



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a Mgr. Miroslava Makajeva v právní věci

navrhovatele:

a) **BETA ZDIBY a. s.**, IČO: 05878004,
se sídlem Na Hřebenech I 1, Praha,

b) **ČTYŘI HONY, a. s.**, IČO: 26179997,
se sídlem Lublaňská 24, Praha,

c) **ZDIBY, a. s.**, IČO: 26182629,
se sídlem Lublaňská 24, Praha,

d) **SARA CZ, s. r. o.**, IČO: 25057626,
se sídlem Lublaňská 24, Praha,

e) **HOSANEMO a. s.**, IČO: 27923762,
se sídlem Lublaňská 24, Praha,

zastoupeny advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou,
se sídlem Údolní 33, Brno,

proti

odpůrci:

město Klecany,
se sídlem U Školky 74, Klecany,
zastoupen advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.,
se sídlem Teplého 2786, Pardubice,

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – změny č. 4 územního plánu Klecany vydané usnesením Zastupitelstva města Klecany ze dne 29. 6. 2021,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – změna č. 4 územního plánu Klecany vydaná usnesením Zastupitelstva města Klecany ze dne 29. 6. 2021 – se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v tomto rozsahu:
 - v bodech 106 a 107 textové části změny č. 4 územního plánu regulativ „*Rodinný dům může do 5-ti let od zápisu do katastru nemovitostí obsahovat maximálně 1 byt, po 5-ti letech pak max. 2 byty*“, a to pouze ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XW, XZ, XAA, XAB, XAC a XAD v katastrálním území Klecany;
 - v bodě 140 textové části změny č. 4 územního plánu čísl. 2030 ve vztahu k pozemkům p. č. XI a XK v katastrálním území Klecany,
 - v bodě 142 textové části změny č. 4 územního plánu čísl. 2040 ve vztahu k pozemkům p. č. XAE, XAF, XCH, XJ, XAG, XAH, XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH v katastrálním území Klecany.
- II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelky domáhají zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – změny č. 4 územního plánu Klecany schválené usnesením Zastupitelstva města Klecany ze dne 29. 6. 2021 (dále jen „změna územního plánu“ nebo „opatření obecné povahy“). Navrhovatelky požadují, aby soud zrušil změnu územního plánu v tomto rozsahu:
 - v textové části se v čl. 106 zrušuje věta „*Rodinný dům (s výjimkou rodinných domů v ploše P4a) může do 5-ti let od zápisu do katastru nemovitostí obsahovat maximálně 1 byt, po 5-ti letech pak max. 2 byty*“;
 - v textové části se v čl. 107 zrušuje věta „*Rodinný dům může do 5-ti let od zápisu do katastru nemovitostí obsahovat maximálně 1 byt, po 5-ti letech pak max. 2 byty*“;
 - v textové části v čl. 131, 132 a 135 a v grafické části ve výkresu základního členění území se zrušuje území vymezené jako „*RP2*“ ve vztahu k pozemkům p. č. XL, XM, XN, XO, XP, XQ, 455/12, XR, XACH, XAI, XAJ, XAK, XAL, XAM, XS, XT, XU, XV, XW, XZ, XAA, XAB, XAC a XAD zapsaných na listu vlastnictví č. XAN, vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha – východ, k. ú. Klecany;
 - v textové části se v čl. 142 zrušuje označení „*Z11*“ a vymezení zastavitelné plochy Z11 v grafické části ve výkresu pořadí změn v území (etapizace) ve vztahu k pozemkům p. č. XAF a XAP zapsaným na listu vlastnictví č. XAO vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha – východ, k. ú. Klecany;

- v textové části se v čl. 140 zrušuje věta „*Výstavba v území nejdříve: od roku 2030 (včetně) za současného splnění podmínek „společného ustanovení pro 2. a 3. etapu“*“ a v grafické části ve výkresu pořadí změn v území (etapizace) se zrušují slova „od r. 2030“;
- v textové části se v čl. 142 zrušuje věta „*Výstavba v území nejdříve: od roku 2040 (včetně) za současného splnění podmínek „společného ustanovení pro 2. a 3. etapu“*“ a v grafické části ve výkresu pořadí změn v území (etapizace) se zrušují slova „od r. 2040“.

Obsah návrhu na zahájení řízení

2. Navrhovatelka a) tvrdí, že je vlastnící nemovitých věcí zapsaných na listu vlastnictví č. XAO v katastrálním území Klecany, které jsou součástí zastavitelné plochy Z11 s funkčním využitím jako plocha smíšená výrobní (VS). Do vydání změny územního plánu byly zařazeny do I. etapy výstavby, změnou územního plánu byly přesunuty do III. etapy výstavby, takže mohou být zastavěny nejdříve od roku 2040 při splnění dalších podmínek.
3. Navrhovatelka b) tvrdí, že je vlastnící nemovitých věcí zapsaných na listu vlastnictví č. XAQ v katastrálním území Klecany, které jsou součástí zastavitelné plochy Z11 s funkčním využitím jako plocha smíšená výrobní (VS) a plocha smíšená obytná městská (SM). Pozemky byly již před změnou územního plánu zařazeny do III. etapy výstavby, ovšem změna posunula termín pro zahájení výstavby ve III. etapě o 10 let, tj. z roku 2030 na rok 2040. Nově byla pro plochy SM stanovena podmínka, že rodinný dům může do 5 let od zápisu do katastru nemovitostí obsahovat maximálně 1 byt, poté maximálně 2 byty.
4. Navrhovatelka c) tvrdí, že je vlastnící nemovitých věcí zapsaných na listu vlastnictví č. XAR v katastrálním území Klecany, které jsou součástí zastavitelné plochy Z11 s funkčním využitím jako plocha smíšená obytná městská (SM). Změnou územního plánu byl posunut počátek výstavby ve III. etapě o 10 let a byla přidána nová podmínka týkající se maximálního počtu bytů v rodinném domě (viz bod 3 výše).
5. Navrhovatelka d) tvrdí, že je vlastnící nemovitých věcí zapsaných na listu vlastnictví č. 884 v katastrálním území Klecany. Pozemek p. č. **XCH** je součástí plochy Z11 s funkčním využitím jako plocha smíšená obytná městská (SM), pozemky p. č. **XI** a **XK** jsou součástí zastavitelných ploch Z7 a Z8 s funkčním využitím rovněž SM. Změnou územního plánu byl posunut počátek výstavby ve III. etapě o 10 let (pozemek p. č. **XCH**), resp. ve II. etapě o 10 let (z roku 2020 na rok 2030, pozemky p. č. **XI** a **XK**), a byla přidána nová podmínka týkající se maximálního počtu bytů v rodinném domě (viz bod 3 výše).
6. Navrhovatelka e) tvrdí, že je vlastnící nemovitých věcí zapsaných na listu vlastnictví č. XAN v katastrálním území Klecany, které jsou součástí plochy přestavby P1, u níž byla změnou územního plánu stanovena podmínka jejího využití spočívající ve zpracování regulačního plánu na žádost (RP2). Do doby zpracování regulačního plánu tedy nemůže své pozemky využít. Funkční využití pozemků je stanoveno jako plocha bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI) a plocha smíšená obytná městská (SM). Pro oba typy ploch byla změnou územního plánu stanovena podmínka maximálního počtu bytů (viz bod 3 shora).
7. Z výše uvedeného podle navrhovatelek vyplývá, že změnou územního plánu bylo zasaženo do jejich vlastnického práva k nemovitým věcem v důsledku stanovení nových podmínek pro jejich využití.
8. Navrhovatelka a) má opatření obecné povahy za nezákonné, neboť její pozemky p. č. XAP a XAF byly přesunuty z I. do III. etapy výstavby, v důsledku čehož jsou po dobu nejméně

20 let nezastavitelné. I kdyby se podařilo splnit podmínky, na něž je etapizace vázána [tj. rozšíření kapacity čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“) a provedení úprav koryta Klecanského potoka za účelem odvodu dešťových srážek], není splnění dalších podmínek v moci navrhovatelky (zastavění 80 % pozemků zahrnutých do I. a II. etapy – to závisí na vůli vlastníků těchto pozemků). I kdyby byly splněny všechny podmínky, stanoví změna územního plánu fixní termín pro zahájení výstavby na rok 2040. Po tuto dobu tak má navrhovatelka pouze „holé vlastnictví“, neboť umístění jakéhokoliv záměru na pozemcích je vyloučeno. Navrhovatelka považuje změnu v etapizaci za nepřiměřenou a neodůvodněnou, tedy nezákonnou. Odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky a) neobsahuje vlastní vysvětlení důvodů změny, nýbrž jen popis toho, k čemu změnou územního plánu došlo. V opatření obecné povahy není vysvětleno, proč byla změna etapizace nezbytná. Dne 16. 8. 2011 (správně 2001 – pozn. soudu) vydal Městský úřad Klecany rozhodnutí o umístění stavby „Obchodní zóna – Čtvery hony“ na daných pozemcích, jeho platnost byla opakovaně prodloužena a rozhodnutí je stále platné. Navrhovatelka nezpochybňuje, co uvedl odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce, tj. že změna územního plánu nemá vliv na vydaná územní rozhodnutí. Změna územního plánu ovšem neumožňuje provést úpravy záměru v budoucnu či realizaci jiného záměru, a to přinejmenším do roku 2040. Existence územního rozhodnutí dokládá, že dotčené území je fakticky připravené k výstavbě, neboť osvědčuje splnění mnohem podrobnějších podmínek prověřovaných v územním řízení (zejména požadavky na technickou a dopravní infrastrukturu). Pozemky se nachází na okraji plochy Z11 a přímo navazují na stávající pozemní komunikaci, což bylo patrně důvodem pro jejich zařazení do I. etapy výstavby. Existující územní rozhodnutí představuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Územní plán má reflektovat reálný stav území a existuje-li územní rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizované územněplánovací dokumentaci byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí. Od pravomocných územních rozhodnutí by se měla obec odchýlit pouze ze závažných důvodů.

9. Navrhovatelky b), c), d) a e) namítají nezákonnost regulativu, jenž v plochách BI a SM, kam jsou zařazeny jejich pozemky, zavádí přísnější regulativ týkající se počtu bytů v rodinných domech. Ustanovení § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), definuje rodinný dům jako stavbu pro bydlení, která může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví. Změna územního plánu umožňuje vymezit v rodinném domě pouze jednu bytovou jednotku a po uplynutí 5 let od zápisu rodinného domu do katastru nemovitostí dvě bytové jednotky. Tento regulativ je v rozporu s § 43 odst. 4 stavebního zákona, neboť překračuje meze podrobnosti obsahu územního plánu. Jedná se o novou povinnost, resp. omezení práv nad rámec právních předpisů, či dokonce v rozporu s nimi. Možnost stanovit tento regulativ nevyplývá ani z přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Podle ní má územní plán stanovit podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Demonstrativně je vyjmenována výšková regulace, charakter či struktura zástavby. Počet bytových jednotek nelze podřadit pod žádnou z těchto podmínek. Dispoziční řešení rodinného domu a jeho vnitřní rozdělení na jednotlivé byty totiž nemá naprosto žádný vliv na krajinný ráz ani se netýká prostorového

uspořádání území v obci. I kdyby bylo možné upravit v územním plánu regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě, musel by být řádně zdůvodněn, jak vyplývá z § 173 odst. 1 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odůvodnění tohoto regulativu mělo být o to pečlivější, jestliže proti němu podaly navrhovatelky námitky. Odpůrce však v odůvodnění rozhodnutí o námitkách pouze stručně zmínil, že regulativ má souvislost s koncepcí veřejné infrastruktury, což je ovšem pojem značně široký, z něhož nelze zjistit, o jakou veřejnou infrastrukturu se jedná a proč bylo nutné omezit počet bytů v rodinných domech ve všech plochách BI a SM na území celého města. Takové odůvodnění je nepřezkoumatelné.

10. Navrhovatelka e) považuje napadené opatření obecné povahy za nezákonné dále z důvodu stanovení podmínky pro rozhodování v území v ploše P1 v podobě zpracování regulačního plánu na žádost. Již samotná formulace této podmínky je zmatečná, neboť vychází z toho, že má být zpracován regulační plán na žádost, ovšem lhůta, jejímž marným uplynutím tato podmínka odpadá, odpovídá případům, kdy má být zpracován regulační plán z podnětu. V případě regulačního plánu na žádost zaniká podmínka tehdy, pokud není regulační plán vydán do 1 roku od podání úplné žádosti odpovídající zadání regulačního plánu. V případě regulačního plánu z podnětu zaniká podmínka marným uplynutím přiměřené lhůty stanovené v územním plánu. V daném případě však není zřejmé, jaký je vztah lhůty v délce 6 let, stanovené ve změně územního plánu, a lhůty v délce 1 roku vyplývající ze stavebního zákona. Není jasné, zda marným uplynutím 6 let zaniká podmínka vydání regulačního plánu bez dalšího, neboť to by bylo v rozporu s koncepcí lhůty týkající se regulačního plánu na žádost. Navrhovatelka dále namítá, že i v případě, pokud by měla platit lhůta 6 let, jedná se o lhůtu nepřiměřeně dlouhou. Judikatura dospěla k závěru, že lhůta by neměla přesáhnout 4 roky. Ústavní soud to v nálezu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, uvedl ve vztahu ke lhůtě pro pořízení územní studie. Jelikož má podmínka zpracování regulačního plánu obdobný dopad do práv dotčených vlastníků, je třeba tento závěr vztáhnout i na ni. Odpůrce nadto neuvedl žádný relevantní důvod, proč stanovil lhůtu právě v této délce. Podmínka tak byla stanovena nepřezkoumatelně a nezákonně.
11. Navrhovatelka e) napadá i zákonnost stanovení podmínky zpracování regulačního plánu jako takové, neboť odpůrce neuvedl důvody tohoto omezení ani nevysvětlil jeho nezbytnost. Podmínka se totiž vztahuje k ploše, která byla předchozí územněplánovací dokumentací určena k zástavbě v I. etapě. Muselo se tedy předpokládat, že se jedná o území připravené k zástavbě. Změna územního plánu neuvádí, co se v mezidobí změnilo, že je potřeba výstavbu podmínit zpracováním regulačního plánu. Odpůrce se s tím nevypořádal ani v rozhodnutí o námitkách, jehož odůvodnění obsahuje pouze popis obsahu změny územního plánu, neuvádí důvody, které ke změně vedly. Ve vztahu k pozemkům navrhovatelky e) bylo Městským úřadem Klecany vydáno dne 6. 8. 2001 rozhodnutí o umístění stavby „obytná zóna Klecany“. Tento záměr zahrnuje rodinné i bytové domy a související infrastrukturu, zmíněné územní rozhodnutí je stále platné, neboť jeho platnost byla opakovaně prodloužena. I zde je třeba vycházet z toho, že územní rozhodnutí představuje limit využití území a územněplánovací dokumentace by od něj neměla bez vážných důvodů odhlížet. Území je pro výstavbu připraveno a není nutno ho zablokovat na dalších 6 let prostřednictvím požadavku na zpracování regulačního plánu.
12. Nepřiměřenost podmínky zpracování regulačního plánu spatřuje navrhovatelka e) též v tom, že vzhledem k právní úpravě pořizování regulačního plánu na žádost (§ 66 odst. 3 stavebního zákona) je zapotřebí k vydání regulačního plánu souhlas vlastníků všech pozemků v řešené ploše. V ploše P1 vlastní pozemky kromě navrhovatelky e) několik

fyzických osob a odpůrce. Je krajně nepravděpodobné, že by se jednotliví vlastníci bezkonfliktně domluvili na podobě návrhu regulačního plánu a společně požádali o jeho vydání. Lze očekávat zejména spory o umístění veřejných prostranství, které by měl návrh regulačního plánu rovněž vymezovat, neboť se jedná o nelukrativní plochy. Není ani jasné, jaký přístup zastává odpůrce jakožto vlastník pozemků v dané ploše. Jelikož se pořízením změny územního plánu snažil co nejvíce omezit výstavbu, nelze vyloučit, že bude moct z titulu svého vlastnického práva účinně po dlouhou dobu bránit zpracování návrhu regulačního plánu. Nepřiměřený je i požadavek, aby náklady na pořízení regulačního plánu nesli vlastníci řešených pozemků.

13. Navrhovatelky a) až d) považují za nezákonné i prodloužení etapizace o 10 let (na rok 2030 v případě II. etapy a na rok 2040 v případě III. etapy). Důsledkem toho je, že bez ohledu na splnění podmínek etapizace jsou pozemky navrhovatelek minimálně po dobu dalších 20 let [v případě navrhovatelky d) po dobu dalších 10 let] blokovány pro výstavbu, což je nepřiměřený a neodůvodněný zásah do vlastnického práva. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zcela obecné, neobsahuje konkrétní skutečnosti, které podmínky etapizace nebyly dosud naplněny a proč a z jakého důvodu bylo nutné prodlužovat objektivní lhůtu pro zahájení výstavby o dalších 10 let. Odpůrce se vůbec nezabýval otázkou minimalizace zásahů do práv navrhovatelek a tím, zda nebylo možné dosáhnout sledovaného cíle mírnějším opatřením. Podle navrhovatelek jsou zcela dostačující přísné podmínky etapizace stanovené již v územním plánu týkající se povinnosti vyčerpání minimálně 80 % pozemků v předchozí etapě a podmínky ohledně infrastruktury. Stanovení pevné doby odkladu výstavby neumožňuje jakkoliv výstavbu urychlit.

Vyjádření odpůrce k návrhu

14. Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy poukázal na to, že navrhovatelky se domáhají zrušení některých prvků regulace obsažených v územním plánu *en bloc*, nikoliv pouze v rozsahu, v němž dopadají na pozemky v jejich vlastnictví. Navrhovatelky ovšem nejsou oprávněny podat *actio popularis* a domáhat se ochrany práv jiných osob, z nichž některé s regulativy třeba i souhlasí. Odpůrce připomněl zásadu minimalizace zásahu soudu do práva na samosprávu, územní plán je projevem výkonu tohoto práva. Soud by tedy měl návrh přinejmenším zčásti zamítnout. Dále odpůrce poukazuje na to, že ačkoliv se lze domnívat, že jsou navrhovatelky vzájemně provázané (minimálně skrze osobu vykonávající funkci statutárního orgánu JUDr. Jaroslavu Šafránkovou), nelze odhlížet od toho, že nikoliv každá navrhovatelka je dotčena všemi regulativy na svých právech. To je třeba zohlednit při formulování výroku rozhodnutí soudu, nelze převzít petit obsažený ve společném návrhu, jenž nezohledňuje odlišné postavení jednotlivých navrhovatelek. Oba výše zmíněné nedostatky návrhu se musí projevit v úvaze o míře případného procesního úspěchu.
15. K návrhovému bodu, jímž navrhovatelka a) napadá přerážení jejích pozemků z I. etapy do III. etapy, odpůrce zdůraznil, že územní plán pracuje s etapizací (konkrétně třemi etapami vázanými na splnění podmínek) od svého vydání v roce 2010. Uvedená změna není projevem libovůle či svévole odpůrce. Odpůrce se rozhodl upřednostnit výstavbu ve stávajícím zastavěném území, které není zahuštěno, a zamezit vzniku další samostatné „enklávy“. Rozhodl se proto postupovat ve vztahu ke všem pozemkům v dané lokalitě shodně a sjednotil jejich zařazení do III. etapy, neboť pozemky se nachází mimo hlavní část

zastavěného území, kde hodlá odpůrce intenzifikovat zástavbu a koncentrovat ji tam. To pochopitelně nebrání navrhovatelce a) realizovat stále platné územní rozhodnutí ze dne 16. 8. 2001 (jeho platnost byla naposledy prodloužena rozhodnutím ze dne 28. 2. 2022). Navrhovatelka a) měla dostatek času k zastavění pozemků. Pokud po celou dobu spoléhala na více než 20 let staré územní rozhodnutí, ačkoliv má patrně v úmyslu projekt změnit či zpracovat zcela nový, jedná se o její volbu. Je poměrně nelogické, že navrhovatelka a) na jedné straně vytýká odpůrci, že jí v důsledku této změny brání ve výstavbě, přitom ona sama aktivně dlouhodobě (více než 20 let) prodlužuje platnost územního rozhodnutí. Pasivita navrhovatelky a) při realizaci výstavby nemůže znamenat trvalou blokaci území bez možnosti změny a koncepčního řešení do budoucna.

16. Odpůrce se domnívá, že úpravu počtu bytových jednotek v rodinném domě lze podřadit pod podmínku prostorového uspořádání. Za situace, kdy judikatura připouští stanovení počtu bytových jednotek v bytových domech, aby bylo možno uzpůsobit technickou i dopravní infrastrukturu, občanskou vybavenost apod., není důvodu dovozovat opak ve vztahu k regulaci počtu bytových jednotek v rodinném domě. Rozpor s § 2 odst. 2 písm. a) bodem 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. odpůrce rovněž nespátňuje. Toto ustanovení upravuje i počet podlaží rodinných domů, přičemž soudnímu přezkumu byla podrobena řada územních plánů, které stanoví menší počet podlaží pro rodinné domy. Logikou navrhovatele by musel být nezákonný i regulativ počtu podlaží. V soudním přezkumu pravidelně ob stojí i územní plány upravující výměru rodinných domů, ačkoliv maximální podlahová plocha není definičním znakem rodinného domu podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stavba pro bydlení (rodinný dům) obsahující pouze jednu či dvě bytové jednotky je stále rodinným domem ve smyslu uvedené vyhlášky. Důvod, pro který odpůrce přistoupil k této regulaci, lze nalézt v jedné části území obce, kde je jeden rodinný dům tvořen fakticky třemi řadovými rodinnými domy. Odpůrce původně přepokládal při řešení intenzifikace ČOV, plánování další veřejné infrastruktury (technické i dopravní) a občanské vybavenosti (školy, školky atd.), že v dané lokalitě bude cca 30 rodinných domů, tj. bude tam ubytováno 90 až 120 osob (3 až 4 osoby na jeden rodinný dům). Nakonec však mají všechny rodinné domy 3 bytové jednotky, z nichž má každá jiného vlastníka (rozdíl těchto „rodinných domů“ a bytového domu činí pouze jedna bytová jednotka). Reálně tedy v rodinných domech bydlí více osob, než odpůrce předpokládal. V dané lokalitě ostatně vznikají dopravní kolony, neboť dopravní infrastruktura nebyla na takový nápor dimenzována. Lokalita absorbovala mnohem větší podíl kapacity získané intenzifikací ČOV. Pokud nebude odpůrce moci obdobné záležitosti regulovat, jak naznačují navrhovatelky, nebude nikdy schopen efektivně plánovat. Není možné plánovat veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost u rodinných domů vždy na 3 bytové jednotky s tím, že dojde-li k umístění rodinného domu pouze o 1 bytové jednotce, bude vše násobně naddimenzované (třikrát). Rozdíl mezi tím, je-li na pozemku umístěn vícegenerační rodinný dům, kde bydlí jedna širší rodina, nebo rodinný dům s několika samostatnými bytovými jednotkami rozdílných vlastníků (např. 3 rodiny s dětmi), je zásadní, neboť takové rodinné domy mají odlišné nároky na dopravu a občanskou vybavenost. Odpůrce striktní pravidlo, že rodinný dům může obsahovat pouze jednu bytovou jednotku, změkčil tím, že umožnil, aby po uplynutí 5 let od zápisu rodinného domu do katastru nemovitostí v něm mohla být vytvořena druhá bytová jednotka. Takové řešení má odpůrce za proporcionální. Z návrhu je zřejmé, že navrhovatelky měli patrně v úmyslu realizovat obdobnou masivní zástavbu „rodinnými domy“, kterou odpůrce zmínil výše, jinak by jim uvedený regulativ nemohl vůbec vadit.

17. Pokud jde o návrhové body navrhovatelky e) týkající se podmínky pořízení regulačního plánu, odpůrce úvodem vysvětlil, že zavádějící formulace, na kterou navrhovatelka poukázala v návrhu, není obsažena ve změně územního plánu. V ní je totiž uvedeno jen to, že se jedná o regulační plán na žádost. Žádná lhůta v ní není zmíněna, což pochopitelně vzhledem k § 43 odst. 2 stavebního zákona ani není nutné. Pouze při vyhotovování úplného znění územního plánu za účelem zapracování jeho změny č. 4 došlo ke zjevné chybě v psaní. Odpůrce již učinil opatření k jejímu odstranění. Zdůraznil, že úplné znění územního plánu není určující pro rozhodování v území, pochybení se tedy nijak nemohlo promítnout do práv navrhovatelky. Ačkoliv bylo možné započít s výstavbou v ploše P1 okamžitě, neboť byla zahrnuta do I. etapy, nechtěl odpůrce ponechat toto rozsáhlé území na zcela volné úvaze developerů, kteří se bohužel zpravidla snaží vytěžít území maximálním způsobem, aniž by zohledňovali potřeby obce. Odpůrce nerozumí tomu, proč navrhovatelka e) udržuje v platnosti územní rozhodnutí staré 20 let, a blokuje tak území k jinému využití, nemá-li v úmyslu realizovat záměr podle tohoto rozhodnutí, jak naznačuje v návrhu. Přesto navrhovatelce e) nic nebrání postupovat podle tohoto územního rozhodnutí, je-li stále platné (odpůrce nedohledal rozhodnutí o prodloužení jeho platnosti). Podmínku regulačního plánu na žádost považuje odpůrce za férovější vůči vlastníkům v dané ploše, neboť záleží výlučně na nich, jak rychle bude tato podmínka splněna. Odpůrce poukázal na to, že podmínění rozhodování v území vydáním regulačního plánu je legitimním nástrojem územního plánování. Mnohost vlastníků jednotlivých pozemků v dané ploše není důvodem, pro něž by jej nebylo možné využít. V dané ploše je jeden majoritní vlastník pozemků [navrhovatelka e)], jeden významný vlastník (odpůrce) a jednotky dalších vlastníků. Nejedná se o situaci obdobnou té, kterou řešil zdejší soud v rozsudku, na něž navrhovatelka v návrhu poukázala. Bude-li navrhovatelka e) aktivní, lze předpokládat, že bude schopna dosáhnout dohody s jednotlivými zainteresovanými osobami. Ani výše nákladů na pořízení regulačního plánu by neměla být překážkou, neboť vzhledem k rozsahu plochy budou náklady dostatečně nahrazeny ze zisku z prodeje nemovitých věcí. Navrhovatelka e) neuvedla žádné skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že v daném případě není možné dosáhnout dohody vlastníků; nemožnost dohody nelze *a priori* presumovat pouze s ohledem na mnohost vlastníků. Navrhovatelce e) nic nebrání v tom, aby jednala s ostatními vlastníky, např. o koupi pozemků či o podmínkách, za nichž udělí souhlas s návrhem regulačního plánu.
18. K návrhovému bodu, jenž se týká prodloužení délky etapizace, odpůrce odkazuje na odůvodnění rozhodnutí o námítkách, v němž (stejně jako v dalších částech odůvodnění opatření obecné povahy) vysvětluje, že nedošlo k naplnění podmínek I. etapy a že nelze připustit výstavbu na ploše 131 ha bez adekvátní regulace. Pro úplnost dodal, že podmínkou pro II. etapu bylo využití 80 % pozemků zařazených do I. etapy, tedy mj. pozemků navrhovatelky a), která však po dobu více než 10 let pozemky nevyužila. I tato pasivita tak přispěla k tomu, že nebyly splněny podmínky I. etapy. Součástí I. etapy jsou i pozemky dalších navrhovatelek, které je rovněž dosud nezastavěly. Navrhovatelky tedy nezanedbatelnou měrou přispěly k tomu, že nebyla podstatněji naplněna I. etapa. K rozvoji, jenž byl předpokládán před 10 lety při přijímání územního plánu, doposud nedošlo, proto odpůrce přehodnotil, zda je reálné stávající nastavení. Dospěl k závěru, že koncepci etapizace je nutno modifikovat, mj. pro pasivitu navrhovatelky a) a nekonceptnost zařazení jejích pozemků do I. etapy. Pokud by byl rozvoj rychlejší, což mohou navrhovatelky ovlivnit zásadním způsobem (realizací výstavby v ploše RP 2), nepochybně se bude odpůrce v rámci vyhodnocení územněplánovací dokumentace v dalším cyklu zabývat tím, zda je koncepce etapizace správně nastavena. Zjistí-li, že je

možné „zrychlit“, patrně tak učiní, byť nelze předjímat rozhodnutí dalších zastupitelstev odpůrce a jejich priority. Na etapizaci musí odpůrce trvat, neboť jen tak lze předejít neadekvátnímu rozvoji města, které musí současně rozvíjet též veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Odpůrce není v současnosti připraven na větší nárůst počtu obyvatel nad rámec toho, co předpokládá I. etapa. K realizaci II. a III. etapy je zapotřebí zajistit adekvátní veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost.

19. Závěrem odpůrce navrhl, aby soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu zamítl.

Obsah dalších podání a ústních přednesů účastníků

20. Navrhovatelky v replice ze dne 27. 6. 2022 uvedly, že neměly v úmyslu domáhat se ochrany práv jiných osob. Podmínky obsažené v textové části ovšem nejsou žádným způsobem dělitelné ve vztahu k nemovitým věcem navrhovatelek, a proto byly nuceny napadnout je v celém rozsahu. Soud ostatně může zrušit napadené opatření obecné povahy v menším rozsahu, než jak vyplývá z návrhu, nic mu proto nebrání zrušit označené články textové části opatření obecné povahy pouze v rozsahu nemovitých věcí navrhovatelek. Navrhovatelky podaly společný návrh z důvodu hospodárnosti řízení.
21. Dále navrhovatelky upřesňují, že z rozsudku NSS ze dne 13. 7. 2010, čj. 8 Ao 3/2010 – 194, nelze dovozovat potvrzení zákonnosti řešení spočívajícího v etapizaci výstavby. Nejvyšší správní soud totiž tehdy poukázal na to, že nebyla podána námitka proti návrhu územního plánu, a tudíž se nemohl touto otázkou zabývat jako první. Nynější návrh se nadto netýká zákonnosti etapizace, nýbrž zákonnosti jejího prodloužení o 10 let a přesunutí pozemků navrhovatelky a) z I. do III. etapy.
22. Navrhovatelka a) opakuje svoji argumentaci týkající se jejích pozemků obsaženou v návrhu, tedy opětovně poukazuje na absenci přezkoumatelného odůvodnění rozhodnutí o námitkách a důvodu změny v rámci etapizace. Platné územní rozhodnutí nevyužila z toho důvodu, že v roce 2008 vypukla finanční krize, dále se v průběhu let změnily požadavky developerů na možnosti výstavby a ze strany odpůrce nebyla vůle ke změně některého z územních rozhodnutí [u záměru obchodní zóny požadovala navrhovatelka a) zvýšení stavby]. Další okolností oddalující realizaci záměrů bylo úmrtí společníka navrhovatelky a) JUDr. M. R., jenž již před tím nebyl s ohledem na nemoc schopen ve věci jednat, dědické řízení trvalo několik let.
23. Navrhovatelky popírají, že by regulativ upravující počet bytových jednotek v rodinném domě bylo možné připodobnit regulaci počtu nadzemních podlaží, výměry zastavitelné plochy či velikosti pozemku, neboť se týká vnitřního dispozičního řešení rodinného domu, které není viditelné zvenčí, nemá vliv na krajinný ráz a netýká se prostorového uspořádání území. Navrhovatelkám není známa judikatura, která by připouštěla regulaci počtu bytových jednotek v bytových domech, odpůrce ostatně ve vyjádření žádné rozhodnutí soudu konkrétně neuvedl. Základní údaje o kapacitě stavby, za které lze považovat právě regulaci počtu bytových jednotek, jsou náležitostí regulačního plánu, jak vyplývá z přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., tedy s ohledem na svoji podrobnost nepatří do územního plánu. Konkrétní důvody, pro něž odpůrce doplnil do územního plánu daný regulativ, které uvedl ve svém vyjádření, představují nepřipustné doplňování důvodů opatření obecné povahy v soudním řízení. V odůvodnění opatření obecné povahy není upřesněno, kvůli jaké veřejné infrastruktuře byl regulativ zaveden a že je relevantní i různé demografické

složení obyvatel rodinného domu vícegeneračního a rodinného domu s třemi samostatnými bytovými jednotkami obývanými samostatnými rodinami.

24. Ve vztahu k odpůrcem přiznané chybě při vyhotovení úplného znění územního plánu navrhovatelka e) zmiňuje, že úplné znění územního plánu je nedílnou a povinně vyhotovenou součástí dokumentace změny územního plánu, na jejíž zveřejnění je navázána účinnost celého opatření obecné povahy (viz § 55 odst. 7 stavebního zákona). Nejedná se tedy jen o nějakou nedůležitou přílohu, jejíž obsah a případné nedostatky by nebyly z hlediska dotčené veřejnosti podstatné. Stanovení lhůty v délce 6 let pro pořízení regulačního plánu je zmíněno i v odůvodnění změny územního plánu, i to je tedy zmatečné a v rozporu s výrokovou částí změny územního plánu. I kdyby navrhovatelka e) vycházela z toho, že pořízení regulačního plánu na žádost není omezeno žádnou lhůtou stanovenou v územním plánu (a uplatní se roční lhůta obsažená ve stavebním zákoně), není nijak odůvodněno, proč odpůrce přistoupil v daném území připraveném pro okamžitou výstavbu k zavedení podmínky pořízení regulačního plánu.
25. Navrhovatelka e) nesouhlasí s odpůrcem, že by na její případ nebylo možné aplikovat závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2017, čj. 50 A 7/2017 – 47. Zdůraznila, že není rozhodující, zda některý z vlastníků pozemků v dané lokalitě je většinový, neboť i v tomto případě je třeba dosáhnout souhlasu všech vlastníků. Netvrdí, že by bylo užití institutu regulačního plánu na žádost vyloučeno v lokalitách s pluralitou vlastníků, jedná se však o významný zásah do vlastnického práva, a to zejména v situacích, kdy jsou zájmy jednotlivých vlastníků pozemků v dané ploše evidentně rozdílné, takže domluva mezi nimi je obtížná, a tak reálně hrozí zablokování výstavby po dlouhou dobu. Na takové situace dopadají závěry výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze. Z celé změny územního plánu a vyjádření odpůrce k návrhu navrhovatelek vyplývá, že zájmy navrhovatelky e) a odpůrce jsou zcela protichůdné. Zatímco se odpůrce snaží s využitím různých nástrojů co nejvíce oddálit a omezit výstavbu ve městě, navrhovatelka e) má zájem na brzké a ekonomicky efektivní výstavbě. Pochybnosti navrhovatelky e) o možnosti domluvy na návrhu regulačního plánu v krátkém časovém horizontu jsou důvodné.
26. Navrhovatelky a) – d) považují za absurdní tvrzení odpůrce, že mohou samy přispět k urychlení výstavby v II. a III. etapě tím, že realizují výstavbu v ploše RP2. I kdyby byly splněny všechny podmínky etapizace, včetně zastavění potřebného podílu pozemků v předchozích etapách, bude platit fixní datum pro výstavbu v II. a III. etapě. To lze přitom změnit pouze změnou územního plánu, na jejíž vydání však není právní nárok, jak potvrzuje sám odpůrce.
27. Při jednání setrvali účastníci na svých dosavadních procesních stanoviscích. Navrhovatelky zdůraznily, že sice jakožto právnické osoby nestárnou, ovšem jejich společníci ano, a ti by se tak nemuseli dočkat splnění všech podmínek pro povolení výstavby na pozemcích navrhovatelek. Navrhovatelka e) uvedla, že podle platného územního rozhodnutí ze dne 6. 8. 2001 týkajícího se „obytné zóny Klecany“ zahájila patrně v roce 2013 či 2014 stavbu plynofikace. V současnosti je u Městského úřadu Klecany vedeno řízení o žádosti o prodloužení platnosti tohoto územního rozhodnutí a řízení o žádosti o vydání stavebního povolení na 2 bytové domy. V rámci těchto řízení se posuzuje, zda byly včas zahájeny stavební práce v době platnosti územního rozhodnutí. Odpůrce při jednání uvedl, že navrhovatelka e) doposud nevedla s odpůrcem žádné jednání týkající se pořízení regulačního plánu, její tvrzení o nemožnosti dosáhnout dohody je tedy nepodložené. Řešení, k němuž odpůrce ve změně územního plánu přistoupil, reflektuje především zájmy

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

stávajících i budoucích obyvatel města. Ve městě jsou již v současnosti velké problémy s kapacitou občanské vybavenosti a infrastruktury. Kapacita základní školy je vyčerpána, kapacita školky se blíží svému vyčerpání. Plánuje se rozšíření školských zařízení, ale je to finančně i časově náročné, čeká se na dotaci. Na začátku města Klecany se vytváří dopravní kolony, situaci je třeba řešit obchvatem města, jehož vybudování ovšem není v možnostech města. Autobusy regionální dopravy jsou přeplněné, linku nelze dle vyjádření dopravce dále posilovat kvůli nedostatku kapacit. Kapacita ČOV byla nyní zvýšena, ovšem při tak silném tlaku developerů by záhy opět byla na hraně. Je třeba prosazovat udržitelný rozvoj území, čemuž slouží nástroje obsažené v územním plánu a jeho změně č. 4, a zabránit živelnému rozvoji.

