovně doplněno, že je nepřípustné jakékoliv využití plochy, které není v souladu s hlavním a přípustným způsobem využití.

Dne 17. 6. 2013 podal navrhovatel námítky týkající se všech tří jeho pozemků, a to proti změně funkční plochy na plochu VP-technologický park, jenž umožňuje oproti původní regulaci území velmi omezenou výstavbu. Uvedl, že na využití plochy nechal zpracovat finančně nákladnou studii, kterou uhradil spolu s dalšími úkony nutnými k podání dokumentace pro územní řízení. Navrženou změnou je investiční záměr navrhovatele (vybudování skladů) poškozen, v nemalé míře dojde k omezení zaměstnanosti v regionu. Závěrem navrhovatel upozornil, že pokud nebude jeho námítce vyhověno, bude požadovat náhradu škody soudní cestou.

V návrhu územního plánu z listopadu 2013 k druhému opakovanému veřejnému projednání byly pozemky ponechány v ploše VP a ZO. Regulativy týkající se ploch VP byly zpřesněny tak, že požadavek na maximální zastavěnou plochu jedním objektem neplatí pro pavilonové uspořádání, které je upřednostňováno. Regulativy týkající se zásobování obnovitelnými zdroji energie a maximální plochy reklamních zařízení byly zcela vypuštěny.

Dne 11. 12. 2013 podal navrhovatel námitky shodného znění jako dne 17. 6. 2013.

V návrhu územního plánu z února 2014 k třetímu opakovanému veřejnému projednání jsou pozemky navrhovatele v ploše VP a ZO. V ploše VP bylo nově připuštěno její využití pro občanské vybavení přímo související s využitím plochy. V ostatním zůstaly přípustné využití plochy a regulativy prostorového uspořádání nezměněny. Tuto podobu má i vydaný územní plán. Součástí přílohy č. 4 opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitce navrhovatele uplatněné k prvnímu opakovanému veřejnému projednání návrhu územního plánu. Odpůrce námitce nevyhověl, neboť v souladu se zadáním územního plánu nejsou podporovány nové výrobní areály, vzhledem ke geografické blízkosti Prahy bylo prověřováno využití dosud nezastavěné lokality západně od ulice Říčanská pro vybudování vědeckého parku. Na předmětné lokalitě nebyl znám žádný investiční záměr, který by byl podpořen zpracováním územní studie či regulačního plánu (v souladu s § 3 vyhlášky města Říčany č. 8/98). Z tohoto důvodu byla navržena změna využití pozemku oproti platnému územnímu plánu sídelního útvaru Říčany. Přílohu č. 5 opatření obecné povahy tvoří rozhodnutí o námitkách uplatněných při druhém opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu. K námitce navrhovatele je uvedeno, že nebyla předmětem druhého opakovaného veřejného projednání návrhu, není tak věcně vyhodnocena.

Posouzení návrhových bodů

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 NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 – 98, zejména bod 26). Následkem nedostatku aktivní věcné legitimace je vždy zamítnutí návrhu (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005 - 62, publ. pod č. 1477/2008 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007 – 98; speciálně ve vztahu k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy viz rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009 – 82, dále rozsudek ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007 - 83, rozsudek ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 93, rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 1/2008 – 39, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 4 Ao 3/2007 – 22, a v neposlední řadě i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 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 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 zasazeno.

Navrhovatel vznesl v návrhu několik námitek, které souvisí s procesem posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (nepřezkoumatelnost stanoviska krajského

úřadu ze dne 20. 8. 2009; neuvedení ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo stanovisko ze dne 20. 8. 2009 vydáno; nepředložení změněného zadání územního plánu dotčenému orgánu k zaujetí nového stanoviska; nevydání stanovisek dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu územního plánu a jeho dalším upraveným verzím podle § 53 odst. 2 stavebního zákona). Navrhovatelé lze přisvědčit v tom, že posouzení vlivů na životní prostředí je pouze jedním z pilířů tohoto posouzení (§ 19 odst. 2 stavebního zákona). Součástí hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je i posouzení vlivů na socioekonomické podmínky obyvatel daného území - hospodářský rozvoj, soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Jde o korektiv ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí, jehož účelem je zabránit jednostrannému nazírání problémů v území a přílišné preferenci ochrany životního prostředí na úkor vyváženého rozvoje území. Současně je třeba mít na zřeteli, že územní plán je z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí koncepcí, která toliko vytváří obecný rámec pro povolování jednotlivých záměrů a abstrahuje od jakékoliv konkrétnosti (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož nesmí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahovat podrobnosti náležející do regulačního plánu či územního rozhodnutí).

Navrhovatel se dovolává vad procesu pořizování územního plánu domnívá se, že pokud by bylo provedeno vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, argumenty týkající se potřeby zajištění pracovních míst by vedly k přijetí závěru, že v pořizovaném územním plánu má být zachováno funkční využití plochy, do níž jsou zahrnuty pozemky navrhovatele, které umožní umístění staveb pro skladování zboží. Tato hypotéza navrhovatele ovšem není jakkoliv podložena a soud ji má za zcela mylnou. V první řadě je třeba zdůraznit, že i dle napadeného územního plánu jsou pozemky navrhovatele z převažující části zařazeny do zastavitelných ploch, a to takových, které umožňují realizovat na pozemcích stavby sloužící k podnikání (technologický park) či vzdělávání (vysokoškolská pracoviště). Při tomto typu podnikání (resp. vzdělávací činnosti) jsou vytvářena pracovní místa s vysokými nároky na kvalifikaci pracovníků, jde o činnost s vysokou přidanou hodnotou, a tedy (mají-li charakter podnikání) i s mimořádnou profitabilitou. Lze přitom předpokládat, že ve městě nacházejícím se v pražské aglomeraci, jehož rezidenční charakter se neustále přirozeným způsobem posiluje (a cílem nového územního plánu bylo právě posílení a zkvalitnění této funkce sídla), jsou soustředěni právě pracovníci s dosaženým vyšším stupněm kvalifikace a vzdělání než v běžných rurálních oblastech. Navrhovatel se domáhal především toho, aby na jeho pozemcích bylo možno umístit skladovací prostory. Přidaná hodnota tohoto typu podnikání je výrazně nižší než v případě výzkumu a vývoje v technologickém parku, nutně negeneruje větší množství pracovních příležitostí (ty jsou navíc v převážné míře s nízkým stupněm kvalifikace).

Úkolem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není určit, do jaké míry lze vyhovět požadavkům jednotlivých vlastníků nemovitých věcí v řešeném území a vytvořit podmínky pro realizaci jejich podnikatelských záměrů, nýbrž vyhodnotit vyváženost plnění jednotlivých funkcí, akcentování silných stránek a eliminaci slabých stránek. Nelze tedy předpokládat, že i kdyby bylo provedeno vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, bylo by jednou z podmínek stanoviska dotčeného orgánu na tomto úseku zachování možnosti využít pozemky navrhovatele k umístění skladovacích objektů. Jak totiž soud uvedl již výše, technologický park je v zásadě srovnatelnou alternativou z hlediska socioekonomického rozvoje území, ne-li dokonce alternativou hodnotnější.

Z výše uvedeného plyne, že i kdyby bylo možné dát navrhovateli za pravdu, že v průběhu pořizování územního plánu došlo k několika vadám souvisejícím s tím, že nebyly posouzeny vlivy na udržitelný rozvoj území, je nadevší pochybnost, že tyto vady nemohly mít žádný dopad na vymezení funkčního využití plochy, do níž jsou zařazeny pozemky navrhovatele. Jinými slovy řečeno, lze vyloučit, že by tyto vady měly vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 218/2014 – 77, bod 33). Za této situace by proto bylo nadbytečné, aby se soud zabýval zmíněnými návrhovými body z toho pohledu, zda skutečně představují vadu procesu pořizování územního plánu (nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu ze dne 20. 8. 2009; neuvedení ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo stanovisko vydáno; nepředložení změněného zadání územního plánu dotčenému orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí k zaujetí nového stanoviska; nevydání stanovisek dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu územního plánu a jeho dalším upraveným verzím). Vady, které nemohly mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, totiž nemohou být důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Tento komplex návrhových bodů je proto nedůvodný.

Námítka, že napadené opatření obecné povahy není v souladu se stanoviskem krajského úřadu, neboť vytváří rámec pro povolení záměrů dle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů (záměry v nově vymezených zastavitelných plochách v k. ú. Jažlovice podél dálnice D1, plocha VD v sousedství pozemků navrhovatele), nekoresponduje návrhovému petitu. Zabývat se touto námitkou by mělo význam pouze tehdy, pakliže by se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy v rozsahu těch ploch, které v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí vytváří rámec pro povolení záměrů dle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, což ovšem nečiní. Ostatně žalobce by postrádal k takovému návrhu aktivní legitimaci, neboť netvrdí, že by byl dotčen na svém vlastnickém právu k pozemkům tím, že v jiné části řešeného území byly vymezeny plochy vytvářející rámec pro povolení záměrů podléhajících posouzení EIA. Návrhový bod je nedůvodný.

Navrhovatel dále namítl, že odpůrce nerozhodl o jeho námitkách podaných dne 11. 12. 2013, s námitkami ze dne 17. 6. 2013 se pak vypořádal nedostatečně. Poukázal rovněž na to, že rozhodnutí o námitkách nebylo zastupitelstvem odpůrce formálně vůbec přijato.

Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, mohou vlastníci pozemků dotčení návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch podat námitky proti návrhu územního plánu, a to nejpozději při veřejném projednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Toto ustanovení v citovaném znění se vztahuje k prvnímu veřejnému projednání návrhu územního plánu Říčany, které proběhlo v roce 2012. Následně dne 1. 1. 2013 vstoupil v účinnost zákon č. 350/2012 Sb., jímž byl novelizován stavební zákon, mj. též § 53 odst. 2. Touto novelizací bylo upřesněno, že pokud dojde na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, návrh územního plánu se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání. Vzhledem k tomu, že veřejné projednání návrhu územního plánu bylo ukončeno před 31. 12. 2012 a veřejné projednávání upraveného návrhu územního plánu bylo započato až po 1. 1. 2013, postupuje se při opakovaném projednávání upraveného návrhu územního plánu již podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 (viz čl. II bod 7 zákona č. 350/2012 Sb.). Nejvyšší správní soud konkrétně k nyní přezkoumávanému opatření obecné povahy v rozsudku ze dne 30. 7. 2015, čj. 8 As 47/2015 – 44, uvedl: „*Předmětem*

opakovaného veřejného projednání tedy není celý návrh územního plánu, nýbrž jen ty části, které byly od veřejného projednání podstatně upraveny. Účelem této zákonné úpravy je projednat územní plán efektivně v přiměřeném čase při zachování práva dotčených osob podat námitky nebo připomínky proti podstatným změnám návrhu územního plánu, které dosud nebyly veřejně projednány. Tomuto účelu napomáhá i časová koncentrace stanovená v § 52 odst. 3 stavebního zákona, na kterou krajský soud upozornil. Podle uvedeného ustanovení mohou být námitky a připomínky uplatněny nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání; k později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží.“

Součástí odůvodnění opatření obecné povahy je podle § 172 odst. 5 správního řádu rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění, z něhož musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce uplatněné námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předešlé oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169). Ústavní soud k tomu doplnil, 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 (nálezn ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o námitkách je součástí opatření obecné povahy, je třeba při posuzování přezkoumatelnosti jak rozhodnutí o námitkách, tak opatření obecné povahy jako takového vycházet z 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, a naopak důvody opatření obecné povahy je přípustné dovozovat z odůvodnění rozhodnutí o námitkách).

Navrhovatel neuplatnil k návrhu územního plánu z ledna 2012 žádné námitky, a to ačkoliv již v něm byly jeho pozemky zařazeny do plochy výroby a skladování – technologický park s hlavním využitím k umístění staveb určených pro technologické parky či vědecká centra a přípustným využitím k umístění vysokoškolských zařízení a pracovišť a podnikatelských inkubátorů. Podmínky prostorového uspořádání byly již v tomto návrhu územního plánu upraveny shodně jako v návrhu z května 2013. Jediný rozdíl v obou verzích návrhu územního plánu je v tom, že do návrhu z května 2013 bylo vedle hlavního a přípustného využití doplněno nepřipustné využití (veškeré stavby a využití, které neodpovídají výše uvedenému využití, tj. hlavnímu a přípustnému využití). Nepřipustné využití, formulované shodným způsobem, bylo doplněno u všech druhů ploch, nikoliv pouze u ploch VP, natož pak pouze ve vztahu k ploše, v níž jsou zahrnuty pozemky navrhovatele. Ze skutečnosti, že v návrhu územního plánu z ledna 2012 není výslovně vymezeno nepřipustné využití ploch, nelze dovodit, že by snad nad rámec hlavního využití a přípustného využití bylo možné jakékoliv další využití ploch. Doplnění nepřipustného využití do návrhu územního plánu (verze z května 2013) považuje soud pouze za formální změnu, jejímž účelem bylo vyloučit jakékoliv, byť jen hypotetické, pochybnosti o rozsahu akceptovatelného způsobu využití ploch, nejedná se o změnu v materiálním slova smyslu. Ostatně pokud by absence vymezení nepřipustného využití ploch v návrhu územního plánu (verze z ledna 2012) měla znamenat, že plochy lze využít i jakýmkoliv dalším způsobem, než plyne z hlavního a přípustného využití, bylo by zcela nadbytečné uvádět hlavní a přípustné využití a vůbec vymezovat jakékoliv funkční plochy, neboť v této logice by bylo v zásadě možné v jakékoliv ploše umístit libovolný záměr s argumentací, že žádný není nepřipustný. Taková argumentace je zjevně absurdní.

Je tedy zřejmé, že navrhovatel měl své námitky uplatnit nejpozději při projednávání návrhu územního plánu z ledna 2012, což však neučinil. Později mohl své námitky uplatnit v souvislosti s opakovanými veřejnými projednáváními upravených návrhů územního plánu pouze v rozsahu podstatných změn těchto návrhů. Návrh územního plánu z května 2013, pokud jde o pozemky navrhovatele a regulace týkající se ploch VP, se neliší od návrhu územního plánu z ledna 2012 (pouhé doplnění nepřípustného využití ploch nepovažuje soud za obsahovou změnu návrhu územního plánu – k tomu viz výše). Námitkami navrhovatele uplatněnými dne 17. 6. 2013 k návrhu územního plánu z května 2013 se tak neměl pořizovatel územního plánu vůbec zabývat a nebylo povinností zastupitelstva odpůrce o těchto námitkách věcně rozhodnout. Zastupitelstvo odpůrce tak přesto učinilo, čímž tedy nad rámec zákonných požadavků vyšlo vstříc ochraně hmotných práv navrhovatele.

Pokud jde o námitky ze dne 11. 12. 2013 uplatněné k návrhu územního plánu z listopadu 2013, směřují vůči návrhu územního plánu, jenž se od návrhu z května 2013 liší v tom, že byly vypuštěny dvě podmínky prostorového uspořádání, a to požadavek na minimální podíl zásobování obnovitelnými zdroji energie a omezení týkající se výměry reklamního zařízení. Navíc byla stanovena výjimka z omezení zastavěné plochy jednotlivou stavbou pro komplex budov uspořádaný pavilónově. Takovou změnu nelze považovat za podstatnou změnu návrhu územního plánu. Každá z těchto dílčích úprav, i všechny dílčí úpravy v jejich souhrnu představují „změkčení“ regulativů, tedy nepředstavují další omezení výkonu vlastnického práva, nýbrž naopak rozvolnění. Za těchto podmínek nebylo povinností zastupitelstva odpůrce rozhodnout o námitce ze dne 11. 12. 2013. Konstatování obsažené v rozhodnutí o námitkách, že regulativy, k nimž námitka směřuje, nebyly předmětem druhého opakovaného veřejného projednání, je správné (a nutno dodat, že nebyly předmětem ani prvního opakovaného veřejného projednání – viz výše). Odpůrce tedy nezatížil řízení o vydání územního plánu vadou tím, že nerozhodl o námitkách navrhovatele ze dne 11. 12. 2013.

Po obsahové stránce má soud rozhodnutí o námitkách ze dne 17. 6. 2013 za dostatečné, vyhovuje požadavkům kladeným na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jak byly vymezeny shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, korigovanou judikaturou Ústavního soudu. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že samotné námitky nejsou nikterak obsáhlé ani detailní, byť navrhovatel tvrdí opak. Navrhovatel v nich pouze konstatuje, že změna funkčního využití plochy znemožní realizaci záměru jeho společnosti (vybudování skladů), k němuž již nechal zpracovat nákladnou studii a další úkony nutné k podání dokumentace pro územní řízení. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách k tomu uvedl, že na předmětné lokalitě nebyl znám žádný investiční záměr, který by byl podpořen zpracováním územní studie či regulačního plánu, jak požaduje § 3 vyhlášky města Říčany č. 8/98. Podle zadání územního plánu nejsou podporovány nové výrobní areály. Byla tak navržena změna využití pozemků, přičemž s ohledem na geografickou blízkost Prahy bylo prověřováno využití pro vědecký park. V odůvodnění územního plánu je pak na straně 72 uvedeno, že již v zadání územního plánu byla vytýčena zásadní změna rozvoje ve prospěch kvalitativních ukazatelů, rovněž byly navrženy plochy VP jakožto soudobé a perspektivní plochy specifické zaměstnanosti. Tím územní plán reaguje na problémy k řešení v územních plánech obcí identifikované v územněanalytických podkladech Středočeského kraje (rozvoj technologických parků využívajících vysokou kvalifikaci obyvatel zejména v příměstském území hlavního města Prahy).

K tomu soud doplňuje, že podle § 3 vyhlášky města Říčany č. x musí být pro všechny souvislé volné (dosud nezastavěné) plochy větší než 4.000 m² určené k zástavbě zpracován podrobnější stupeň územněplánovací dokumentace, jímž je územní plán zóny nebo regulační plán. Podle bodu 3 obecně závazné vyhlášky města Říčany č. 1/2003 o závazných částech změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Říčany musí být pro všechny souvislé volné (dosud nezastavěné) plochy větší než 4.000 m² určené k zástavbě zpracován podrobnější stupeň územněplánovací dokumentace, jímž je regulační plán nebo urbanistická studie s regulačními podmínkami. U změnové plochy 1/138, do níž jsou zahrnuty pozemky navrhovatele, je stanovena podmínka, že funkční využití bude upřesněno dle schválené studie. Rozloha změnové plochy 1/138 přitom překračuje stanovený limit 4.000 m². Rozhodnutí o námitkách tedy vychází z toho, že využití sporné plochy dle předchozího územního plánu sídelního útvaru Říčany bylo vázáno na zpracování urbanistické studie nebo regulačního plánu, které ovšem ke dni rozhodování o námitkách nebyly registrovány. Z toho tedy plyne logický závěr, že ačkoliv územní plán sídelního útvaru Říčany vytvářel prostor pro široké využití pozemků v dané ploše, nebyly splněny jím předpokládané požadavky, které by utvářely konkrétní obsah regulace, a tedy i legitimní očekávání ve vztahu ke konkrétnímu způsobu využití pozemků. Dále odpůrce uvedl, že jedním z cílů nového územního plánu bylo nevymezovat nové výrobní areály (rozuměj areály, které doposud fakticky, nebo alespoň na úrovni územního rozhodnutí neexistují), takže využití dané plochy bylo prověřeno ve vztahu k technologickému parku jako plochy specifické zaměstnanosti. Takové odůvodnění rozhodnutí o námitkách je vystaveno na logických úvahách vycházejících z řádně zjištěných skutečností, přičemž odpůrce poukázal na konkrétní podklady, z nichž čerpal. I vzhledem k míře obecnosti uplatněné námitky považuje soud rozsah a hloubku odůvodnění rozhodnutí o námitkách za adekvátní, neboť z něho lze zjistit, z jakých důvodů odpůrce námitce nevyhověl. Rozhodnutí o námitkách nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Soud se neztotožňuje ani s tvrzením navrhovatele, že odpůrce o námitkách vůbec nerozhodl. Podle § 172 odst. 5 věty třetí a páté správního řádu rozhoduje o námitkách správní orgán, který vydává opatření obecné povahy (tedy zastupitelstvo obce, jak plyne z § 54 odst. 2 stavebního zákona), a rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.

V projednávané věci ze zápisu č. 14-06 z řádného zasedání Zastupitelstva města Říčany konaného dne 28. 5. 2014 plyne, že při tomto zasedání přijalo zastupitelstvo usnesení č. 14-06-001, kterým vydalo „podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v souladu s § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), za použití § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v souladu s § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, za použití § 171 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v souladu s § 35 odst. 2 a § 84 odst. 2 písm. x) [zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) – doplněno soudem] územní plán Říčan ve znění, které je obsahem příloh tohoto materiálu. Dokumentace obsahuje návrh (textovou a grafickou část) a odůvodnění (textovou a grafickou část).“

Na základě citovaného usnesení nelze mít žádné pochyby o tom, že opatření obecné povahy, jehož obsahem je územní plán i rozhodnutí o námitkách, bylo řádně vydáno. To ostatně nezpochybňuje ani navrhovatel. Má však za to, že tímto, ani jiným usnesením nebylo

rozhodnuto o námitkách, a proto toto rozhodnutí nebylo vůbec vydáno. Tento jeho závěr soud nesdílí. Z návrhu opatření obecné povahy, který byl předložen zastupitelstvu k projednání, plyne, že jeho přílohou č. 1 byl územní plán, přílohou č. 2 odůvodnění územního plánu a přílohami č. 3 až 6 rozhodnutí o námitkách s tím, že tyto přílohy jsou nedílnou součástí opatření obecné povahy. Usnesením zastupitelstva odpůrce č. 14-06-001 byl schválen právě text návrhu výroku opatření obecné povahy. Jestliže bylo řádně přijato usnesení, kterým bylo vydáno opatření obecné povahy obsahující územní plán, bylo současně rozhodnuto i o námitkách. Součástí opatření obecné povahy, kterým je vydáván územní plán, je totiž vedle samotného územního plánu též odůvodnění územního plánu a rozhodnutí o námitkách (to je součástí odůvodnění opatření obecné povahy). Společně s územním plánem jsou proto v rámci jednoho rozhodnutí zastupitelstva obce vydávána i jednotlivá rozhodnutí o námitkách. Pokud navrhovatelem zmiňovaná komentářová literatura hovoří o tom, že rozhodnutí o námitkách jsou samostatným výstupem činnosti orgánu veřejné správy a že jej nelze ztotožňovat s opatřením obecné povahy, je třeba tento závěr chápat tak, že jde o samostatný výstup z hlediska materiálního, nikoli však z hlediska formálního. Formální jednota musí být zachována již jen z potřeby eliminovat riziko vzniku protichůdných a vnitřně rozporných rozhodnutí zastupitelstva. Je totiž třeba vytvořit podmínky pro to, aby rozhodnutí o námitkách byla v souladu se samotným územním plánem.

Soud ve vztahu k této námitce uzavírá, že územní plán i rozhodnutí o námitkách jsou vydávána jedním usnesením zastupitelstva, kterým v daném případě bylo usnesení č. 14-06-001. Tato námitka proto není důvodná.

Návrhovým bodem, v němž navrhovatel dovozuje vadu řízení o vydání územního plánu z toho, že zastupitelstvo odpůrce v rozporu s § 54 odst. 2 stavebního zákona neověřilo před vydáním opatření obecné povahy soulad územního plánu s politikou územního rozvoje, územněplánovací dokumentací vydanou krajem, výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů, se soud nezabýval. Tento návrhový bod nebyl uplatněn v samotném návrhu na zahájení řízení, nýbrž nově až v replice ze dne 23. 7. 2017. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. nelze v případě, že návrh na zahájení řízení obsahuje alespoň jeden návrhový bod (tak tomu v nyní projednávané věci bylo), v dalším řízení návrh rozšiřovat o další návrhové body. Nový návrhový bod tak byl uplatněn nepřipustně.

Navrhovatel dále v návrhu obsáhle odůvodňuje, proč považuje opatření obecné povahy za neproporcionální. K tomu soud uvádí, že proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatel podal řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35). Jak soud uvedl již shora, navrhovatel námitky k návrhu územního plánu včas nepodal. Podal je až k prvnímu opakovanému veřejnému projednání upraveného návrhu územního plánu, přičemž úprava návrhu se netýkala způsobu využití plochy, do níž jsou zařazeny pozemky navrhovatele, ani regulativů platných v této ploše. Odpůrce se tak námitkami navrhovatele správně neměl vůbec zabývat. Odpůrce však byl k navrhovateli nanejvýš vstřícný a rozhodl o jeho námitkách podaných dne 17. 6. 2013 a své rozhodnutí odůvodnil. Za této situace se tedy musí námitkou neproporcionality územního plánu zabývat i soud, neboť součástí opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitce navrhovatele. Nejde o situaci, kdy by se soud jako první měl zabývat proporcionalitou územního plánu, neboť touto otázkou se již dříve zabýval odpůrce k námitce navrhovatele ze dne 17. 6. 2013.

Judikatura správních soudů vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. K této konstantní judikatuře je pak nutno přihlídnout jak v případě zpochybňovaného naplnění cílů územního plánování, tak v případě navrhovatelem tvrzeného neproporcionálního zásahu do jeho vlastnického práva. Jak v tomto ohledu plyne především z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“ Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.

Dále podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73, v procesu územního plánování „*jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet*“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito

a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. 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. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 – 103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012 – 53) rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 – 644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace. Vázanost předchozí územněplánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

Rovněž je třeba předeslat, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu dle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65, dále též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, a rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010 – 68).

Dále je třeba zdůraznit, že pokud by před nabytím účinnosti nového územního plánu bylo vydáno rozhodnutí o umístění staveb (územní rozhodnutí), které by vycházelo z územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí, pak by účinností nového územního plánu, s nímž je územní rozhodnutí v rozporu, své účinky nepozbylo. Jinými slovy řečeno, pokud by navrhovatel získal územní rozhodnutí na stavbu skladových hal, pak by přijetím nového územního plánu nebylo ve svých účincích nikterak dotčeno. Z podání navrhovatele vyplývá, že územní rozhodnutí na umístění skladovacích hal vydáno nebylo, nebyl zpracován ani regulační plán, resp. urbanistická studie s regulačními podmínkami.

Je třeba předeslat, že navrhovatel nabytí své vlastnické právo k pozemkům před rokem 2005 (viz výčet právních titulů uvedený ve výpisu z listu vlastnictví katastru nemovitostí; ke změně funkčního využití plochy, do níž jsou zařazeny tyto pozemky, došlo již v roce 2003 změnou č. 1 územního plánu sídelního útvaru), přičemž od roku 2012, kdy proběhlo první veřejné projednání návrhu územního plánu, mohl vědět, že se připravuje zpřísnění podmínek

pro novou výstavbu. Ostatně sám v červnu 2013 doručil odpůrci námitky, v nichž vyjádřil nesouhlas se zamýšlenou změnou územního plánu. Přesto až do vydání nového územního plánu nebyl s to opatřit si územní rozhodnutí na stavbu skladových hal, ačkoliv byl vlastníkem těchto pozemků 10 let, přičemž po tuto dobu na nich bylo možné umístit skladové haly. Pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Existence územního plánu sídelního útvaru Říčany, který zamýšlený projekt navrhovatele v zásadě umožňoval, mohla v obecné rovině založit navrhovateli „slabé“ legitimní očekávání, že jeho záměr bude povolen k realizaci. Legitimní očekávání je oslabeno tím, že samotný územní plán sídelního útvaru Říčany podmínil jakékoliv využití dané plochy zpracováním podrobnější územněplánovací dokumentace (regulačního plánu, urbanistické studie), která však nikdy zpracována nebyla. Dokumentaci zpracovanou v květnu 2013 společností I. s. r. o., kterou navrhovatel přiložil k návrhu, tvoří pouze situační výkres studie využití pozemků, jenž ovšem není uzpůsoben žádnému konkrétnímu záměru, pouze v něm jsou pozemky navrhovatele rozděleny na pás zeleně, zpevněné plochy dopravního charakteru a zbytkovou část určenou pro umístění stavby. Tvar této zbytkové části přitom vůbec neodpovídá žádné konkrétní stavbě. Dále je třeba doplnit, že soulad záměru s územním plánem je pouze jedním z hledisek, jimiž je záměr předložený do územního řízení poměřován. V územním řízení jsou zkoumány i jiné okruhy otázek, jejichž důsledkem může být, že územní rozhodnutí vydáno nebude, přestože je záměr v souladu s územním plánem. Zmíněné legitimní očekávání je tedy značně oslabeno, podmíněno splněním dalších předpokladů. Především však nepředstavuje důvod k zakonzervování poměrů. Princip legitimního očekávání nelze v procesu územního plánování vykládat jako právo na zachování *statu quo*. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územního plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování (viz rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 – 76). Princip legitimního očekávání nelze v oblasti územního plánování aplikovat stejným způsobem jako v klasickém správním řízení, a to mj. vzhledem ke značné diskreci, která náleží obci při utváření obsahu územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 Aos 2/2012 – 27, zejména body 38 a 39). Nelze pominout ani to, že v rámci pořizování nového územního plánu mohou být napraveny „omyly“ předchozí územněplánovací dokumentace. Vzhledem ke všem shora uvedeným skutečnostem nelze ve změně funkčního využití plochy, do níž jsou zahrnuty pozemky navrhovatele, spatřovat porušení zásady právní jistoty, které se navrhovatel dovolává.

Při aplikaci výše uvedených východisek na nyní projednávanou věc je třeba zdůraznit, že předchozí územněplánovací dokumentace (územní plán sídelního útvaru) podmiňovala jakékoliv využití pozemků navrhovatele, resp. plochy, do níž byly zahrnuty, zpracováním podrobnější územněplánovací dokumentace, kterou mělo být upřesněn i způsob jejího využití, jenž byl územním plánem sídelního útvaru Říčany vymezen široce. Tato podmínka nebyla po celou dobu platnosti územního plánu naplněna. Ačkoliv se navrhovatel snaží vyvolat zdání, že měl téměř kompletně připravenou dokumentaci pro územní rozhodnutí (takové tvrzení uvedl v návrhu na zrušení opatření obecné povahy), listina předložená navrhovatelem k návrhu (studie využití pozemků z května 2013) tomu nenasvědčuje, neboť jejím obsahem není ani přesné vymezení půdorysu budovy na pozemcích navrhovatele či vymezení účelu „navrhovaného objektu“, natož aby byla budova určena všemi parametry významnými z hlediska předmětu územního řízení (např. výškou, půdorysem, přesným umístěním na pozemku). Náklady na zpracování předložené studie využití pozemku se mohly pohybovat nanejvýš v řádu jednotek tisíc korun českých. Předložená územněplánovací informace o podmínkách využívání území vydaná Městským úřadem v Říčanech dne 12. 7. 2013 pak jen

zcela obecně popisuje podmínky pro využití ploch VP a DZ, v nichž jsou zařazeny pozemky navrhovatele. Jde toliko o interpretaci obsahu platného územního plánu sídelního útvaru Říčany, která se nevztahuje k žádnému konkrétnímu záměru. Soud se tedy ztotožňuje se závěrem odpůrce prezentovaným v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, že plocha, v níž byly zařazeny pozemky navrhovatele, nebyla užívána k záměru dle územního plánu sídelního útvaru a nebyl znám ani žádný konkrétní záměr směřující k takovému užívání. Ten nevykrytalizoval ani v průběhu pořizování nového územního plánu a řízení o vydání územního plánu. Své tvrzení, že má zpracovanou dokumentaci pro územní řízení k záměru spočívajícímu v umístění skladovacích objektů, navrhovatel neprokázal. Nejde ostatně o jediné nepodložené tvrzení obsažené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel v něm např. dále tvrdí, že jeho pozemky byly dotčeny změnou č. 2 územního plánu sídelního útvaru Říčany a zařazeny do plochy VN. Toto tvrzení ovšem není pravdivé, jak ostatně plyne i z navrhovatelem předložené územněplánovací informace, neboť jeho pozemky změnou č. 2 dotčeny nebyly a dle územního plánu sídelního útvaru, ve znění změny č. 2, byly součástí plochy VP.

V zadání územního plánu je ve vztahu k podmínkám pro vymezení rozvojových zastavitelných ploch pro výrobu a skladování uvedeno, že má být upřednostněno nové využití dnešních výrobních areálů a souborů, uvnitř zastavěného území města nemají být podporovány nové výrobní kapacity, což platí i pro okraj města, kde mají být jen udrženy stávající výrobní kapacity s možnou konverzí na nižší kategorie (viz část B4, body 2 a 7). Podnikatelská a komerční zóna při Kolovratské ulici má být zachována, západně při Říčanské ulici mají být navrženy plochy pro řemeslnické a podnikatelské aktivity. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje byly při schválení zadání územního plánu rovněž teprve ve fázi zadání. V odůvodnění schváleného územního plánu je pak uvedeno, že požadavky zadání územního plánu byly naplněny mj. převedením veškeré výroby z vnitřního města i místních částí na kvalitativně jiné využití (komerční, technologické parky či smíšené plochy). Dále je na straně 72 uvedeno, že plochy VP byly vymezeny jakožto soudobé a perspektivní plochy specifické zaměstnanosti, čímž územní plán řeší problémy identifikované v územněanalytických podkladech Středočeského kraje (v příměstském území hlavního města Prahy žijí obyvatelé s vysokou kvalifikací, jež má být využita právě v technologických parcích).

Ze zadání územního plánu je zřejmé, že nový územní plán má sledovat několik základních linií, jimiž je podpora životního prostředí, zkvalitňování obytných funkcí území a omezení zatížení vyvolaného výrobními provozy a skladovacími areály. Za účelem naplnění posledně uvedeného nemají být v zastavěném území města vymezovány nové výrobní areály a ty stávající (tedy fakticky existující, nikoliv pouze vymezené v předchozí územněplánovací dokumentaci) mají být převedeny do jiných kategorií (drobná řemeslná výroba apod.). Celkově lze tedy trend zřetelně ohlášený zadáním nového územního plánu vymezit jako posun k „lehčím“ aktivitám, které méně zatěžují životní prostředí a obtěžují obyvatele města, a modernizaci. Současně byla stanovena zásada, která byla téměř zcela naplněna, aby byla respektována vydaná územní rozhodnutí. Navrhovatel mohl po dobu téměř 10 let, kdy vlastnil předmětné pozemky a kdy tyto byly teoreticky způsobilé k zastavění skladovacími halami, svůj záměr realizovat. Po celou tuto dobu nicméně příprava záměru nepokročila dále než ke zpracování studie využití pozemků (k jejímu hodnocení ze strany soudu viz výše). Navrhovatel se v průběhu řízení o vydání územního plánu domáhal zachování možnosti realizovat jeho podnikatelský záměr (skladovací haly), ovšem příprava tohoto podnikatelského záměru byla i po téměř 10 letech zcela na začátku (toliko na úrovni studie

využití pozemků, v níž absentoval jakýkoliv návrh jednotlivých staveb). Soukromý zájem navrhovatele jakožto vlastníka pozemků na jejich využití tak byl artikulován značně nepřesvědčivě a nebyl podložen žádnou dokumentací, které by měl být přiložen větší význam (studie využití pozemků ani územněplánovací informace takovými podklady nejsou – k tomu viz výše). Rozhodně tak nejde o případ, kdy by přijetím nového územního plánu byl zmařen již připravený konkrétní záměr (ve fázi zpracované dokumentace pro územní řízení). Ostatně o jakési nezralosti záměru navrhovatele svědčí i to, že návrh na zrušení opatření obecné povahy podal k soudu až v závěru zákonem stanovené tříleté lhůty, nikoliv již bezprostředně po jeho vydání v roce 2014. Navrhovatel nemá právo na zachování *statu quo*, pokud sám byl po dobu několika let (téměř 10) pasivní a nečinil žádné konkrétní kroky směřující k umístění záměru, pro nějž měl, jak sám uvedl, předmětné pozemky pořídit. Tvzení odpůrce obsažené v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, že na daných pozemcích nebyl znám žádný konkrétní záměr, je zcela správné.

Záměr odpůrce „odlehčit“ (ve výše uvedeném smyslu) území a vytvořit podmínky pro modernizaci ekonomických aktivit v něm je nepochybně legitimní a sleduje veřejný zájem. Vymezení plochy VP je pak způsobilé tohoto cíle dosáhnout, přičemž jde o prostředek mírný, neboť ponechává pozemky navrhovatele v zastavitelné ploše, přičemž stavby, které v ní lze realizovat, umožňují jejich využití k podnikání. Pozemky navrhovatele tak lze nadále užít k výkonu hospodářské činnosti (podnikání) v oblasti výzkumu, vývoje a inovací. Je ve veřejném zájmu, aby v sídle nacházejícím se v bezprostřední blízkosti hlavního města, v němž se z toho důvodu koncentruje nadprůměrné množství vysoce kvalifikovaných obyvatel, byly vytvořeny pracovní příležitosti specifické pro pracovníky s vysokou kvalifikací, a to tím spíše, že je v něm dostatek ploch pro tvorbu pracovních příležitostí pro obyvatele s nízkou či střední kvalifikací. V tomto směru jde o posílení slabých stránek města, které právě z důvodu blízkosti velké aglomerace chronicky trpí deficitem pracovních míst v tzv. vědomostní ekonomice. Dosavadní rozsah přípustných způsobů využití ploch VP (dle územního plánu sídelního útvaru Říčany) nebyl nadále udržitelný, neboť vedl k přílišné homogenizaci těchto ploch, skýtal přílišný prostor pro volbu konkrétního způsobu využití pozemku a definitivní stanovení funkčního určení ploch odkládal do podrobnějších nástrojů územního plánování (regulační plán, urbanistická studie). Cíle formulované zadáním územního plánu nebylo možné dosáhnout jinak než větší diverzifikací jednotlivých způsobů využití pozemků do několika dílčích typů ploch výroby a skladování (VL, VD, VP, VZ). Zařazení pozemků navrhovatele do plochy VP je pak pochopitelné z toho hlediska, že jde o plochu doposud zcela nezastavěnou, fakticky součást zemědělského půdního fondu, takže pokud ze strany vlastníků pozemků zařazených do této plochy nebude zájem na jejich využití způsobem předvídaným pro tuto plochu, zůstanou pozemky nadále součástí zemědělského půdního fondu. Jde tedy současně o nástroj k ochraně zemědělského půdního fondu, aby z něho nebyly odnímány pozemky za účelem jejich zastavění „běžnými“ stavbami výroby a skladování, na jejichž rozšiřování není veřejný zájem (to je výslovně potvrzeno v zadání územního plánu i územním plánem samotným), nýbrž toliko za účelem realizace staveb k plnění ekonomicky i společensky vysoce přínosných činností.

Soud tedy shrnuje, že zahrnutí pozemků navrhovatele do plochy VP sleduje legitimní cíl, jenž je ve veřejném zájmu, jde o zásah do vlastnického práva, jenž je s to tohoto cíle dosáhnout, jedná se o opatření nezbytné k dosažení cíle. Zásah současně ve značné míře šetří vlastnické právo navrhovatele, jelikož pozemek lze nadále zastavět a využít k podnikání. Nejedná se o opatření svévolné, neboť jednak sleduje legitimní cíl, jednak vychází ze skutečnosti, že pozemky navrhovatele nebyly využívány způsobem, který pro ně předvídal

předchozí územní plán, přičemž nic nenasvědčovalo tomu, že navrhovatel na nich skutečně připravuje realizaci konkrétního svého záměru. Změna funkčního určení pozemků navrhovatele tak není v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, kritériem minimalizace zásahů a zákazu libovůle.

Úkoly a cíle územního plánování stanovení v § 18 odst. 2 a § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona byly dle soudu dosaženy. Cíl spočívající v dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území nelze chápat tak, že je třeba dát v plném rozsahu průchod soukromým zájmům vlastníků pozemků. Územní plánování je soustavnou a především komplexní činností, která sama o sobě je ve veřejném zájmu. Jeho úkolem je omezit soukromé aktivity, jež neodpovídají veřejnému zájmu na harmonickém rozvoji území (rozšiřování zástavby volné krajiny společensky nepřínosnými stavbami), a naopak vytvořit podmínky pro uspokojování potřeb obyvatel, které doposud nejsou v území dostatečně akcentovány (pracovní příležitosti pro vysoce kvalifikované obyvatele). Je tedy samotnou podstatou územního plánování, že soukromé zájmy, které nejsou v souladu s jednotlivými veřejnými zájmy na rozvoji území obce, se nemohou prosadit.

Soud neshledal nezákonnost ani v tom, že název funkční plochy VP (výroba a skladování – technologický park) je vnitřně rozporný s vymezením přípustného funkčního užití plochy, neboť umístění staveb pro skladování je v této ploše vyloučeno. Předně je třeba zdůraznit, že v ploše není zakázáno umístit stavbu, která bude zcela nebo zčásti sloužit jako sklad. I s činností technologických parků a vědeckých center, popř. podnikatelských inkubátorů může být spojena významnější potřeba skladovat materiál užívaný těmito subjekty pro jejich činnost, resp. materiál vznikající v důsledku jejich činnosti. Skladovací prostor pak nepochybně může být součástí (ovšem podružného významu) komplexu budov sloužících k hlavnímu či přípustnému využití plochy VP. Užití slova „skladování“ v názvu ploch VP tedy není zavádějící, tudíž ani rozporné s vymezením podmínek využití plochy. Především však jediný normativní význam mají právě vymezené podmínky užívání plochy a podmínky prostorového uspořádání, nikoliv název plochy. I kdyby dal soud navrhovateli za pravdu, že existuje rozpor mezi názvem plochy VP a podmínkami jejího využití, nevedl by k nezákonnosti této části územního plánu, neboť samotný název plochy nemá vlastní normativní charakter, ten je naplňován toliko vymezenými podmínkami využití ploch. K právně relevantnímu rozporu tedy nedochází. Lze ostatně akceptovat i vysvětlení odpůrce podané v jeho vyjádření k návrhu navrhovatele, že vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, obsahuje přehled jednotlivých ploch, přičemž plocha VP, jak je její obsah vymezen územním plánem, má z tohoto výčtu ploch nejbližší právě k plochám výroby a skladování (§ 11 vyhlášky).

Navrhovatel dále namítá, že je diskriminován oproti vlastníkům pozemků zařazených do plochy VD bezprostředně přiléhající k pozemní komunikaci č. III/33312, k níž je navíc třeba vybudovat novou přístupovou komunikaci napojující plochu na přiléhající silnici III. třídy. Navrhovatel tuto plochu konkrétněji neoznačil, např. uvedením parcelního čísla alespoň jednoho pozemku, jenž je součástí plochy. K silnici č. III/33312 totiž přiléhají dvě plochy VD, přičemž obě byly v územním plánu sídelního útvaru Říčany evidovány jako plochy PA. V replice pak navrhovatel upřesnil, že jde o funkční plochu, k níž je přivedena nově vymezená pozemní komunikace (viz žlutobílá linie mezi plochou VD a OS, napojená na komunikaci III/33312). Na základě tohoto upřesnění pak soud dovodil, že navrhovatel má na mysli plochu, do které je zařazen především pozemek p. č. x, jenž byl původně součástí

plochy PA a v napadeném opatření obecné povahy je součástí plochy VD. Právě naproti této ploše se přes navrženou pozemní komunikaci na pozemku p. č. x a x (žlutobílá linie) nachází plocha OS (pozemky p. č. st x a x a další). V okolí další plochy VD, která se nachází rovněž u silnice č. III/33312 (pozemek p. č. st. x a od něho severně probíhající část pozemku p. č. x), se žádná plocha OS oddělená žlutobílou linií nenachází.

Poté, co soud vyjasnil, kterou konkrétní plochu VD má navrhovatel na mysli, dospěl k závěru, že nemůže přisvědčit tvrzení navrhovatele, že je diskriminován. V první řadě je třeba poukázat na to, že na pozemcích navrhovatele doposud nestojí žádná stavba, pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu. Realizaci jakéhokoliv záměru na pozemcích navrhovatele a v celé ploše VP, kam jsou pozemky zařazeny, by bylo možné označit za stavbu „na zelené louce“. Naproti tomu pozemky zařazené do plochy VD bezprostředně přiléhající k pozemní komunikaci (p. č. x a další) byly již před zahájením procesu pořizování nového územního plánu využívány k obchodním a průmyslovým aktivitám (deponie písku, šterku a zeminy, skládka stavebních hmot, betonárna Z., navazující areál společnosti J. Olomouc a. s.). Jde tedy o průmyslový areál, minimálně ve stavu tzv. brownfield. Ostatně zmíněná plocha není nově navrženou plochou VD, nýbrž stávající plochou VD (viz legendu hlavního výkresu územního plánu a tmavší odstín šedé barvy, kterou je plocha vybarvena v tomto výkresu). Výchozí stav obou ploch je tedy diametrálně odlišný, navrhovatel a vlastníci pozemků zahrnutých do plochy VD se nenachází ve stejné výchozí situaci. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách ostatně uvedl, že dle zadání územního plánu nemají být vymezovány nové výrobní areály, tedy takové, které ještě reálně neexistují, což je právě případ plochy, do které jsou zařazeny pozemky navrhovatele, nikoliv však plochy VD přiléhající k silnici č. III/33312, na kterou navrhovatel poukazuje. Rozdílné zacházení ve vztahu k oběma plochám je tedy racionálně odůvodněno.

Navrhovatel dále napadl i přiměřenost podmínek prostorového uspořádání ploch VP, tj. limitaci zastavěné plochy na 500 m², minimální podíl zeleně 30 % a maximální výšku staveb 9 m. Soud nepovažuje tyto regulativy za nepřiměřené, neboť jsou specificky uzpůsobeny pro hlavní využití plochy VP. Je třeba poukázat na to, že maximální zastavěná plocha jedním objektem o rozloze 500 m² nevyjadřuje maximální míru zastavěnosti stavebního pozemku, neboť ta činí 70 % (zbývajících 30 % je minimální podíl zeleně). Na jednom stavebním pozemku tak může být umístěno několik budov o rozloze do 500 m², což je způsob zástavby typický pro technologické parky, v nichž sídlí několik společností zabývajících se výzkumem a vývojem, nebo pro vysokoškolská pracoviště (kampus). Nejde nadto ani o limit absolutní, neboť tato podmínka prostorového uspořádání se nepoužije v případě, že je zvoleno pavilonové uspořádání, které je obecně preferováno. Pro tento případ není maximální plocha zastavěnosti jedním objektem stanovena vůbec, jediným limitem je dodržení minimálního podílu zeleně. Závaznost zmíněného limitu je tedy jen relativní. Soud nepovažuje za problematické ani užití pojmu „zastavěná plocha pozemku“, neboť územní plán sám obsahuje definici tohoto pojmu na str. 40 (část 6, kapitola 6.1, bod A), a to odkazem na § 2 odst. 7 stavebního zákona. Skutečnost, že uvedená legální definice může být odbornou veřejností vnímána jako neurčitá, nejednoznačná, neznamená, že by ji nebylo možno aplikovat a užívat v územněplánovacích dokumentacích. Je na orgánech aplikujících územní plán, aby se vypořádaly se správností výkladu daného pojmu.

Koeficient minimálního podílu zeleně vychází z toho, že hlavní ideou nového územního plánu je utvářet další rozvoj sídla jako „města zeleně“. Jde navíc o oblast nacházející se na samém západním okraji města, která bezprostředně přechází do volné

krajiny. Je proto pochopitelné, že právě za účelem vytvoření předpokladů pro harmonický přechod zástavby ve volnou krajinu je požadován relativně vyšší minimální podíl zeleně. Ani regulativ maximální výšky staveb nepovažuje soud za excesivní, rovněž odpovídá tomu, že jde o zástavbu na okraji zastavěného území, na přechodu do volné krajiny. Ostatně jak plyne z navrhovatelem předložené územněplánovací informace ze dne 12. 7. 2013, v ploše VP dle územního plánu sídelního útvaru Říčany, ve znění 2. změny, bylo možné umístit do této plochy toliko stavby o dvou nadzemních podlažích, přičemž koeficient zastavěné plochy činil 30 % (max. % zastavěnosti pozemku objektem). Napadené opatření obecné povahy tyto regulativy paradoxně mění ve prospěch větší zastavěnosti. Soud se neztotožňuje s navrhovatelem, že kombinace podmínek prostorového uspořádání nasvědčuje tomu, že skutečným záměrem odpůrce bylo vyloučit jakoukoliv zástavbu na pozemcích navrhovatele.

Celý komplex námitek souvisejících s proporcionalitou řešení přijatého územním plánem, pokud jde o způsob a podmínky využití pozemků navrhovatele, je nedůvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uzavírá, že navrhovatel nebyl zkrácen na vlastnickém právu k pozemkům, svobodě podnikání ani na právu na spravedlivý proces. Vzhledem k tomu, že soud shledal všechny návrhové body nedůvodnými, návrh v plném rozsahu zamítl.

Soud rozhodl o návrhu bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci vyslovili s takovým postupem soudu implicitní souhlas.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. V řízení byl plně procesně úspěšný odpůrce, jemuž však podle obsahu spisu žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud tedy rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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). 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.

V Praze dne 6. října 2017

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.