



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **navrhovatele: C. I., s. r. o.**, se sídlem N. s., P., zastoupeného Mgr. Martou Fišnerovou, advokátkou se sídlem Ovocný trh 573/12, Praha 1, proti **odpůrci: město Říčany**, se sídlem Masarykovo nám. 53/40, Říčany, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 28. 5. 2014, čj. 67879/2011-MURI/OUPRR/493 - územní plán města Říčany,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územní plán města Říčany vydaný usnesením zastupitelstva města Říčany dne 28. 5. 2014 pod čj. 67879/2011-MURI/OUPRR/493, **s e** v části přílohy č. 2, bodu 3.3.2.1 Nadřazený komunikační systém (dálnice, SOKP, silnice I., II. a III. třídy), podmínky ve znění: „výstavbou R1 (SOKP) je zásadně podmíněn i rozvoj lokality RP Interier“, **o d m í t á**.
- II. Opatření obecné povahy – územní plán města Říčany vydaný usnesením zastupitelstva města Říčany dne 28. 5. 2014 pod čj. 67879/2011-MURI/OUPRR/493, **s e dnem právní moci tohoto rozsudku z r u š u j e** v tomto rozsahu:
 - (i) na str. 110 textové části, v části 11.2, bodu 17, se ve větě „Podkladem pro řešení bude schválená dopravní studie.“ zrušuje slovo „schválená“;
 - (ii) na str. 110 textové části, v části 11.2, bodu 17, se zrušuje věta „Nebudou umístována nová logistická centra z důvodů obratu nákladové dopravy.“
- III. Ve zbývajících částech **s e návrh z a m í t á**.
- IV. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Navrhovatel se návrhem podle dílu sedmého hlavy druhé části třetí zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným ke zdejšímu soudu, domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy (územního plánu), a to jednak v části přílohy č. 2 (obsahující odůvodnění), bodu 3.3.2.1 „Nadřazený komunikační systém (dálnice, SOKP, silnice I., II. a III. třídy)“, a to konkrétně podmínky „výstavbou R1 (SOKP) je zásadně podmíněn i rozvoj lokality RP Interier“, a jednak přílohy č. 1 (obsahující textovou část), části 11.2 „Zadání regulačních plánů pro jednotlivé lokality“, bodu 17 Zadání regulačního plánu lokalita „Komerční zóna Interier“, a to konkrétně podmínek (i) „Podkladem pro řešení bude schválená dopravní studie“ a (ii) „Nebudou umístována nová logistická centra z důvodu obratu nákladové dopravy“.

Jak navrhovatel předeslal, je vlastníkem pozemků nacházejících se v k. ú. Říčany u Prahy zapsaných na LV X, které leží na místě bývalého areálu „Interiéru“ v průmyslové zóně Říčany (dále též „areál“). Výstavba areálu je regulována napadeným územním plánem, který pro území areálu stanoví mimo jiné podmínku zpracování regulačního plánu na žádost dle § 66 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb., a vymezuje zadání pro takový regulační plán. V tomto zadání se pak mimo jiné uvádí, že podkladem pro vydání regulačního plánu bude schválená dopravní studie a že v daném areálu nebudou umístována nová logistická centra. V odůvodnění územního plánu je dále uvedeno, že „výstavbou R1 (SOKP) je zásadně podmíněn i rozvoj lokality RP Interier“. Přestože jsou dle navrhovatele citovaná ustanovení územního plánu nezákonná, nechal v zájmu zachování dobrých vztahů s odpůrcem na své náklady vypracovat Zastavovací studii jihovýchodní části areálu „Interier Říčany“, jejíž součástí je i Studie dopravního napojení areálu „Interier Říčany“ (dále též „dopravní studie“). Ta byla předložena odpůrci ke schválení již 10. 1. 2017, aniž by se jí však do dne podání návrhu kdokoliv konkrétně zabýval. Ke své legitimaci navrhovatel dodal, že jako vlastník daných pozemků byl napadenými ustanoveními územního plánu zkrácen na svém vlastnickém právu a právu na svobodné podnikání. Je přesvědčen, že jeho stavební záměr v areálu není v rozporu s veřejnými zájmy ani cíli územního plánování a měl by dostat šanci, aby jeho žádost o vydání regulačního plánu byla řádně projednána.

II. Obsah návrhu

Navrhovatel předně namítá, že podmínka zpracování regulačního plánu pro území areálu na základě „schválené dopravní studie“ je zásadním překročením zákonných pravomocí obce, která zde svou pravomoc může dle čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny uplatňovat pouze v mezích zákona. Územní plán navíc obec vydává jako opatření obecné povahy, přičemž ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu potvrdila, že to nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Stavební zákon v § 66 odst. 3 konkrétně stanoví veškeré náležitosti a přílohy žádosti o vydání regulačního plánu. Zadání regulačního plánu však v dané věci jako jednu z podmínek žádosti vyžaduje i doložení schválené dopravní studie. Z textu zadání není sice zcela zřejmé, kým by taková studie měla být schválena, avšak odpůrce si tuto podmínku vykládá tak, že se jedná o

studii odsouhlasenou jeho zastupitelstvem. Podle navrhovatele však dopravní studie podléhající schválení není součástí zákonem vyžadované dokumentace. Daný požadavek tedy nejen, že zcela nepřipustně rozšiřuje pravomoci obce zasahovat do územního plánování, ale navíc tím v případě nečinnosti zastupitelstva fakticky znemožňuje podání žádosti o schválení regulačního plánu. K tomu navrhovatel dodal, že zastupitelstvo odpůrce nepochybně hodlá tuto „zdržovací taktiku“ plně využít, přičemž proti nečinnosti samosprávného orgánu nemá jakoukoliv právem předvídanou ochranu. Dodatečná povinnost předložení schválené dopravní studie pak nemá být součástí zadání regulačního plánu ani z formálních důvodů. Účelem zadání je totiž konkretizace podmínek využití území v rámci územního plánování, nikoliv doplňování podmínek znesnadňujících jeho zpracování. Aniž by navrhovatel indikoval, že by měl v úmyslu využívat areál jako místo určené převážně pro logistiku či skladování, ve vztahu ke globálnímu zákazu umisťování logistických center v daném areálu dále upozorňuje, že tento zákaz je zcela nad rámec územního plánu, který žádné obdobné omezení v této průmyslové zóně neuvádí. Stanovení takové zásadní podmínky nemůže být součástí zadání regulačního plánu, nejedná se o požadavky na konkretizaci podmínek výstavby pro účely prováděcího dokumentu (regulačního plánu), ale specifický zákaz předem vymezující obsah regulačního plánu v rozsahu, který právní předpisy nedovolují.

Dále navrhovatel upozornil na to, že napadené části územního plánu jsou nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti. Zdůraznil, že územní plány zásadním způsobem zasahují do vlastnického práva, a musí tedy na ně být kladeny zvýšené nároky, aby adresáti příkazů a zákazů jasně věděli, jak se mají chovat. S odkazem na rozsudek sp. zn. 1 As 163/2015 dále poukázal na to, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je srozumitelnost územních plánů jedním ze základních požadavků, který, pokud není splněn, způsobuje jejich nepřezkoumatelnost. Podle navrhovatele jsou napadaná ustanovení formulována nekonkrétně, a jsou tudíž nesrozumitelná. U podmínky předložení schválené dopravní studie nelze dovodit, jaká konkrétní osoba či orgán by měl studii schválit, procedura, kterou by ke schválení mělo dojít, ani co vlastně vůbec je dopravní studie, co musí obsahovat a jaká formální kritéria a věcné podmínky musí splňovat, aby schválení přicházelo v úvahu. U obecného zákazu umisťování logistických center upozornil navrhovatel zejména na neurčitost samotného pojmu, který není jakkoliv blíže vymezen právními předpisy ani samotným územním plánem. Podle navrhovatele musí být tento zákaz významně zasahující do jeho práv konkretizovaný, zejména s ohledem na to, že není stanoven v plochách pro bydlení, ale v plochách určených pro komerční využití a výrobu. Ve vztahu k podmíněnému „rozvoje“ areálu výstavbou Silničního okruhu kolem Prahy R1 (dále též „SOKP“) navrhovatel upozornil na naprostou vágnost, která může znamenat fakticky plošný zákaz jakékoliv stavební činnosti v areálu. Není navíc vůbec zřejmé, jakým způsobem by se měla tato podmínka v praxi realizovat, ani o jaké požadavky výstavby SOKP se má jednat. Navrhovatel pak v návaznosti na to namítl též nepřezkoumatelnost napadených částí územního plánu z důvodu absence odůvodnění. Odůvodnění územního plánu jako nástroje výrazně zasahujícího do základních práv musí být detailní a nepostačí prostý odkaz na jakýkoliv veřejný zájem bez vysvětlení, jak by byl při absenci příslušného výroku ohrožen. Ani jedno z napadených ustanovení není dostatečně odůvodněno. Navrhovatel si je vědom, že v územním plánu a zadání regulačního plánu jsou uvedeny strohé odkazy na obrat nákladní dopravy, vhodné dopravní řešení a obecné zmínky týkající se dopravní situace v Říčanech. Takové „odůvodnění“ bez vysvětlení hlavních dopravních problémů, stávajících i očekávaných, ale nedává možnost posoudit, do

jaké míry je veřejný zájem výstavbou v areálu skutečně ohrožen, ani neumožňuje z příslušných předpokladů vyjít při zpracování návrhu regulačního plánu. Nedostatek odůvodnění je pak zjevný zejména s ohledem na zásadní omezení, která pro navrhovatele napadená ustanovení znamenají. Navrhovatel poukázal i na nelogičnost paralelního stanovení všech řešených podmínek. Odpůrce totiž požaduje zpracování dopravní studie, kterou by se mělo zjistit, jaký dopad by měla výstavba ve vymezené průmyslové zóně na okolní dopravu, a současně zakazuje logistickou výstavbu a omezuje rozvoj areálu, přestože výsledky dopravní studie nezná.

V neposlední řadě pak navrhovatel namítl, že vzhledem k tomu, že územní plán omezuje vlastnická i jiná práva vlastníků dotčených pozemků, musí v něm zvolené podmínky splňovat požadavek proporcionality, což plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Požadavek na předložení schválené dopravní studie směřuje k regulaci dopravy v okolí místa plánované výstavby, což je jistě zcela legitimní, avšak zákon k zohlednění této otázky při vydávání regulačních plánů výslovně stanoví jiné nástroje (stanovisko dotčeného orgánu a údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu). Ty zcela postačují k prověření dopadů záměru v oblasti dopravy a spolu současně dokáží pokrýt vše, co může dopravní studie přinést. V případě nákladného a časově náročného opatření nad rámec zákona, které se týká otázky komplexně řešené zákonem jinak, nemůže být naplněno kritérium subsidiarity, vhodnosti ani minimalizace zásahů. Za nepřiměřený pak navrhovatel považuje i plošný zákaz výstavby logistických center a obecné omezení „rozvoje“ areálu v návaznosti na stavbu SOKP. V této souvislosti poukázal na zcela zásadní omezení, která pro něj mohou uvedené podmínky znamenat, a to v situaci, kdy podle samotného zadání regulačního plánu jsou plochy v areálu výslovně určeny pro výrobu, skladování a dopravní infrastrukturu, přičemž v těsné blízkosti areálu jsou též umístěny skladové a logistické areály, což by mohlo též představovat i nastavení rozdílných podmínek pro jednotlivé subjekty, a tedy diskriminaci navrhovatele. Závěrem pak navrhovatel poukázal i na výsledky dopravní studie, dle kterých by doprava generovaná novou zástavbou v daném areálu neměla mít zásadní vliv na celkovou dopravní situaci v Říčanech a okolí (nabízejí i řešení, která nejsou podmíněna stavbou SOKP).

III. Obsah vyjádření odpůrce

Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Ve svém vyjádření předně poukázal na to, že navrhovatel nepodal v procesu pořizování územního plánu námitky, které by brojily proti nyní napadeným částem. Jestliže se u něj změnila situace nebo postoj k těmto částem územního plánu, nemůže to být důvodem pro jeho zrušení. Pokud jde o podmínku výstavby SOKP, odpůrce uvádí, že Říčany jsou silně zatíženy automobilovou dopravou, včetně tranzitní, a to se všemi negativními důsledky pro dopravní situaci ve městě i stav životního prostředí. Je proto logické a v souladu se základními principy územního plánování, je-li výstavba vyvolávající další podstatné navýšení dopravy podmíněna stavbou SOKP, jehož realizace povede k zásadnímu snížení tranzitní dopravy. Po realizaci SOKP (a souvisejícím poklesu dopravy) by nárůst dopravy v důsledku výstavby v lokalitě Interiér neměl představovat výrazné zhoršení situace. Navrhovatel se navíc sám zavázal realizovat stavby v daném místě po výstavbě SOKP, k čemuž odpůrce poukázal na Dohodu o vzájemné spolupráci a společném postupu při revitalizaci bývalého areálu Interiéru na území města Říčany [č. 166/2012/SOS (dále též „dohoda o vzájemné spolupráci“)]. Pokud jde o související námitku

nepřezkoumatelnosti, daná podmíněnost je zřejmá, přičemž za rozvoj areálu jistě nemůže být považována rekonstrukce stávajících objektů či jiná obdobná stavební činnost, ale jedná se o jeho případné rozšíření či navýšení kapacity. K návrhu na zrušení podmínek týkajících se předložení schválené dopravní studie a neumisťování nových logistických center pak odpůrce uvedl, že návrh primárně nebrojí proti tomu, že podkladem pro řešení dopravní infrastruktury bude dopravní studie, což plyne i z výše zmíněné dohody o vzájemné spolupráci. Dokumenty, na které v této souvislosti navrhovatel odkazuje, nemohou nikterak dopravní studii nahradit. Mohou být podkladem pro zpracování studie, případně hotová studie může posloužit k lepšímu posouzení dotčených orgánů při vydávání stanovisek. Nepostačují však k prověření dopadů záměru v oblasti dopravy a nedokáží pokrýt vše, co může přinést dopravní studie. Ta by měla být schválena odpůrcem (zastupitelstvem), aby bylo zřejmé, že plní účel, pro který má být jako podklad regulačního plánu zpracována, tj. bude řádně zohledňovat stávající i budoucí vytižení lokality dopravou a její napojení na stávající dopravní systém. Podle odpůrce není důvodu ke zrušení uvedené části opatření obecné povahy, nicméně v případě, že by soud došel k opačnému závěru, potom by měl vyhovět návrhu pouze v části týkající se schvalování dané studie, tj. zrušit pouze slovo „schválené“. K regulativu týkajícímu se neumisťování nových logistických center odpůrce uvádí, že sporné zadání vychází z toho, co má regulační plán obsahovat. Jestliže regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, potom je zřejmé, že i zadání regulačního plánu musí obsahovat podrobnější podmínky pro využití území. Jestliže se regulační plán zpracovává na jiné (větší) úrovni podrobnosti než územní plán, potom je zřejmé, že i jeho zadání stanoví další (podrobnější) podmínky využití území oproti obecné úpravě v územním plánu.

Podle odpůrce je lichá i námitka, podle níž jde uvedený zákaz nad rámec územního plánu. Je právě účelem regulačního plánu (v prvotní fázi jeho zadání), aby stanovoval další specifikaci využití oproti územnímu plánu, a kdyby tak nečinil, pozbyl by smyslu. Podle odpůrce je právě obsahem územního a na něj navazujícího regulačního plánu stanovit podmínky funkčního využití území a další podmínky využití. V daném případě byla stanovena další podmínka týkající se funkčního využití území, a to neumisťování nových logistických center z důvodů obratu nákladní dopravy. Odpůrce zopakoval, že je nadměrně zatížen silniční dopravou, a tedy je žádoucí omezit umisťování nových velkých zdrojů dopravy, zvláště kamionové, tedy i omezit výstavbu nových logistických center, s nimiž je spojen nárůst kamionové dopravy. Stávající logistické využití je možné, nicméně územní plán omezuje vznik nových logistických center. Tento požadavek je zcela v souladu s úkoly územního plánování dle stavebního zákona. Daná lokalita je navíc blízka centru a umístění nového logistického centra by vedlo k nárůstu silniční dopravy přes město. K námitce ohledně nelogičnosti paralelního stanovení obou podmínek pak odpůrce uvádí, že i přes zákaz výstavby nových logistických center se očekává zejména při dalším využití a rozvoji daného území výrazný nárůst dopravy. Proto je žádoucí, aby podkladem pro regulační plán byla dopravní studie zabývající se řešením dopravy v lokalitě. Ve vztahu k navrhovatelem zmiňované neproporcionalitě této části územního plánu pak odpůrce uvedl, že důvody pro stanovení daného zákazu jsou z územního plánu zřejmé a zákazu výstavby nových logistických center v daném území nelze dosáhnout jinak, než jeho stanovením v územně plánovací dokumentaci. Je přitom naopak zcela logické, že tento zákaz není stanoven v plochách bydlení (kde je jejich umístění obecně nepřipustné), ale jedná se právě o konkretizaci přípustného (nepřipustného) využití ploch určených pro komerční využití. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost (nesrozumitelnost) této části územního plánu, je daná

podmínka zcela jasná a zřejmá, přičemž pojem „logistické centrum“ je pojmem obecně užívaným a užívají jej (jak uvádí i navrhovatel) i právní předpisy. Závěrem pak odpůrce upozornil na opožděnost podaného návrhu. Územní plán odpůrce nabyl účinnosti dne 14. 6. 2014, ale návrh byl v dané věci dle aplikace infoSoud podán až 15. 6. 2017.

IV. Replika navrhovatele

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel poukázal předně na to, že přes údaje uveřejněné Ministerstvem spravedlnosti řízení v dané věci bylo zahájeno podáním návrhu již dne 14. 6. 2017. Ve vztahu k odpůrcem zmiňované nečinnosti navrhovatel uvedl, že vynaložil významné investice na koupi a následný rozvoj areálu a i z tohoto důvodu ke komunikaci s odpůrcem přistupoval vždy velice aktivně a vstřícně. Důvodem aktuálních kroků je pouze snaha odpůrce účelově a v rozporu s právními předpisy zabránit jakékoliv výstavbě v areálu blokací projednání dopravní studie, jejímž schválením odpůrce podmiňuje nejen projednání, ale i samotné podání žádosti o schválení regulačního plánu. Navrhovatel připustil, že v rámci projednávání územního plánu nepředložil včas námitky a připomínky k jeho návrhu (byly podány jeden den po lhůtě a nebylo k nim proto přihlíženo). Snaha navrhovatele se s odpůrcem na možnostech dalšího rozvoje areálu primárně dohodnout vyústila v uzavření shora zmíněné dohody o vzájemné spolupráci, která sice stanoví povinnosti a omezení prakticky výhradně na straně navrhovatele, avšak i přesto z ní jasně plyne, že s odpůrcem byly projednány i konkrétní podmínky další výstavby a byl i specifikován její konkrétní záměr, přičemž odpůrce navrhovateli možnost takovou výstavbu provádět v určitém rozsahu a za určitých podmínek přislíbil. Ustanovení zmíněné dohody předpokládají nejen rekonstrukci stávajících objektů či výstavbu nových objektů na místě těch stávajících, ale i výstavbu nových objektů na místech dosud nezastavěných. Navrhovatel pak byl aktivní i v tom, že předložil dopravní studii, na jejíž zpracování vynaložil nemalé prostředky. Ani v případě, že by navrhovatel byl v průběhu projednávání územního plánu skutečně nečinný, neměla by tato skutečnost dle judikatury Nejvyššího správního soudu vliv na jeho možnost podat návrh na jeho zrušení a soud by ani při hodnocení návrhu neměl předchozí „pasivitu“ navrhovatele posuzovat izolovaně od ostatních okolností případu. Navrhovatel v této souvislosti poukázal zejména na své důvodné očekávání, že odpůrce bude územní plán vykládat v intencích dohody o vzájemné spolupráci, že s odpůrcem bude dále spolupracovat, společně projednají dopravní studii a vyhodnotí záměry navrhovatele, které nebudou dopravu nad přiměřenou míru zatěžovat a tyto záměry následně budou povoleny na základě schváleného regulačního plánu. Podle navrhovatele odpůrce nečinností při projednání dopravní studie zneužívá své pravomoci, přičemž svým postupem mimo jiné porušil princip ochrany legitimního očekávání navrhovatele, nešetřil jeho dobrou víru a rozhodně nejednal v duchu minimalizace zásahů do právních poměrů dotčených osob.

Navrhovatel pak v replice dále připomněl, že v důsledku neurčitosti napadených podmínek a absence jejich odůvodnění nelze prakticky stanovit jakékoliv mantinely přípustného využití a příslušné orgány mohou neomezeně rozhodovat, co pro dopravu ve městě ještě akceptovatelné bude a co již ne. Odpůrce při výkladu územního plánu aplikuje svou subjektivní představu a z možných výkladů si bez odůvodnění vybírá ten, který se mu hodí. Důkazem o zneužitelnosti formulace podmínek jsou právě i zmiňované obstrukce odpůrce při projednání jím požadované dopravní studie. Nelze předpokládat, že by jakýkoliv záměr navrhovatele byl automaticky takovou zátěží pro dopravu v Říčanech, že by mu bylo

možné zcela zamezit jakoukoliv výstavbu realizovat, aniž by mu bylo umožněno vliv záměrů na dopravu prokázat. Dopravní situace v Říčanech není ideální, její řešení však může trvat ještě desítky let a nelze snad ani očekávat, že po tuto dobu nebude navrhovatel v areálu provádět jakoukoliv výstavbu. Ve vztahu k podmínce doložení schválené dopravní studie navrhovatel dodal, že musí být chráněn proti zvůli orgánů veřejné správy tím, že bude znát zákonem jasně daná pravidla, kdy a jak ve kterých případech postupovat. Pokud sám odpůrce připouští, že daná podmínka není předepsaná zákonem, nelze ji po navrhovateli požadovat. Tvrdí-li odpůrce, že schválit dopravní studii má on, dokresluje to jeho subjektivní přístup k výkladu. Ze skutečnosti, že navrhovatel v dohodě o vzájemné spolupráci převzal povinnost vypracovat dopravní studii, nelze dovozovat zákonnost či proporcionalitu požadavku na dodání schválené studie v územním plánu. Tuto povinnost navrhovatel převzal za zcela jiných okolností, navíc s přihlédnutím k tomu, že § 66 odst. 3 stavebního zákona obsahuje taxativní výčet příloh, které musí být připojeny k žádosti o vydání regulačního plánu. Ve vztahu k zákazu umístování nových logistických center navrhovatel souhlasí s odpůrcem v tom, že regulační plán má sloužit ke konkretizaci pravidel stanovených v územním plánu a stanovení podrobných podmínek využití území. I v tomto případě však nesouhlasí s navazujícím výkladem odpůrce, dovozuje-li, že bez ohledu na obsah územního plánu lze v „podřízeném“ regulačním plánu stanovit jakékoliv další podmínky, byť zcela bez návaznosti na omezení stanovená v územním plánu. Při absenci obecného zákazu v územním plánu nelze regulačním plánem stanovit další omezení nad jeho rámec. Navrhovatel dále zdůraznil, že podle územního plánu jsou plochy v areálu určeny pro výrobu a skladování, tedy že zákaz výstavby logistických center není jen nad rámec územního plánu, ale dokonce v rozporu s ním. Rozporuje pak i tvrzení odpůrce, že by pojem „logistické centrum“ byl zcela jasný a zřejmý. Pokud pak jde o podmínky výstavby SOKP, odpůrce pouze spekuluje, že výstavba v rámci záměru navrhovatele vyvolá podstatné navýšení dopravy. Z toho je zřejmý neuchopitelný přístup odpůrce k územnímu plánování, neboť dokumenty jím vydávané nejsou podloženy hlubší analýzou a nedávají jakýkoliv návod k výkladu, přičemž i jejich následná aplikace je pak prakticky zcela v libovůli odpůrce. Navrhovatel se snažil o dopadech jeho záměrů se zástupci odpůrce opakovaně diskutovat, jako podklad k těmto diskusím nechal vypracovat dopravní studii. Z výsledků dopravní studie pak vychází, že existují možná řešení situace i bez SOKP.

V. Splnění procesních podmínek a vymezení předmětu sporu

Krajský soud v Praze se nejprve zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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/OUPRR/493). Opatření obecné povahy bylo 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. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je tak splněna. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení 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 jeho právech. Navrhovatel je, jak je v projednávané věci zřejmé z katastru nemovitostí, vlastníkem pozemků zjevně dotčených napadeným územním plánem (pozemky zapsané na LV X pro k. ú. Říčany u Prahy a obec Říčany). Navrhovatel současně tvrdí, že napadeným územním plánem byl zkrácen na svých právech, přičemž dotčení navrhovatele tímto územním plánem ani odpůrce nikterak nezpochybňuje. Navrhovatel tedy je v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. Ve vztahu k pochybnostem vzneseným odpůrcem soud v této souvislosti pouze uvádí, že podaný návrh je též včasný, neboť byl podán ve tříleté lhůtě od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. (návrh byl doručen na elektronickou podatelnu soudu již dne 14. 6. 2017).

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 195/2014-47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud v Praze přitom návrh projednal a rozhodl o něm bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci vyslovili s takovým postupem soudu souhlas.

Pokud jde o vymezení předmětu sporu, jímž se bude soud v rámci samotného věcného přezkumu napadených částí územní plánu odpůrce zabývat, je třeba předeslat a zdůraznit, že především nebylo možné přehlédnout, že navrhovatel se částí svého návrhu (dle návrhového

petitu) domáhá též zrušení části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy [části přílohy č. 2 obsahující odůvodnění, bodu 3.3.2.1 Nadřazený komunikační systém (dálnice, SOKP, silnice I., II., a III. třídy), a to konkrétně části „výstavbou R1 (SOKP) je zásadně podmíněn i rozvoj lokality RP Interier“]. K tomu je třeba připomenout, že územní plán jakožto opatření obecné povahy obsahuje mimo jiné na jedné straně výrokovou část rozdělenou na textovou a grafickou část, a na straně druhé samostatné a formálně oddělené odůvodnění [viz § 53 stavebního zákona a § 13 odst. 1 a přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška 500/2006 Sb.“)]. Samotné stanovení podmínek pro využití ploch a případnou koncepci veřejné infrastruktury včetně podmínek pro její umístění přitom musí obsahovat samotná výroková část územního plánu, tedy jeho textová a grafická část. Naproti tomu součástí odůvodnění územního plánu pak mají být pak otázky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko příslušného krajského úřadu a vysvětlení jeho zohlednění, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty apod. (viz § 53 odst. 5 stavebního zákona a část II. přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Dále je součástí odůvodnění územního plánu také rozhodnutí o případně vznesených námitkách k jeho návrhu (viz § 172 odst. 5 správního řádu). Jinak řečeno, zatímco samotné vymezení regulace určitého území a další závazné podmínky této regulace musí plynout přímo z textové a grafické části územního plánu, smyslem odůvodnění územního plánu je naproti tomu osvětlit, z jakého důvodu byla daná regulace zvolena a jak se obec vydávající územní plán vypořádala s podklady, z nichž při přípravě územního plánu vycházela. Samotné odůvodnění bez návaznosti na příslušnou část územního plánu (textovou či grafickou část) tedy nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. V této souvislosti lze poukázat na analogické rozlišování výroku a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, kdy právní účinky může vyvolávat toliko jeho výrok. Jak přitom v této souvislosti výslovně předpokládá soudní řád správní, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která směřuje pouze proti důvodům takového rozhodnutí, není přípustná, a soud se jí tedy nemůže věcně zabývat [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Podle názoru zdejšího soudu přitom není důvodu postupovat jinak ani ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). V něm by totiž také postrádalo smysl, pokud by soud zrušil pouze navrhovatelem zpochybňovanou část odůvodnění bez vazby na konkrétní výrokovou část samotného opatření obecné povahy (textovou a grafickou část územního plánu). S ohledem na výše uvedené lze proto uzavřít, že se v dané věci soud nemohl návrhem v části týkající se zrušení části odůvodnění napadeného územního plánu věcně zabývat, a návrh tedy v této části jako nepřipustný odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nad rámec výše uvedeného lze pak ještě poznamenat, že navrhovatelem zpochybňovaná část odůvodnění opatření obecné povahy se týká zdůvodnění řešení koncepce silniční dopravy, tedy z hlediska svého systematického zařazení v rámci odůvodnění územního plánu se týká plánovaného vymezení silniční sítě v území odpůrce, a nikoliv stanovení podmínek pro využití území, v němž se nachází areál navrhovatele.

VI. Věcné posouzení návrhu

Části návrhu, které se v dané věci již týkají podmínek využití území (zadání regulačního plánu) plynoucích přímo z textové části územního plánu (podmínky předložení schválené dopravní studie a neumisťování nových logistických center), jsou pak v návaznosti

na shora popisované rozlišení výrokové části územního plánu a jeho odůvodnění již plně způsobilé k samotnému věcnému přezkumu. Navrhovatel jimi napadá omezení využití území (v němž se nachází jeho areál), pro které odpůrce stanovil mimo jiné právě i shora již citované podmínky, přičemž je považuje za nezákonné z důvodu jejich stanovení nad rámec zákona, dále pro jejich nepřezkoumatelnost (z důvodu nesrozumitelnosti i absence odůvodnění) a v neposlední řadě pak namítá též neproporcionalitu takto stanovených omezení. Argumentace navrhovatele se tedy jinak řečeno týká jak třetího kroku výše popsaneho algoritmu (územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, neboť je nepřezkoumatelný), tak kroku čtvrtého (územní plán stanovuje povinnosti a omezení nad rámec zákona) i kroku pátého (napadené části územní plánu jsou ve vztahu k navrhovateli neproporcionální).

Ve vztahu k posledně zmíněné otázce proporcionality je soud nicméně nucen upozornit na to, že mezi účastníky v dané věci není sporné (a plyne to přímo z jejich shodných tvrzení), že navrhovatel ve vztahu k nyní napadeným částem územního plánu nevznnesl včasné námitky, a odpůrce se tak jimi věcně nezabýval. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010-116, navrhovateli v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřipustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to takový, že návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření. V rozsudku čj. 6 Ao 5/2011-43 pak Nejvyšší správní soud upřesnil, že „*v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.*“ Přestože uvedený soud ve své judikatuře již současně připustil, že námitka proporcionality může mít důvodná i při nepodání námitek tehdy, pokud by došlo ke „*zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aos 4/2012-31), učinil tak ve specifické situaci, kdy byla sporná regulace území připodobněna vyvlastnění. O takovou specifickou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná. I aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu pak setrvává na tom, že důvodná nemůže být namítaná nepřiměřenost napadené regulace tehdy, pokud dotčený subjekt nebyl v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace ve vztahu k napadené části pasivní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 183/2016-35). Jinak řečeno, v souladu se shora vymezenou judikaturou Nejvyššího správního soudu měl navrhovatel svoji námitku nepřiměřenosti zvolené regulace uplatnit řádně a včas v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu. Pokud tak neučinil, jde tato skutečnost k jeho tíži a námitka proporcionality napadených částí územního plánu řádně uplatněná až v řízení před soudem nemůže být důvodná.

Pokud jde o navrhovatelem napadené části územního plánu odpůrce, soud ověřil, že součástí textové části územního plánu je bod bodem 11 vymezuující plochy, u nichž je podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití pořízení a vydání regulačního plánu. Mezi těmito plochami se v důsledku přijetí daného územního plánu nově objevila i „Komerční zóna Interiér“. Územní plán pak předně vymezuje obecné zásady k zadání

regulačních plánů (část 11.1) a v návaznosti na to zadání regulačních plánů pro jednotlivé lokality (část 11.2), v nichž se pod bodem 17 nachází též zadání pro lokalitu „Komerční zóna Interiér“. V části tohoto zadání týkající se požadavků na řešení veřejné infrastruktury je pak mimo jiné stanoveno: „*Nebudou umístována nová logistická centra z důvodu obratu nákladové dopravy*“, a dále: „*Podkladem pro řešení bude schválená dopravní studie*“.

Krajský soud v Praze se z hlediska uplatněných návrhových bodů zabýval nejdříve namítanou nepřezkoumatelností odůvodnění napadených částí územního plánu. Přezkoumatelné odůvodnění je totiž i v případě územního plánu nutným předpokladem pro meritorní přezkum opatření obecné povahy ze strany soudu. K tomu lze předeslat, že požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy upřesňuje vedle zákonné úpravy judikatura správních soudů v obecné rovině tak, že „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost*“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 3/2008-136). V projednávané věci navrhovatel upozorňuje na to, že ani jedna z jím zpochybňovaných podmínek územního plánu není dostatečně odůvodněna, což mu mimo jiné nedává možnost posoudit, do jaké míry je veřejný zájem výstavbou areálu ohrožen, ani mu neumožňuje z příslušných podkladů vycházet při zpracování návrhu regulačního plánu.

K namítané nepřezkoumatelnosti z důvodu absence odůvodnění soud předesílá, že především nelze zaměňovat nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy na straně jedné s nezákonností či nesprávností zvoleného věcného řešení na straně druhé. Stejně tak je třeba zdůraznit, že není možno důvodně požadovat po pořizovateli územního plánu, resp. odpůrci, aby odůvodnění napadeného opatření obecné povahy obsahovalo vždy zcela detailní argumentaci týkající se např. jak využití jednotlivých pozemků, tak třeba i podrobné vysvětlení toho, proč mají být určité podklady součástí žádosti o vydání regulačního plánu. I na tomto místě je třeba připomenout, že v tomto ohledu totiž musí být přisuzována významná role též procesní aktivitě dotčených subjektů, neboť existují právní nástroje, jež mohou k ochraně svých práv v průběhu pořizování územního plánu využít. Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatel ve vztahu k napadeným částem územního plánu nevzněl řádně a včas námitky. Pokud by navrhovatel touto formou řádně sdělil důvody svého nesouhlasu a vznesl třeba i argumenty zmíněné v projednávaném návrhu, jistě by bylo povinností odpůrce na tyto argumenty reagovat a detailněji vysvětlit své požadavky, pokud jde o žádost o vydání regulačního plánu. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Jinak řečeno, pokud jde o požadavky na podobu odůvodnění územního plánu, je nutno vždy přihlídnout jednak k tomu, o jaký charakter regulace se jedná či jak rozsáhlé území napadený územní plán upravuje, a jednak je nutno také zohlednit, jaká byla procesní aktivita dotčených subjektů v průběhu pořizování územního plánu a jaké konkrétní argumenty vznesly. Výše uvedené úvahy vedou zdejší soud k závěru, že namítané nepřezkoumatelnosti napadené části územního plánu nelze v projednávané věci přisvědčit. Lze sice souhlasit s navrhovatelem v tom, že jím zpochybňované podmínky upravující možnost žádat o vydání regulačního plánu jsou velmi strohé. Podle názoru zdejšího soudu je však nutno odůvodnění opatření obecné povahy vnímat v celém jeho kontextu, a nikoliv izolovaně posuzovat nepřezkoumatelnost jeho jednotlivých částí. Z kontextu celého odůvodnění napadeného opatření obecné povahy lze jednoznačně seznat (viz např. popis problémů v území, str. 21 a násl. odůvodnění textové části územního plánu), že řešení dopravní situace na území odpůrce je jedním ze stěžejních

problémů dalšího rozvoje jeho území. Z tohoto úhlu pohledu tedy podle názoru soudu nelze lpět formalisticky na tom, aby odpůrce výslovně vysvětloval, proč do zadání regulačního plánu pro danou lokalitu řadí mimo jiné podmínku předložení dopravní studie či omezení týkající se obratu nákladní dopravy.

Ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti je pak nutno uvést, že ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy pak vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat. Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost, kterou lze v tomto smyslu označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 6/2010-130). Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlánku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídit ve věci jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], přičemž správní soud je dokonce povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti. Nutnost dodržení srozumitelnosti právního předpisu (zákona) pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud (viz např. nález sp. zn. I. ÚS 420/09). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i v případě opatření obecné povahy, jako jejich mezičlánku. Jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné, jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Uvedené potvrzuje i další judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy (viz např. rozsudek čj. 9 Ao 2/2008-62).

Výše vymezené obecné úvahy je pak nutno aplikovat i v nyní projednávané věci. K tomu zdejší soud dodává, že proces přípravy žádosti o vydání regulačního plánu (návrhu regulačního plánu) je již s ohledem na zákonné požadavky z hlediska formálního i obsahového poměrně náročný. Taková žádost musí mimo jiné obsahovat stanoviska dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, návrh regulačního plánu upravený na základě těchto stanovisek, vyhodnocení souladu návrhu regulačního plánu se zadáním, údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury i další náležitosti (viz § 66 odst. 3 stavebního zákona). Z uvedeného je tedy zřejmé, že zpracování takové žádosti (návrhu regulačního plánu) může být též časově dosti náročné a často i nákladné (v této souvislosti lze poukázat na napadený územní plán, který výslovně určuje, že zpracování návrhu regulačního plánu hradí žadatel). Byť v souladu s výše již uvedeným odůvodněním je možno akceptovat situaci, kdy podmínky, podklady a další náležitosti stanovené ve vztahu k vypracování návrhu regulačního plánu

(žádosti o jeho vydání) nejsou v rámci odůvodnění územního plánu zcela detailně popsány (zvláště pokud proti nim dotčené subjekty nebrojí v průběhu pořizování územního plánu), je nutno trvat na tom, aby takové podmínky v rámci samotné textové části územního plánu byly formulovány tak, aby u adresátů územního plánu nevyvolávaly jakékoliv pochybnosti, resp. aby se jimi bylo možno bezrozporně řídit a spoléhat na ně. S ohledem na specifickou a odbornou povahu problematiky územního plánování jistě nelze předpokládat, že například právě vymezení požadavků, podkladů či dalších podmínek pro žádost o vydání regulačního plánu bude v územním plánu vždy zcela jednoznačné, a tyto požadavky budou formulovány tak, že ani pro laické adresáty nenastanou žádné výkladové nejasnosti. Na druhou stranu ovšem nelze aprobovat takové vymezení podmínek regulace určitého území, které již ze své povahy vyvolává zcela zjevné pochybnosti o svém významu či je ve zřejmém rozporu s podmínkami dalšími, přičemž tyto pochybnosti či rozpory nelze odstranit za užití standardního výkladu, pomocí odůvodnění územního plánu či návazností (analogií) na jeho další části.

V projednávané věci je v první řadě sporný požadavek odpůrce (jenž je součástí zadání regulačního plánu pro danou lokalitu) spočívající v tom, aby podkladem pro řešení otázek dopravní infrastruktury v dané lokalitě byla pro návrh regulačního plánu i schválená dopravní studie. V tomto ohledu lze sice s odpůrcem souhlasit v tom, že v návaznosti na danou lokalitu i další podmínky plynoucí ze zadání regulačního plánu lze dovodit, co zřejmě má být obsahem takové studie a proč ji odpůrce jako podklad žádosti předpokládá (ostatně sám navrhovatel připouští, že již takovou studii nechal zpracovat a má ji k dispozici). Nelze nicméně přehlédnout, že samotné použití dopravní studie jako podkladu pro návrh regulačního plánu by ještě nepředstavovalo ve smyslu napadeného územního plánu předložení žádosti perfektní, neboť odpůrce ve vztahu k uvedené studii stanovil ještě podmínku spočívající v jejím „schválení“. Učinil tak přitom toliko obecně, aniž by výslovně označil orgán, který by tuto studii měl „schválit“, či jakkoliv jinak přiblížil, například na základě jaké procedury (v jakých lhůtách) by se tak mělo stát, s přihlédnutím k jakým podmínkám by ke schválení mělo dojít apod. Za těchto okolností pak může soud jen stěží přezkoumat samotnou zákonnost takto stanovené podmínky (která nepochybně dosti výrazně znejistuje postavení navrhovatele), pokud z citovaného vymezení v územním plánu tyto (nikoliv nevýznamné) aspekty neplynou. Z tvrzení navrhovatele, které odpůrce nikterak nezpochybnil, přitom plyne, že se již v dané věci opakovaně pokusil předložit dopravní studii ke schválení, a to jak zastupitelstvu odpůrce, tak i jeho radě, ovšem ani jeden z těchto orgánů o této studii nerozhodl věcně (tedy nevyslovil samotný závěr o jejím schválení či neschválení). Výše uvedené pak podle názoru zdejšího soudu svědčí tomu, že formulace dané podmínky je natolik neurčitá, že to fakticky znemožňuje její samotný soudní přezkum a posouzení její zákonnosti (míru zásahu do práv navrhovatele). Bez toho, aniž by bylo zřejmé, u jakého orgánu (případně v jakém řízení) má proběhnout „proces schvalování“ vyhotovené dopravní studie, aby se ta pak mohla stát podkladem pro vypracování návrhu regulačního plánu, nelze zákonnost dané podmínky přezkoumávat. S přihlédnutím k principu zdrženlivosti a minimalizace zásahů soudu do oblasti územního plánování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 2/2007-73) nicméně soud považuje v tomto řízení za případné zrušit pro nesrozumitelnost pouze tu část napadené podmínky, která spočívá ve slově „schválené“; jak již bylo výše naznačeno, samotný požadavek spočívající v tom, aby podkladem návrhu regulačního plánu byla též dopravní studie, nelze *a priori* bez dalšího upřesnění označit za nepřezkoumatelný. Aniž by se soud s ohledem na výše uvedený zrušovací důvod zabýval zákonností stanovené podmínky

(jejím souladem s hmotným právem), považuje nad rámec výše uvedeného za vhodné dodat, že i v případě regulačního plánu na žádost jej po uskutečněním řízení vydává zastupitelstvo dané obce (§ 69 odst. 2 stavebního zákona), tedy totožný orgán, který v rámci územního plánu v dané věci stanovil podmínky, které musí návrh regulačního plánu splňovat. Neplyne-li přitom ze zákona na vydání regulačního plánu v určité podobě právní nárok, lze považovat za logické a hospodárné, pokud zastupitelstvo obce předem vymezí své požadavky na regulační plán (samozřejmě v souladu se zákonem) ještě před samotným zahájením řízení o žádosti o jeho vydání.

Ve světle výše již nastíněných požadavků na přezkoumatelné (srozumitelné) vymezení zadání regulačního plánu v rámci textové části územního plánu se pak soud zabýval i další spornou podmínkou stanovenou odpůrcem pro návrh regulačního plánu, podle níž v dané lokalitě nebudou umístována nová logistická centra. V tomto ohledu lze ve shodě s oběma účastníky poukázat na to, že pojem „logistické centrum“ v rámci našeho právního řádu (pomineme-li terminologii poskytování vojenských zdravotních služeb) užívá toliko vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která logistická centra jako plochy kombinované dopravy zařazuje do výčtu možných ploch dopravní infrastruktury [§ 9 odst. 2 písm. e)], přičemž k nim uvádí, že jako „*plochy kombinované dopravy zahrnují zpravidla pozemky zařízení a staveb terminálů kombinované dopravy a pozemky pro související výrobu a skladování*“. Z uvedeného lze dovodit, že „logistická centra“ (není-li tento pojem v územně-plánovací dokumentaci blíže vysvětlen) lze charakterizovat jako kombinované plochy, v nichž se na jedné straně nachází plochy dopravní infrastruktury a na straně druhé např. plochy výroby a skladování či jiné plochy vyžadující napojení dopravní infrastruktury určité úrovně, s nimiž plochy dopravní infrastruktury souvisí. Jak přitom v projednávané věci plyne přímo z napadeného územního plánu, součástí dané lokality („Komerční zóna Interiér“) jsou vedle ploch dopravní infrastruktury mimo jiné i plochy VL, výroba a skladování – lehký průmysl („*hlavní využití: pozemky pro areály průmyslu, skladové areály; přípustné využití: s hlavním využitím související dopravní infrastruktura*“) či VD, výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba („*hlavní využití: pozemky staveb a zařízení pro malosériovou řemeslnou výrobu, výrobní služby, technologické parky a související administrativu, skladování, obchodní plochy; přípustné využití: stavby a zařízení pro dopravu související s hlavním využitím ... Dopravní a technická infrastruktura...*“).

Smyslem regulačního plánu je podle § 61 stavebního zákona „*v řešené ploše stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí*“ (odst. 1), přičemž „*regulační plán je závazný pro rozhodování v území, regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje*“. K tomu je třeba uvést, že jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení, a to od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu) až po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí. Pokud by v navazující a podrobnější územně plánovací dokumentaci nebo v navazujícím rozhodování nebylo nalezeno řešení v souladu s právními

předpisy a s podmínkami obecnější (nadřazené) územně plánovací dokumentace, musí být v této nadřazené dokumentaci prosazeno nové řešení. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v zásadách územního rozvoje řešit to, k čemu je určena příslušná podrobnější územně plánovací dokumentace nebo správní rozhodování apod. K uvedenému je třeba dodat, že regulační plán je pořizován v území pouze fakultativně, a pokud absentuje, je dána pouze souvislost územní plán – územní rozhodnutí. S jistým zjednodušením tak lze regulační plán označit za hromadné územní rozhodnutí (srov. Lachmann, M. in: Roztočil, A. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2013, str. 241). Územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními. Jeden ze základních předpokladů výše uvedeného smyslu zahrnutí regulačního plánu do systému územního plánování pak zcela logicky spočívá v tom, že nesmí být v rozporu s vyššími stupni územně plánovací dokumentace.

Jak již bylo výše uvedeno, přestože v obecné rovině lze akceptovat postup odpůrce, který (poměrně logicky), pokud jde o další rozvoj konkrétních lokalit (podrobnější regulaci území), ponechává prostor pro úpravu v regulačním plánu a pro aktivitu na straně vlastníků daných pozemků, je třeba trvat na tom, aby podmínky stanovené odpůrcem pro využití daného území byly nejen zákonné, ale předně aby naplňovaly vůbec samotné požadavky dostatečné určitosti, nerozpornosti a vůbec reálné aplikovatelnosti. V nyní projednávané věci je s ohledem na výše uvedené zjevné, že přestože samotný územní plán na straně jedné v dané lokalitě shledává přípustným u některých ploch nacházejících se v daném areálu využití odpovídající logistickým centrům (opětovně je třeba zdůraznit, že na tento pojem je zde nutno nahlížet obecně, neboť sám územní plán jej nijak neupřesňuje), současně na straně druhé v rámci bližší úpravy daného území využití těchto ploch jako celku shodným způsobem fakticky zapovídá (byť za použití jiné terminologie). Jistě by bylo možno akceptovat postup odpůrce, který by pro regulační plán jakožto realizační nástroj územního plánování stanovil v zadání podrobnější podmínky pro stavby logistického charakteru umístěvané v dané lokalitě, tak aby byly naplněny jeho představy o využití daného území (např. bližším vymezením podmínek přípustnosti územním plánem stanoveného využití ploch, vysvětlením použité terminologie, podrobnějším omezením, pokud jde rozsah staveb, stanovením požadavků na četnost a rozsah dopravy, podrobnějším rozčleněním plochy areálu s vymezením, na kterých dílčích plochách je oproti obecné úpravě územního plánu určitý typ využití nepřípustný apod.). Nelze tak ovšem učinit v podstatě všeobecným zákazem v zadání regulačního plánu zamezujícím využití daného území způsobem, který naopak představuje přípustné využití daných ploch dle jiné části téhož územního plánu. I v případě posuzované podmínky neumíst'ování nových logistických center tedy soudu nezbývá, než uzavřít, že i tuto část napadeného územního plánu je pro její nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nutno zrušit, a to právě s ohledem na zjevný rozpor s jinou jeho částí.

VII. Závěr a náklady řízení

S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že Krajský soud v Praze vyhověl podanému návrhu, pokud jde o část napadené podmínky textové části územního plánu spočívající v požadavku odpůrce stanoveného v zadání regulačního plánu pro spornou lokalitu, kdy v části 11.2, bodu 17, ve větě „*Podkladem pro řešení bude schválená dopravní*

studie. “ zrušil slovo „schválená“. Stejně tak přistoupil ke zrušení podmínky obsažené v téže části územního plánu spočívající v tom, že v dané lokalitě nebudou umístována nová logistická centra z důvodu obratu nákladové dopravy. Stanovení těchto podmínek soud shledal nepřezkoumatelným pro jejich nesrozumitelnost, tedy v této části za užití § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. napadené opatření obecné povahy dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil. Učinil tak s ohledem na závěr, že v dané části nebylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným procesním postupem (třetí krok shora vymezeného algoritmu přezkumu), v důsledku čehož nebylo možno se zabývat samotnou otázkou souladu napadených částí územního plánu s hmotným právem. V části napadající pouze odůvodnění územního plánu návrh jakožto nepřipustný odmítl, aniž by se jím mohl věcně zabývat, a ve zbývajících částech pak za užití § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh zmítl, neboť jej neshledal důvodným.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *„má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů“*. Vzhledem k tomu, že navrhovatel navrhl zrušení tří podmínek obsažených v napadeném územním plánu, přičemž úspěšný byl v případě jedné podmínky zcela a u jedné podmínky dílčím způsobem, zhodnotil soud míru úspěchu a neúspěchu u obou účastníků jako obdobnou, a proto rozhodl tak, že žádný z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

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

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

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

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

V Praze dne 13. září 2017

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: P. Š.