28. Soud provedl při jednání důkaz rozhodnutí Městského úřadu Klecany ze dne 6. 8. 2001, čj. 0219/ÚR/St/2001, a ze dne 16. 8. 2001, čj. 0604/ÚR/St/2001, mapou vlastnictví pozemků v ploše P1 a výpisy z katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. XAO, XAQ, XAN, 884 a XAR pro katastrální území Klecany).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

29. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
30. Dne 19. 4. 2018 schválilo Zastupitelstvo města Klecany zprávu o uplatňování územního plánu Klecany za období od vydání územního plánu Klecany dne 20. 4. 2010. Dne 17. 1. 2019 schválilo doplnění této zprávy, a to mj. o požadavek prověřit možnost stanovit podmínku regulačního plánu v plochách zařazených do I. etapy v případech, kdy to bude účelné pro rozhodování v území. Ze zápisu z jednání zastupitelstva vyplývá, že tento požadavek je motivován snahou získat kontrolu nad výstavbou v plochách, které jsou k tomu určeny. Cílem je zamezit svévolnému jednání developerů, kteří své původní plány předložené zastupitelstvu mohou během výstavby měnit, až na plochách vznikne zcela jiná výstavba.
31. Ve schválené zprávě o uplatňování územního plánu, ve znění jejího doplnění, jsou identifikovány problémy vyplývající z územně analytických podkladů, které je třeba řešit v územněplánovací dokumentaci. Mezi tyto problémy patří nedostatečná kapacita ČOV, nevhodně vymezené zastavitelné plochy pro bydlení mimo vazbu na centrum města a brownfields (bývalý vojenský areál kasáren). Podstatnou součástí zprávy jsou pokyny pro zpracování návrhu změny č. 4 územního plánu (v rozsahu zadání změny). Jedním z pokynů, který vyplývá ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, je ověřit rozsah zastavitelných ploch v sídlech a stanovit směry jejich využití s ohledem na kapacity obsluhy dopravní a technickou infrastrukturu, na možnosti rozvoje občanského vybavení (jmenovitě veřejného vybavení), limity rozvoje území a ochranu krajiny. Součástí pokynů jsou i požadavky na odstranění nebo omezení výše uvedených problémů identifikovaných na základě územně analytických podkladů. Na základě podnětů odpůrce se součástí pokynů stal požadavek na prověření ploch s výstavbou rodinných domů (omezení počtu bytů v rodinném domě na 1 byt), prověření úpravy ukazatele zastavěnosti ploch určených pro výstavbu rodinných domů tak, aby zastavěná plocha tvořila maximálně 30 % plochy stavební parcely, a prověření možnosti stanovení podmínky vydání regulačního plánu v plochách zařazených do I. etapy v případech, kdy to bude účelné pro zajištění uplatňování územního plánu při rozhodování o změnách v území. Z hlediska řešení koncepce technické infrastruktury je třeba změnou č. 4 řešit koncepci odkanalizování nově definovaného území a podle potřeby se zabývat řešením dopadů nově zastavovaných ploch

na odtokové poměry v území. Nebyl stanoven požadavek na vymezení ploch, pro které by regulační plán stanovil podmínky pro rozhodování o změnách jejich využití.

32. Z návrhu změny územního plánu zpracovaného podle § 50 stavebního zákona ke společnému jednání v lednu 2019 vyplývá, že pozemky navrhovatelky a) jsou součástí plochy Z11 s funkčním využitím VS, pozemky navrhovatelky b) jsou rovněž součástí plochy Z11 s funkčním využitím VS (pozemky p. č. XAG a XAH) a SM (pozemky p. č. **XA, XB, XC a XD**), pozemky navrhovatelky c) a část pozemků navrhovatelky d), konkrétně pozemky p. č. **XCH a XJ**, jsou součástí plochy Z11 s funkčním využitím SM. Zbývající pozemky navrhovatelky d) jsou součástí ploch Z7 (rozdělená na Z7a a Z7b) a Z8 (rozdělená na Z8a a Z8b), obě s funkčním využitím SM. Pozemky navrhovatelky e) jsou součástí plochy Z4-7 s funkčním využitím SM a BI, jedná se o plochu přestavby P1. Pro plochy BI a SM byla stanovena podmínka, že rodinný dům může do 5 let od zápisu do katastru nemovitostí obsahovat maximálně 1 byt, po 5 letech maximálně 2 byty.
33. Návrh změny územního plánu zařadil celou plochu Z11 do III. etapy, plochy Z7 a Z8 do II. etapy a plochy Z4-7 a P1 do I. etapy. Pro II. i III. etapu je společné, že musí být zpracována studie, která posoudí kapacitu koryta Klecanského potoka ve vztahu k odtoku dešťových vod ze stávajících a navržených ploch s ohledem na zvýšené průtoky při přívalovém dešti na povodí; na základě výsledků budou provedena opatření (vsakování, úpravy koryta apod.). Do doby provedení opatření je možná nová výstavba jen v plochách zařazených do I. etapy. Před zahájením výstavby na rozvojových plochách v II. a III. etapě musí být provedena intenzifikace a rozšíření ČOV na kapacitu 5 600 EO, resp. 9 000 EO, aby vyhovovala čisticím efektem legislativním předpisům. Výstavba v plochách BI, SM a VS v II. etapě je možná po využití, resp. zastavění minimálně 80 % výměry ploch příslušného způsobu využití zahrnutých do I. etapy (totéž platí pro novou výstavbu na plochách zařazených do III. etapy ve vztahu k plochám se stejným způsobem využití zařazeným do I. a II. etapy). Výstavbu na plochách zařazených do II. etapy lze zahájit nejdříve od roku 2030 při splnění podmínek společných pro II. i III. etapu, výstavbu na plochách zařazených do III. etapy nejdříve od roku 2040 při splnění společných podmínek. Rozhodování v ploše Z4-7 je podmíněno zpracováním regulačního plánu, jedná se o regulační plán z podnětu a lhůta pro jeho vydání se stanoví na 5 let od nabytí účinnosti změny územního plánu.
34. Po projednání tohoto návrhu změny územního plánu stanovil pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem pokyny pro úpravu návrhu, podle nichž má být stanovena lhůta pro vydání regulačních plánů na 6 let, neboť lhůta 5 let není dostatečná, a doplněna textová část změny územního plánu o časové limity jednotlivých etap pořadí změn v území dle výkresu č. A4.
35. Následně byl vyhotoven návrh změny územního plánu pro veřejné projednání dle § 52 stavebního zákona z ledna 2020. Z hlediska pozemků ve vlastnictví navrhovatelek a uplatněných návrhových bodů se v tomto návrhu oproti návrhu z ledna 2019 nic nezměnilo, pouze lhůta pro vydání regulačních plánů „z podnětu“ byla prodloužena z 5 na 6 let.
36. Veřejné projednání tohoto návrhu se uskutečnilo dne 3. 6. 2020 a zúčastnila se jej JUDr. Šafránková jako osoba jednáající jménem všech navrhovatelek. Navrhovatelky uplatnily proti návrhu písemné námitky shodného znění.
37. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem stanovil pokyny pro podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu, podle nichž má být u všech regulačních plánů Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

vymezených v kapitole N návrhu změny územního plánu stanoveno jejich pořízení „na žádost“.

38. Upravený návrh změny územního plánu byl zpracován v lednu 2021. Z hlediska pozemků ve vlastnictví navrhovatelek a uplatněných návrhových bodů se v tomto návrhu oproti návrhu z ledna 2020 nic nezměnilo, pouze ve větě *„Jedná se o regulační plány z podnětu a lhůty pro vydání těchto Regulačních plánů stanovuje na 6 let od nabytí účinnosti Změny č. 4 ÚP Klecan“* došlo k nahrazení slov „z podnětu“ slovy „na žádost“.
39. Dne 4. 3. 2021 proběhlo opakované veřejné projednání upraveného návrhu změny územního plánu, kterého se nikdo za navrhovatelky nezúčastnil. Navrhovatelky nepodaly námitky proti upravenému návrhu změny územního plánu.
40. Zastupitelstvo města Klecany na svém zasedání dne 29. 6. 2021 rozhodlo o námitkách uplatněných k návrhu a k upravenému návrhu změny územního plánu. Vydání změny územního plánu jako opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP a vyhotovení úplného znění územního plánu Klecany po změně č. 4 bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 30. 6. 2021, čj. 6153/2021, jež byla téhož dne zveřejněna na úřední desce odpůrce.
41. Změna územního plánu obsahuje, pokud jde o pozemky ve vlastnictví navrhovatelek, shodnou regulaci, jaká byla obsažena již v návrhu z ledna 2019 ke společnému jednání (viz body 32 a 33 rozsudku). V bodě 132 textové části změny územního plánu je oproti verzi z ledna 2019 uvedeno, že regulační plány, které jsou vymezeny v bodě 131, jsou regulačními plány na žádost (žádná lhůta pro vydání regulačního plánu není stanovena). V souběžně zveřejněném úplném znění územního plánu je v bodě 132 uveden tento text: *„Jedná se o regulační plány na žádost a lhůta pro vydání těchto Regulačních plánů stanovuje na 6 let od nabytí účinnosti Změny č. 4 ÚP Klecan.“*

Posouzení návrhu soudem

42. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Dospěl přitom k závěru, že opatření obecné povahy bylo řádně vydáno zastupitelstvem odpůrce a nabylo účinnosti řádnou publikací na úřední desce odpůrce, jenž byl současně pořizovatelem změny územního plánu. Návrh na zahájení řízení byl podán ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.
43. Soud se dále zabýval tím (a to jednotlivě ve vztahu ke každé navrhovatelce), zda navrhovatelky mohly být zkráceny na svých právech vydanou změnou územního plánu. Z konstantní judikatury NSS se podává, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné využít (kromě nedostatku procesní legitimace) jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 – 59, či ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení na právech zabíhat příliš do hloubky, např. řešit pravdivost tvrzení navrhovatelek na podkladě obsahu správního spisu či předložených důkazních prostředků apod. Navrhovatelkám tudíž k dosažení věcného projednání návrhu postačí, že přijdou s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014 – 85).
44. Z výpisů z katastru nemovitostí připojených k návrhu na zahájení řízení vyplývá, že navrhovatelky jsou výlučnými vlastníci pozemků zapsaných na listech vlastnictví uvedených v bodech 2 až 6 shora. Pozemky každé z navrhovatelek jsou součástí plochy, Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

jejíž regulativy byly změněny napadeným opatřením obecné povahy (v případě některých pozemků jde o regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě, v případě některých pozemků jde o změny v etapizaci, ať již v podobě přesunutí z jedné etapy do jiné, nebo v podobě změny podmínek dané etapy, v případě některých pozemků jde o stanovení podmínky pořízení regulačního plánu). Každá navrhovatelka v návrhu na zahájení řízení poukazuje na ty změny regulace, které se týkají ploch, jejichž součástí jsou právě její pozemky. Tvrzení navrhovatelek je pro založení jejich aktivní návrhové legitimace postačující, neboť z něho vyplývá, že došlo ke změně dosavadních podmínek využití pozemků.

45. Soud přisvědčuje navrhovatelkám, že jim nic nebránilo v tom, aby podaly společný návrh, byť každá vlastní jiné pozemky a nejsou dotčeny napadeným opatřením obecné povahy ve stejném rozsahu. Současně dává za pravdu i odpůrci, že nikoliv každá navrhovatelka je věcně legitimována k tomu, aby se domáhala zrušení napadeného opatření obecné povahy v rozsahu vymezeném v petitu, neboť její vlastnické právo není dotčeno všemi regulativy zahrnutými v petitu. Věcnou legitimaci, která je určující pro výsledek řízení, je třeba posuzovat individuálně ve vztahu ke každé navrhovatelce, nikoliv paušálně ke všem navrhovatelkám.
46. Soud se nejprve zabýval návrhovými body, které se týkají obecného regulativu uplatňovaného v plochách BI a SM, jenž upravuje přípustný počet bytových jednotek v rodinných domech. Ze správního spisu vyplývá, že tento regulativ byl zaveden napadenou změnou územního plánu (tedy změnou č. 4), přičemž k této skupině námitek jsou věcně legitimovány navrhovatelky b) až e), jejichž pozemky (alespoň část z nich) je součástí plochy SM či BI. Naopak navrhovatelka a), jejíž pozemky jsou součástí plochy VS, v níž se tento regulativ neuplatní, postrádá věcnou legitimaci k tomuto okruhu námitek, na čemž nic nemění, že námitku uplatnila v průběhu projednávání návrhu změny územního plánu (tato okolnost nemůže založit věcnou legitimaci).
47. Navrhovatelky předně poukazují na nedostatečné vypořádání námitek, kterou ve vztahu k tomuto regulativu uplatnily v souvislosti s veřejným projednáním návrhu změny územního plánu. Požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí o námitkách byly poprvé uceleně vymezeny v rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, podle něhož je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitkách stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí, které jsou upraveny v § 68 odst. 3 správního řádu. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti přdestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. V navazující judikatuře lze vysledovat ústup od takto přísně pojatých požadavků, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, jehož závěry byly generalizovány. Podle Ústavního soudu nesmí být požadavky kladené na rozhodnutí o námitkách, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s nimi, přemrštěné, které by byly výrazem přepjatého formalismu, jenž ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Nepřiměřené nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou zásahem do práva obce na samosprávu. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, nicméně Ústavní soud svůj přístup k věci upřesnil v tom směru, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vykazovala specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu

přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územněplánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomenul, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci).

48. Navrhovatelky podaly proti návrhu změny územního plánu sice rozsáhlé námitky totožného obsahu, které však v převážné části směřovaly proti regulativům, jež byly součástí již původního územního plánu Klecany a nebyly změnou územního plánu nijak dotčeny. Námitky jsou formulovány se silným emocionálním nábojem vyjadřujícím rozhořčení navrhovatelek, ovšem konkrétní skutková a právní argumentace v nich obsažená je skromná. Navrhovatelky pouze uvedly, že daný regulativ je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, neboť není možné, aby byli vlastníci rodinných domů omezováni v tom, kolik bytů budou mít ve svém vlastním rodinném domě. Toto omezení nemá obdoby a vracíme se jím zpět o 30 let, kdy v osobním vlastnictví mohl být pouze rodinný domek o výměře 120 m² a mohl v něm být jenom jeden byt. K této argumentaci je pak doplněno obecné tvrzení, doprovázející všechny dílčí námitky, že se pořizovatel v odůvodnění návrhu změny územního plánu nevypořádává s následky omezení vlastnického práva, při jeho vytváření nerespektoval zásadní zásady spočívající ve zvažování kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměřování a už vůbec se nezamýšlel nad tím, že je zapotřebí minimalizovat zásahy do práv dotčených vlastníků. Omezení vlastnictví nemá oporu v jakémkoliv zákonu a nevyhovuje podmínkám proporcionality a zákazu diskriminace.
49. Odpůrce se s námitkami vypořádal tak, že v omezování počtu bytů v rodinných domech nelze spatřovat žádnou diskriminaci ani porušování vlastnických práv, protože pro stanovení koncepce veřejné infrastruktury má počet bytů v rodinném domě zásadní význam.
50. Jakkoliv se může rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách jevit jako velmi stručný, vyplývá z něj zcela srozumitelně důvod, pro nějž odpůrce přistoupil k regulaci počtu bytových jednotek v rodinných domech. Míra podrobnosti odůvodnění odpovídá podrobnosti argumentace obsažené v námitkách. Navrhovatelky se v námitkách omezily na vyjádření nesouhlasu s tímto regulativem, jenž považují za neústavní a přirovnaly ho ke koncepci osobního vlastnictví z období socialismu. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách vymezil důvod, pro nějž přistoupil k této regulaci. Podrobnost vymezení důvodu

(koncepce veřejné infrastruktury) považuje soud za dostatečnou, a to i s ohledem na absenci jakékoliv konkrétní argumentace v námitkách. Jistě by mohl odpůrce podrobně vyložit, jaké prvky veřejné infrastruktury jsou ovlivňovány tím, kolik bytových jednotek (a tedy potažmo osob) se v území nachází. Jestliže tak odpůrce neučinil, nezaložil tím nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Ze zprávy o uplatňování územního plánu i textové části změny územního plánu vyplývá, že zásadním problémem v území je nedostatečná kapacita ČOV. Kapacita ČOV se přitom stanoví v jednotkách EO (ekvivalentní obyvatel). Vazba mezi počtem bytových jednotek a kapacitou ČOV je zřejmá.

51. Pokud jde o tu část námítky, kterou navrhovatelky poukazují na absenci posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva a která je ve stejné míře obecnosti součástí podstatné části dílčích námítek, soud uvádí, že právě institut námítek slouží k tomu, aby pořizovatel změny územního plánu ve spolupráci s obcí zvážil přiměřenost řešení obsaženého ve změně územního plánu. Je tedy v principu nesprávné, jestliže navrhovatelky vytýkají veřejně projednávanému návrhu změny územního plánu, že nijak neodůvodňuje přiměřenost regulace. Navrhovatelky mohou po pořizovateli změny územního plánu a obci legitimně požadovat, aby se vypořádal s přiměřeností řešení obsaženého ve vydané (schválené) změně územního plánu, pokud ve svých námitkách samy předesílají jednotlivé skutečnosti a právní argumenty, které jsou podstatné pro posouzení přiměřenosti schváleného řešení. Obecný nesouhlas s určitým regulativem doprovazený tvrzením o rozporu s ústavním pořádkem, obecným přirovnáním situace k období potírajícímu osobní vlastnictví a výhradou k naprosté absenci posouzení přiměřenosti nelze považovat za konkrétní skutečnosti a právní argumentaci rozhodující pro provedení testu proporcionality. Navrhovatelky vůbec neuvedly, jak konkrétně se tato regulace dotkne jejich právní sféry a zájmů, jaký jejich záměr tím bude ztížen či vyloučen, jak daleko pokročily s jeho přípravou atd. Byť tedy navrhovatelky uplatnily námitky, což je základní předpoklad pro provedení testu proporcionality v řízení o návrhu změny územního plánu, nepředložily takovou argumentaci, která by jeho provedení fakticky umožnila.
52. Judikatura připustila výjimku, kdy je pořizovatel (změny) územního plánu povinen vyhodnotit přiměřenost řešení obsaženého v návrhu územního plánu, i když proti němu nebyla podána námitka. Je tomu tak tehdy, kdy mu zásah do vlastnického práva musel být zcela zjevný již v době přípravy (změny) územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35, a v něm citovanou judikaturu). O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť zásah do vlastnického práva navrhovatelek v důsledku regulace počtu bytových jednotek v rodinném domě není takového charakteru, aby svojí intenzitou dosáhl účinků srovnatelných s vyvlastněním.
53. Navrhovatelky dále poukazují na to, že nelze přihlídnout k argumentům, které odpůrce nově uvedl až ve vyjádření k jejich návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Soud nevnímá obsah vyjádření odpůrce jako snahu napravit nedostatky rozhodnutí o námitkách, tedy odstranit jeho vady a zabránit jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Již výše soud uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách považuje za adekvátní obsahu námítky. V návrhu na zahájení řízení ovšem navrhovatelky napadají daný regulativ podrobnější argumentací, kterou neuplatnily v námitkách, a je proto pochopitelné, že se vůči ní odpůrce vymezuje ve svém vyjádření k návrhu. Vzhledem

k prohloubení argumentace navrhovatelek v návrhu na zahájení řízení je pochopitelné, že i odpůrce prohloubil své vysvětlení, jímž reaguje na konkrétní tvrzení v návrhu.

54. Navrhovatelky dále namítají, že regulativ upravující počet bytových jednotek v rodinném domě je v rozporu s hmotným právem, neboť právní úprava vymezující obsah územního plánu neumožňuje regulovat vnitřní uspořádání rodinného domu, s nímž souvisí počet bytových jednotek. Jelikož se tato část argumentace týká souladu regulativu s hmotným právem, mohl se jí soud zabývat, ačkoliv nebyla uplatněna v námitkách proti návrhu změny územního plánu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, a rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, čj. 10 As 139/2021 – 53).
55. Soud neshledal, že by regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě byl v rozporu s § 2 písm. a) bodem 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Toto ustanovení totiž definuje pojem rodinný dům pro účely této vyhlášky. Dovětek, že rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví, slouží k rozlišení dvou skupin staveb pro bydlení, a to bytových domů a rodinných domů. Definice rodinného domu pro účely aplikace vyhlášky č. 501/2006 Sb. neznamená, že by nebylo možné v územním plánu stanovit vlastní definice užívaných pojmů, a to ačkoliv vyhláška č. 501/2006 Sb. je podzákoným právním předpisem upravujícím oblast územního plánování. Pokud by bylo možné, aby byl v územním plánu upraven regulativ týkající se počtu bytových jednotek, čemuž se soud věnuje níže, nebránil by § 2 písm. a) bod 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. tomu, aby byl určen maximální počet bytových jednotek v rodinném domě odchýlně od tohoto ustanovení. Soud považuje za přílehavou argumentaci odpůrce, jenž poukazuje na to, že jakkoliv rodinný dům může mít podle definice obsažené ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. dvě nadzemní podlaží a podkroví, není tím vyloučeno, aby územní plán pro jednotlivé funkční plochy stanovil, že rodinný dům může mít jen jedno nadzemní podlaží a podkroví, nebo např. jen dvě nadzemní podlaží bez podkroví apod. To je naopak jeden z nejběžnějších regulativů uplatňujících se v plochách pro bydlení v územních plánech.
56. Odlišnou otázkou je, zda stavební zákon a vyhláška č. 500/2006 Sb., která vymezuje v příloze č. 7 obsah územního plánu, umožňují, aby součástí územního plánu byl regulativ upravující počet bytových jednotek rodinných domů.
57. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
58. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.
59. Ustanovení § 43 odst. 1 je rozvedeno v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která stanoví náležitosti obsahu územního plánu. V části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce

č. 500/2006 Sb. jsou podmínky využití ploch, které jsou dle § 43 odst. 1 stavebního zákona jednou z náležitostí územního plánu, blíže vymezeny tak, že kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmíněně přípustné využití) mají být stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit toliko přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání. Podmínka, kterou navrhovatelky napadají a jejíž podstatou je stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jednom rodinném domě (a nepřímo též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Jejím prostřednictvím se nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba, pokud jde o výšku stavby, počet podlaží, velikost zastavěné plochy či poměr zastavěné plochy vůči celému stavebnímu pozemku. Jak ostatně vyplývá z vysvětlení odpůrce obsaženého ve vyjádření k návrhu, účelem tohoto regulativu je ovlivnit počet osob obývajících rodinný dům a jejich věkovou strukturu. Tyto kategorie ovšem nijak nesouvisí s urbanistickými hledisky a prostorovým uspořádáním staveb v ploše.

60. Dále je v části I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. stanoveno, že územní plán obsahuje koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití. Odpůrce poukazuje na to, že stanovený regulativ souvisí právě s koncepcí veřejné infrastruktury, neboť pro vymezení ploch a způsobů jejich využití je určující kapacita veřejné infrastruktury. Soud nepochybuje o pravdivosti této teze odpůrce. Nicméně nemá za to, že by regulaci počtu bytových jednotek v rodinném domě bylo možné považovat za součást koncepce veřejné infrastruktury, podmínek pro její umístování apod. Koncepcí veřejné infrastruktury se rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umístování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby, kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací). Jakkoliv tedy existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě podřadit pod výše uvedené ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb.
61. Soud se ztotožňuje s tvrzením navrhovatelek, že stavební zákon ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňuje odpůrci, aby ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu platných obecně pro plochy BI a SM reguloval počet bytových jednotek v rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití ploch BI i SM) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot.
62. Navrhovatelkám lze přisvědčit též v tom, že posuzovaný regulativ lze podřadit pod pojem kapacita staveb, který může být součástí regulačního plánu dle části I odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. S účinností od 1. 1. 2018 stavební zákon změkčil dřívější absolutní zákaz, podle něž součástí územního plánu nesměly být podrobnosti (prvky) náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Nově je možné, aby územní plán (případně jen jeho část) obsahoval prvky regulačního plánu, ovšem pouze za podmínky, že tato skutečnost je výslovně uvedena v rozhodnutí zastupitelstva obce (tím se

má na mysli rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo zadání územního plánu). Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k této změně uvádí: „*Návrh akceptuje požadavky malých obcí, aby směly svým územním plánem stanovovat větší podrobnosti regulace, protože není předpoklad, že by pořizovaly regulační plány. Zároveň je řešen i požadavek, aby mohla být podrobněji řešena jen některá plocha (zejména zastavitelná, např. i průmyslové zóny). Z hlediska projednávání se stále jedná o územní plán, z hlediska dotčenosti řešením je nutné připustit, že v konkrétních případech budou smět uplatňovat námitky i ti, kteří tak smějí činit u regulačního plánu a u územního plánu tuto možnost nemají. Tato skutečnost je řešena v § 52 odst. 2.*“ Územní plán, který obsahuje prvky regulačního plánu, musí ve svém odůvodnění obsahovat výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení [část II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].

63. V nyní posuzované věci byl návrh změny územního plánu zpracován na základě pokynů, které byly součástí zprávy o uplatňování územního plánu. Tyto pokyny pro zpracování změny územního plánu, které nahrazují rozhodnutí o pořízení změny i zadání změny územního plánu, výslovně nezmiňují, že pořizovaná změna územního plánu má obsahovat prvky regulačního plánu. Ani textová část odůvodnění změny územního plánu neobsahuje náležitost dle části II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., tedy výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení, naopak v podkapitole 2.6 Výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení je uvedeno, že územní plán ve znění změny č. 4 nevymezuje žádné prvky regulačního plánu, požadavek na jejich vymezení nebyl součástí zadání změny. Součástí pokynů pro zpracování změny územního plánu je sice požadavek prověřit plochy s výstavbou rodinných domů – omezení počtu bytů v rodinných domech na 1 byt v 1 rodinném domě. Tento regulativ svojí podrobností náleží regulačnímu plánu, a mohl by tak být i součástí územního plánu, pokud by zastupitelstvo ve svém rozhodnutí výslovně uvedlo, že pořídí změnu územního plánu s prvky regulačního plánu. Takové rozhodnutí ovšem nelze ze zprávy o uplatňování územního plánu dovodit. Soud je toho názoru, že nelze pominout požadavek existence formálního rozhodnutí o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu, jenž jednoznačně vyplývá z § 43 odst. 3 stavebního zákona a je zdůrazněn formulací „*tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena*“. V daném případě bylo rozhodnuto pouze o pořízení změny územního plánu, nikoliv o pořízení změny územního plánu, která by zaváděla do územního plánu prvky regulačního plánu. Význam této formální podmínky vymezení prvků regulačního plánu v územním plánu nelze bagatelizovat a překlenout její absenci argumentací, že pokud právní úprava umožňuje zahrnout prvky regulačního plánu do územního plánu, může územní plán obsahovat prvky odpovídající jejich podrobností obsahu regulačního plánu bez dalšího. Je totiž třeba vyjít z toho, že základní pravidlo zakazuje, aby součástí územního plánu byly podrobnosti příslušející regulačnímu plánu. Výše předestřená argumentace toto pravidlo popírá, a proto ji soud zavrhl. Výjimka ze základního pravidla je možná, ovšem pouze při splnění formální podmínky spočívající v přijetí rozhodnutí (jež je součástí rozhodnutí o pořízení územního plánu či zadání územního plánu) o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Splnění této formální podmínky umožňuje, aby součástí územního plánu byly i regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu. Pokud formální podmínka splněna nebyla, porušují regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu zákaz plynoucí z § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona.
64. Nejvyšší správní soud shledal v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 138/2017 – 33, nezákonnými všechny regulativy, které se vymykají předmětu územního plánu, jak jej

vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (zavedení podmínky souhlasu zastupitelstva obce se stavbou), popř. jsou sice stavebními předpisy připuštěny, ovšem vymykají se stanoveným mantinelům (vyloučení všech zjednodušujících postupů dle stavebního zákona, rozšíření povinnosti předložit dokumentaci zpracovanou autorizovaným architektem na všechny stavby). Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, sice poskytl ochranu právu obce na samosprávu před zásahem krajského úřadu (vykonávajícímu státní správu) v přezkumném řízení, neboť výslovně uvedl, že věc nenahlíží optikou stavebního zákona a prováděcí vyhlášky, nýbrž práva na samosprávu. Zdůraznil, že odlišně je třeba hodnotit návrhy na zrušení opatření obecné povahy vlastníků nemovitých věcí, neboť v tomto případě je k soudnímu přezkumu předložen zásah do vlastnického práva soukromých osob. Ústavní soud tedy připustil rozdílný výklad § 43 odst. 1 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. podle toho, které subjekty se ocitly ve střetu při výkladu těchto právních norem. Jinak je třeba posuzovat střet práva obce na samosprávu a výkonu státní správy ze strany orgánu dozorujícího výkon samosprávy obcí a jinou optikou je třeba nahlížet na situaci, kdy územní samospráva jakožto vykonavatel veřejné moci svým rozhodnutím zasahuje do právní sféry jednotlivců (klasické vertikální působení veřejné moci na jednotlivce). Zatímco v prvním případě se jedná o ochranu samostatné působnosti územní samosprávy, v druhém případě se jedná o ochranu základních práv a svobod jednotlivců před zásahem veřejné moci.

65. Nyní posuzovaná věc se přitom týká právě zásahu územní samosprávy (veřejné moci) do veřejného subjektivního práva navrhovatelek spojeného s vlastnictvím k nemovitým věcem. Nedodržení § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je proto třeba sankcionovat zrušením odpovídající části územního plánu.
66. Pro doplnění soud uvádí, že v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, čj. 10 As 139/2021 – 53, Nejvyšší správní soud připustil, že při formulaci podmíněně přípustného způsobu využití plochy vymezené v územním plánu lze užít podmínky, které svým charakterem a podrobností odpovídají prvkům, které jsou předmětem regulačního plánu či územního řízení. O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť sporná podmínka není součástí vymezení podmíněně přípustného způsobu využití ploch SM a BI. Jedná se o podmínku prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Využití obou druhů ploch pro umístění rodinných domů patří mezi hlavní využití těchto ploch, nikoliv pouze mezi podmíněně přípustné využití. Závěry formulované Nejvyšším správním soudem ve shora uvedeném rozsudku tedy nedopadají na nyní posuzovanou věc.
67. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zahájení řízení argumentoval tím, že judikatura připouští regulaci počtu bytových jednotek v bytových domech, aniž by však odkázal na jakékoliv soudní rozhodnutí, které by mu dávalo za pravdu. Soudu se žádné takové rozhodnutí nepodařilo dohledat, s výjimkou rozsudku NSS ze dne 26. 11. 2020, čj. 8 As 336/2018 – 66. V něm se soud zabýval výkladem regulativů obsažených v územním plánu, které se týkaly maximálního počtu bytových jednotek v bytových domech, a to za účelem posouzení námitky nesrozumitelnosti obsahu územního plánu. Nijak se však nevyjádřil k otázce, zda je takový regulativ v územním plánu vůbec přípustný, tedy není v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť k tomu patrně nesměřovala žádná kasační námitka (a předtím návrhový bod). Bez dalšího nelze mít ani za to, že by se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud alespoň *implicite*, neboť soud může bez návrhového bodu přihlédnout pouze k vadě řízení, která soudu brání přezkoumat napadené opatření obecné

povahy v rozsahu řádně uplatněných návrhových bod (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 – 84). O takový případ se nejedná.

68. Soud uzavírá, že regulativ upravující počet bytových jednotek v rodinném domě v plochách BI a SM je nezákonný a návrh navrhovatelek b) až e) v tomto rozsahu důvodný. Jelikož soud může návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyhovět pouze v tom rozsahu, v němž je dána věcná legitimace navrhovatelek, zrušil tento regulativ nikoliv paušálně, k čemuž směřoval petit, nýbrž pouze ve vztahu k pozemkům, které jsou ve vlastnictví navrhovatelek b) až e) a jsou součástí buď plochy BI, nebo plochy SM. Soud tedy zrušil regulativ ve vztahu k pozemkům p. č. **XA, XB, XC a XD**, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky b), dále ve vztahu k pozemkům p. č. **XE, XF, XG a XH**, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky c), dále ve vztahu k pozemkům p. č. **XCH, XI, XJ a XK**, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky d), a pozemkům p. č. **XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XAS, XZ, XAA, XAB, XAC a XAD**, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky e). Ve zbývajících částech, tj. ve vztahu k jiným pozemkům, které jsou v plochách BI nebo SM, ovšem nejsou ve vlastnictví některé z navrhovatelek b) až e), soud návrh na zrušení daného regulativu zamítl. Současně tento návrh zcela zamítl ve vztahu k navrhovateli a), která ve vztahu k němu zcela postrádá věcnou legitimaci.
69. Jelikož soud shledal regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě nezákonným, nezabýval se již jeho přiměřeností, neboť tu by bylo možné hodnotit jen v případě regulativu, jenž odpovídá zákonnému rámci.
70. Dále se soud zabýval návrhovými body, které se týkají etapizace. V první řadě se jedná o otázku přerážení pozemků navrhovatelky a) z I. do III. etapy. Dále jde o otázku posunutí termínu, od něhož lze při splnění všech podmínek přistoupit k realizaci II. a III. etapy, o 10 let na rok 2030, resp. 2040.
71. Nejprve se soud zabýval pozemky navrhovatelky a) p. č. **XAP a XAF** a jejich přesunutím z I. etapy do III.
72. Pokud jde o námitku přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce navrhovatelky a) proti této změně, je potřeba nejprve zrekapitulovat obsah uplatněné námítky a podrobnost argumentace, na které spočívá. Navrhovatelka a) v námitkách uvedla, že vymezení zastavitelných ploch je provedeno tak, že do I. etapy jsou zahrnuty všechny pozemky ve vlastnictví obce a byly z ní vyjmuty pozemky ve vlastnictví navrhovatelek a), c) a d). Etapy jsou v bodě O 138 formulovány zcela neurčitě a návrh je naprosto nepřezkoumatelný. Návrh se v odůvodnění nevypořádá s následky omezení vlastnického práva navrhovatelky, nerespektuje zásadní zásady spočívající ve zvažování kritéria vhodnosti, potřeby a poměrování a nezamýšlí se nad zásadou minimalizace zásahů do práv vlastníků. Omezení vlastnického práva nemá oporu v zákoně a nevyhovuje podmínkám proporcionality a zákazu diskriminace. Navrhovatelka dále poukázala na to, že se jedná o výrobně smíšené území, na které je vydáno územní rozhodnutí na výstavbu haly, rozhodnutí je pravomocné, přesto byla tato parcela přesunuta do III. etapy k výstavbě za 20 let. Tento záměr je o to víc závažnější, že na toto území byla dána územním plánem taková omezení, že neexistuje prakticky nic, co by se na něm dalo postavit. To přímo souvisí s částí F – Stanovení podmínek využití území. Etapizace, jak byla návrhem územního plánu provedena, je faktickou stavební uzávěrou na dalších 10 a 20 let. Nebyly respektovány základní zásady činnosti správních orgánů, tj. například šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob. Omezení vlastnického práva je posuzováno pouze ve vztahu k zájmům obce, aniž by se bral v potaz zájem dotčených vlastníků. Není pochyb, že pokud

je konkrétní pozemek stávajícím územním plánem regulován jako zastavitelná plocha určená k okamžité výstavbě na základě územního rozhodnutí a novým územním plánem je určen k výstavbě za 20 let, jedná se o zásah do práv vlastníka dotčeného pozemku.

73. Odpůrce tuto námitku zamítl a v odůvodnění uvedl, že koncepce etapizace byla upravena – vnější severní pás navrhovaných ploch smíšených obytných (SM – návrh) a smíšených výrobních (VS – návrh) zastavitelné plochy 11 byl sjednocen do III. etapy pořadí změn v území, upřednostněna byla zástavba uvnitř zastavěného území v plochách přestavby I. etapy. Shodné důvody této změny jsou uvedeny i v textové části odůvodnění územního plánu (str. 3) v části týkající se souladu změny územního plánu se zásadami územního rozvoje (požadavkem na prověření rozsahu zastavitelných ploch v sídlech a stanovení směrů jejich využití s ohledem na kapacity obsluhy dopravní a technické infrastruktury, na možnosti rozvoje občanského vybavení, limity rozvoje území a ochranu krajiny). V odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce ještě doplnil, že etapizací stanovenou návrhem změny č. 4 není dotčena vykonatelnost platných a právně účinných územních rozhodnutí.
74. I v tomto případě má soud odůvodnění rozhodnutí o námitce za adekvátní podrobnosti argumentace uplatněné v námitce. Navrhovatelka a) poukázala pouze na to, že má vydané územní rozhodnutí, a nesouhlasila s odsunutím výstavby v ploše (bez konkrétní argumentace). Odpůrce uvedl, že změna v etapizaci nemá žádný vliv na již pravomocná územní rozhodnutí, nijak nebrání jejich realizaci. Pokud jde o důvod přesunutí plochy z I. do III. etapy, odpůrce uvedl, že preferuje výstavbu v již zastavěném území, popř. v bezprostřední návaznosti na něj. Plocha Z11 nenavazuje na zastavěné území, je ve větší vzdálenosti, její menší část byla doposud zařazena v I. etapě, větší část ve III. etapě. Odpůrce tedy považuje za koncepčnější sjednotit celou plochu Z11 z hlediska etapizace a ponechat ji ve III. etapě. I v tomto případě je třeba doplnit, že navrhovatelka a) nepřednesla žádné konkrétní skutečnosti, které by bylo třeba zohlednit při provedení testu proporcionality. Rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
75. Pokud jde o přiměřenost změny etapizace spočívající v přearování pozemků navrhovatelky a) do III. etapy, navrhovatelka a) zdůrazňuje především to, že na tyto pozemky bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí. Tuto skutečnost doložila rozhodnutím Městského úřadu Klecany ze dne 16. 8. 2001, čj. 0604/ÚR/St/2001, jímž byla na žádost navrhovatelky d) umístěna stavba „Obchodní zóna – Čtvery hony“. Tato stavba zahrnuje 2 administrativní budovy a 2 skladovací haly umístěné na pozemku p. č. XAP a dále vodovodní řad, plynovodní řad, elektrovodní přípojku, trafostanici, kabelové rozvody nízkého napětí, veřejné osvětlení, telefonní přípojku, lapol, retenční nádrž, splaškovou kanalizaci, dešťovou kanalizaci, příjezdovou komunikaci a napojení na silnici III. třídy, zpevněné plochy a parkoviště, vnitroareálovou komunikaci. Odpůrce potvrdil tvrzení navrhovatelky a), že toto územní rozhodnutí je stále v platnosti.
76. Soud se ztotožňuje se závěrem odpůrce, jehož správnost nepopírá ani navrhovatelka a), že změna územního plánu nemá žádný vliv na již vydané pravomocné územní rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 Aos 3/2013 – 58, bod 35, ze dne 25. 6. 2014, čj. 8 Aos 4/2013 – 50, ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012 – 139, ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010 – 65, či ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 Aos 2/2013 – 83). Změna má účinky pouze *pro futuro*, nemůže zabránit realizaci již vydaných územních rozhodnutí, pouze znemožňuje jejich pozdější změnu, jež by neodpovídala pozdější podobě územního plánu, či prodloužení jejich platnosti. Taková změna brání dalšímu rozvíjení staveb odporujících Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

novému územnímu plánu a přirozenou cestou vede v dlouhém období k zesouladnění územnímu plánu nevyhovující zástavby s územněplánovací dokumentací.

77. V daném případě nespočívá odchylka obsahu územního plánu, ve znění změny č. 4, od územního rozhodnutí v tom, že by územní plán vylučoval takové funkční využití plochy, které by odpovídalo záměru, k němuž bylo vydáno územní rozhodnutí. Naopak, územní rozhodnutí umísťuje stavbu obchodního areálu zahrnujícího administrativní budovy a skladovací haly. Územní plán i po změně č. 4 umožňuje využít plochu Z11 pro sklady a jako skladovací plochu nad 5 000 m², lze v ní realizovat stavby pro velkoobchod a supermarkety (nikoliv však hypermarkety), administrativní, provozní a skladové budovy pro obsluhu plochy. Změna územního plánu se nijak nedotkla funkčního využití ploch VS. Argumentuje-li navrhovatelka a) tím, že územní rozhodnutí je limitem využití území, který by měl územní plán respektovat, nespátňuje soud nic, v čem by se odpůrce odchýlil od územního rozhodnutí.
78. Soud považuje za podstatné vyjasnit, že navrhovatelce a) vzniklo právo umístit na jejích pozemcích stavbu tak, jak byla projednána v územním řízení. Součástí tohoto práva není právo změnit záměr nebo provést změnu dokončené stavby. Navrhovatelce a) nic nebrání v tom, aby poté, co získá stavební povolení na stavbu odpovídající pravomocnému územnímu rozhodnutí, stavbu realizovala. Navrhovatelce a) nelze plně přisvědčit v tom, že změna územního plánu (zařazení pozemků do III. etapy) brání tomu, aby po realizaci stavby byly prováděny změny nejdříve až od roku 2040. Jakmile totiž bude stavba realizována, stanou se zastavěné pozemky zastavěným územím a již nebudou zastavitelnou plochou. Etapizace se z povahy věci týká především zastavitelných ploch, nikoliv zastavěného území. Při příležitosti nejbližší změny územního plánu (uplatňování územního plánu se vyhodnocuje periodicky dle § 55 odst. 1 stavebního zákona) bude aktualizováno zastavěné území obce a pozemky budou vyřazeny ze zastavitelné plochy a etapizace. To do budoucna umožní provést případné změny dokončené stavby.
79. Pokud snad navrhovatelce a) či její právní předchůdkyni přestal vyhovovat obsah pravomocného územního rozhodnutí, mohla požádat o jeho změnu, k čemuž měla 20 let. Navrhovatelka a) v replice poukazuje na některé skutečnosti, které jí bránily po část této doby pozemky využít. Na těchto skutečnostech se však odpůrce nijak nepodílel, nadto první z nich (finanční krize) navrhovatelka a) datuje až k roku 2008, což je 7 let po právní moci územního rozhodnutí. Existence 20 let starého územního rozhodnutí, s jehož realizací doposud nebylo započato, nemůže vést k zakonzervování obsahu územního plánu. Reálná podoba území se přirozeně mění, vyvíjí se i problémy, které dané území sužují, přičemž postupem času mohou díky nabytým zkušenostem vyjít najevo i nedostatky dosavadního přístupu územněplánovací dokumentace k území. Územní plánování je dynamickým procesem, který sice na jedné straně navazuje na dosavadní řešení v území (obsažená v územněplánovací dokumentaci a územních rozhodnutích), nicméně musí mít možnost reagovat na výše příkladmo zmíněné nové podněty.
80. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v rámci územního plánování správní soud plní svou přirozenou roli ochránce práv a svobod jednotlivce či politického společenství před excesivním vybočením ze zákonných a ústavních mantinelů. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémny. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných správních orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky dané

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

obce. Za situace, kdy stanovení plošné regulace není zjevně excesivní ani neopodstatněné, soud (v souladu se zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahu) zpravidla neshledá nepřiměřenost (a z toho plynoucí nezákonnost) napadeného opatření obecné povahy. V případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle (viz rozsudky ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018 – 39, ze dne 28. 5. 2020, čj. 7 As 363/2019 – 67, ze dne 25. 9. 2020, čj. 4 As 436/2019 – 62, ze dne 21. 1. 2022, čj. 5 As 394/2020 – 51, a ze dne 10. 2. 2022, čj. 1 As 160/2020 – 74).

81. Odpůrce změnou územního plánu provedl změnu etapizace ve vztahu k plochám VS, a to tak, že plochy označené ve změně územního plánu Z4-2 a Z4-10 (v územním plánu jsou tyto plochy označeny jako Z9 a Z12) přeřadil z II. etapy do I. etapy. Pozemky v těchto plochách nejsou ve vlastnictví odpůrce, nýbrž soukromých osob. Obě tyto plochy bezprostředně navazují na již zastavěné území. Plocha Z4-10 je situována u dálnice D8 s přímým dopravním napojením na ni a je obklopena skladovými areály. Plocha Z4-2 je relativně malou plochou s nízkou kapacitou, jejíž adekvátní využití nezávisí na využití jiných ploch, od obytné zástavby je odcloněna výrobou umístěnou na sousední ploše (str. 13 textové části odůvodnění změny územního plánu). Plocha VS, která je součástí plochy Z11 a která zahrnuje pozemky navrhovatelka a) a část pozemků navrhovatelky b), byla před změnou územního plánu zčásti v I. etapě [pozemky navrhovatelky a)], zčásti v III. etapě [pozemky navrhovatelky b)]. Změna spočívá ve sjednocení této plochy z hlediska etapizace a ponechání celé plochy Z11 v III. etapě. Při pohledu na výkres A4 - výkres pořadí změn v území (etapizace) – změny územního plánu je zřejmé, že cílem etapizace je nejprve zaplnit proluky uvnitř stávajícího zastavěného území či toto zastavěné území ucelit (uzavřít). Část II. etapy a celá III. etapa pak vedou k záboru rozsáhlých bloků zemědělské půdy za hranicemi stávajícího zastavěného území a k jeho expanzi dále od centra města. Z hlediska urbanistického je tak koncepce etapizace zcela logická a do této logiky zapadá i sjednocení plochy Z11 z hlediska etapizace, neboť pozemky navrhovatelky a) by v případě svého zastavění vytvořily další osamocenou část zastavěného území. Toto riziko pochopitelně s ohledem na pravomocné územní rozhodnutí navrhovatelky a) trvá i po vydání změny č. 4, s čímž ovšem nelze v rovině územního plánování nic dělat.
82. Soud považuje za důležité poukázat i na to, že existence územního rozhodnutí byla právě tím důvodem, proč územní plán vydaný v roce 2010 (a pořizovaný od roku 2001) zahrnul stávající pozemky navrhovatelka a) do I. etapy, zatímco zbývající část téže plochy (SV3) zařadil do III. etapy (viz str. 20 textové části odůvodnění územního plánu Klecany). Rozsáhlejší plochy zasahující do scelených lokalit orných půd, což je případ plochy SV3 (nyní plocha VS, která je součástí plochy Z11), byly zařazeny s ohledem na potřebu ochrany kvalitního zemědělského půdního fondu až do III. etapy. Již v té době přitom uplynulo od vydání územního rozhodnutí téměř 10 let. Od vydání územního plánu uplynulo dalších 10 let a záměr, na který se územní rozhodnutí vztahuje, nijak nepokročil ve své realizaci. Jestliže se tedy odpůrce za této situace rozhodl opustit dosavadní urbanisticky nekonceptní přístup k etapizaci, jenž byl odůvodněn existencí územního rozhodnutí, lze to považovat za pochopitelné. Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatelce a) nic nebrání v tom, aby realizovala svá práva nabytá územním rozhodnutím (přesně v rozsahu tohoto rozhodnutí), nicméně existence územního rozhodnutí nemá nadále být důvodem, pro něž by byly pozemky ponechány v I. etapě, z čehož by navrhovatelka a) mohla profitovat při předložení žádosti o změnu územního rozhodnutí. Postup odpůrce lze mít za racionální, nikoliv svévolný ani diskriminační. Zásah do vlastnického práva

spočívá jen v tom, že navrhovatelka a) nebude moci bezprostředně získat územní rozhodnutí na jiný záměr, než který je předmětem územního rozhodnutí z roku 2001. Bude ho moci získat až v okamžiku, kdy budou splněny podmínky III. etapizace. Takové omezení vlastnického práva je odůvodněno jednak požadavky urbanistickými (postupné zastavování pozemků od středu obce dále), jednak požadavky na ochranu zemědělského půdního fondu (v daném území je půda I. třídy ochrany, tedy vůbec ta nejvzácnější zemědělská půda, kterou lze odejmout jejímu účelu jen ve zcela výjimečných případech; viz výkres B3 Zábory půdního fondu územního plánu z roku 2010). Je tedy jisté ve veřejném zájmu, aby půda byla odňata zemědělskému půdnímu fondu až v případě, kdy budou vyčerpány ostatní plochy zařazené do dřívějších etap.

83. Navrhovatelka a) tvrdí, že jí v důsledku obou změn etapizace zbývá po dobu 20 let pouze „holé“ vlastnictví. Takové tvrzení je ovšem nesprávné, neboť navrhovatelka buď přesně nezná obsah tohoto pojmu, nebo si neuvědomuje, k čemu všemu ji stávající stav opravňuje. O „holé“ vlastnictví se jedná tehdy, jestliže vlastník nemůže věc držet, užívat ji ani požívat, tedy je pouze vlastníkem věci v právním slova smyslu, aniž by však mohl reálně profitovat z jednotlivých složek vlastnictví. Navrhovatelka je nicméně nadále oprávněna své pozemky držet, užívat je a požívat jejich plody. Pozemky může užívat v souladu s jejich stávajícím právním a faktickým stavem, tedy jako zemědělské pozemky (za tím účelem je může propachtovat), nebo v souladu s již vydaným územním rozhodnutím. O „holém“ vlastnictví nemůže být řeč.
84. Navrhovatelka a) argumentuje též tím, že vydání územního rozhodnutí dokládá, že dané území je z hlediska infrastruktury schopné zástavby. Soud k tomu uvádí, že důvodem etapizace nemusí být pouze to, že určitá část území zařazená do pozdější etapy není z důvodu nedostupnosti infrastruktury prozatím schopna zástavby. Důvody etapizace mohou být rozdílné, např. mohou vycházet z urbanistických hledisek kladoucích důraz na postupné rozšiřování zastavěného území od centra obce směrem k periferii nebo ekologických hledisek umožňujících zásah do životního prostředí až v okamžiku, kdy jsou vyčerpány ostatní dostupné plochy, jejichž využití nepředstavuje takový zásah do složek životního prostředí. Existence územního rozhodnutí tedy nedokládá, že by neexistovaly jiné racionální důvody, o které by bylo možné etapizaci opřít. Nelze opomíjet ani to, že situace ohledně napojení pozemků na infrastrukturu se mohla od roku 2001 změnit (zejména pokud jde o dostatečnost kapacity infrastruktury), neboť během 20 let došlo k podstatným změnám v daném území.
85. Podmínku spočívající v tom, že před realizací III. etapy musí být využito 80 % ploch téhož funkčního využití zařazených do předchozích dvou etap, nemá soud za nepřiměřenou jen z toho důvodu, že její splnění nezávisí na vůli navrhovatelky a), nemůže ji žádným způsobem ovlivnit. Jedná se naopak o standardní podmínku etapizace, která je schopna zajistit územní návaznost zástavby, tedy reflektuje požadavky urbanistické (prioritní využití pozemků v zastavěném území, postupné rozšiřování zástavby mimo zastavěné území při maximální možné míře ochrany nezastavěného území – odsunutí zástavby na dobu po vyčerpání dostupných pozemků ve stávajícím zastavěném území), konkrétní územní a technické podmínky v jednotlivých lokalitách (např. dostupnost potřebné infrastruktury) atd. Neplatí, že do podmínek etapizace lze zahrnout jen ty, jejichž splnění může vlastník pozemků dosáhnout pouze na základě vlastního rozhodnutí.
86. Dále se soud zabýval námitkou navrhovatele a) až d), která se týká prodloužení doby etapizace.

87. Soud připomíná, že etapizace, jak byla nastavena již v územním plánu v roce 2010, vychází z kombinace věcných podmínek a podmínky časové. Věcné podmínky spočívají ve zvýšení kapacity ČOV na stanovenou úroveň, prověření odvodňovací kapacity Klecanského potoka pro odvod srážkových vod ze stávajících a navržených ploch s ohledem na zvýšené průtoky při přivalovém dešti, realizaci ploch veřejných prostranství (PV) do doby začátku výstavby v ploše, kterou daná plocha PV obsluhuje (bod 139 textové části). Další věcná podmínka se týká jen ploch BI, SM a VS a spočívá v zastavění minimálně 80 % výměry ploch příslušného způsobu využití zahrnutých do I. etapy, resp. I. a II. etapy a dále je výstavba v plochách Z7 a Z8 podmíněna realizací severojižní páteřní komunikace včetně okružní křižovatky se silnicí III/24219 a výstavba v ploše Z11 realizací plochy WD16 (body 141 a 143 textové části). Časová podmínka je ve vztahu k II. etapě upravena v bodě 140 a spočívá v tom, že výstavba v území je možná nejdříve od roku 2030 (včetně) za současného splnění podmínek „společného ustanovení pro II. a III. etapu“. Identicky je v bodě 142 formulována časová podmínka pro III. etapu s tím, že výstavba je možná nejdříve od roku 2040 (včetně). Napadená změna územního plánu spočívá pouze ve změně časové podmínky obsažené nyní v bodě 140 a 142 s tím, že rok 2020 byl nahrazen rokem 2030 (II. etapa) a rok 2030 rokem 2040 (III. etapa).
88. Navrhovatelky v námitkách uvedly, že etapizace, jak byla provedena, je faktickou stavební uzávěrou na dalších 10 a 20 let. Námitku dávají do kontextu zejména s tím, že pozemky navrhovatelky a), k nimž bylo vydáno územní rozhodnutí, byly přesunuty do III. etapy, takže po dobu nejméně dalších 20 let se na ně vztahuje „uzávěra“.
89. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedl, že podmínky etapizace stanovené dosavadním územním plánem Klecany nebyly naplněny, a proto bylo třeba časové hranice etap posunout o 10 let, tj. z roku 2020 na rok 2030 a z roku 2030 na rok 2040. Etapizací stanovenou změnou územního plánu není dotčena vykonatelnost platných a právně účinných územních rozhodnutí. Změna lhůt etapizace není projevem libovůle odpůrce, ale ochranou před neusměrněným rozvojem města bez stanovení pravidel, který by ve svém důsledku vedl k rozkolu mezi vytvářením předpokladů pro výstavbu a předpokladů pro udržitelný rozvoj území města, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Přípravu předpokladů pro změny v území nelze uspěchat a je nutné je neustále v čase přehodnocovat a upravovat tak, aby územní plán zajišťoval setrvalé, při sledování úrovně společenského a hospodářského potenciálu rozvoje, předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Zastupitelstvo odpůrce je samosprávným orgánem, který vydává územní plán a jeho změny, nelze proto předpokládat, že se stane nástrojem soukromých subjektů k prosazení jejich zájmů proti vůli svých volitelů, když posun lhůty etapizace o 10 let neznamena nic v historii odpůrce čítající lhůty na staletí, ale ukvapené rozhodnutí změnit jeho budoucnost na další staletí. Je zřejmé, že nelze povolit k zástavbě zastavitelné plochy ve II. a III. etapě o výměře 131 ha, pokud není území na takové změny připraveno.
90. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách vyplývá, že odpůrce v něm uvedl důvod, pro nějž má za potřebné prodloužit časovou podmínku etapizace o 10 let. Je jím skutečnost, že doposud nebyly splněny věcné podmínky etapizace a území je zapotřebí před realizací výstavby připravit. Jakkoliv by se takové odůvodnění mohlo jevit jako racionální, v kontextu ostatních podmínek stanovených pro etapizaci tomu tak již není. Soudu předně

není zřejmé, z jakého důvodu je součástí podmínek pro etapizaci zmíněná (a navrhovatelkami napadená) časová podmínka. Soud vůbec nepochybuje o účelnosti etapizace v rámci územního plánování. Jejím prostřednictvím lze vymezit návrhové plochy a současně odsunout zahájení provádění změn v území v čase. Výsledkem toho je, že územní plán vymezuje v dlouhodobém horizontu další oblasti rozvoje jednotlivých funkcí v území (aniž by bylo možné je bezprostředně realizovat) a stanovením podmínek etapizace vytváří předpoklady (infrastrukturní a urbanistické) pro to, aby tyto plochy mohly být v budoucnu využity. Etapizace se tak po určitou dobu fakticky jeví jako stavební uzávěra, jejímž účelem je ovšem pouze odsunutí výstavby do doby realizace podmínek etapizace (viz rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 As 30/2020 – 34, a v něm citovanou judikaturu).

91. Stavební zákon nestanoví žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna. Navržení těchto podmínek je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu a jejich závazné stanovení v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Je to totiž obec, která si v územním plánu stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější, jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu. Jak plyne z četné judikatury, limitována je toliko zákonem (ten v případě etapizace žádné limity nestanoví) a dále pak již jen požadavkem, aby zvolené řešení neneslo znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle.
92. Využití institutu etapizace v územním plánu je zcela legitimním postupem, nicméně jednotlivé podmínky etapizace musí být věcně odůvodněné a nesmí sledovat cíl v podobě svévolné (neodůvodněné) stavební uzávěry (zneužití institutu etapizace k jinému účelu). Samotná skutečnost, že faktická stavební uzávěra bude s ohledem na charakter podmínek etapizace, finanční a časovou náročnost jejich realizace trvat po dobu předem neznámou a patrně též značnou, neznamená nezákonnost či nepřiměřenost takové regulace (viz rozsudek NSS čj. 7 As 30/2020 – 34).
93. Odpůrce se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách dovolává toho, že doposud nebyly splněny podmínky etapizace stanovené územním plánem. Ve zprávě o uplatňování územního plánu ani ve změně územního plánu není jakkoliv vyhodnocen dosavadní stav plnění jednotlivých podmínek etapizace. Ve zprávě o uplatňování územního plánu lze přitom tyto informace očekávat a rovněž ve změně územního plánu, pokud se dotýká těchto podmínek. Tvrdí-li odpůrce, že doposud nebyly podmínky etapizace splněny, nelze z obsahu napadeného opatření obecné povahy ani obsahu správního spisu ověřit, zda pořizovatel změny územního plánu tuto skutečnost ověřoval a s jakým výsledkem. Závěr odpůrce o nesplnění podmínek etapizace nemá oporu ve správním spise, jakkoliv soud nepochybně, že takto formulovaný povšechný závěr může být věcně správný. Zejména však není soudu zřejmé, jaký je vztah mezi časovou podmínkou a důvodem, pro nějž je třeba časovou podmínku změnit, a to potřebou připravit území pro další rozvoj. Nelze totiž odhlížet od toho, že již původní územní plán z roku 2010 uplatňuje věcné podmínky etapizace, které právě souvisí s přípravou území pro výstavbu v dalších etapách (zvýšení kapacity ČOV, prověření kapacity Klecanského potoka pro odvádění přívalových srážek ze zpevněných ploch, vyčerpání požadovaného podílu ploch předchozí etapy, realizace komunikace obsluhující danou plochu). Jakou funkci má plnit časová podmínka, není patrné ani z původního územního plánu. Soud zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci nemůže přezkoumávat zákonnost územního plánu vydaného v roce 2010. Jelikož se však

změna územního plánu týká časové podmínky etapizace, musí se zabývat její funkcí. Ta není logickým způsobem vysvětlena ani v územním plánu, ani ve změně územního plánu. Tvrdí-li odpůrce, že časovou podmínku bylo třeba změnit z důvodu, aby v době výstavby na plochách II. a III. etapy byly připraveny podmínky pro vyvážený rozvoj území, není soudu zřejmé, jak tyto dva aspekty souvisí, resp. o jakou přípravu území pro budoucí výstavbu se jedná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách tedy nelze považovat za logické, přičemž ani v textové části změny územního plánu či textové části jeho odůvodnění není obsaženo potřebné vysvětlení, které by umožnilo shledat souvislost mezi důvody uváděnými odpůrcem a změnou časové podmínky. Soud si je vědom toho, že námitky navrhovatelek nejsou v tomto ohledu příliš propracované, nicméně vyplývá z nich jasný nesouhlas se zřízením desetileté, resp. dvacetileté stavební uzávěry. Odpůrce důvody, které jej k této změně vedly, sice uvedl v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, ovšem v důsledku absence logických vazeb mezi úvahami odpůrce nelze považovat toto odůvodnění za dostatečné (zejména nikoliv za přesvědčivé). Ostatní části napadeného opatření obecné povahy ani obsah správního spisu neumožňují překlenout obsahové nedostatky rozhodnutí o námitkách, neboť ani s jejich pomocí nelze zjistit konkrétní důvody této změny. Nedostatky rozhodnutí o námitkách nelze považovat ani za malicherné, neboť jejich důsledkem je, že soud nemůže ze změny územního plánu zjistit důvody změny časové podmínky, v důsledku čehož nemůže posoudit proporcionalitu tohoto řešení.

94. Soudu je z judikatury i jeho vlastní úřední činnosti známo, že v některých územních plánech je etapizace vázána výlučně na uplynutí času. V těchto případech, má-li podmínka etapizace obstát při přezkumu zákonnosti, je stanovení času odůvodněno výčtem opatření, která je zapotřebí provést před zahájením výstavby v dané etapě (např. výstavba či přístavba školských zařízení, výstavba či zkapacitnění ČOV, zajištění dostatečného zdroje pitné vody, realizace dopravních projektů), a časovým rámcem jejich realizace. V nyní posuzovaném případě jsou tyto věcné důvody etapizace formulovány přímo jako podmínka zahájení konkrétní etapy, přičemž není vůbec zřejmé, co je účelem stanovení časové podmínky.
95. Soud doplňuje, že nedostatek rozhodnutí o námitkách nelze zhojit vyjádřením v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 – 58, a ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 – 71). Soud proto nemohl přihlídnout k tvrzením odpůrce uvedeným při jednání soudu, v nichž vypočetl jednotlivé nedostatky občanské vybavenosti a infrastruktury města, které brání rychlejší výstavbě staveb pro bydlení (kapacita školských zařízení, ČOV, chybějící obchvat města, nedostatečná kapacita autobusové linky). Z ničeho ani nevyplývá, že právě k řešení těchto nedostatků má sloužit časová podmínka etapizace.
96. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelek a) až d) je zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost změny územního plánu, pokud jde o změnu časové podmínky etapizace. Zmíněná vada nicméně nemá vliv na zákonnost změny časové podmínky etapizace jako takové, nýbrž pouze ve vztahu k pozemkům, jež jsou součástí ploch zařazených do II. a III. etapy a jsou ve vlastnictví navrhovatelek a) až d). Soud proto zrušil v kapitole „O. Stanovení pořadí změn v území (etapizace)“ textové části změny územního plánu v bodě 140 číslovku 2030 ve vztahu k pozemkům p. č. **XI** a **XX**, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky d), a v bodě 142 číslovku 2040 ve vztahu k pozemkům p. č. **XAE**, **XAF**, **XCH**, **XJ**, **XAG**, **XAH**, **XA**, **XB**, **XC**, **XD**, **XE**, **XF**, **XG** a **XH**, které jsou ve vlastnictví navrhovatelek a) až c). Soud zdůrazňuje, že podle ustálené judikatury je důsledkem zrušení změny územního plánu, že ke dni zrušení změny územního plánu se obnoví v rozsahu

tohoto zrušení územní plán v podobě, který byl platný do vydání změny územního plánu (viz rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011 – 210, ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 Aos 4/2012 – 31, ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014 – 73, a ze dne 21. 11. 2019, čj. 10 As 323/2018 – 39). Stejně důsledky má tedy i zrušení části změny územního plánu v dané věci, a to ačkoliv textová část změny územního plánu zcela nahradila textovou část dosavadního územního plánu. Nahrazení celé textové části novou textovou částí je jen věcí „legislativní“ techniky (důvody pro takový postup vysvětlil pořizovatel na str. 4 a 24 textové části odůvodnění změny územního plánu) a nemění nic na povaze změny územního plánu, kterou je pouze změnit některé regulativy (části) dosavadního územního plánu. Znamená to tedy, že v bodě 140 bude ve vztahu k pozemkům navrhovatelky d) číslovka 2030 nahrazena číslovkou 2020 a v bodě 142 bude ve vztahu k pozemkům navrhovatelky a) až c) číslovka 2040 nahrazena číslovkou 2030. Soud neshledal důvod zrušit číslovky 2030 a 2040 ve výkresu č. A4 Výkres pořadí změn v území (etapizace), neboť tyto číslovky nezrušil ve změně územního plánu obecně, nýbrž pouze ve vztahu k některým pozemkům (viz výše), nadto uvedení tohoto údaje ve výkresu nemá normativní charakter, nýbrž pouze informativní.

97. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelky e) není výše uvedenou vadou zasaženo, byť navrhovatelka e) uplatnila námitku totožného obsahu, neboť pozemky v jejím vlastnictví jsou zařazeny v I. etapě, a časová podmínka se jich netýká. Navrhovatelka e) tedy v procesu pořizování změny územního plánu uplatnila námitku ve vztahu k regulaci, která se netýká nemovitých věcí v jejím vlastnictví, a tedy postrádala ve vztahu k ní věcnou legitimaci.
98. Soud se s ohledem na vadu rozhodnutí o námitkách nemohl věcně zabývat přiměřeností změny časové podmínky etapizace, neboť nemohl seznat, jaké věcně adekvátní důvody podle odpůrce odůvodňují tuto dílčí změnu etapizace.
99. Dále se soud zabýval návrhovými body týkajícími se stanovení regulačního plánu Klecany – Dolní kasárna-jih pro plochy přestavby P1 a P6 (ve výkresu A1 je toto území označeno jako RP2). Soud již úvodem zdůrazňuje, že věcnou legitimaci ve vztahu k tomuto komplexu návrhových bodů má jen navrhovatelka e), neboť pouze ona vlastní pozemky zahrnuté do plochy P1. Ostatní navrhovatelky nevlastní žádné pozemky v plochách, v nichž je podmínkou pro rozhodování o změnách v území pořízení regulačního plánu, tedy bez dalšího postrádají věcnou legitimaci domáhat se zrušení změny územního plánu v rozsahu této podmínky.
100. Nejprve je zapotřebí vypořádat se s námitkou nesrozumitelnosti (zmatečnosti) změny územního plánu, pokud jde o to, zda má být regulační plán pořízen z podnětu nebo na žádost. Stavební zákon rozlišuje dva způsoby vydání regulačního plánu, a to vydání regulačního plánu z podnětu a vydání regulačního plánu na žádost (§ 62). V územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu. V takovém případě je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání (§ 43 odst. 2 stavebního zákona).
101. Navrhovatelka e) ve svém návrhu správně popsala rozdíl mezi podmínkou obsaženou v územním plánu spočívající ve vydání regulačního plánu z podnětu a podmínkou vydání regulačního plánu na žádost. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím lhůty pro jeho vydání uvedené v územním plánu. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním

regulačního plánu; do uvedené lhůty se nezapočítává doba, po kterou žadatel zajišťoval úpravu návrhu regulačního plánu podle výsledků projednání. Z toho plyne, že pokud je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu na žádost, postačí v územním plánu uvést tuto informaci a doplnit ji zadáním regulačního plánu. Pokud podmínka spočívá ve vydání regulačního plánu z podnětu, musí být vedle této informace a zadání regulačního plánu uvedena v územním plánu i lhůta pro vydání regulačního plánu.

102. Z textové části změny územního plánu jednoznačně plyne, že rozhodování o změnách v území je podmíněno vydáním regulačního plánu na žádost (bod 132). Textová část změny územního plánu ani textová část odůvodnění nic dalšího k formě vydání regulačního plánu neuvádí. V textové části odůvodnění jsou pouze shrnuty pokyny k úpravám návrhu územního plánu (po společném jednání a veřejném projednání), z nichž vyplývá, že lhůta pro vydání regulačního plánu měla být stanovena na 6 let (str. 7 textové části odůvodnění) a že posléze bylo stanoveno jejich pořízení na žádost (str. 10 textové části odůvodnění). Textová část odůvodnění změny územního plánu pouze zachycuje chronologický vývoj pokynů týkající se této otázky, ovšem neobsahuje nic, co by bylo v rozporu s bodem 132 textové části změny územního plánu. Samotná změna územního plánu tak bez jakýchkoliv pochybností stanoví, že regulační plán má být pořízen na žádost.
103. Souběžně se změnou územního plánu bylo vydáno úplné znění územního plánu. V jeho bodě 132 byl uveden tento text: *„Jedná se o regulační plány na žádost a lhůta pro vydání těchto Regulačních plánů stanovuje na 6 let od nabytí účinnosti Změny č. 4 ÚP Klecan.“* Takto formulovaný text je vnitřně rozporný, neboť na jedné straně uvádí, že regulační plán má být pořízen na žádost, na druhé straně stanoví lhůtu pro pořízení regulačního plánu způsobem, jenž předvídá stavební zákon pouze v případě regulačního plánu, jenž má být vydán z podnětu.
104. Vztah mezi změnou územního plánu a úplným zněním územního plánu po jeho změně upravuje § 55 stavebního zákona. Podle jeho odst. 5 pořizovatel pro obec zajistí vyhotovení územního plánu zahrnujícího úplné znění po vydání jeho změny a toto vyhotovení po nabytí účinnosti změny opatří záznamem o účinnosti. Podle jeho odst. 7 změnu územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění nabývá změna účinnosti. Pravidlo obsažené v § 55 odst. 7 stavebního zákona bylo zavedeno zákonem č. 225/2017 Sb., tehdy do § 55c stavebního zákona, což bylo odůvodněno takto: *„Oproti stavu před novelou bude nabytí účinnosti změny územního plánu (pořizované klasickým způsobem i zkráceným postupem) vázáno také na doručení úplného znění územního plánu po jeho změně. Úplné znění je nezbytným podkladem pro rozhodování a pro pořizování budoucí další změny územního plánu. Současná povinnost zpracovat právní stav po změně územního plánu, která je bez sankčních opatření, není naplňována a pro úřad, který rozhoduje nebo pořizuje další změnu, je po sérii změn územního plánu stav zcela nepřehledný.“*
105. Nová koncepce nahradila předchozí právní normu (obsaženou rovněž v § 55 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017), podle které měl pořizovatel pro obec zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny a toto vyhotovení opatřit záznamem o účinnosti. Důvody, pro něž zákonodárce přistoupil ke změně, jsou srozumitelně vysvětleny ve shora citované části důvodové zprávy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 4. 2020, čj. 2 As 103/2019 – 27, potvrdil, že povinnost Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

pořizovatele podle předchozí právní úpravy pořídit tzv. právní stav územního plánu byla imperfektní, tj. nestanovila žádnou sankci za její porušení. Smyslem stávající právní úpravy, která váže účinnost změny územního plánu na splnění podmínky, aby bylo zpracováno a zveřejněno úplné znění územního plánu po zohlednění této změny, je donutit pořizovatele územněplánovací dokumentace, aby tuto svoji povinnost plnili.

106. Je zcela nepochybné, že tzv. právní stav nebo tzv. úplné znění je pouze technickým výstupem vzniklým tím, jak je do sebe promítnut obsah normativních aktů (opatření obecné povahy). Těmito normativními akty jsou jednak původní územní plán, jednak jednotlivé změny územního plánu. Tyto normativní akty jsou pořizovány v procesu stanoveném stavebním zákonem, jsou projednávány s orgány veřejné správy a dotčenými osobami, jsou vydávány zastupitelstvem obce (jakožto vrcholným orgánem jednotek územní samosprávy) a nabývají účinnosti. Jen ony jsou právně závazné a vyvolávají právní účinky vůči třetím osobám. Naproti tomu úplné znění územního plánu je pouhým administrativně-technickým kompilátem normativních aktů (opatření obecné povahy), nemá žádnou vlastní právní formu (nejedná se o opatření obecné povahy), jeho vyhotovení zajišťuje pořizovatel změny územního plánu, není s kýmkoliv projednáváno, není schvalováno, vydáváno ani nenabývá samo o sobě účinnosti (záznam o účinnosti se vyhotoví podle účinnosti změny územního plánu). Soud nikterak nezpochybňuje praktický význam úplného znění územního plánu, neboť poskytuje celistvý přehled o aktuálním stavu územněplánovací dokumentace (tedy přehled o tom, jaká regulace v daný okamžik platí). Nemá však žádnou normativní hodnotu a v případě, že není správně vyhotoveno, tedy liší se od obsahu normativních aktů (opatření obecné povahy), je pochopitelně rozhodující znění těchto normativních aktů. Rozpor mezi obsahem normativních aktů a úplného znění územního plánu lze v tomto úplném znění kdykoliv opravit, nepředchází tomu žádný formální postup, což je dáno tím, že samo úplné znění územního plánu nemá žádnou formu a jedná se *de facto* pouze o „pracovní“ dokument, jenž není sám o sobě závazný a nevyvolává žádné právní účinky. Soud nicméně nevylučuje, že by za určitých mimořádných okolností mohl obsah úplného znění územního plánu, jenž by neodpovídal obsahu územního plánu a jeho změn, vyvolat legitimní očekávání na straně dotčených osob nebo jim založit nárok na náhradu újmy, neboť jde o výstup úřední činnosti a orgány veřejné správy odpovídají za jeho správnost (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2021, čj. 43 A 84/2019 – 82).

107. V daném případě je zřejmé, že úplné znění územního plánu je nesprávné. Tuto nesprávnost lze vysvětlit tím, že na počátku procesu pořizování změny územního plánu měly být všechny regulační plány zpracovány z podnětu, a proto návrh změny územního plánu obsahoval lhůtu pro vydání regulačního plánu, která byla na základě pokynů pro úpravu návrhu po společném jednání prodloužena. Podle pokynů pro úpravu návrhu po veřejném projednání návrhu měly být všechny regulační plány vydány na žádost a právě tento pokyn byl nesprávně promítnut do upraveného návrhu změny územního plánu pro opakované veřejné projednání (viz výše rekapitulaci průběhu pořizování změny územního plánu). V návrhu totiž došlo pouze k nahrazení slov „z podnětu“ slovy „na žádost“, aniž by však současně byla odstraněna navazující část upravující lhůtu pro vydání regulačního plánu. Pokyn pro úpravu návrhu byl tedy do upraveného návrhu promítnut neúplně, čímž vznikla nesrozumitelnost, na kterou navrhovatelka e) poukazuje v návrhu na zahájení řízení. Zatímco ve výsledném znění změny územního plánu, která byla vydána zastupitelstvem odpůrce, byl tento lapsus napraven a změna územního plánu nedává důvod k sebemenším pochybnostem o tom, že regulační plány mají být vydány na žádost, úplné

znění územního plánu zveřejněné společně s vydanou změnou územního plánu tento nedostatek převzalo.

108. Předmětem soudního přezkumu je změna územního plánu, která jako jediná má normativní charakter, mění regulaci obsaženou v územním plánu a vyvolává účinky vůči adresátům opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy je zcela srozumitelné, pokud jde o formu regulačního plánu, jehož vydáním je podmíněno rozhodování o změnách v území. Nesrozumitelnost napadeného opatření obecné povahy nemohlo založit úplné znění územního plánu. Lze jistě připustit, že úplné znění mohlo vyvolat z hlediska ryze subjektivního nejistotu na straně adresátů napadeného opatření obecné povahy, tedy i navrhovatelky e), jaká regulace ve skutečnosti platí. Z hlediska objektivního však rozumně žádné pochybnosti vzniknout nemohly, neboť přednost před úplným zněním má obsah napadeného opatření obecné povahy. Návrhový bod nesrozumitelnosti (rozpornosti) změny územního plánu není důvodný.
109. S ohledem na výše uvedené je nedůvodný i návrhový bod, kterým navrhovatelka e) namítá nepřiměřenost lhůty pro vydání regulačního plánu. Jelikož podle změny územního plánu má být vydán územní plán na žádost, a žádná lhůta pro jeho vydání tak není ve změně územního plánu stanovena, což plně odpovídá koncepci ochrany proti nečinnosti obsažené v § 43 odst. 2 stavebního zákona, napadá návrhový bod neexistující regulaci.
110. Dále se soud zabýval návrhovým bodem, jímž navrhovatelka e) zpochybňuje přiměřenost stanovení podmínky pro rozhodování o změnách území v podobě vydání regulačního plánu, přičemž v této souvislosti namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce.
111. Navrhovatelka e) v námitkách uvedla, že regulační plán RP2 se týká plochy P1 v jejím vlastnictví a plochy P6 ve vlastnictví pana J. V. a jeho bratra a pana T. Diskriminační chování odpůrce je v tomto směru jednoznačné. Do ploch přestavby jsou zahrnuty pod regulační plán prakticky výlučně pozemky ve vlastnictví soukromých osob, protože i pod položkou P2 se nachází v převážné části pozemky ve vlastnictví navrhovatelky e), a pozemky, které jsou ve vlastnictví odpůrce, nejsou řešeny (měněny) novým územním plánem ani nejsou omezovány požadavkem na vydání regulačního plánu. Regulační plán je odpůrcovým nástrojem k vydírání soukromníků, neboť ani jeden pozemek odpůrce není podřízen regulačnímu plánu. Požadavky v zadání regulačního plánu jsou vymezeny natolik obecně, že nelze předvídat, jak bude zapotřebí regulační plány vytvářet, aby byly požadavky odpůrce uspokojeny. Odpůrce se v odůvodnění nevypořádává s následky omezení vlastnického práva navrhovatelky e), nerespektoval zásadní zásady spočívající ve zvažování kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměřování a už vůbec se nezamýšlel nad zásadou minimalizace zásahů do práv dotčených subjektů. Omezení vlastnictví nemá oporu v jakémkoliv zákonu a nevyhovuje podmínkám proporcionality a zákazu diskriminace.
112. Odpůrce v rozhodnutí o námitce uvedl, že nástroj regulačního plánu byl použit pro plochy v I. etapě stanoveného pořadí změn v území nediskriminačně v souladu se stavebním zákonem pro rozsáhlé a významné rozvojové plochy přestavby nacházející se na rozhraní centra města, průmyslových ploch v severozápadní části města a dalších rozvojových ploch v severovýchodní a východní části města, které jsou zařazeny v dalších etapách výstavby. Regulační plány zahrnují části navrhovaných místních komunikací veřejně prospěšných staveb WD6 a WD7 zajišťující severojižní a západovýchodní propojení severní části města. RP2 a RP3 tedy umožňují komplexní rozvoj celé severní části města se zajištěním adekvátních výchozích podmínek pro další etapy rozvoje města.

113. V textové části odůvodnění změny územního plánu (str. 5) je uvedeno, že v souladu s požadavky plynoucími z pokynů pro zpracování změny uvedených ve zprávě o uplatňování územního plánu byly prověřeny plochy zařazené do I. etapy pro uplatnění nástroje regulačních plánů. Následně byly vymezeny 2 plochy podmíněné regulačním plánem – RP2 (lokalita změny Z4-7) a RP3 (lokalita změny Z4-8), jejichž zadání byla doplněna do textové části územního plánu. V souvislosti s vymezením regulačního plánu RP2 byla vypuštěna původně polohově určená místní komunikace uvnitř plochy přestavby P1, vnitřní členění lokality Z4-7 včetně trasování komunikací a umístění veřejných prostranství bude předmětem řešení regulačního plánu. Dále (str. 13) je v odůvodnění změny uvedeno, že lokalita Z4-7 zahrnuje plochu regulačního plánu Klecany – Dolní kasárna-jih vymezeného změnou územního plánu severně od centra města. Jedná se o rozsáhlé plochy s návazností na nejvýznamnější oblasti města a další rozvojové plochy v severní a severovýchodní části města. Důležitými faktory lokality je také návaznost na Klecanský zámek s parkem a rozsáhlé výrobní plochy v severozápadní části města. Z těchto důvodů je vhodné vymezení regulačního plánu pro zajištění komplexního urbanistického řešení lokality. Lokalita zahrnuje plochy přestavby P1 a P6 a komunikaci WD7. Vzhledem k vymezení regulačního plánu RP2 upravuje změna funkční členění ploch v ploše přestavby P1. Zejména se jedná o vypuštění komunikace VP4. Konkrétní trasování komunikací a dopravních návazností bude vymezeno v rámci regulačního plánu. Vypuštění komunikace a zjednodušení lokality na dvě funkční plochy SM a BI umožňuje větší flexibilitu urbanistických řešení. Podle tabulky na str. 12 činí rozloha obou ploch přestavby (P1 a P6), pro něž má být pořízen regulační plán RP2, 13,25 ha.
114. Soud má za to, že odpůrce vypořádal námitku navrhovatelky e) dostatečně. Ta spočívala na nesprávném tvrzení, že požadavek pořízení regulačního plánu v ploše P1 a P6 dopadá pouze na soukromé vlastníky pozemků. Z návrhu změny územního plánu k veřejnému projednání z ledna 2020 jasně plyne, že plocha přestavby P1 zahrnuje též pozemky odpůrce sousedící ze severu s pozemky navrhovatelky e). Zjevnou nesprávnost tvrzení obsaženého v námitce dokládá sama navrhovatelka e) v návrhu na zahájení řízení, v němž namítá nepřiměřenost požadavku vydání regulačního plánu na žádost z důvodu velkého množství vlastníků pozemků, mezi něž patří i odpůrce, jenž má k výstavbě negativní vztah. Odpůrce se námitkou diskriminace navrhovatelky e) zabýval, vyložil věcné důvody, pro něž byly vymezeny jednotlivé plochy přestavby, v nichž platí podmínka pořízení regulačního plánu (rozsáhlost plochy, potřeba lépe koordinovat rozvoj této plochy přestavby, která bezprostředně sousedí na jedné straně s historickým centrem města, na druhé straně s plochami pro podnikání). Soud nemá za to, že by tyto důvody byly nekonkrétní, představovaly nic neříkající floskule, jak tvrdí navrhovatelka e) v návrhu na zahájení řízení. Navrhovatelka si patrně neuvědomuje, že její námitka byla založena výlučně na nepravdivém tvrzení, z něž dovozovala diskriminační přístup. Jinou argumentaci zpochybňující přiměřenost této podmínky navrhovatelka v námitce neuplatnila, nemůže tedy po odpůrci požadovat větší míru konkrétnosti odůvodnění rozhodnutí o námitce. Návrhový bod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce není důvodný.
115. V návrhu dovozuje navrhovatelka e) nepřiměřenost podmínky zpracovat regulační plán z toho, že daná plocha byla již od roku 2010, kdy byl vydán územní plán, součástí I. etapy, a tedy bylo možné v ní okamžitě stavět. Dále poukazuje na to, že od roku 2001 má k dispozici územní rozhodnutí na umístění stavby „obytná zóna Klecany“, která zahrnuje rodinné i bytové domy a související infrastrukturu. Územní rozhodnutí představuje limit

využití území a má být dodržen. Územní rozhodnutí dokládá, že území je pro výstavbu připraveno.

116. Účelem stanovení podmínky pro rozhodování v území spočívající ve vydání regulačního plánu je stanovit podrobnější podmínky (než jaké mohou být stanoveny v územním plánu) pro využití (zejména zástavbu) dané lokality. Tato podmínka má smysl v případě rozsáhlých ploch a ploch, které jsou z hlediska urbanistického komplikované a vyžadují podrobnější regulaci. Obě tyto podmínky plocha P1 splňuje. Jedná se o plochu přestavby, tj. plochu v zastavěném území, částečně zastavěnou, která má být využita k plnění jiných funkcí. Tato plocha bezprostředně přiléhá k historickému centru města (sousedí se zámkem a přes silnici se nachází kostel) a přechází na sever v území, které má být využito ke smíšenému účelu a k výrobě a skladování. Samotná plocha přestavby P1 má být využita k bydlení a rovněž jako smíšené území. V daném území je třeba uspořádat plnění jednotlivých funkcí a blíže stanovit parametry staveb tak, aby nebyl narušen historický a urbanistický ráz centra města a současně aby zde realizované stavby k bydlení byly chráněny před negativními vlivy z navazujících ploch, v nichž může být intenzivně provozována rozličná podnikatelská (výrobní i skladovací) činnost a která může generovat rovněž významnou dopravu. Rozloha ploch P1 a P6 je přes 12 ha, tedy jedná se o značně rozlehlou oblast. Věcné důvody pro podmínění rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu jsou tedy jistě dány.
117. Skutečnost, že plocha byla doposud zařazena v I. etapě, na čemž změna územního plánu nic nezměnila, tudíž do ní mohly být po dobu dosavadních 10 let platnosti územního plánu bez dalšího umístěny stavby v územním řízení, nevylučuje, aby byla podmínka regulačního plánu stanovena dodatečně. S tím ostatně souvisí to, že navrhovatelka e) disponuje územním rozhodnutím. Je zapotřebí poukázat na to, že územní rozhodnutí je platné již 20 let a za celou tuto dobu navrhovatelka e) nepostoupila v přípravě výstavby o mnoho dále [při jednání soudu navrhovatelka e) uvedla, že v roce 2013 či 2014 zahájila výstavbu plynofikace pozemků (není zřejmé, v jakém rozsahu byla tato dílčí stavba provedena) a podala žádost o vydání stavebního povolení na 2 bytové domy (celkem je územním rozhodnutím umístěno 12 bytových domů a 44 rodinných domů), řízení o žádosti bylo přerušeno]. Změna územního plánu pochopitelně nebrání v tom, aby navrhovatelka e) přistoupila k realizaci výstavby dle platného územního rozhodnutí. Jelikož pozemky navrhovatelky e) v ploše P1 jsou zahrnuty převážně ve funkční ploše BI a ve zbytku ve funkční ploše SM, jejichž hlavním využitím je bydlení v rodinných domech (a v ploše SM je přípustné i bydlení v bytových domech), nelze přisvědčit její argumentaci, že změna územního plánu nerespektuje limity využití území. Limity využití území mají vztah k funkčnímu využití plochy (navrhovatelka netvrdí, že by byl nesoulad mezi platným územním rozhodnutím a vymezením funkčních ploch v ploše P1 na jejích pozemcích), nikoliv však ke stanovení podmínky vydání regulačního plánu. Nelze proto přisvědčit navrhovateli, že by existence platného územního rozhodnutí bránila stanovení podmínky pro rozhodování o změnách v území v podobě regulačního plánu.
118. Pokud by navrhovatelka e) realizovala zcela či z podstatné části vydané územní rozhodnutí, mohla by být podmínka zpracování regulačního plánu do značné míry nadbytečná, popř. příliš zatěžující pro zbývající části plochy P1 a P6. Skutkové okolnosti, za nichž odpůrce rozhodl o stanovení podmínky pořízení regulačního plánu, nicméně byly odlišné. S ohledem na značnou dobu, která uplynula od vydání územního rozhodnutí, je nejisté, zda má navrhovatelka e) stále v úmyslu tento záměr ve schválené podobě realizovat (žádost o stavební povolení podala dle vlastního tvrzení jen na stavbu 2 bytových domů).

Minimálně do roku 2008, kdy vypukla finanční krize, kterou navrhovatelka e) vysvětluje svoji liknavostí, jí objektivně nic nebránilo záměr realizovat. Odpůrce se může důvodně domnívat, že navrhovatelka e) nakonec k realizaci tohoto záměru (v podobě povolené územním rozhodnutím) nepřistoupí, a je proto zcela legitimní, aby reguloval dané území pro případ, že územní rozhodnutí skutečně realizováno nebude. Jinými slovy řečeno, 20 let platné a z podstatné části dosud nevyužité územní rozhodnutí nebrání odpůrci v tom, aby aktualizoval podmínky využití dané lokality pro její jiné využití (pro případ, že nebude uskutečněn povolený záměr navrhovatelky). Navrhovatelka ostatně sama ve svém návrhu obecně uvádí, že 20 let po vydání územního rozhodnutí mají potenciální zájemci o využití jejích pozemků jiné požadavky na provedení staveb, než jaké odpovídají vydaným územním rozhodnutím.

119. Na výše uvedených závěrech nemění nic ani tvrzení navrhovatelky e) uvedené teprve při jednání soudu, že v roce 2013 či 2014 započala výstavbu plynofikace a dále že požádala o vydání stavebního povolení na 2 bytové domy. Pomine-li soud, že navrhovatelka e) neuvedla tyto skutečnosti v námitkách ze dne 17. 2. 2020, tedy neumožnila odpůrci vypořádat se s nimi v rozhodnutí o námitkách, je zřejmé, že výstavba plynovodu (rozsah realizace plynovodu není znám) není skutečností, která by neměnným způsobem předurčovala umístění staveb v dané ploše a všechny jejich prvky, které mohou být předmětem regulačního plánu. Nelze tedy učinit závěr, že by s ohledem na realizaci plynovodu v dané oblasti bylo nadbytečné stanovovat podmínku pro rozhodování o změnách v území v podobě vydání regulačního plánu. Podáním žádosti o stavební povolení pak navrhovatelka e) vyjádřila úmysl realizovat územní rozhodnutí pouze k nepatrné části záměru, jenž byl tímto územním rozhodnutím umístěn do území.
120. Navrhovatelka e) nepředestřela takové skutečnosti, z nichž by bylo možné s jistotou dovodit, že by zavedení podmínky vydání regulačního plánu bylo s ohledem na podmínky v daném území neúčelné (zejména netvrdí, že by přestavba v daném území již proběhla, je prakticky vyloučeno, že by byla vedena územní řízení týkající se využití pozemků v dané lokalitě, tedy pořízení regulačního plánu by bylo zbytečné). Důvodem, který by bránil stanovení podmínky vydání regulačního plánu, není ani to, že lokalita je z hlediska požadavků na infrastrukturu atd. připravena k výstavbě. Účelem regulačního plánu totiž není pouze zajistit napojení lokality na infrastrukturu, ale zejména stanovit bližší podmínky využití tohoto území. Návrhový bod, jímž navrhovatelka e) namítá nepřiměřenost podmínky vydání regulačního plánu, je nedůvodný.
121. Posledním dílčím návrhovým bodem navrhovatelky e) je námitka, že nepřiměřený je požadavek pořízení regulačního plánu na žádost. Nepřiměřenost má spočívat v tom, že pozemky v plochách P1 a P6 vlastní větší počet osob, mezi nimi i odpůrce, přičemž nelze předpokládat dosažení shody na podobě regulačního plánu, což je nezbytné pro podání úplné žádosti o vydání regulačního plánu. Jinak řečeno, jedná se o podmínku neuskutečnitelnou.
122. Navrhovatelka tuto námitku neuplatnila v procesu pořizování změny územního plánu. K návrhu změny územního plánu k veřejnému projednání ji uplatnit nemohla, neboť tento návrh předpokládal vydání regulačního plánu z podnětu. Nicméně po veřejném projednání bylo rozhodnuto o provedení podstatné úpravy návrhu, která spočívala mimo jiné ve změně druhu regulačních plánů, jejichž vydání bylo podmínkou pro rozhodování o změnách v území, a to právě z regulačních plánů „z podnětu“ na regulační plány „na žádost“. V upraveném návrhu územního plánu (z ledna 2021) jsou provedené úpravy vyznačeny podbarvením a přeškrtnutím měněného textu. V bodě 132 upraveného návrhu Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

textové části změny územního plánu je uvedeno: „*Jedná se o regulační plány z-podnětu na žádost a lhůta pro vydání těchto Regulačních plánů stanovuje na 6 let od nabytí účinnosti Změny č.4 ÚP Klecan.*“ Podbarvena je část věty „*z-podnětu na žádost*“. Takto formulovaný text sice může být zavádějící (rozporný), jak argumentovala navrhovatelka e) v návrhu na zahájení řízení, ovšem pouze v té části, která se týká lhůty pro vydání regulačního plánu, neboť není zřejmé, zda je závazná a co se stane po jejím marném uplynutí. Pokud jde o druh regulačního plánu, tedy že má být vydán regulační plán na žádost, je z citované věty zřejmé, že právě v tom spočívá změna návrhu. Součástí kapitoly 2.2 textové části odůvodnění změny územního plánu jsou navíc veškeré požadavky vyplývající z pokynů pro podstatnou úpravu změny územního plánu pro opakované veřejné projednání (str. 8 – 10), které jsou podbarveny a mezi nimiž je požadavek VP*25: „*U všech regulačních plánů bylo stanoveno jejich pořízení na žádost*“. Součástí upraveného návrhu změny územního plánu jsou též samotné pokyny pro podstatnou úpravu návrhu po veřejném projednání, v nichž je u požadavku VP*25 uvedeno: „*U všech regulačních plánů, vymezených v kapitole N ,VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH JE ROZHODOVÁNÍ O ZMĚNÁCH V ÚZEMÍ PODMÍNĚNO VYDÁNÍM REGULAČNÍHO PLÁNU, ZADÁNÍ REGULAČNÍHO PLÁNU V ROZSAHU PODLE PŘÍLOHY Č. 9‘ textové části návrhu změny č. 4 ÚP Klecan, stanovit jejich pořízení ,na žádost*“.“ Z upraveného návrhu změny územního plánu lze tedy bez rozumných pochybností zjistit, že úprava spočívá ve změně druhu regulačního plánu. Navrhovatelce e) tedy objektivně nic nebránilo v tom, aby k upravenému návrhu pro opakované veřejné projednání podala námitku proti změně druhu regulačního plánu, neboť právě v tomto aspektu došlo k úpravě, tedy tato otázka byla předmětem opakovaného veřejného projednání (§ 53 odst. 2 stavebního zákona).

123. Jelikož navrhovatelka e) neuplatnila námitku proti druhu regulačního plánu v procesu pořizování změny územního plánu, ačkoliv ji uplatnit mohla a nic jí v tom objektivně nebránilo, nemůže se soud zabývat návrhovým bodem, kterým zpochybňuje přiměřenost tohoto aspektu. Navrhovatelka totiž svojí pasivitou zabránila tomu, aby se touto otázkou mohl ve světle její argumentace zabývat odpůrce před vydáním změny územního plánu. Soud by tak byl první, kdo by se námitkou zabýval, což judikatura nepřipouští (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, a dále rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 – 43, ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013 – 29, zejména bod 16, ze dne 24. 1. 2019, čj. 7 As 461/2018 – 23, ze dne 10. 7. 2020, čj. 5 As 66/2019 – 41, a ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019 – 38). Nejedná se přitom o takové omezení vlastnického práva, které by mělo stejné faktické důsledky jako vyvlastnění, což je jediná výjimka, kdy musí odpůrce zvažovat přiměřenost regulace i bez toho, že byla napadena námitkou (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35).
124. I kdyby se soud mohl věcně zabývat přiměřeností podmínky vydání regulačního plánu na žádost, neshledal by ji důvodnou. Samotné stanovení podmínky pro rozhodování o změnách v území v podobě vydání regulačního plánu shledal soud výše jako přiměřenou regulaci. Existují pouze dva možné způsoby pořízení regulačního plánu, a to buď na žádost, nebo z podnětu. Navrhovatelka e) považuje zvolenou formu pořízení regulačního plánu za nepřiměřenou pouze z toho důvodu, že podle ní bude obtížné či nemožné dosáhnout dohody všech vlastníků na podobě návrhu regulačního plánu. Jako sekundární problém vnímá finanční náklady vyhotovení návrhu regulačního plánu. Navrhovatelka však pomíjí, že i druhá forma pořízení regulačního plánu (z podnětu) má své nevýhody (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2020, čj. 51 A 18/2020 – 99). Tou nejzásadnější nevýhodou je, že vlastníci pozemků ztrácí kontrolu nad tvorbou návrhu

regulačního plánu, jehož obsah nemohou přímo ovlivnit (mohou pouze uplatnit námitku k návrhu regulačního plánu). Lze si jen stěží představit, že by pro navrhovatelku e) bylo výhodnější setrvat v pasivní roli a pokusit se ovlivnit obsah regulačního plánu jen prostřednictvím námitek, kterým by nemuselo být vyhověno. Je zcela nepochybné, že regulační plán může mít desítky podob, které všechny budou v souladu se zadáním obsaženým ve změně územního plánu a vyhoví požadavkům na přiměřenost regulace (zejména s ohledem na zdrženlivý přístup judikatury k zásahu soudu do práva na samosprávu). Pořízení regulačního plánu na žádost klade na jedné straně na vlastníky pozemků zvýšené požadavky, neboť musí mít dobré vyjednávací a organizační schopnosti a být ochotni přijmout kompromisní řešení, současně musí disponovat určitým kapitálem na úhradu nákladů pořízení regulačního plánu. Na druhou stranu jim umožňuje koncipovat návrh regulačního plánu v maximální možné míře podle jejich představ. Zejména v plochách, jejichž rozvoj souvisí s předmětem podnikání jejich vlastníků, by neměl regulační plán na žádost představovat nepřekonatelnou překážku, neboť soudem výše vyjmenované nároky, které pořízení regulačního plánu touto formou klade na vlastníky pozemků, by měli úspěšní podnikatelé zpravidla splňovat. Z podání navrhovatelky e) přitom plyne, že je developerem, jenž chce plochu využít v rámci své podnikatelské činnosti za účelem dosažení zisku (viz povahu záměru umístěného územním rozhodnutím ze dne 6. 8. 2001).

125. Navrhovatelka e) má za vyloučené, že by se vlastníci pozemků v ploše P1 a P6 mohli dohodnout na podobě regulačního plánu. Podmínění rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu na žádost tedy představuje faktickou stavební uzávěru. Neschopnost uzavřít dohodu dovozuje z plurality vlastníků a skutečnosti, že jedním z nich je odpůrce, jenž se napadeným opatřením obecné povahy všemožně snaží zabránit výstavbě v obci. Pokud jde o první skutečnost, kterou je pluralita vlastníků, navrhovatelka sama v replice připouští, že tato skutečnost sama o sobě nečiní podmínku vydání regulačního plánu na žádost nesplnitelnou. Druhou skutečnost spočívající v antagonistických zájmech odpůrce jakožto druhého největšího pozemkového vlastníka v daných plochách navrhovatelka nijak nedokládá, pouze na ni usuzuje z toho, že se odpůrce celkově snažil omezit rozvoj výstavby. Navrhovatelka nicméně pomíjí, že rezervovaný přístup odpůrce k dalšímu stavebnímu rozvoji nelze brát paušálně. Je jistě rozdíl v tom, zda má dojít k rozvoji v dosud nezastavěném území, nebo zda k němu má dojít ve stávajícím zastavěném území v plochách přestavby. Ve zprávě o uplatňování územního plánu jsou identifikovány problémy v území, mezi něž patří existence tzv. brownfieldu, který se nachází v areálu bývalých kasáren. Podle popisu území, na němž platí požadavek pořídit regulační plán RP2, obsaženého na str. 40 textové části změny územního plánu leží toto území částečně právě v tomto brownfieldu nevyužívaného areálu kasáren. Je jisté v zájmu odpůrce a obyvatel města, aby tato nevyužitá lokalita nacházející se uvnitř zastavěného území, kterou zčásti tvoří brownfield, byla zušlechtěna a nehyzdila město. Představitelé odpůrce by občanům města (a voličům) jen stěží vysvětlovali, že bezdůvodně blokují přestavbu této části města. Domněnku navrhovatelky e) o tom, jak odpůrce přistoupí k řešení návrhu regulačního plánu, která není podložena žádnou konkrétní skutečností, nelze považovat za důvod, jenž by zakládal nepřiměřenost zvolené formy pořízení regulačního plánu. Lze doplnit, že navrhovatelku e) v zásadě nemusí uvedená podmínka vůbec tížit, tedy pokud stále trvá její zájem realizovat výstavbu dle vydaného územního rozhodnutí z roku 2001, neboť nebrání takové výstavbě (uplatnění tohoto návrhového bodu nicméně svědčí spíše o tom, že navrhovatelka takový zájem již

nemá, což podporuje výše uvedené úvahy soudu o značné míře nejistoty, pokud jde o podobu budoucí výstavby na pozemcích navrhovatelky).

126. Navrhovatelka e) se dovolává závěru formulovaného v rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 9. 2017, čj. 50 A 7/2017 – 47, a v na něj navazujícím rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2019, čj. 8 As 234/2017 – 60. Soud se nicméně ztotožňuje s odpůrcem, že okolnosti nyní projednávané věci se v podstatném ohledu liší od okolností, pro něž soudy shledaly nepřiměřenou podmínku porřízení regulačního plánu na žádost v lokalitě „Politických vězňů“ v Říčanech. Soudy v říčanské kauze vyšly z toho, že dané území je považováno za stabilizované, takže nelze předpokládat, že by vlastníci těchto (již zastavěných) pozemků byli ochotni podílet se na nemalých nákladech na porřízení regulačního plánu, takže by nemuselo dojít k uzavření dohody mezi vlastníky. Lze se rovněž domnívat, že jednotliví vlastníci vlastnili v dané lokalitě pouze menší počet stavebních pozemků, tedy vlastnické poměry byly skutečně rozdrobené, nevytvářely předpoklady pro realizaci developerského projektu. S tím souvisí i to, že nebylo možné předpokládat návratnost prostředků vynaložených na porřízení regulačního plánu.
127. V nyní posuzovaném případě tíží podmínka vydání regulačního plánu na žádost plochu přestavby, v níž se naopak předpokládá výstavba. Byť jsou některé pozemky zastavěny stavbami, má dojít k jejich změně (přestavbě). Ačkoliv jsou pozemky ve vlastnictví několika vlastníků (jejich přesný počet navrhovatelka neuvádí a není na soudu, aby tuto skutečnost zjišťoval), lze z mapy vlastnictví v ploše P1 předložené navrhovatelkou dovodit, že vlastnické poměry nejsou rozdrobené. Podstatná část rozlohy ploch P1 a P6 je ve vlastnictví navrhovatelky e) a odpůrce, pro něž se jedná o významnou investiční příležitost, z jejíhož výnosu zcela bez problémů pokryjí náklady na vydání regulačního plánu (i kdyby jim na úhradu nákladů nepřispěli drobní vlastníci zbývajících pozemků v dané ploše).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

128. Soud shledal návrh navrhovatelek částečně důvodným, a proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v rozsahu stanoveném ve výroku I. Jak soud vysvětlil výše, zrušil tyto části opatření obecné povahy pouze ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelek, které byly danou regulací dotčeny, neboť pouze v tomto rozsahu svědčila jednotlivým navrhovatelkám aktivní věcná legitimace. V tom rozsahu, v němž se ustanovení opatření obecné povahy, která byla dle soudu napadena důvodně, týkají též nemovitých věcí ve vlastnictví osob odlišných od navrhovatelek, soud výrokem II. návrh zamítl (pro nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatelek). Výrok II. opírající se o § 101d odst. 2 větu druhou s. ř. s. se týká dále těch napadených částí opatření obecné povahy, ve vztahu k nimž shledal soud uplatněné návrhové body nedůvodnými.
129. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., dle které platí, že měl-li účastník řízení ve věci úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Každá navrhovatelka se svým návrhem částečně uspěla, žádná nebyla zcela úspěšná ani zcela neúspěšná. Stanovit míru procesního úspěchu, resp. neúspěchu nelze prostým aritmetickým způsobem. Skutečnost, že každá navrhovatelka napadla opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než ve kterém byla úspěšná, nevedlo ke zvýšení nákladů, a to ani na straně navrhovatelek, ani na straně odpůrce. Je nesporné, že odpůrce nezákonně zasáhl do práv navrhovatelek, a ty se tedy důvodně domáhaly soudní ochrany. Na druhou stranu navrhovatelky nesprávně vystihly rozsah, v němž byl jejich návrh důvodný. Jelikož rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má spravedlivě odrážet

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

výsledek sporu, má soud za to, že podmínkám dané věci nejlépe odpovídá rozhodnutí, podle nějž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků.

Poučení

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

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

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

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

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

Praha 5. září 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu