

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) V. V., b) D. S.**, oba zast. JUDr. Jiřím Švecem, advokátem, se sídlem T. G. Masaryka 579, Kladno, proti odpůrci: **Obec Petrov**, IČ: 00241539, se sídlem Hlavní 30, Petrov, zast. JUDr. Josefem Bělohlávkem, advokátem, se sídlem Ortenovo náměstí 16, Praha 7, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 „Územní plán Petrova“, schváleného usnesením zastupitelstva obce Petrov dne 29. 3. 2011,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 „Územní plán Petrova“, schváleného usnesením zastupitelstva obce Petrov dne 29. 3. 2011, v části určující pro pozemkové parcely č. 114/1, 114/20 a 114/35 - 48 v katastrálním území Petrov u Prahy podmínku pořízení regulačního plánu **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.
Podstata návrhu

Zastupitelstvo obce Petrov usnesením ze dne 29. 3. 2011, č. 1/2011, vydalo jako opatření obecné povahy č. 1/2011 „Územní plán Petrova“.

Navrhovatelé se podáním ze dne 28. 11. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 2. 12. 2011, domáhali zrušení tohoto opatření obecné povahy v části určující pro pozemkové parcely č. 114/1, 114/20 a 114/35-48 v katastrálním území Petrov u Prahy podmínku pořízení regulačního plánu. Označené pozemky tvoří součást společného jmění

manželů navrhovatelů, kteří je nabyli v roce 2002 jako pozemky tehdy platným územním plánem určené k zastavění pro funkci bydlení. Návrh nového územního plánu zařadil tyto pozemky do nezastavitelných ploch; na základě námitek navrhovatelů však byly zařazeny zpět do ploch zastavitelných, a to s podmínkou pořízení regulačního plánu.

Navrhovatelé namítali, že zmíněná podmínka byla do celého procesu vložena dodatečně, bez odůvodnění, bez možnosti jakkoliv na ni reagovat a se zjevným úmyslem vytvořit bariéru pro realizaci investičního záměru. Zdůraznili význam odůvodnění z hlediska přezkoumatelnosti aktu správního orgánu, právní jistoty i z hlediska předvídatelnosti správních rozhodnutí. Navrhovatelé konstatovali, že požadavek na pořízení regulačního plánu je věcně oprávněný pouze v případech, kdy má být zastavováno území, jehož územní podmínky jsou neurčité a je nutno ověřit širší územní vztahy, popřípadě stanovit regulační podmínky a pravidla pro koordinaci většího množství vlastníků, a to zejména s přihlédnutím k potřebám umístění veřejných prostranství a infrastruktury, je-li na takovém postupu veřejný zájem. V dotčeném případě nebyla podle navrhovatelů tato základní podmínka splněna; navrhovatelé ji navíc označili za obstrukční a celý postup za zmatečný. Připomněli, že pro území již bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí o parcelaci a vybavenosti technickou infrastrukturou a napojení na komunikace. Vzhledem k určenosti území k zastavění, pro funkci specifikovanou územním plánem dostatečně jednoznačně, představuje požadavek regulačního plánu (dokumentace značně finančně náročné) pouze další administrativní zátěž.

Zásadní procesní vadu spatřovali navrhovatelé v tom, že takto podstatná věcná podmínka nebyla obsažena v zadání, nýbrž byla implantována až v procesu pořízení návrhu. Zvolený postup proto nepostrádá známky chaotického a nekoordinovaného ad hoc rozhodování a je v rozporu s § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Z podkladů k projednání a schválení územního plánu není vůbec patrno, jaké možné změny využití by měly být tímto regulačním plánem v dotčeném území prověřeny nad již pravomocně rozhodnuté skutečnosti. Ze zadání regulačního plánu nejsou podle navrhovatelů dostatečně zřejmé důvody pořízení tohoto dokumentu právě pro pozemky ve společném jmění navrhovatelů; nejsou rozlišeny jednotlivé plochy a podmínka regulace je zadána paušálně, čímž vlastníky nesmyslně (nedůvodně) finančně a časově zatěžuje.

Navrhovatelé konstatovali, že „odůvodnění“ navrhovaného záměru obce neobstojí, neboť pozemky určené k zastavění nepředstavují s ohledem na výše uvedené ani nepřiměřenou zátěž, ani nevyvolávají další požadavky na infrastrukturu - o všech těchto skutečnostech již bylo rozhodnuto. Podmínka pořízení regulačního plánu představuje neodůvodněnou a fakticky téměř nepřekročitelnou procesní bariéru, neboť na pořízení a zejména schválení regulačního plánu není právní nárok.

Opatření obecné povahy podle navrhovatelů neobsahuje zadání regulačního plánu, které by v souladu s platným právem vymezilo s dostatečnou přesností podmínky regulačního plánu; nemůže tak být relevantním podkladem pro pořízení regulačního plánu. Tato obstrukční podmínka tudíž prakticky zmaří realizaci investice, neboť počátek běhu dvouleté lhůty uvedené v § 43 odst. 2 stavebního zákona se může neomezeně oddalovat. Tato obava je tím důvodnější, že obec již obdobné praktiky při pořizování

územního plánu volila. Navrhovatelé namítali, že stanovený postup nelze rozumně odůvodnit, a to ani skutečností, že k dotčeným pozemkům byla přičleněna další území; podmínky jejich uspořádání a využití totiž nemohou než reagovat na existující správní rozhodnutí, která byla konzumována vybudováním příslušné infrastruktury.

Podle navrhovatelů nebyl v zadání ani v navazujících dokumentech dostatečně (vůbec) formulován veřejný zájem. V nejbližším sousedství dotčených pozemků se nacházejí zastavěné části území obce, tyto pozemky tvoří proluku. Již před nabytím vlastnictví navrhovatelů byly předmětné pozemky (stále orná půda) za součinnosti obce rozparcelovány včetně stanovení komunikací. Obec vytvořila v dané lokalitě infrastrukturu pro výstavbu rodinných domů (komunikace, vodovodní řad, kanalizace); infrastruktura pro výstavbu přípojek pro elektrickou energii je též vytvořena. Vzhledem k celkovému uspořádání území a charakteru pozemků je takto vzniklá proluka v zástavbě zcela neodůvodněná.

Navrhovatelé podotkli, že svrchovanost obce při správě vlastního území nelze interpretovat v rozporu s principy dobré správy a dobrých mravů. Nedůvodné podmínění funkčního využití území považovali navrhovatelé za zásadní zásah do vlastnických práv a postup v rozporu s principy dobré správy. Zdůraznili, že obec poskytovala investorům informace, na jejichž základě činili svá rozhodnutí. Změnou pravidel bez podstatného důvodu byla investorům způsobena nezanedbatelná škoda, kterou nelze vyčíslit pouhým rozdílem mezi cenou pozemků zastavitelných a nezastavitelných.

Z uvedených důvodů, zejména pro naprostý nedostatek odůvodnění a zjevnou neproporcionalitu zásahu do vlastnických práv ve vztahu k neupřesněnému a nedostatečně definovanému veřejnému zájmu, navrhovatelé žádali, aby byly jejich pozemky ponechány v režimu zastavitelného území pro funkci bydlení bez dodatečných podmínek a požadavků. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené opatření obecné povahy v části určující pro pozemkové parcely č. 114/1, 114/20 a 114/35 - 48 v katastrálním území Petrov u Prahy podmínku pořízení regulačního plánu. Dále požadovali náhradu nákladů řízení.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém podání ze dne 15. 12. 2011 označil návrh za nedůvodný, neboť přijetím napadeného opatření obecné povahy nedošlo k porušení žádného práva navrhovatelů takovým způsobem a s takovou intenzitou, aby to odůvodnilo požadované zrušení části územního plánu.

Navrhovatelé - podle názoru odpůrce - neuvedli příklad jediného konkrétního územního rozhodnutí či stavebního povolení, které bylo v dané věci vydáno a bylo ke dni vydání opatření obecné povahy v platnosti, natož aby takové rozhodnutí soudu předložili. Odpůrce připomněl, že důkazní břemeno nesou navrhovatelé. Ti nespecifikovali ani tvrzenou škodu způsobenou vydáním územního plánu; navrhovateli předestřenou konstrukci škody označil odpůrce za nelogickou, protože jejich pozemky jsou v územním

plánu nadále vedeny jako zastavitelné. Obecné tvrzení o porušení dobrých mravů a principů dobré správy považoval odpůrce za naprosto nedostatečné pro vyhovění návrhu; ostatně navrhovatelé podle jeho názoru přijetím nového územního plánu nijak významně poškozeni nebyli.

Odpůrce popsal proces přijetí předmětného opatření obecné povahy a konstatoval, že bylo vydáno orgánem nadaným pravomocí k jeho vydání, v mezích působnosti tohoto orgánu a při dodržení zákonného postupu. Zdůraznil, že na základě veřejného projednání konaného dne 8. 4. 2010 a uplatněných námitek a připomínek došlo k podstatné úpravě územního plánu, v níž byla zohledněna i námitka navrhovatelů, kteří nesouhlasili s vyřazením jejich pozemků ze zastavitelných ploch. Tyto pozemky byly opětovně zařazeny do zastavitelných ploch, obdobně jako další pozemky v lokalitě Z6. Vzhledem k tomu, že v této poměrně velké lokalitě (o výměře 7,53 ha) je plánována výstavba cca 60 rodinných domů, bylo podle názoru odpůrce i zpracovatele územního plánu nezbytné podmínit další výstavbu v celé lokalitě zpracováním regulačního plánu. Následovalo opakované veřejné projednání územního plánu (30. 9. 2010), do jehož skončení bylo uplatněno 14 námitek (včetně námitky navrhovatelů), které byly vyhodnoceny jako nedůvodné.

Námitku navrhovatelů, že podmínka zpracování regulačního plánu nebyla obsažena již v zadání územního plánu, označil odpůrce za demagogickou. Za situace, kdy byly v zadání i v prvním návrhu územního plánu pozemky navrhovatelů zařazeny mezi nezastavitelné plochy, podmínka zpracování regulačního plánu se na ně logicky nemohla vztahovat. Teprve po vyhovění námitce navrhovatelů a opětovném zařazení jejich pozemků mezi zastavitelné plochy bylo možné upravit výstavbu na těchto pozemcích. Jako nejvhodnější způsob, s ohledem na nepřehledné a složité právní vztahy v dané lokalitě, zvolil odpůrce na doporučení zpracovatele podmínění nové výstavby v celé lokalitě Z6 zpracováním regulačního plánu. Druhý, upravený návrh územního plánu byl zákonným způsobem projednán, proto podle odpůrce k žádnému porušení zákonnosti postupu při vydávání opatření obecné povahy nedošlo.

Odpůrce zdůraznil, že navrhovatelé neuvedli jediný konkrétní příklad a důkaz rozporu podmínky zpracování regulačního plánu se zákonem. Navrhovatelé vlastní v lokalitě Z6 jen část pozemků o výměře cca 1,4 ha, zatímco celá lokalita Z6 má výměru 7,53 ha a větší počet vlastníků. Plánované výstavbě celkem cca 60 rodinných domů musí být přizpůsobeny parametry a umístění pozemních komunikací a dalších prvků technické infrastruktury (vodovod, kanalizace, vedení nízkého napětí, telekomunikační vedení, veřejné osvětlení, apod.), umístění staveb, jejich prostorové využití, atd. Přes pozemky navrhovatelů vede např. vodovodní přivaděč z vodárny na vrchu Ďábel do obcí Pikovice a Hradištko, který bude nutné před zahájením výstavby přeložit jinam. Stávající komunikace v dané lokalitě nejsou dimenzovány podle územního rozhodnutí. V roce 1998 sice bylo pro část lokality vydáno na žádost odpůrce územní rozhodnutí ze dne 11. 2. 1998 o umístění staveb komunikací, inženýrských sítí a čistírny odpadních vod, ze kterého však byla realizována jen část (čistírna odpadních vod a kanalizace pro stávající chatovou zástavbu). Nic dalšího nebylo v této lokalitě realizováno, některé pozemky nejsou rozparcelovány, jiné jsou rozparcelovány v rozporu s vydaným územním rozhodnutím. Toto územní rozhodnutí je podle názoru odpůrce neurčité s nedostatečnou regulací území, nezahrnuje veškeré inženýrské sítě v dané lokalitě (chybí např. plyn, elektřina a telefon),

ani veškeré pozemky v dané lokalitě; z pozemků navrhovatelů v něm nejsou zahrnuty např. pozemky parc. č. 114/37, 114/41, 114/42, 114/44, 114/46 a 114/47. Územní rozhodnutí ze dne 28. 8. 1998 o umístění staveb kabelového vedení vysokého a nízkého napětí a 3 kabelových trafostanic nebylo ve stanovené ani v prodloužené lhůtě realizováno, proto pozbylo platnosti.

Dále odpůrce odcitoval text odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelů a konstatoval, že ani k dnešnímu dni na něm nemá co měnit. Neztotožnil se s názorem navrhovatelů, že stanovení podmínky zpracování regulačního plánu pro lokalitu Z6 není dostatečně odůvodněno, a podotkl, že odůvodnění je zřejmé i z rozhodnutí o námitce navrhovatelů. Předmětná podmínka byla do územního plánu zařazena v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona. Zadání regulačního plánu má veškeré náležitosti požadované stavebním zákonem i prováděcí vyhláškou - vymezuje řešené území, stanoví požadavky na vymezení pozemků a jejich využití, požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, na ochranu a rozvoj hodnot území, požadavky na řešení veřejné infrastruktury, na veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Za situace, kdy vydané územní rozhodnutí nepokrývá celou lokalitu, ani všechny pozemky navrhovatelů, a vztahuje se jen na komunikace, inženýrské sítě a čistírnu odpadních vod, nikoliv pak na stavby rodinných domů, nelze celou lokalitu ponechat živelné zástavbě.

Navrhovatelé podle odpůrce neuvedli, v čem spatřují porušení zásady proporcionality. Porovnáním územního rozhodnutí ze dne 11. 2. 1998 se zadáním regulačního plánu odpůrce dospěl k závěru, že tyto materiály rozhodně nejsou kompatibilní. Zadání regulačního plánu řeší daleko širší problematiku než územní rozhodnutí, navíc stanoví velikost pozemků pro stavbu izolovaných rodinných domů, pravidla pro využití zastavitelné plochy BI, zásobování lokality plynem a elektrickou energií (podmínky výstavby plynovodu a plynových přípojek, vedení vysokého i nízkého napětí, trafostanic), nakládání s odpady a požadavky na veřejně prospěšné stavby a na veřejně prospěšná opatření.

Odpůrce konstatoval, že při přijetí opatření obecné povahy nedošlo k nepřiměřené právní regulaci, ale jedná se o rozumnou regulaci právních vztahů v obci Petrov adekvátně reagující na rostoucí počet obyvatel a jejich potřeby. Navrhovatelé, ani vlastníci dalších nemovitostí v obci (a zvlášť v lokalitě Z6) nebyli schválením nového územního plánu dotčeni nad míru přiměřenou poměrům a nemohlo dojít k jakémukoliv nepřiměřenému porušení či ohrožení jejich práv. Odpůrce proto navrhl, aby soud návrh zamítl jako nedůvodný.

III.
Další podání účastníků řízení

Navrhovatelé v replice ze dne 27. 12. 2011 označili tvrzení odpůrce za převážně irelevantní. Zdůraznili, že námitku nepotřebnosti regulačního plánu a tvrzení o systematických krocích odpůrce, jimiž svůj záměr využití dotčeného území jasně a dlouhodobě deklaroval, doložili územním rozhodnutím ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J. K replice přiložili územní rozhodnutí stavebního úřadu v Jílovém u Prahy ze dne 14. 6. 1996,

č. j. 724/96, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o využití předmětného území a dělení pozemku parc. č. 114/1 na dvanáct dílů o výměře 950 m^2 a oddělenou komunikaci. Toto rozhodnutí bylo vydáno se souhlasem všech dotčených orgánů státní správy včetně odpůrce. Přijetím nového územního plánu s podmínkou vydání regulačního plánu tak byla a bude navrhovatelům nepochybně způsobena škoda, a to přinejmenším dalším zdržením realizace využití území a nedůvodnými náklady na pořízení regulačního plánu. Odpůrce podle navrhovatelů hrubě zasáhl do jejich legitimního očekávání.

Odpůrce v dalším vyjádření ze dne 29. 12. 2011 zopakoval, že územní rozhodnutí ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J, je neurčité a nedostatečně reguluje území, neboť nezahrnuje veškeré inženýrské sítě, ani veškeré pozemky navrhovatelů v lokalitě Z6. Územní rozhodnutí ze dne 14. 6. 1996, zn. 724/96, není podle názoru odpůrce důkazem toho, že by podmínka zpracování regulačního plánu byla v rozporu se zákonem. Odpůrce připustil, že navrhovatelé budou podmínkou zpracování regulačního plánu před zahájením výstavby na jejich pozemcích částečně omezeni. Toto omezení vychází z principů uvedených v § 43 odst. 2 stavebního zákona a z nutnosti alespoň základním způsobem regulovat výstavbu cca 60 rodinných domů, veškerých inženýrských sítí a související infrastruktury v této lokalitě. Odpůrce poznamenal, že navrhovatelé by takto mohli chápat jako újmu i celý proces územního, stavebního a kolaudačního řízení, který jim rovněž brání, aby na svých pozemcích postavili a užívali jakoukoliv stavbu bez ohledu na okolí, zásady udržitelného rozvoje, apod. Podmínka navrhovatele omezuje ve veřejném zájmu a v rámci zákonem stanovených pravidel.

V doplnění repliky ze dne 4. 1. 2012 navrhovatelé konstatovali, že jsou si vědomi nutnosti regulovat výstavbu šedesáti rodinných domů, veškerých inženýrských sítí a infrastruktury, nicméně podle jejich názoru je taková regulace zcela v kompetenci správních orgánů v řízení o vydání územního rozhodnutí a v řízení o povolení a ohlášení stavby. Je proto zbytečné pořizovat regulační plán z důvodů, kterými svůj postup obhajuje odpůrce. Navrhovatelé z celého řízení o vydání nového územního plánu pociťovali snahu odpůrce poškodit je jakožto vlastníky pozemků původně se nacházejících v zastavitelném území. Podle názoru navrhovatelů, když po vznesených námitkách shledal odpůrce svůj postup neprůchodným, podmínil vrácení pozemků, resp. jejich ponechání v zastavitelném území, pořízením regulačního plánu. Za stavu, kdy odpůrce nespecifikoval jakoukoli zásadu pro regulaci území, otevřel si prostor pro „zlovůli“ a legální znehodnocení pozemků ve vlastnictví navrhovatelů. Oddíl 3. stavebního zákona podle navrhovatelů odpůrci umožňuje nekonečnou nečinnost, kterou navrhovatele přiměje k převzetí role „žadatele“, na němž bude ležet nejen celá tíha obsáhlého řízení, ale i povinnost nést veškeré náklady. Navrhovatelé poukázali na možnou ztrátu hodnoty jejich pozemků.

IV.
Podstatný obsah správního spisu, skutkový stav

Územní plán Petrova schválilo zastupitelstvo obce Petrov usnesením ze dne 29. 3. 2011, č. 1/2011, a vydalo jej ve formě opatření obecné povahy s účinností od 15. 4. 2011. Vydání územního plánu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 30. 3. 2011, č.

00312/2011/OÚ. Součástí opatření obecné povahy je také rozhodnutí o námitkách navrhovatelů k návrhu územního plánu.

Původní návrh územního plánu, který v dubnu 2009 zhotovila společnost PRISVICH, s. r. o., IČ 27101053, na základě zadání schváleného zastupitelstvem obce Petrov dne 20. 6. 2008, zahrnul pozemky navrhovatelů parc č. 114/1, 114/20 a 114/35 - 48 v katastrálním území Petrov u Prahy do nezastavitelných ploch. Dne 8. 4. 2010 se konalo veřejné projednání návrhu územního plánu, do jehož skončení bylo uplatněno 15 námitek a 42 připomínek. Jednu z námitek podali navrhovatelé, kteří požadovali ponechání svých pozemků v režimu zastavitelného území pro funkci bydlení. Na základě zpracovaného návrhu rozhodnutí o námitkách pořizovatel shledal potřebu provést podstatné úpravy návrhu územního plánu a tyto opětovně veřejně projednat, proto zpracoval pokyny pro úpravu návrhu územního plánu Petrova, které dne 22. 6. 2010 schválilo zastupitelstvo obce Petrov.

Upravený návrh územního plánu byl zpracován v červnu 2010; opakované veřejné projednání návrhu se konalo dne 30. 9. 2010. Do jeho skončení bylo uplatněno 14 námitek a žádná připomínka. Na základě vyhodnocení výsledků veřejného projednání a návrhu rozhodnutí o námitkách nebyly provedeny žádné úpravy návrhu územního plánu a pořizovatel podal dne 17. 3. 2011 zastupitelstvu obce Petrov návrh na vydání územního plánu včetně návrhu rozhodnutí o námitkách.

První námitce navrhovatelů, datované dnem 8. 4. 2010, uplatněné dne 7. 4. 2010, která směřovala proti zařazení jejich výše uvedených pozemků do nezastavitelného území (původní návrh), odpůrce vyhověl. Pozemky byly zařazeny do zastavitelných ploch BI a začleněny do plochy označené Z6, konkrétně Z6b. Současně s touto změnou byla v upraveném návrhu územního plánu, zpracovaném v červnu 2010 a veřejně projednaném dne 30. 9. 2010, pro plochu Z6 stanovena podmínka pořízení a vydání regulačního plánu RP1.

Druhou námitkou, doručenou dne 30. 9. 2010, navrhovatelé napadli požadavek pořízení regulačního plánu jakožto podmínky pro využití území a požadovali vypuštění této podmínky, kterou označili za věcně nepotřebnou, procesně nevčasnou a neoprávněnou. Uvedli, že jejich pozemky jsou podle územního plánu z roku 1997 určeny k zastavění pro funkci bydlení. Pro tento účel byly připraveny též technické sítě a napojení na dopravní infrastrukturu, čímž byly pozemky zhodnoceny; takto zhodnocené je navrhovatelé zakoupili. Konstatovali, že požadavek pořízení regulačního plánu je věcně oprávněn v případech, kdy má být zastavováno území, jehož územní podmínky jsou neurčité a je nutno ověřit širší územní vztahy, popřípadě stanovit regulační podmínky a pravidla pro koordinaci většího množství vlastníků, a to zejména s přihlédnutím k potřebám umístění veřejných prostranství a infrastruktury. V dotčeném území tato podmínka splněna není, proto ji navrhovatelé ve smyslu principu dobré správy považovali za obstrukční, věcně nezdůvodněnou a celý postup za zmatečný. Vzhledem k určenosti území k zastavění pro územním plánem jednoznačně specifikovanou funkci představuje požadavek pořízení regulačního plánu pouze další administrativní zátěž, když požadavky stanovené v zadání jsou zcela kompatibilní s vydaným územním rozhodnutím. Z hlediska procesního spatřovali navrhovatelé zásadní vadu v tom, že takto podstatná věcná

podmínka nebyla obsažena v zadání, nýbrž byla do celého procesu implantována až ve stádiu pořízení návrhu; zvolený postup nepostrádá známky chaotického a nekoordinovaného ad hoc rozhodování. Takový postup shledali navrhovatelé v rozporu s § 43 odst. 2 stavebního zákona. Z podkladů k projednání a schválení územního plánu není podle nich vůbec patrno, jaké možné změny využití měly být regulačním plánem v jimi vlastněném území prověřeny nad rámec pravomocně rozhodnutých skutečností. Předložený návrh nevyhovuje ani požadavkům na zadání regulačního plánu, z něhož by byly dostatečně zřejmé důvody pořízení tohoto dokumentu pro pozemky ve vlastnictví navrhovatelů. Způsobem stanovení ploch dotčených touto podmínkou je zřejmé, že územní plán mezi těmito plochami nerozlišuje a podmínku regulace zadává paušálně, čímž nesmyslně zatěžuje vlastníky finančně i časově. Navrhovatelé uzavřeli, že pro naprostý nedostatek odůvodnění a pro zjevnou neproporcionalitu zásahu do vlastnických práv ve vztahu k neupřesněnému a nedostatečně definovanému veřejnému zájmu žádají, aby dotčené pozemky byly ponechány v režimu zastavitelného území pro funkci bydlení bez dalších podmínek a požadavků.

Této námitce odpůrce nevyhověl. V odůvodnění konstatoval, že pozemky parc. č. 114/1, 114/20 a 114/35 - 48 v katastrálním území Petrov u Prahy jsou zařazeny do zastavitelné plochy Z6b a byly společně se sousedními plochami Z6a, Z6c a Z6d vráceny z nezastavěného územní do zastavitelných ploch v souladu s existujícím pravomocným a dosud platným územním rozhodnutím Městského úřadu v Jílovém u Prahy ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J, o umístění staveb komunikací a inženýrských sítí pro stavby rodinných domů a ČOV v lokalitě „Na Hřebenech“. Zastavitelné plochy Z6a až Z6d vymezují společně plochu o velikosti 7,93 ha (lokalita Z6), ve které je pořízení a vydání regulačního plánu RP1 podmínkou pro rozhodování o změnách jejího využití v souladu se zadáním regulačního plánu RP1, které je součástí textové části návrhu územního plánu. Regulační plán RP1 má význam zejména v tom, že jeho úkolem je mimo jiné prověření rozsahu a platnosti již vydaných správních (územních) rozhodnutí v řešeném území a jejich zohlednění v návrhu regulačního plánu, popř. jejich změna. Návrh územního plánu, v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona, uložil v lokalitě Z6 pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území, neboť územní rozhodnutí Městského úřadu v Jílovém u Prahy ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J, bylo využito jen částečně nebo v rozporu s ním. Tento stav je třeba napravit s použitím regulačního plánu jako závazné územně plánovací dokumentace; bez uplatnění tohoto institutu stavebního zákona by nemohla být zajištěna odpovídající veřejná infrastruktura pro výstavbu cca 60 rodinných domů v lokalitě Z6. Zadání územního plánu nemohlo stanovit požadavek na pořízení regulačního plánu v této lokalitě, neboť byla vymezena až na základě zohlednění námitky k veřejnému projednání návrhu územního plánu z ledna 2010. V tom ovšem nelze spatřovat zásadní vadu, protože pořizování územního plánu je proces, při kterém logicky může dojít a dochází k úpravě návrhu územního plánu až do jeho vydání. Uložení pořízení regulačního plánu až v rámci pořizování návrhu územního plánu není v rozporu s § 43 odst. 2 stavebního zákona, protože územní plán může uložit pořízení regulačního plánu a jeho zadání je součástí textové části návrhu územního plánu. Povinnost pořízení regulačního plánu RP1 pro lokalitu Z6 bude v návrhu územního plánu ponechána jako nástroj územního plánování k zajištění jeho cílů a úkolů. Z tohoto důvodu nevyváží újma administrativní, finanční ani časová na straně potenciálních stavebníků újmu, která by nastala obci ponecháním zastavitelné plochy Z6 pro cca 60 rodinných domů bez dalších

dodatečných podmínek a požadavků, když právě použití regulačního plánu je pro tyto účely nanejvýš opodstatněné a v souladu se stavebním zákonem.

V textové části Územního plánu Petrova je v kapitole C) *Urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně* vymezeno 14 zastavitelných ploch; u plochy Z6a, b, c, d o výměře 7,53 ha je navrženo využití BI (bydlení v rodinných domech - příměstské) a stanovena podmínka využití - regulační plán RP1. Kapitola J) textové části územního plánu určuje jednu plochu s požadavkem na pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínkou pro rozhodování o změnách v území; plochu označuje RP1 - Na Hřebenech s výměrou 7,93 ha a navrženým využitím BI, DS (dopravní infrastruktura - silniční, ZV (zeleň veřejná) a PV (veřejná prostranství). V kapitole J) je dále uvedeno, že zadání regulačního plánu je součástí textové části Územního plánu Petrova (podle § 62 odst. 3 stavebního zákona) a jedná se o regulační plán „na žádost".

Součást textové části územního plánu tvoří rovněž Zadání regulačního plánu RP1, které ve vymezení řešených pozemků uvádí také pozemky navrhovatelů parc. č. 114/35 - 48. Zadání se člení na 14 oddílů, v nichž jsou uvedeny požadavky na vymezení pozemků a jejich využití, na umístění a prostorové uspořádání staveb, na ochranu a rozvoj hodnot území, na řešení veřejné infrastruktury, na veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a další, a to včetně výčtu druhů územního rozhodnutí, které regulační plán nahradí. Zadání regulačního plánu počítá s tím, že zpracovatel regulačního plánu prověří platnost již vydaných správních (územních) rozhodnutí v řešeném území; základním požadavkem pro řešení regulačního plánu pak je jejich zapracování, popř. změna. Regulační plán bude zahrnovat stanovení pořadí změn v území (etapizace), pokud si to řešení regulačního plánu vyžádá. Zadání dále poukazuje na problematičnost lokality z hlediska dopravního napojení na stávající silniční síť. Regulační plán prověří platnost vydaných správních rozhodnutí týkajících se trasování a řešení sítí technické infrastruktury (inženýrských sítí) a zajistí návaznost nově navrhovaných úseků sítí na územně stabilizované trasy. Prostorové uspořádání technické infrastruktury bude řešeno koordinovaně s návrhem veřejných prostor, zejména s řešením dopravy a případným vymezením ploch veřejné zeleně. Jako veřejně prospěšné budou vymezeny stavby: vodovodní přivaděč, kanalizační řad, nové trafostanice, trasy kabelového nebo nadzemního elektrického vedení, včetně vyvolaných přeložek, a nová veřejná prostranství, včetně příslušných pozemních komunikací. Schválený regulační plán nahradí podle potřeby v řešené lokalitě územní rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení pro stavby komunikací a inženýrských sítí, územní rozhodnutí o změně využití území pro stavbu obytné zóny, územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků pro určení parcelace území a popřípadě územní rozhodnutí o umístění staveb rodinných domů.

Podle výpisu z katastru nemovitostí zahrnuje společné jmění manželů navrhovatelů tyto pozemky v katastrálním území Petrov u Prahy: 114/1, 114/20, 114/35, 114/36, 114/37, 114/38, 114/39, 114/40, 114/41, 114/42, 114/43, 114/44, 114/45, 114/46, 114/47 a 114/48. Všechny tyto pozemky s výjimkou parc. č. 114/20 mají způsob využití orná půda a patří do zemědělského půdního fondu.

Z kopie rozhodnutí Pověřeného stavebního úřadu v Jílovém ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J, předložené navrhovateli, Nejvyšší správní soud zjistil, že se jedná o rozhodnutí o umístění staveb komunikací a inženýrských sítí pro stavby rodinných domů a ČOV v lokalitě Na Hřebenech na pozemcích parc. č. 109/2, 109/11, 109/12, 109/8, 112/3, 114/1, 114/20, 114/32, 114/35, 114/36, 114/38, 114/39, 114/40, 114/43, 114/45, 114/48, 117/4, 117/5, 117/8, 130/1, 134/1, 157/1 a 622 v katastrálním území Petrov u Prahy. Součástí územního rozhodnutí jsou stavební objekty: páteřní místní komunikace funkční třídy C3, zklidněné odbočky v obytné zóně zpřístupňující jednotlivé stavební pozemky, přeložka stávajícího vodovodu DN 100 do chatové oblasti, vodovod v ulicích, vodovodní přípojka k ČOV, kanalizace splašková ústící do připravované ČOV, odvedení dešťových vod z lokality a zeleň. Naopak, elektrotechnická část, veřejné osvětlení, slaboproud a přemostění erozní rýhy 112/3 netvoří předmět územního rozhodnutí.

V.
Postup soudu

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 5. 12. 2011, č. j. 4 Ao 7/2011 - 9, poučil účastníky řízení mimo jiné o svém záměru rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání. Odpůrce výslovně soudu sdělil, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Navrhovatelé se ve stanovené lhůtě dvou týdnů od doručení uvedeného přípisu nevyjádřili, proto se má za to, že souhlas udělili [srov. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Za dané situace rozhodl Nejvyšší správní soud o věci samé bez jednání.

Při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu vycházel Nejvyšší správní soud ze své ustálené judikatury soudu, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 740/2006, www.nssoud.cz, v němž soud formuloval obecný postup při přezkumu opatření obecné povahy. Vyslovil, že „*algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“

Soud při přezkumu postupuje od prvého kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací následujících kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy, naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Podle čl. II bod 9. zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, *řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.* Řízení v projednávané věci bylo zahájeno dne 2. 12. 2011, kdy návrh došel soudu, proto se dokončí podle soudního řádu správního ve znění účinném do 31. 12. 2011.

VI.
Přípustnost návrhu

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

Navrhovatelé tvrdili a prokázali, že jsou vlastníky pozemků parc. č. 114/35 - 48 v katastrálním území Petrov u Prahy, které byly napadeným opatřením obecné povahy zahrnuty do lokality Z6, pro niž platí požadavek na pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování o změnách v území. Navrhovatelé v návrhu poukázali na to, že pozemky byly v době nabytí vlastnického práva určeny k zastavění pro funkci bydlení a pro sledovaný účel byly připraveny technické sítě a napojení na dopravní infrastrukturu. Regulační plán jako podmínka pro rozhodování o změnách v území snižuje hodnotu investice, navrhovatelům tak podle jejich tvrzení vzniká škoda. Za dané procesní situace nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, že navrhovatelé jsou k podání návrhu aktivně legitimováni, neboť tvrdí, že byli tímto opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech.

VII.
Věcné posouzení návrhu

Navrhovatelé nijak nezpochybňovali otázky související s pravomocí odpůrce k vydání napadeného územního plánu a Nejvyšší správní soud pokládá za zcela zřejmé, že zastupitelstvo obce je podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona nadáno pravomocí vydat v samostatné působnosti územní plán. Nejvyšší správní soud neshledal ani překročení zákonem stanovených mezí působnosti orgánu vydávajícího napadené opatření obecné povahy, ostatně nic takového ani navrhovatelé netvrdili.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011 - 91, www.nssoud.cz, ve kterém se soud zabýval totožným opatřením obecné povahy. Ani tehdy soud v prvním a druhém kroku algoritmu nezjistil žádné pochybení.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval třetím krokem algoritmu soudního přezkumu, tedy posouzením, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Pod tento krok algoritmu spadá také otázka, zda napadené opatření obecné povahy vyhovuje zákonným požadavkům na odůvodnění, resp. zda je přezkoumatelné.

Z hlediska zákonnosti procesu vydání územního plánu navrhovatelé především namítali, že podmínka pořízení regulačního plánu nebyla obsažena v zadání a do územního plánu se dostala až ve stádiu zpracování návrhu. Navrhovatelům lze přisvědčit, že uvedená podmínka skutečně byla včleněna dodatečně, nicméně Nejvyšší správní soud neshledal v tomto zjištění žádné porušení zákonem stanoveného postupu při schvalování a vydání územního plánu.

Územní plán obce je svou povahou velmi zásadní dokument, který určuje koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (srov. ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona). Současně musí být územní plán zpracován a vydán pro celé území obce (srov. ustanovení § 43 odst. 4 téhož zákona).

Z této charakteristiky územního plánu logicky vyplývá, že nelze očekávat úplnou shodu všech osob, jichž se tento dokument dotýká. Stavební zákon proto mimo jiné poskytuje jednotlivým subjektům prostředky obrany proti obsahu návrhu územního plánu, a to ve formě stanovisek, námitek a připomínek. Aby tyto prostředky nebyly jen formálními a „bezzubými“ podáními vyjadřujícími nesouhlas s navrženým řešením, upravuje stavební zákon také postup, který se uplatní v případech, kdy se nesouhlasný postoj některého subjektu ukáže důvodným a vyvstane potřeba návrh územního plánu upravit či přepracovat.

Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona *pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. Pokud je to nezbytné, zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.*

Podle odst. 2 téhož ustanovení, *dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, posoudí se přiměřeně podle § 50 a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží.*

Podle odst. 3 tohoto ustanovení, *je-li na základě projednání nutné návrh územního plánu přepracovat, zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a předloží je ke schválení zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován. Na obsah pokynů se vztahuje přiměřeně ustanovení § 49.*

V projednávané věci dospěl pořizovatel, který společně se starostkou obce jakožto určeným zastupitelem vyhodnocoval výsledky projednání konaného dne 8. 4. 2010 a připravoval návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu, k závěru, že některé námitky jsou důvodné a návrh je třeba upravit. Konkrétně navrhovatelů se tato úprava dotkla v tom směru, že jejich pozemky byly v souladu s jejich požadavkem vyjádřeným v námitce ze dne 8. 4. 2010, podané dne 7. 4. 2010, zařazeny zpět mezi zastavitelné. Tyto pozemky byly včleněny do lokality Z6b, pro kterou návrh územního plánu současně stanovil podmínku pořízení regulačního plánu.

Vzhledem k tomu, že se jednalo o podstatnou úpravu návrhu, bylo na místě aplikovat citované ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona, což se také stalo. Upravený návrh územního plánu byl opakovaně veřejně projednán dne 30. 9. 2010, a všechny dotčené subjekty tak měly možnost se k upravenému návrhu vyjádřit. Této možnosti navrhovatelé využili a podali proti návrhu námitku ze dne 30. 9. 2010, o které zastupitelstvo při schvalování územního plánu rozhodlo, že není důvodná.

Není pochyb o tom, že podmínka pořízení regulačního plánu nemohla být součástí zadání územního plánu, neboť zadání počítalo s tím, že předmětné pozemky, kterých se tato nově stanovená podmínka týká, budou zařazeny do nezastavitelného území. Za této situace by pořízení regulačního plánu postrádalo smysl, neboť regulační plán slouží zejména k určení podrobných podmínek pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, jež v nezastavitelném území nepřichází v úvahu. Teprve v důsledku opětovného zařazení pozemků navrhovatelů a dalších do zastavitelného území vznikla potřeba regulovat výstavbu na těchto pozemcích, která vyústila v požadavek na pořízení regulačního plánu a stanovení tomu odpovídající podmínky pro rozhodování o změnách v území.

Pořizování územního plánu tedy představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn. Jsou-li dodrženy zákonem stanovené postupy, které byly popsány výše, nelze považovat za pochybení, pokud návrh územního plánu zahrnuje podmínku, jež nebyla obsažena v jeho zadání. Na dynamičnost procesu pořizování územně plánovací dokumentace, konkrétně změny územního plánu, poukázal Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, www.nssoud.cz.

Námitky navrhovatelů, že zmíněná podmínka byla do procesu tvorby územního plánu vložena dodatečně, bez možnosti na ni jakkoliv reagovat, a že měla být obsažena již v zadání územního plánu, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými. Odpůrce naopak postupoval zcela v souladu se stavebním zákonem a dokonce - nad rámec svých povinností - nechal zpracovat pokyny k úpravě návrhu územního plánu, které schválilo zastupitelstvo obce. Z hlediska zákonnosti procesu schvalování a vydání napadeného opatření obecné povahy tak nelze odpůrci nic vytknout.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda odůvodnění opatření obecné povahy a odůvodnění rozhodnutí o námitkách splňují zákonné požadavky na přezkoumatelnost správních aktů. Navrhovatelé bez bližší konkretizace poukazovali na

naprostý nedostatek odůvodnění, resp. uváděli, že podmínka pořízení regulačního plánu byla do návrhu vložena bez odůvodnění, ze zadání regulačního plánu nejsou zřejmé důvody pořízení tohoto dokumentu pro pozemky navrhovatelů a v zadání územního plánu, ani v navazujících dokumentech nebyl dostatečně formulován veřejný zájem. Oporu pro taková tvrzení však Nejvyšší správní soud v napadeném opatření obecné povahy nenalezl.

Již v upraveném návrhu územního plánu, který byl předmětem veřejného projednání konaného dne 30. 9. 2010 a ke kterému navrhovatelé uplatnili námitku z téhož dne, je na několika místech zdůvodněno, proč považoval odpůrce za vhodné podmínit výstavbu v lokalitě Z6, včetně pozemků navrhovatelů, pořízením regulačního plánu. Ze zadání regulačního plánu jednoznačně vyplývá, že smyslem tohoto dokumentu (tedy i důvodem, proč byla podmínka jeho pořízení zařazena do územního plánu) je prověření platnosti vydaných územních rozhodnutí v řešeném území a jejich zapracování, popř. změna. Dalším důvodem pro pořízení regulačního plánu je problematičnost lokality z hlediska dopravního napojení na stávající silniční síť; musí být prověřena platnost vydaných správních rozhodnutí týkajících se trasování a řešení sítí technické infrastruktury a zajištěna návaznost nově navrhovaných úseků sítí na územně stabilizované trasy. Také koordinace prostorového uspořádání technické infrastruktury s návrhem veřejných prostor, zejména s řešením dopravy a případným vymezením ploch veřejné zeleně, by byla velmi obtížná, pokud by se výstavba v lokalitě Z6 regulovala jiným způsobem než prostřednictvím regulačního plánu. Schválený regulační plán dále nahradí podle potřeby v řešené lokalitě územní rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení pro stavby komunikací a inženýrských sítí, územní rozhodnutí o změně využití území pro stavbu obytné zóny, územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků pro určení parcelace území a popřípadě územní rozhodnutí o umístění staveb rodinných domů.

Důvody pro stanovení předmětné podmínky a její vztažení k pozemkům navrhovatelů jsou obsaženy rovněž v rozhodnutí o jejich námitce, které tvoří nedílnou součást odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Zde odpůrce zdůraznil význam regulačního plánu spočívající v prověření rozsahu a platnosti již vydaných územních rozhodnutí, a dále podotkl, že územní rozhodnutí Městského úřadu v Jílovém u Prahy ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J, bylo využito jen částečně a některé činnosti byly provedeny v rozporu s ním. Tento stav je třeba napravit s použitím regulačního plánu jako závazné územně plánovací dokumentace; bez uplatnění tohoto institutu stavebního zákona by nemohla být zajištěna odpovídající veřejná infrastruktura pro výstavbu cca 60 rodinných domů v lokalitě Z6. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách také zřetelně vyplývá, že cílem odpůrce bylo zabránit nekoordinované výstavbě cca 60 rodinných domů. Byť napadené opatření obecné povahy tuto skutečnost výslovně nezmiňuje, za další důvod pro vztažení předmětné podmínky na pozemky navrhovatelů může být považována skutečnost, že územní rozhodnutí ze dne 11. 2. 1998 nezahrnuje veškeré pozemky navrhovatelů v lokalitě Z6.

Navrhovatelům lze přisvědčit, že v souvislosti se začleněním podmínky pořízení regulačního plánu do návrhu územního plánu odpůrce podrobněji nerozepsal, v čem spatřuje veřejný zájem na takovémto postupu, resp. na samotném pořízení regulačního plánu. Popsané důvody pro dodatečné zařazení předmětné podmínky však jednoznačně

vyjadřují také veřejný zájem na koordinaci výstavby cca 60 rodinných domů v lokalitě Z6, včetně infrastruktury, a prověření rozsahu a platnosti vydaných územních rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal, že územní plán jako celek i rozhodnutí o námitce navrhovatelů byly náležitě odůvodněny. Napadené opatření obecné povahy tudíž ve třetím kroku algoritmu soudního přezkumu obstálo.

Ve čtvrtém kroku zkoumal Nejvyšší správní soud soulad napadeného opatření obecné povahy se zákonem, resp. s hmotným právem. Zaměřil se na tvrzení navrhovatelů, že územní plán je v rozporu s § 43 odst. 2 stavebního zákona a neobsahuje dostatečně přesné zadání regulačního plánu.

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona *územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území; v tomto případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu. Pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu.*

Citované ustanovení mimo jakoukoliv pochybnost umožňuje, aby územní plán uložil pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování v území. Pokud odpůrce této možnosti využil, nelze v tom spatřovat porušení zákona. Napadené opatření obecné povahy navíc splňuje i další požadavek tohoto ustanovení, neboť upravuje zadání regulačního plánu. Náležitosti zadání regulačního plánu jsou vyjmenovány v odst. 1 přílohy č. 9 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Podle zmíněného ustanovení vyhlášky *zadání regulačního plánu obsahuje zejména a) vymezení řešeného území, b) požadavky na vymezení pozemků a jejich využití, c) požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, d) požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území, e) požadavky na řešení veřejné infrastruktury, f) požadavky na veřejně prospěšné stavby a na veřejně prospěšná opatření, g) požadavky na asanace, h) další požadavky vyplývající z územně analytických podkladů a ze zvláštních právních předpisů (například požadavky na ochranu veřejného zdraví, civilní ochrany, obrany a bezpečnosti státu, ochrany ložisek nerostných surovin, geologické stavby území, ochrany před povodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy), i) výčet druhů územních rozhodnutí, které regulační plán nahradí, j) případný požadavek na posuzování vlivů záměru obsaženého v regulačním plánu na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu, včetně případného požadavku na posouzení vlivů záměru na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, k) případné požadavky na plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci, l) požadavky na uspořádání obsahu návrhu regulačního plánu a obsahu jeho odůvodnění s ohledem na charakter území a problémy k řešení včetně měřítek výkresů a počtu vyhotovení.*

Porovnáním vyhláškou stanoveného povinného obsahu zadání regulačního plánu s částí napadeného opatření obecné povahy, která upravuje zadání regulačního plánu,

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zadání splňuje jak zákonné požadavky, tak i požadavky této vyhlášky.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval také námitkou navrhovatelů, že požadavek pořízení regulačního plánu není v daném případě věcně oprávněný; tvrzení navrhovatelů a jejich hodnocení stavu lokality Z6 však soud nemohl přisvědčit.

Podle navrhovatelů může být požadavek pořízení regulačního plánu věcně oprávněný pouze za předpokladu, kdy má být zastavováno území, jehož územní podmínky jsou neurčité a je nutno ověřit širší územní vztahy, popřípadě stanovit regulační podmínky a pravidla pro koordinaci většího množství vlastníků, a to zejména s přihlédnutím k potřebám umístění veřejných prostranství a infrastruktury, je-li na takovém postupu veřejný zájem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že přesně taková situace v lokalitě Z6 nastala a uvedený popis vystihuje i charakter pozemků navrhovatelů. Neurčitost územních podmínek pramení z toho, že v dané lokalitě (i pro pozemky navrhovatelů) bylo vydáno několik územních rozhodnutí, která byla realizována jen částečně; je proto nezbytné prověřit jejich platnost a zajistit vzájemný soulad. Nutnost regulovat a koordinovat výstavbu v lokalitě Z6 vyvolává jak větší počet vlastníků pozemků v této lokalitě, tak i předpokládaný rozsah výstavby (cca 60 rodinných domů), který se projevuje také v potřebě vybudování infrastruktury a veřejných prostranství. Nejvyšší správní soud proto shledal, že námitka navrhovatelů o nedostatku věcné oprávněnosti požadavku pořízení regulačního plánu není důvodná.

Odůvodňují-li navrhovatelé odlišnost svých pozemků od zbytku lokality Z6 tím, že pro jejich pozemky byla vydána územní rozhodnutí Pověřeného městského stavebního úřadu v Jílovém ze dne 11. 2. 1998, č. j. 16/98/J, a ze dne 17. 6. 1996, zn. 724/96, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že uvedená rozhodnutí nezahrnují všechny pozemky navrhovatelů v lokalitě Z6 a pro zahrnuté pozemky komplexně neřeší všechny otázky, které mají být předmětem úpravy v regulačním plánu. Tato rozhodnutí nic nemění ani na závěru o nezbytnosti koordinace výstavby v celé lokalitě Z6, do které pozemky navrhovatelů svým umístěním logicky zapadají.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že nezjistil žádný rozpor napadeného opatření obecné povahy se zákonem, ani s prováděcími předpisy, a proto přistoupil k poslednímu kroku algoritmu soudního přezkumu, tj. k testu proporcionality. V této fázi soud hodnotí, *„zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu)“* [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 740/2006, www.nssoud.cz].

Pokud jde o kritérium vhodnosti a kritérium potřebnosti, navrhovatelé se domnívali, že regulace výstavby šedesáti rodinných domů, veškerých inženýrských sítí a související infrastruktury je zcela v kompetenci správních orgánů v řízení o vydání

územního rozhodnutí a v řízení o povolení a ohlášení stavby. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Právě naopak, Nejvyšší správní soud má za to, že jednotlivá dílčí územní řízení nemohou vést k efektivnímu a komplexnímu řešení všech klíčových otázek, které budou předmětem regulačního plánu. Koordinace výstavby takového množství rodinných domů včetně infrastruktury nemůže být upravena jinak než právě regulačním plánem. To platí tím spíše, že pro danou lokalitu již bylo vydáno několik územních rozhodnutí, která byla realizována jen částečně nebo vůbec, a existuje objektivní potřeba prověřit jejich platnost. Nejvyšší správní soud proto shledal územní plán včetně podmínky pořízení regulačního plánu vhodným a potřebným.

Při hodnocení míry zásahu do práv navrhovatelů vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že pozemky navrhovatelů jsou - s výjimkou jednoho - vedeny v katastru nemovitostí jako orná půda a tvoří součást zemědělského půdního fondu. Dále Nejvyšší správní soud zohlednil, že ve vztahu k těmto pozemkům dosud nebylo vydáno žádné rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu (navrhovatelé nic takového netvrdili) a územní rozhodnutí navrhovateli předložené řeší pouze část potřebné infrastruktury a jen některé pozemky navrhovatelů. Pokud za dané situace územní plán podmínil rozhodování o změnách v území - včetně pozemků navrhovatelů - pořízením a vydáním regulačního plánu, neznamená tato podmínka přílišný zásah do práv navrhovatelů, které i bez ohledu na obsah územního plánu od zahájení výstavby rodinných domů dělila řada různých správních řízení.

Regulační plán jakožto podmínka dalšího rozhodování v území nemůže mít podle názoru Nejvyššího správního soudu za následek znehodnocení investice navrhovatelů, ani významnější pokles hodnoty jejich pozemků. Regulační plán totiž není novou překážkou výstavby rodinných domů, jak se mylně domnívají navrhovatelé, ale nahradí řadu územních rozhodnutí, o jejichž vydání by potenciální stavebník stejně musel požádat, a může dokonce nahradit i rozhodnutí o umístění stavby rodinných domů. V tomto ohledu veřejný zájem reprezentovaný potřebou koordinovat výstavbu šedesáti rodinných domů lokalitě Z6, a to včetně infrastruktury a veřejných prostranství, jednoznačně převažuje nad individuálním zájmem navrhovatelů, kteří chtěli výstavbu na svých pozemcích řešit formou územních rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud doplňuje, že podle jeho konstantní judikatury *„[v]lastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, www.nssoud.cz). V projednávané věci jsou pozemky navrhovatelů evidovány jako orná půda s tím, že územní plán počítá s jejich zastavěním. Takový stav trval před vydáním napadeného opatření obecné povahy a trvá i nadále.

S ohledem na výše uvedené nemůže obstát ani argumentace navrhovatelů legitimním očekáváním, ani nepodložené úvahy o snaze poškodit navrhovatele. Odpůrce rovněž nejednal v rozporu s dobrými mravy, ani v rozporu s principy dobré správy, neboť usiloval o efektivní a komplexní řešení výstavby v lokalitě Z6 a vydáním napadeného

opatření obecné povahy, zahrnujícího podmínku pořízení regulačního plánu, tohoto cíle dosáhl.

Na případné obstrukce ze strany odpůrce pamatuje již citované ustanovení § 43 odst. 2 věta druhá stavebního zákona, podle které *pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu.* Pokud tedy navrhovatelé podají úplnou žádost v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu a odpůrce regulační plán do dvou let nevydá, předmětná podmínka odpadá a rozhodnutí o změnách v území bude možné vydat bez regulačního plánu. Vzhledem k tomu, že zadání regulačního plánu je součástí územního plánu a vzor žádosti o vydání regulačního plánu je upraven v příloze č. 10 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., odpadá obava navrhovatelů, že by odpůrce mohl svým chováním počátek uvedené lhůty neomezeně oddalovat.

Navrhovatelům lze přisvědčit, že se jedná o regulační plán „na žádost", tudíž jim mohou při jeho pořizování vzniknout náklady ve smyslu ustanovení § 63 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého *při pořizování regulačního plánu na žádost zajišťuje a hradí jeho zpracování, mapové podklady a označení řešené plochy tabulí žadatel.* Nejvyšší správní soud však nepředpokládá, že by celé pořízení regulačního plánu financovali pouze navrhovatelé. Lokalita Z6 zahrnuje velké množství pozemků různých vlastníků, kteří se mohou a po vzájemné dohodě také pravděpodobně budou na nákladech zpracování regulačního plánu, mapových podkladů a označení řešené plochy tabulí podílet.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *„[z]a předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady."* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1910/2009, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud uzavírá, že územní plán stanovením podmínky pořízení regulačního plánu ve vztahu k pozemkům navrhovatelů zasáhl do jejich práv jen v minimálním možném rozsahu a veřejný zájem na koordinaci výstavby v celé lokalitě převážil nad individuálními zájmy navrhovatelů. Napadené opatření obecné povahy tedy obstálo rovněž v testu proporcionality.

Na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že regulační plán musí být podle § 62 odst. 1 stavebního zákona vydán ve formě opatření obecné povahy. Budou-li se navrhovatelé cítit dotčeni na svých právech obsahem regulačního plánu, mohou jej samostatně napadnout návrhem podle § 101a a následujících s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud návrh navrhovatelů na zrušení části opatření obecné povahy „Územní plán Petrova" jako nedůvodný zamítl.

VIII.
Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2012

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu