



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph. D., ve věci **navrhovatelů: a) Ivana Furmánková**, bytem Augustinova 2076/11, 148 00 Praha 4, **b) Martina Janoušová**, bytem Palackého 453, 252 29 Dobřichovice, **c) Marcela Bařinková**, bytem Palackého 24, 252 29 Dobřichovice, **d) Tamara Koutníková**, bytem Palackého 111, 252 29 Dobřichovice, **e) Tomáš Koutník**, bytem Kroftova 389/13, 150 00 Praha 5, **f) Daniel Kulíšek**, bytem Palackého 27, 252 29 Dobřichovice, **g) Marie Skopová**, bytem Palackého 437, 252 29 Dobřichovice, **h) Vladimír Svejkovský**, bytem Palackého 17, 252 29 Dobřichovice, **i) Eva Svejkovská**, bytem Palackého 17, 252 29 Dobřichovice, **j) David Šercl**, bytem Palackého 23, 252 29 Dobřichovice, **k) Iva Šerclová**, bytem Markušova 1636/10, 149 00 Praha 415, všichni zastoupeni obecným zmocněncem Ing. arch. Martinem Tunkou, CSc., bytem Krajníkova 113/12, 252 29 Dobřichovice, **proti odpůrci: Město Dobřichovice**, se sídlem Vítova 61, 252 29 Dobřichovice, zastoupený Mgr. Markem Hejdukem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2014 – Dobřichovice centrum, vydaného usnesením zastupitelstva města Dobřichovice ze dne 9. 9. 2014,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2014 – REGULAČNÍ PLÁN DOBŘICHOVICE - CENTRUM, vydané usnesením zastupitelstva města Dobřichovice dne 9. 9. 2014, se ve vztahu k pozemkům parc. č. 86 zapsanému na LV č. 494, parc. č. 85 zapsanému na LV č. 205, parc. č. 80 zapsanému na LV č. 943, parc. č. 78/1 a č. 79 zapsaným na LV 93, parc. č. 707, č. 708 a č. 711 zapsaným na LV č. 259, parc. č. 724 a č. 725 zapsaným na LV č. 2382, parc. č. 740 zapsanému na LV č. 883, všem v katastrálním území Dobřichovice,

dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v tomto rozsahu:

- 1) na straně 9 textové části se v odstavci s názvem „ulice Palackého“ v poslední větě zrušuje text, který zní: „*b) stavebních úprav, při kterých dojde k výměně dvou třetin půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím stávající stavby, nebo pokud je stávající stavba rozšířena o dvojnásobek podlahové plochy stávající stavby anebo pokud se zvýší pozednicová stěna o více než 0,5 m.*“

- 2) na straně 11 textové části se v odstavci s názvem „Bloky“ ve druhé větě zrušuje text, který zní: „*b) stavební úpravy, při kterých dojde k výměně dvou třetin půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím stávající stavby, nebo pokud je stávající stavba rozšířena o dvojnásobek podlahové plochy stávající stavby anebo pokud se zvýší pozednicová stěna o více než 0,5 m.*“
- 3) na straně 13 textové části se zrušuje odstavec s názvem „Obchodní parter“ včetně toto názvu, který zní: „*Na místech vyznačených v Hlavním výkresu se a) u novostaveb, b) při stavebních úpravách, při kterých dojde k výměně dvou třetin půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím stávající stavby, nebo pokud je stávající stavba rozšířena o dvojnásobek podlahové plochy stávající stavby nebo pokud se zvýší pozednicová stěna o více než 0,5 m požaduje umístit do přízemí obchodní parter v návaznosti na veřejná prostranství. Min. požadovaná hloubka obchodní plochy od uliční čáry je 4 m. Obchodní plocha musí být přístupná přímo z přilehlého veřejného prostranství, max. rozdíl mezi úrovní veřejného prostranství a podlahou parteru je 0,5 m. V parteru je možno umístit na jeden dům jeden vjezd v šíři max. 3,5 m. Vzdálenost mezi vjezdy sousedních domů musí být minimálně 5 m. Pokud je délka domu přilehlá k uliční čáře větší než 20 m, je možno na každých započatých 20 m umístit 1 vjezd.*“
- 4) na straně 13 textové části se zrušuje odstavec s názvem „Příprava na obchodní parter“ včetně tohoto názvu, který zní: „*Na místech vyznačených v Hlavním výkresu se požaduje umístit úroveň podlahy 1.NP v návaznosti na přilehlé veřejné prostranství tak, aby bylo 1.NP v budoucnu možné přeměnit na obchodní parter dle specifikace a podmínek pro obchodní parter viz výše.*“
- 5) v grafické části se ve věch výkresech zrušuje v blocích 07 a 08 grafické vyznačení, které vyznačuje obchodní parter a přípravu na obchodní parter.

II. Opatření obecné povahy č. 1/2014 – REGULAČNÍ PLÁN DOBŘICHOVICE CENTRUM, vydané usnesením zastupitelstva města Dobřichovice dne 9. 9. 2014, se ve vztahu k pozemkům parc. č. 78/1 a č. 79 zapsaným na LV č. 93, parc. č. 80 zapsanému na LV č. 943, parc. č. 707, č. 708, č. 709, č. 710 a č. 711 zapsaným na LV č. 259, parc. č. 724 a č. 726/2 zapsaným na LV č. 2382, všem v katastrálním území Dobřichovice,

dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v tomto rozsahu:

na straně 14 textové části se v oddíle s názvem „Veřejné zdraví/ Podmínky pro ochranu veřejného zdraví a pro požární ochranu zrušuje v druhém odstavci text, který zní:

- stavební nosné konstrukce budou do úrovně 0,5 m nad maximální hladinu povodně Q_{100} z materiálů nejméně trpících kontaktem se záplavovou vodou (např. betonové konstrukce, silnostěnné ocelové konstrukce, kombinované konstrukce beton – ocel),
- technologická zařízení objektů budou nad úrovní hladiny povodně Q_{100} (kotle, kotelny, vzduchotechnika),“

III. Opatření obecné povahy č. 1/2014 – REGULAČNÍ PLÁN DOBŘICHOVICE CENTRUM, vydané usnesením zastupitelstva města Dobřichovice dne 9. 9. 2014, se ve vztahu k pozemkům parc. č. 89 a č. 90 zapsaným na LV č. 265, parc. č. 86, č. 87 a č. 88 zapsaným na LV č. 494, parc. č. 85 a č. 112 zapsaným na LV č. 205, parc. č. 80 zapsanému na LV č. 943, parc. č. 78/1 a č. 79 zapsaným na LV č. 93, parc.

č. 78/2 zapsanému na LV č. 1407, parc. č. 707, č. 708, č. 709, č. 710 a a č. 711 zapsaným na LV č. 259, parc. č. 724, č. 725 a 726/2 zapsaným na LV č. 2382, parc. č. 740 č. 739 zapsaných na LV 883, všem v katastrálním území Dobřichovice,

dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v tomto rozsahu:

na straně 12 textové části se v oddíle s názvem „Zastavěnost“ v druhém odstavci zrušuje čtvrtá věta, která zní: „Pokud se plánovaná stavba nebo soubor staveb nacházejí na více pozemcích, tak je nutné pozemky před zahájením užívání stavby scelit.“

IV. Ve zbytku se návrh zamítá.

V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze dne 8.9. 2016 domáhají zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 – Regulační plán Dobřichovice – centrum vydaného usnesením zastupitelstvem města Dobřichovice dne 9. 9. 2014, (dále jen „regulační plán“).

Návrh

Navrhovatelé jsou vlastníky jednotlivých pozemků [navrhovatelka a) vlastní pozemky parc. č. 89 a č. 90 zapsané na LV č. 265; navrhovatelka b) vlastní pozemky parc. č. 86, č. 87 a č. 88 zapsané na LV č. 494; navrhovatelka g) spoluvlastní pozemky parc. č. 85 a č. 112 zapsané na LV č. 205; navrhovatel h) a navrhovatelka i) spoluvlastní pozemek parc. č. 80 zapsaný na LV č. 943; navrhovatelka d) a navrhovatel e) spoluvlastní pozemky parc. č. 78/1, č. 78/2 a č. 79 zapsané na LV č. 93 a 1407; navrhovatel f) vlastní pozemky parc. č. 707, č. 708, č. 709, č. 710 a a č. 711 zapsané na LV č. 259; navrhovatelka c) vlastní pozemky parc. č. 724, č. 725 a 726/2 zapsané na LV č. 2382; navrhovatel j) a navrhovatelka k) spoluvlastní pozemky parc. č. 740 č. 739 zapsaných na LV 883, všechny v katastrálním území Dobřichovice] a staveb na nich nacházejících se v ulici Palackého v Dobřichovicích, a to v úseku od jejího křížení s ulicí Pražskou až po křížení s ulicí V Zahradách. Sama ulice Palackého, která je místní komunikací III. třídy, se v daném úseku nachází na pozemcích ve vlastnictví odpůrce. Veřejné prostranství této ulice je ohraničeno stávající zástavbou (nemovitostmi navrhovatelů) v proměnné šíři od 8,3 m do 10,8 m. Vozovka je široká přibližně 6 m. Podél východního okraje vozovky se nachází chodník v šíři od 3 m po 0,8 m a podél západního okraje se nachází chodník v šíři od 3 m do 1 m. Územní plán sídelního útvaru Dobřichovice – vyhláška č. 1/1996, ve znění vyhlášky č. 1/2000 a č. 1/2006) – (dále jen „územní plán“) respektuje při vymezení ulice Palackého stávající hranici mezi pozemky ve vlastnictví navrhovatelů a odpůrce, tj. hranici stávající zástavby. Pozemky navrhovatelů územní plán zahrnuje do plochy SC6 – plochy smíšené centrální zóny obce. Dle územně analytických podkladů správního obvodu obce s rozšířenou působností Černošice aktualizovaných k 31. 12. 2012 (dále jen „územně analytické podklady“) je zástavba v ulici Palackého vyznačena jako urbanisticky hodnotné území s významnými stavbami, součástí území s častým výskytem archeologických nálezů. Dopravní závada zde vyznačena není.

Regulační plán vymezuje prostor ulice Palackého v oddíle: Veřejná infrastruktura (Podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb) takto:

„Je navrženo rozšíření profilu ulice Palackého. Šíře ulice - min. 18 m. Stávající vozovka š. 6 m bude po obou stranách lemována pásem podélných odstavných stání, stromořadím š. 2,5 m a chodníkem o š. 3,5 m. Přečody pro chodce budou vyvýšené. Komunikace je funkční skupiny B - sběrná.

Rozšíření ulice není podmíněno demolicemi a bude probíhat postupně. Jak se budou jednotlivé domy přestavovat, tak ustoupí ke stavební čáře – to se týká:

a) novostaveb,

b) stavebních úprav, při kterých dojde k výměně dvou třetin půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím stávající stavby, nebo pokud je stávající stavba rozšířena o dvojnásobek podlahové plochy stávající stavby anebo pokud se zvýší pozednicová stěna o více než 0,5 m.“

Tomuto vymezení odpovídá i zakreslení ulice Palackého v grafické části regulačního plánu. Ve výkresu N1 – hlavní výkres je vyznačena uliční a stavební čára na pozemcích navrhovatelů a vymezuje tak oboustranně podél současné hranice ulice Palackého dva pruhy území široké až 5 m, o které má být stávající prostor této ulice rozšířen. Totéž plyne z výkresu N5 – uliční profil ulice Palackého. S rozšířením ulice Palackého spojuje regulační plán další podmínky, kdy v přízemí staveb, které budou nově ohraničovat rozšířené veřejné prostranství, požaduje umístit tzv. obchodní parter nebo provést přípravu na něj. Regulační plán ve svém důsledku podle navrhovatelů vymezuje plochu přestavby.

Navrhovatelé namítají:

1. Regulační plán není odůvodněn veřejným zájmem

Z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu podle navrhovatelů plyne, že vůle zastupitelstva města, která nemá oporu ve veřejném zájmu, nemůže zasáhnout do elementárních práv menšiny a do jejich vlastnických práv a že vždy musí být zřejmé, v čem je spatřován veřejný zájem. V dané věci však odpůrce konkrétní veřejný zájem na rozšíření ul. Palackého na šíři nejméně 18m, odlišné od současné šíře 8,3m až 10,8m neprokázal a na námítky navrhovatelů, že zasahuje do jejich práv bez opory ve veřejném zájmu, nereagoval. Odpůrce opakovaně uváděl (v odůvodnění rozhodnutí o námítkách navrhovatelů) následující: *„V současném stavu poskytuje ulice zcela nevyhovující podmínky pro chodce. Ulice je dopravně velmi vytížená, šířka chodníku v nejužším místě (podél domu č. p. 23) je pouhých 80 cm. Na chodníku takové šíře se stěží vyhnou dva protijdoucí lidé. Ulicí denně procházejí žáci na cestě mezi jednotlivými objekty školy. Při dimenzování chodníku nejde jen o zajištění fyzické bezpečnosti chodců, ale také o to, aby chodci prostranství rádi využívali. Současný stav využití parterů budov a stavebně technický stav mnoha objektů je nevyhovující. Ustoupení novostavbami umožní zlepšit návaznost přízemí budov na veřejná prostranství (parter).“* Podle navrhovatelů však odpůrcem deklarovaný cíl spočívající v pohodlném využití služeb nebo zvýšení pobytové kvality veřejného prostranství nelze označit za veřejný zájem. Za veřejný zájem na rozšíření stávajícího prostoru ulice Palackého na profil v šíři 18m; nelze označit ani odstranění úzkých chodníků v historicky vzniklé zástavbě. Za veřejný zájem pak není možné považovat ani zlepšení návaznosti přízemí budov na veřejná prostranství (parter).

Navrhovatelé k tomu navíc namítají, že tvrzení odpůrce nemají v ničem oporu. Ten například opominul, že také při západním okraji vozovky podél stavby č. p. 123 (stavba

městské knihovny, která je ve vlastnictví odpůrce) je chodník široký pouze 1 m. Navrhovatelům dále není známo, že by v těchto zúženích došlo kdy k nějaké dopravní nehodě, které by způsobila úraz chodce. Ani v územně analytických podkladech není v ulici Palackého vyznačena žádná závada. Odpůrce také doposud nevyužil žádných jiných opatření ke zvýšení bezpečnosti chodců a ke zklidnění dopravy v ulici Palackého. Oporu nemá ani tvrzení o nevyhovujícím stavebně technickém stavu mnoha objektů a nevyhovujícím využití parterů budov, neproběhl totiž žádný stavebně technický průzkum těchto budov.

Ani požadavky regulačního plánu na tzv. ustoupení staveb k nové stavební čáře a omezující rozsah změn dokončených staveb nemají podle navrhovatelů oporu ve veřejném zájmu. V této souvislosti není pravdivé tvrzení, že rozšíření ul. Palackého není podmíněno demolicemi, neboť bez demolice staveb není naplnění regulačního plánu, tj. ustoupení k nové stavební čáře, vůbec možné. Navíc v některých případech ani není kam ustoupit (dům č. p. 20 ve vlastnictví navrhovatelky ad 1), nebo to není možné bez demolice dalšího objektu na pozemku navrhovatelů.

K požadavku na zřízení obchodního parteru (případně provedení přípravy na něj) navrhovatelé uvádějí, že podle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona jsou součástí veřejné infrastruktury, zřizované ve veřejném zájmu pouze druhy občanského vybavení uvedené v bodě 3. tohoto ustanovení. V tomto výčtu nejsou obchodní zařízení uvedena. Požadavek regulačního plánu proto považuje navrhovatel za nezákonný zásah do jejich práv. Žádný veřejný zájem pro tuto regulaci odpůrce neuvedl. Nadto je tato regulace v rozporu s územním plánem. Regulační plán je v této části též rozporný, kdy umístění obchodů a nerušících provozoven je stanoveno jako možné a není zřejmé, proč na druhé straně je navrhovatelům stanovena povinnost zřídit v přízemích domů obchodní parter, případně provést tzv. přípravu na něj.

K záměru umístit v ulici Palackého podél vozovky 30 oboustranně podélných odstavných stání navrhovatelé namítají, že ani v tomto případě nebyl jednoznačně identifikován veřejný zájem na tomto zásahu do jejich vlastnických práv. Za veřejný zájem nelze považovat pohodlné využití služeb navrhovaného obchodního parteru více zákazníky, jak uvádí odpůrce.

Závěrem navrhovatelé uvádí, že za veřejný zájem, který by odůvodňoval zásah do jejich práv, nelze označit obecný zájem města, zmíněný odpůrcem např. na str. 17 regulačního plánu: *„Dobřichovice se díky své dobré poloze v rámci pražské aglomerace dynamicky rozvíjejí a je tedy obecným zájmem jednotlivé stavební aktivity usměrnit a koordinovat tak, aby městu prospívaly.“*

2. Regulační plán nerespektuje princip proporcionality

Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že podmínkou zákonnosti omezení vlastnických práv regulačním plánem je, zda jsou tato omezení činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamyšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Je proto podstatné, jaký byl zamýšlený cíl regulačního plánu stanovený v jeho zadání, resp. zda tímto cílem bylo rozšíření ulice Palackého. Podle navrhovatelů bylo cílem zejména:

- navrhnout opatření ke zklidnění a omezení průjezdné/transitní dopravy (bod 3. a bod 6. zadání regulačního plánu),

- navrhnout řešení s bezpečnou pěší a cyklistickou dopravou (bod 5. zadání regulačního plánu), a to na základě:
 - prověření prostoru a šířky ul. Palackého (bod 4. zadání regulačního plánu), k čemuž bylo v zadání regulačního plánu uloženo zpracovat pracovní varianty řešení ul. Palackého (bod 5. zadání regulačního plánu) s ochranou historických staveb a s nově koncipovanou zástavbou;
 - návrhu variantního řešení dopravní struktury s požadavkem na zklidnění/omezení tranzitní dopravy (bod 6. zadání regulačního plánu).

Jelikož z regulačního plánu plyne, že si je odpůrce vědom toho, že k rozšíření profilu ulice Palackého na 18m a k vybudování chodníků v šíři 3,5m dojde teprve ve vzdálené budoucnosti, resp. že k tomu na některých pozemcích nedojde vůbec, nevede odpůrcem zvolené řešení zcela zjevně rozumně k dosažení cílů regulačního plánu, kterým je navrhnout opatření ke zklidnění a omezení průjezdné/transzitní dopravy a navrhnout řešení s bezpečnou pěší a cyklistickou dopravou.

Navíc rozšíření Palackého ulice nebylo v zadání regulačního plánu požadováno. Z požadavku „*prověřit prostor a šířku Palackého ulice*“ a zpracovat pracovní variantu „*s nově koncipovanou zástavbou*“, nelze dovodit, že cílem regulačního plánu bylo rozšíření ulice Palackého na 18m a ani z něj nevyplývá, že měla být navržena nově koncipovaná zástavba na jiné než současné hranici veřejného prostranství ulice Palackého. Odpůrce nevysvětlil, proč nezvolil variantu šetrnou ke stávající zástavbě tvořené původními venkovskými statky, které sám odpůrce označuje v zadání regulačního plánu za hodnotné.

Cílů uvedených v zadání regulačního plánu (zklidnění a omezení tranzitní dopravy a návržení řešení pro bezpečnou pěší a cyklistickou dopravou) lze dosáhnout lépe jinými prostředky, a to například využitím zklidňovacích prvků, které jsou obsaženy v ČSN 7361110, tedy vytvořením pěší zóny, obytné zóny, zklidněné komunikace s užitím prvků jako jsou zúžení dopravního pásu či regulace rychlosti. Z regulačního plánu není zřejmé, zda odpůrce tyto možnosti prověřil. Pokud odpůrce upozorňoval na nevhodnou šířku chodníku v nejužším místě (podél domu č. p. 23) a v souvislosti s tím na pohyb žáků základní školy mezi dvěma budovami této školy (budovou č. p. 40na rohu Palackého ulice a ulice 5. května a budovou č. p. 794 v ulici Za Sokolovnou), mají navrhovatelé za to, že nejprve pominul, že podmínky pro chodce v Palackého ulici lze řešit bez zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, a to úpravou budovy ve vlastnictví odpůrce (stavby městské knihovny, č. p. 123), kterou by mohl být vytvořen dostatečný chodník široký nejméně 1,5 m podél západního okraje vozovky. Dále odpůrce pominul, že existuje několik jiných alternativních spojení obou školních budov, které jsou co do vzdálenosti srovnatelné (cesta před ulicí Fügnerovu a Březovou, cesta přes ulici Lomenou a přes plánovaný průchod na náměstí Palackého či cesta přes ulici Lomenou a přes plánovaný průchod na ulici 5. května).

Odpůrce tedy zvolil řešení, které nepřiměřeně zasahuje do práv navrhovatelů a jsou neúměrně vymezeným cílům.

3. Vady vypořádání námitek navrhovatelů

Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je podle judikatury Nejvyššího správního soudu (například podle rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a dalších) třeba klást stejné požadavky jako na jiné správní rozhodnutí, zejména jde o požadavek na přezkoumatelnost takového rozhodnutí. Odpůrce však například vůbec nereagoval na námitku týkající se chybějícího veřejného zájmu. Navrhovatelé také namítali, že zásah provedený regulačním plánem do jejich práv považují za neproporcionální. Ani k této argumentaci však

odpůrce neuvedl, proč ji považuje za lichou, milnou nebo vyvrácenou. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách ani neplyne, že by odpůrce hledal jiné méně zatěžující řešení. Odpůrce také ponechal stranou argumenty navrhovatelů uvedené v části označené jako odůvodnění uplatněné námitky. Rozhodnutí o námitkách jsou proto nepřezkoumatelná. Vedle toho odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách odkazuje na „*pravidla pro novostavby nebo pro významné stavební úpravy stávajících objektů*“, avšak takový text není ve výroku regulačního plánu obsažen, pouze v odstavci „Bloky“ je uvedeno, že pravidla výstavby v jednotlivých blocích jsou uvedena v Hlavním výkrese, kde však takový text uveden není. Odpůrce tedy odkazuje na nejasné podmínky.

4. Regulační plán je v rozporu se stavebním zákonem

Navrhovatelé tvrdí, že regulační plán je v rozporu s územním plánem. Regulační plán totiž vymezuje plochy, ačkoli ty mohou být podle § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona vymezovány (a tedy i měněny co do svého rozsahu) pouze v politice územního rozvoje, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu. Zatímco územní plán vymezuje plochu zahrnující Palackého ulici označenou jako Dopravní infrastruktura, silnice III. třídy – sběrná kategorie B Dopravní infrastruktura, která respektuje hranici mezi pozemky navrhovatelů a odpůrce, rozšiřuje regulační plán tuto plochu až do pozemků navrhovatelů, tedy do plochy SC6 – plochy smíšené centrální zóny obce. Tím regulační plán zmenšuje plochu SC6, v části této plochy stanoví jiný způsob využití, ukládá podmínky vedoucí k odstranění stavby, a ve svých důsledcích vymezuje plochu přestavby (vymezuje plochy určené ke změně stávající zástavby), přestože tak tyto plochy v regulačním plánu označeny nejsou a přesto, že toto vymezení je přípustné pouze v územním plánu (viz § 43 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

Regulační plán dále v rozporu s územním plánem zvyšuje míru zastavění pozemků, neboť zatímco územní plán pro plochy SC6 stanoví regulativ zastavěnosti plochy na 0,5m, umožňuje regulační plán zastavěnost pozemků (nadzemními stavbami spolu s podzemními stavbami, které se podle regulačního plánu nezapočítávají do zastavěnosti, pokud vrchní část skladby jejich zastřešení tvoří vrstva zeminy v min. tloušťce 40 cm a horní části staveb nevystupují nad úroveň veřejného prostranství a rostlého terénu o více než 0,5 m, počítáno včetně vrstvy zeminy) až v míře 0,9.

Regulační plán dále stanoví podmínky kolidující s podmínkami stanovenými územním plánem, kdy požadavek umístit v ploše SC6 po přízemí obchodní parter omezuje využití stanovené územním plánem například pro bydlení, administrativu, správu, kulturní zařízení.

Regulační plán omezuje rozsah změn dokončených staveb (§ 2 odst. 5 stavebního zákona), neboť změny dokončených staveb v rozsahu uvedeném v regulačním plánu jsou možné pouze za podmínky, že budou určité části těchto staveb odstraněny. V případě navrhovatelů ad 3., 6., 10. a 11. vyžaduje splnění této podmínky takový zásah do stavební konstrukce, který znamená odstranění i té části stavby, které se nachází vně rozšířené ulice Palackého. V případě navrhovatelky sub 1. ani ustoupení stavby není možné. Stanovovat omezení nebo zákaz stavební činnosti lze přitom pouze územním opatřením o stavební uzávěře, případně územním opatřením o asanaci území. Stavební činnost sice není stavebním zákonem vymezena, lze však dovodit, se s ohledem na § 3 odst. 3 až odst. 6 stavebního zákona se stavební činností rozumí i změna dokončené stavby. Regulační plán se tedy v důsledku daného vymezení stavební a uliční čáry stává územním opatřením o stavební uzávěře bez toho, aby umožnil využití § 102 odst. 1 stavebního zákona.

Regulační plán interpretuje a aplikuje zákonné pojmy v jiném než zákonem stanoveném významu. Jde o pojem stavební úprava a pojem zastavěnost.

Regulační plán používá neurčité a nedefinované pojmy, v důsledku čehož je nepřezkoumatelný.

Regulační plán také obsahuje podmínky, které podle právních předpisů nemohou být jeho součástí (§ 61 stavebního zákona, příloha č. 11 vyhlášky 500/2006 Sb.). Jde například o podmínku scelení pozemků před zahájením užívání stavby nacházející se na více pozemcích (pojem zastavěnost na str. 12 regulačního plánu), nebo o požadavky na umístění staveb v záplavovém území (pojem veřejné zdraví na str. 14 regulačního plánu).

Vadou byl stížen také proces vedoucí k vydání regulačního plánu, neboť dne 2. 4. 2013 byla schválena oprava zadání, aniž by byl respektován postup podle § 64 odst. 2 a 3 stavebního zákona (tj. aniž by změněné zadání bylo doručeno veřejnou vyhláškou a aniž by bylo umožněno podat k těmto změnám připomínky).

5. Regulační plán je v rozporu se schváleným zadáním

Schválené zadání regulačního plánu je podle navrhovatelů závazným pokynem regulačního plánu a nelze se od něho odchýlit libovolným způsobem, nýbrž pouze v mezích zákona a postupem upraveným zákonem. Proto nemůže regulační plán obsahovat řešení, které nebylo vůbec požadováno, nebo které není možné dovodit z požadavků uvedených v jeho zadání, konzultovaného s veřejností a s veřejnou správou. Navrhovatelé s odkazem na předchozí návrhové body tvrdí, že regulační plán není v souladu s jeho schváleným zadáním zejména proto, že se odchyluje od zadání a cílů v nich uvedených, aniž by takový postup byl vysvětlen například na základě prověření prostoru a šířky ulice Palackého, pracovní varianty s ochranou historických staveb, varianty nově koncipované zástavby respektující konkrétní podmínky území a variantního řešení dopravní struktury území, pro které byl regulační plán pořízen. Druhým důvodem odchýlení se je skutečnost, že ze zadání nelze nijak dovodit, že předmětem návrhu regulačního plánu mělo být rozšíření ulice Palackého.

6. Nepřezkoumatelnost souladu s cíli a úkoly územního plánování

Navrhovatelé považují odůvodnění souladu regulačního plánu s cíli a úkoly územního plánování za zcela formalistické a nepřezkoumatelné. Jak plyne z ostatních návrhových bodů, odpůrce vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Není zřejmé, proč nezohlednil hodnoty území řešeného v regulačním plánu, zjištěné a doložené k datu jeho pořizování v územně analytických podkladech (výkres hodnot území, list B), ve kterých je zástavba podél ul. Palackého vyznačena jako urbanisticky hodnotné území s významnými stavbami, součástí území s častým výskytem archeologických nálezů. Odpůrce rovněž nevysvětlil, proč rezignoval na ochranu historických staveb a zástavby podél Palackého ulice, jak měl uloženo v zadání regulačního plánu. Odpůrce tak nenaplnil požadavky § 18 odst. 4 stavebního zákona, který ukládá ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet hodnoty území. Také opomenul požadavky § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, protože neprověřil a neposoudil veřejný zájem na potřebě přestavby stávající zástavby z důvodu rozšíření Palackého ulice na šíři 18m a nedoložil veřejný zájem na provedení tohoto záměru.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu vyjádřil nejprve v podání ze dne 9. 11. 2016. Na úvod shrnul postup vedoucí k vydání regulačního plánu s tím, že regulační plán byl přijat v souladu s právními předpisy. Mimo jiné konstatoval, že zadání regulačního plánu bylo schváleno zastupitelstvem dne 8. 12. 2009 poté, co odpůrce obdržel od Městského úřadu Černošice (dále jen „pořizovatel“) upravený návrh zadání regulačního plánu po uplynutí lhůty, ve které mohly

dotčené orgány uplatnit své požadavky na obsah zadání regulačního plánu. Dopisem ze dne 11. 2. 2013 pak zaslal pořizovatel odpůrci opravený návrh zadání regulačního plánu, ve kterém byl v kapitole č. 10 zapracován požadavek dotčeného orgánu, že nepožaduje zpracování dokumentace vlivů záměru obsaženého v regulačním plánu na životní prostředí. Tato kapitola nebyla v původním předloženém zadání upravena dle požadavku dotčeného orgánu, přičemž od původního schváleného zadání ze dne 8. 12. 2009 nebyl v procesu pořízení regulačního plánu učiněn žádný úkon. Zastupitelstvo odpůrce schválilo opravený návrh zadání regulačního plánu při jednání konaném dne 2. 4. 2013.

Dále se odpůrce vyjádřil k důvodům přijetí regulačního plánu a k jeho cílům. Uvedl, že regulační plán detailně upravuje centrum města a jeho hlavním cílem bylo vytvoření předpokladů pro zdárný budoucí vývoj centra města Dobřichovice, které vznikne na křížení ulic Palackého a 5. května (str. 24 a násl. regulačního plánu), což je zcela v souladu s § 61 stavebního zákona. V současnosti městu živé náměstí chybí. Vytvoření živého centra města nepochybně zvyšuje kvalitu života obyvatel, zvyšuje hodnotu nemovitostí ve městě a je ve veřejném zájmu. Jde proto o legitimní a stavebním zákonem předpokládaný cíl regulačního plánu.

Středem Dobřichovic je místo na křížení nejstarší ulice 5. května, která tvořila osu původní osady, a dopravně zatížené ulice Palackého. Na křížení těchto ulic se dnes nachází zárodek městského centra. Bylo tam postaveno několik nových multifunkčních městských domů s živým obchodním parterem. Součástí nového centra a jeho bránou se tedy stává také Palackého ulice. Tato ulice spojuje hlavní dopravní tah, který je veden údolím Berounky, s pravým břehem řeky. Napojením na jediný most v Dobřichovicích logicky dochází k zatížení Palackého ulice automobilovou dopravou, která ubírá prostor chodcům. Ulice Palackého spojuje zároveň dvě školy a v ulici se tak pohybuje velké množství dětí. V současném stavu poskytuje ulice zcela nevyhovující podmínky pro chodce. Ulice je dopravně velmi vytižená, šířka chodníku v nejužším místě (podél domu č. p. 23) je pouhých 80 cm. Při dimenzování chodníku přitom nejde jen o zajištění fyzické bezpečnosti chodců, ale také o to, aby chodci prostranství rádi využívali. Současný stav využití parterů budov a stavebně technický stav mnoha objektů je nevyhovující. Ulice neplní funkci centra města a s ohledem na její úzký profil a značné množství projíždějících vozidel nepůsobí pro chodce přívětivě. Proto regulační plán předpokládá rozšíření profilu ulice, které výhledově umožní vytvořit dostatečně široký chodník, zasadit stromořadí a vytvořit pruh podélného parkování pro krátké zastavení. Stromořadí a pruh parkování pomohou oddělit chodce i domy v ulici od nepříjemné projíždějící dopravy. Všechny tyto úpravy zvýší v budoucnosti pobytovou kvalitu ulice, umožní rozvoj obchodního parteru a zvýší hodnotu přilehlých nemovitostí. I kdyby se tak stalo pouze na několika stavebních pozemcích, má toto pravidlo z hlediska dlouhodobého vývoje města smysl. Cíle regulačního plánu, pokud jde o Palackého ulici, lze tedy shrnout tak, že tato ulice, která tvoří vstup do centra města a zároveň je významnou a nenahraditelnou dopravní spojnici, by měla být v budoucnosti bezpečnější a z urbanistického hlediska by měla být přívětivým místem pro obyvatele Dobřichovic.

Odpůrce se dále vyjádřil k dopadům regulačního plánu na navrhovatele. Upozornil předně na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120), z níž plyne, že za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady, s tím, že regulační plán tyto principy respektuje. Regulační plán s ohledem na shora popsany cíl, stanoví pravidla pro novostavby či mimořádně rozsáhlé přestavby budov

tak, aby v budoucnu došlo k alespoň částečnému rozšíření ulice, což je klíčový nástroj k naplnění stanoveného cíle. V praxi to znamená, že osoba, která se rozhodne svou stavbu odstranit a stavět novou, případně provést velmi rozsáhlou změnu dokončené stavby, musí ustoupit se stavební čarou o cca 3 m hlouběji do svého pozemku. Jiných osob se regulační plán nedotkne. Možnost upravovat stávající stavby je přitom stanovena velkoryse, neboť i v případech, kdy se dvojnásobně zvětší podlahová plocha domu například přístavbou a kompletně se vymění nová střecha, která bude posazena ještě o půl metru výše na nadezděné stěny (pozednici), nemusí se průčelí měnit. A přitom lze dům i kompletně proměnit a přestavět uvnitř. Pouze musí zůstat alespoň dvě třetiny stropní konstrukce nad přízemím. Plánované rozšíření Palackého ulice je z urbanistického pohledu nutností také s ohledem na očekávané zvyšování novostaveb. Vyšší domy by ale ještě více zhoršily stávající nedostatečný úzký profil ulice, proto musí nové vyšší domy o 3 m ustoupit.

Umístění obchodního parteru a přípravy na obchodní parter naplňuje cíl vytvoření přívětivého centra města. Kvalitní veřejný prostor vznikne tehdy, když na něj domy správně naváží, proto se stanoví pravidla pro vytvoření obchodního parteru, ta jsou však velkorysá. V případě obchodního parteru je minimální požadovaná hloubka obchodní plochy od uliční čáry stanovena na 4 m. Obchodní plocha musí být přístupná přímo z přilehlého veřejného prostranství, max. rozdíl mezi úrovní veřejného prostranství a podlahou parteru je 0,5 m. V parteru je možno umístit na jeden dům jeden vjezd v šíři max. 3,5 m. Vzdálenost mezi vjezdy sousedních domů musí být minimálně 5 m. Pokud je délka domu přilehlá k uliční čáře větší než 20 m, je možno na každých započatých 20 m umístit 1 vjezd. Není tedy nutné využívat celou plochu přízemí, ale pouze vybavit dům v návaznosti na veřejné prostranství adekvátními prostory. V místech označených jako tzv. příprava na obchodní parter, se pouze vyžaduje, aby zde později mohl stavebními úpravami obchodní parter vzniknout. U těchto budov je pouze vyžadováno, aby úroveň 1. nadzemního podlaží budovy odpovídala úrovni veřejného prostranství (rozdíl max. 0,5 m). Obchodní parter či příprava na obchodní parter budou vytvořeny pouze v případě novostaveb a staveb rozsáhle rekonstruovaných. Tato povinnost se tedy nedotkne stávajících budov.

Části pozemků, u nichž regulační plán v případě novostavby či zásadní rekonstrukce stanoví posunutí stavební čáry, nebudou zařazeny mezi veřejně prospěšné stavby, ani nejsou navrženy k vyvlastnění a nebylo k nim zřízeno ani předkupní právo.

Odpůrce uzavírá, že cíle regulačního plánu v Palackého ulici jsou v souladu s veřejným zájmem a regulační plán zasahuje do práv osob v nejmenší možné míře.

Argumentaci odpůrce následně rozšířil ve vyjádření ze dne 21. 12. 2016, ve kterém se postupně vyjadřoval k jednotlivým návrhovým bodům.

K souladu regulačního plánu s veřejným zájmem odpůrce uvedl, že je nepochybně ve veřejném zájmu, aby město Dobřichovice mělo přívětivé a bezpečné centrum, které bude disponovat prostory občanské vybavenosti (obchody, restaurace, kavárny, poskytování služeb). Takový charakter současná Palackého ulice nemá, tato ulice nikoho neláká a obyvatelé či turisté do ní vstupují pouze z nutnosti. Bez přijetí regulačního plánu by tento stav zůstal zachován, resp. zvýšení stávajících budov (to územní plán umožňuje až do výšky 4 nadzemních podlaží) by mohlo vést ještě ke zhoršení situace (úbytku světla a zhoršení ovzduší). Odpůrce si je vědom toho, že minimálně po určité období regulační plán povede ke stavu, kdy některé nové domy ustoupí na hranici nově stanovené stavební čáry a některé setrvávají ve stávající poloze. I tato varianta je z urbanistického hlediska žádoucí, jelikož alespoň částečně zvýší bezpečnost pro chodce a přispěje k částečnému naplnění cílů

regulačního plánu. Zkušenosti z jiných měst dokazují, že varianta sledovaná regulačním plánem, která, pokud jde o využití území, vychází z územního plánu, je pro občany měst přívětivější a zvyšuje hodnotu jejich nemovitostí. Zároveň tato varianta příznivě působí na vytvoření centra města, zatímco varianta bez regulačního plánu k rozvoji centra města nepřispívá.

Regulační plán nestanoví nové způsoby využití pozemků a staveb v Palackého ulici, oproti přijatému územnímu plánu. Platný územní plán zařazuje celé dotčené území do plochy SC - smíšená centrální zóna určená pro bydlení a oblužnou sféru, zaměřenou převážně na zařízení obchodní, veřejného stravování a nevýrobních služeb. Nejde tedy o území určené primárně pro rodinné domy, a proto je nutné dané prostředí tomuto přizpůsobit.

Na základě výše uvedeného lze konkrétní veřejný zájem přijatých opatření sledovat v zájmu zkvalitnění veřejného prostranství a vybudování centrální městské zóny v dotčené oblasti s bezpečným prostředím jak pro současné obyvatele a jejich budoucí generaci, tak i návštěvníky centra Dobřichovic. Revitalizace prostředí centra města přinese zcela jistě zvýšení kvality současného života v Dobřichovicích a zároveň se tím zvýší atraktivita přilehlých nemovitostí. Takový záměr odpůrce považuje zároveň za zájem každého jednotlivého obyvatele města. Z obecného hlediska lze veřejný zájem regulačního plánu sledovat v naplňování obecného cíle územního plánování, kterým je vytvoření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost obyvatel území.

K souladu regulačního plánu s principem proporcionality odpůrce uvádí, že výtka navrhovatelů, že regulační plán svých cílů, pokud jde o ulici Palackého, dosáhne za velmi dlouhou dobu v řádu desítek či stovek let, je vnitřně rozporná. Podle odpůrce je tato skutečnost důkazem toho, že odpůrce šetřil práva navrhovatelů v maximální možné míře a respektoval zásadu proporcionality. Dále odpůrce zdůrazňuje, že regulační plán pro stávající stavby navrhovatelů nestanoví žádné povinnosti a týká se pouze budoucí výstavby v ulici Palackého. K námitkám ohledně rozšíření Palackého ulice naznačujícím, že nebylo hledáno jiné řešení pro zklidnění provozu a zvýšení bezpečnosti chodců v ulici, odpůrce doplňuje, že například navrhované zavedení jednosměrky v ulici by mělo za následek pouze zvýšení provozu v jiných částech města, které na toto nejsou připravené, a bylo komplikací i pro samotné rezidenty Palackého ulice, jelikož by se jim ztížil vjezd do ulice a dopravní obslužnost ulice. Zavedení jednosměrky by bylo pouze přesunutím problému do jiných ulic a nikoli koncepčním řešením. Automobily Palackého ulicí totiž jen projíždějí, jelikož je tato ulice napojena na jediný most ve městě, a je v zájmu obyvatel města, aby průjezd automobilů městem byl co nejkratší, což lze realizovat pouze prostřednictvím Palackého ulice. Snížení rychlosti v ulici by rovněž situaci nezlepšilo, když ani dnes vozidla v ulici nedosahují s ohledem na její krátkou délku maximální povolené rychlosti.

K námitkám ohledně obchodního parteru odpůrce uvádí, že většiny navrhovatelů (a to jenom těch, kteří se rozhodnou pro novostavbu či mimořádně rozsáhlou přestavbu) se bude týkat pouze povinnost provést přípravu na obchodní parter, což bude znamenat povinnost uzpůsobit výšku přízemního podlaží do výšky, která se liší maximálně o 0,5m od úrovně ulice. To odpůrce nepovažuje za nepřiměřený požadavek. Zřízení přípravy na obchodní parter či obchodního parteru je přitom zcela v souladu s vymezeným účelem staveb vyplývajícím z územního plánu, který předpokládá komerční využití těchto budov. Podstatné ovšem je, že bude pouze na vůli navrhovatelů, zda využijí možnost ekonomicky zhodnotit své nemovitosti umístěné v centru města či nikoli.

K argumentům brojícím proti rozhodnutím o námitkách odpůrce uvádí, že tato rozhodnutí byla dostatečně odůvodněna. Opakování jeho argumentů v odůvodnění jednotlivých rozhodnutí je důsledkem shodnosti námitek uplatněných různými navrhovateli. Upřesňuje také, že pravidla pro novostavby jsou ve výroku regulačního plánu uvedena na straně 8 a 9.

K námitkám zpochybňujícím soulad regulačního plánu se stavebním zákonem odpůrce uvádí, že regulační plán je se stávajícím územním plánem v souladu, neboť ten stanoví jako přípustné využití v plochách SC6 mimo jiné i parkování vozidel obyvatel a zákazníků zařízení a služeb na vyhrazeném pozemku. Ve výčtu nepřípustného využití pak není uvedena dopravní infrastruktura jako taková, proto lze na toto území umístit např. i chodníky, nebo vozovku. K zvyšování míry zastavění pozemků, odpůrce odkazuje na své odůvodnění v rozhodnutí o námitce označené N.3F, kde vysvětluje, proč regulační plán používá odlišnou definici výpočtu zastavěnosti pozemku než stavební zákon a územní plán. Regulační plán upřesňuje rozložení využití v plochách navržených územním plánem (vyšší intenzita využití části bloku je kompenzována nižší intenzitou využití v jiné části bloku či vymezením prázdného veřejného prostranství). Vyšší povolenou mírou zastavěnosti podzemními stavbami, které budou pokryté vegetací, chce město motivovat stavebníky ke stavbě podzemních garáží namísto parkování na povrchu. Regulativ plochy SC6 v textové části územního plánu uvádí míru zastavění plochy nikoliv pozemku. Míra zastavění pozemku však u regulativů jednotlivých ploch není zmíněna. Míra zastavění pozemků v součtu řešeném území tudíž odpovídá požadavku územního plánu.

Odpůrce dále nesouhlasí s názorem navrhovatelů, že omezovat stavební činnosti je možné výhradně vydáním územního opatření o stavební uzávěře nebo o asanaci území. Naopak se domnívá, že regulační plán je vhodným prostředkem k regulaci umístění a prostorového uspořádání staveb.

K způsobu přijetí opravy zadání regulačního plánu odpůrce uvádí, že v souladu s § 64 odst. 3 až odst. 5 stavebního zákona je příslušný úřad povinen (v případě obdržení určitých požadavků, vyjádření a stanovisek) vydat závěr zjišťovacího řízení, který zašle pořizovateli a současně ho pouze uveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na základě výsledků zjišťovacího řízení pak pořizovatel upraví návrh zadání regulačního plánu a předloží ho příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Odpůrce v procesu přijímání úprav zadání regulačního plánu proto nepochybil. Postup odpůrce je podrobně popsán také v textové části regulačního plánu na str. 51 - 52. Má současně oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j 1 Ao 5/2010-169), podle jejichž závěrů stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Byť v tomto případě byl tento závěr přijat ve vztahu k územnímu plánu, je plně použitelný i pro regulační plán.

K rozporu regulačního plánu s jeho zadáním odpůrce uvedl, že zadání regulačního plánu jednoznačně vyplývá, že jeho předmětem mělo být řešení chodníků, vozovky, cyklistické dopravy, pásů zeleně místních komunikací se speciálním požadavkem na řešení prostor a šířky Palackého ulice. Řešeny měly být otázky stavební čáry, uliční čáry, zastavěnost parcel, výška staveb, pravidla pro využití jednotlivých parcel a využití parteru. Pořizovatel tedy při přípravě regulačního plánu vycházel z obsahu zadání regulačního plánu. Při přípravě byly navíc zpracovány dvě varianty řešení Palackého ulice, jak požadovalo zadání regulačního plánu. Navrhovatelé zcela pomíjí, že zadání regulačního plánu a regulační plán byly vydány v odlišných fázích celého procesu a logicky mezi nimi tedy jsou obsahové rozdíly, což je dáno odlišným účelem každého dokumentu, kdy zadání především stanoví

úkoly a regulační plán tyto úkoly po zohlednění připomínek dotčených orgánů a veřejnosti plní. Že regulační plán nemusí stoprocentně odpovídat svému zadání, ostatně potvrdil také Nejvyšší správní soud (viz rozsudky ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011 – 162 a ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169), který ve vztahu k územnímu plánu uvedl, že „zadání je pouze úvodní etapou celého procesu pořizování, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledný regulační plán měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání“. Regulační plán byl také zpracováván variantně, avšak varianta s ochranou historických staveb znamenala úplné zachování současného stavu, včetně stávající výšky staveb a nevyhovujícího uličního profilu s velmi úzkými chodníky, což je v rozporu se zadáním. Regulační plán navíc nestanoví z důvodu potřeby rozšíření ulice Palackého požadavek na přestavbu či odstranění části staveb. Pouze zavádí, jako způsobilý nástroj k regulaci těchto požadavků, nová pravidla pro budoucí rozsáhlejší úpravy dotčených staveb. Odpůrce zvolil koncepčně zdlouhavější variantu, která je však dle jeho názoru nejlepší možnou variantou pro rozvoj území a dosažení zamýšleného cíle. Tato varianta však v žádném případě nestanovuje povinnost demolice stávajících staveb.

K souladu regulačního plánu s cíli územního plánování odpůrce poukazuje na to, že ten byl popsán na str. 50 odůvodnění regulačního plánu. K územně analytickým podkladům odpůrce uvedl, že tento nástroj je pouze podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace. V dané věci pak v aktualizovaných územně analytických podkladech již Palackého ulice jako urbanisticky hodnotné území zahrnuta není.

Replika navrhovatelů

Navrhovatelé podali dne 21. 11. 2016 k vyjádření odpůrce repliku, v níž obecně uvádí, že odpůrcovo vyjádření na návrhové body nijak adresně ani věcně nereaguje, nevypovídá se s argumentací v nich uvedenou a nenabízí žádné důkazy, které by argumentaci navrhovatelů vyvracely. Odpůrce používá formulace a tvrzení z regulačního plánu, která jsou velmi obecná. Odpůrce se vyjadřuje pouze k vybraným žalobním bodům, přičemž ostatní opomíjí.

K cílům regulačního plánu navrhovatelé uvádí, že odpůrce ve své replice zmiňuje takové cíle regulačního plánu, které vůbec nemají oporu v jeho zadání a ani je z něj nelze dovodit. Konkrétně odpůrce zmiňuje „vytvoření předpokladů pro zdárný budoucí vývoj města“, „vytvoření podmínek pro budoucí vznik centra města“, „vytvoření přívětivého centra města“, „zajištění větší bezpečnosti pro chodce v ulici Palackého a vytvoření přívětivého a navštěvovaného místa v této ulici“ apod. Přitom v zadání regulačního plánu je jako cíl uvedeno pouze navržení koncepce rozvoje centrální části města, stanovení urbanistických a architektonických hodnot a následné navržení využití jednotlivých pozemků tak, aby při řešení centrální části města zůstaly zachovány její architektonické a urbanistické hodnoty.

Dále navrhovatelé tvrdí, že přestože ve svém návrhu uvedli argumenty, z nichž je zřejmé, že rozšíření ulice Palackého nemá oporu v zadání regulačního plánu, odpůrce se k této otázce nevyjádřil. Ze zadání regulačního plánu vyplývá pouze záměr zklidnit a omezit průjezdnou/transzitní dopravu a navrhnout řešení s bezpečnou pěší a cyklistickou dopravou. Tyto cíle by podle navrhovatelů bylo lze naplnit pomocí řady opatření, která by nevyžadovala rozšíření ulice Palackého na 18 m, nezasahovala by do práv navrhovatelů a bylo by možné je realizovat pouze na pozemcích a stavbách ve vlastnictví obce.

Navrhovatelé rovněž tvrdí, že ve svém návrhu uvedli argumenty, z nichž jasně vyplývá, že cíle regulačního plánu (tedy zklidnění tranzitní dopravy a zlepšení bezpečnosti pěší a cyklistické dopravy) nejsou v reálném čase dosažitelné, protože plánované rozšíření

ulice Palackého na 18 m je dosažitelné pouze dlouhým postupným procesem. Zmíněných cílů by přitom bylo lze dosáhnout rychleji jinými způsoby, které nevyžadují zásah do práv navrhovatelů a jsou realizovatelná na pozemcích a stavbách ve vlastnictví obce. Tuto argumentaci však odpůrce ve svém vyjádření nevyvrátil, naopak ji potvrdil.

Navrhovatelé považují regulační plán za rozporný s jeho schváleným zadáním, protože se od něj odpůrce odchýlil neodůvodněným a nepřezkoumatelným způsobem. Mimo to se odpůrce přezkoumatelně nevypořádal se zadaným cílem regulačního plánu „zachovat architektonické a urbanistické hodnoty města Dobřichovice“. Konkrétně odpůrce nezdůvodnil, proč nezohlednil architektonickou a urbanistickou hodnotu zástavby podél ulice Palackého, která vyplývá z územně analytických podkladů a výkresu hodnot území. K těmto argumentům odpůrce ve svém vyjádření nezaujal žádný postoj a ani nenavrhl žádné důkazy, které by argumentaci navrhovatelů vyvracely.

Navrhovatelé uzavírají, že důvody, které odpůrce vedly k rozšíření Palackého ulice v regulačním plánu na 18 m, nejsou přezkoumatelné a odpůrce je nedoložil ani v regulačním plánu, ani ve svém vyjádření.

K otázce veřejného zájmu na rozšíření ulice Palackého na 18 m navrhovatelé uvádí, že odpůrce svá tvrzení o tom, že je rozšíření ulice Palackého ve veřejném zájmu, nedoložil žádnými přezkoumatelnými důkazy, což je v příkrém rozporu s judikaturou, na niž navrhovatelé odkázali v návrhu. Odpůrce tuto námitku ve svém vyjádření nijak nevyvrátil a přidal další obecně formulované cíle (např. vznik přívětivého, skutečného, navštěvovaného centra města). Ani ty však nelze podle názoru navrhovatelů označit za veřejný zájem, který by opravňoval k zásahu do práv vlastníků pozemků a staveb podél ulice Palackého – naopak jsou projevem libovůle odpůrce.

Podle názoru navrhovatelů není pravdou, že by byl regulační plán v souladu s principy formulovanými v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, jak tvrdí odpůrce. Regulační plán totiž v rozporu se zmíněným rozhodnutím není odůvodněn veřejným zájmem a nerespektuje princip proporcionality, což odpůrce ve svém vyjádření nevyvrátil.

Dále navrhovatelé poukazují na to, že odpůrcem tvrzený veřejný zájem na zvýšení bezpečnosti chodců v ulici Palackého není podložen žádnými důkazy o tom, že by současný stav ulice byl pro chodce nebezpečný (např. není navrhovatelům známo, že by v Palackého ulici došlo k nějaké dopravní nehodě, se zraněním chodce v důsledku úzkého chodníku). Regulační plán se tak zakládá na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

K dalším bodům vyjádření odpůrce navrhovatelé uvádí, že pokud jde o jejich výhrady k nezákonnosti schválení opraveného návrhu regulačního plánu, odpůrce se k nim nijak nevyjádřil. Stejně tak se odpůrce nevyjádřil k tvrzení navrhovatelů, že jejich námitky k návrhu regulačního plánu stran toho, že zásah do jejich práv není ve veřejném zájmu, nebyly zákonným způsobem vypořádány. Dále navrhovatelé tvrdí, že ačkoli odpůrce ve svém vyjádření argumentuje špatným stavem budov podél ulice Palackého, nikdy neproběhl žádný stavebně-technický průzkum těchto budov; tvrzení odpůrce je tak nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelná jsou i vágní tvrzení odpůrce v jeho vyjádření, že regulační plán v maximální míře šetří práva dotčených osob a naplňuje obecný cíl územního plánování. Navrhovatelé dále nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že rozšíření ulice Palackého není podmíněno demolice stávajících budov a vybudováním nové zástavby; naopak je podle nich zjevné, že dosažení deklarovaných cílů není bez demolice možné, což odpůrce nijak

nevyvrátil. Dále navrhovatelé tvrdí, že odpůrce nevyvrátil jejich námitku, že regulační plán v rozporu se svým účelem stanoveným stavebním zákonem omezuje stavební činnost, avšak navrhovatelé se nemohou domáhat zákonné náhrady, v čemž spatřují omezení svého Ústavou garantovaného práva. Odpůrce měl podle názoru navrhovatelů užít jiných institutů stavebního zákona (např. stavební uzávěra, asanace území, veřejně prospěšná stavba, předkupní právo), které by navrhovatelům umožnily domáhat se náhrady za omezení svých práv.

Navrhovatelé dále uvádí, že odpůrce ve svém vyjádření zcela pominul některé žalobní body, a to tvrzení, že regulační plán je v rozporu se stavebním zákonem a nesoulad regulačního plánu s cíli a úkoly územního plánování. K těmto žalobním bodům se odpůrce nijak nevyjádřil. S ohledem na výše uvedené navrhovatelé konstatují, že odpůrce neprokázal nedůvodnost jejich návrhu na zrušení části napadeného opatření obecné povahy.

Dne 3. 2. 2017 pak navrhovatelé ještě podali vyjádření k doplnění vyjádření odpůrce ze dne 21. 12. 2016. V něm shrnují, že podstatu sporu spatřují v otázce, zda je zásah do práv navrhovatelů ve veřejném zájmu a zde je tento zásah (za předpokladu, že je ve veřejném zájmu) prováděn přiměřeným způsobem. Navrhovatele zejména znepokojuje, že aby mohlo být uskutečněno odpůrcem plánované rozšíření Palackého ulice, bude muset dříve či později dojít k demolicí jejich staveb a podstatné změně využití jejich pozemků.

K otázce veřejného zájmu na omezení svých práv navrhovatelé uvádí, že odpůrce neprokázal veřejný zájem na rozšíření ulice Palackého, ač to je jeho povinností vyplývající z § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Ačkoli podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54, může územní plán představovat jen nepřímý zásah do vlastnických práv, představuje regulační plán odpůrce zásadní a přímý zásah do vlastnických práv navrhovatelů. Podle čl. 11 Listiny je nucené omezení vlastnického práva možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu a je třeba dbát zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, jak ji formuloval Nejvyšší správní soud ve své rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Navrhovatelé poukazují na to, že odpůrce v dané věci veřejný zájem na rozšíření ulice Palackého nijak neprokázal, a připomínají rozsáhlou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k otázkám způsobu definování veřejného zájmu a výkladu tohoto neurčitelného právního pojmu. Odpůrce však v dané věci veřejný zájem dokládá pouze obecnými tvrzeními („přívětivé centrum města je nepochybně ve veřejném zájmu“) a místy i v rozporu s citovanou judikaturou. Navrhovatelé konstatují, že odpůrcem tvrzený veřejný zájem v zákoně definován není a odpůrci jej definovat nepřisluší. Rovněž nelze ztotožňovat zájem zastupitelstva odpůrce s veřejným zájmem. Navrhovatelé uzavírají, že odpůrcem vydaný regulační plán považují s ohledem na výše uvedené za exces, protože důvody pro zásah do jejich práv nespĺňují kritéria veřejného zájmu, tak, jak je definován v právních předpisech a vyložen v judikatuře. Tento nedostatek je podle navrhovatelů dostatečným důvodem pro zrušení napadeného regulačního plánu.

K otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů poukazují navrhovatelé na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k problematice řešení kolize základních práv s veřejným zájmem. Navrhovatelé tvrdí, že odpůrcovo tvrzení, že tzv. pravidla výstavby v regulačním plánu nestanoví pro stávající stavby navrhovatelů žádné povinnosti a týkají se pouze výstavby budoucí, je liché a naopak má na stávající stavby navrhovatelů přímý dopad. Navrhovatelé dále odmítají i odpůrcovo tvrzení, že regulační plán do jejich práv zasahuje jen v nezbytném rozsahu i nařčení, že je jejich cílem navždy konzervovat současné poměry v území a opakují, že tvrdí pouze to, že zásah do jejich práv není odůvodněn veřejným zájmem. Dále navrhovatelé poukazují na to, že odpůrce má řadu možností, jak naplnit deklarované cíle regulačního plánu, aniž by bylo nutné zasahovat do

práv navrhovatelů. Navrhovatelé uzavírají, že odpůrce neřešil kolizi svých zájmů s vlastnickým právem navrhovatelů a rezignoval na minimalizaci zásahů do jejich práv.

K tzv. opravě zadání regulačního plánu uvádějí navrhovatelé, že odpůrce zamlčuje, že zadání regulačního plánu bylo zastupitelstvem schváleno dne 8. 12. 2009, avšak dne 2. 4. 2013 byla schválená oprava tohoto zadání. Takový postup není podle názoru navrhovatelů s ohledem na § 64 odst. 2 až 5 stavebního zákona vůbec možný. Navrhovatelé považují opravu zadání regulačního plánu za nezákonnou a konstatují, že jejich argumentaci odpůrce nijak nevyvrátil.

Ke zpracování regulačního plánu v rozporu se schváleným zadáním upozorňují navrhovatelé na to, že zadání regulačního plánu neobsahuje požadavek na prověření rozšíření ulice Palackého; v regulačním plánu je však plánováno. Podle názoru navrhovatelů to představuje zásadní odchýlení od schváleného zadání, které není nijak zdůvodněno a je tedy výrazem libovůle, který nelze nijak přezkoumat. Rovněž není prokázáno, že je zvolené řešení jediné možné a tedy nezbytné a že respektuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu.

Závěrem navrhovatelé shrnují, že na základě výše uvedeného i uvedeného v jejich návrhu, není odpůrcův záměr na rozšíření ulice Palackého veřejným zájmem. Odpůrci v první řadě nepřísluší veřejný zájem definovat. Dále odpůrce nedostal své povinnosti respektovat zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu do práv navrhovatelů, neboť prokazatelně existují způsoby, jak dosáhnout zklidnění tranzitní dopravy a zvýšit bezpečnost pěší a cyklistické dopravy v ulici Palackého, které by nevyžadovaly zásah do práv navrhovatelů. Tvrzení odpůrce, že lze výše zmíněného dosáhnout pouze rozšířením Palackého ulice na 18 m, považují navrhovatelé za nepřezkoumatelné. Ze strany odpůrce jde tak o zjevný exces v územním plánování, jímž zasáhl do základního ústavně zaručeného práva odpůrců vlastnit majetek, neboť uvedený krok odpůrce se neděje ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Navrhovatelé tak trvají na svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Správní spis a dokazování

Dne 20. 3. 2009 podal odpůrce žádost o pořízení regulačního plánu u Městského úřadu Černošice, který byl pořizovatelem regulačního plánu. Zadání regulačního plánu bylo následně zastupitelstvem odpůrce schváleno dne 8. 12. 2009 (usnesením č. 14/6). V zadání regulačního plánu se mj. v požadavcích na vymezení pozemků a jejich využití uvádí, že regulační plán by měl zejména navrhnout: řešení urbanismu centra, řešení veřejných prostranství včetně parkovacích stání veřejnosti, opatření pro zklidnění průjezdné dopravy, plochy pro parkování veřejnosti, atd. V požadavcích na umístění a prostorového uspořádání staveb se pak mj. dále uvádí, že prostor místních komunikací bude navržen včetně detailního řešení chodníků, vozovky a řešení cyklistické dopravy, pásů zeleně, zejména je třeba prověřit prostor a šířku Palackého ulice. V požadavcích na ochranu a rozvoj hodnot území jsou jako stávající hodnoty identifikovány venkovské statky v ulici Palackého s tím, že je požadována pracovní varianta jednak s ochranou historických staveb a jednak s nově koncipovanou zástavbou. V požadavcích na řešení veřejné infrastruktury se požaduje navrhnout variantně řešení dopravní struktury s požadavkem na omezení tranzitní dopravy, dále se stanoví, že součástí obslužných komunikací budou návrhy vozovky, chodníku, plochy pro odstavení vozidel návštěvníků (včetně jejich bilance) a uličních stromořadí a že v území nebudou uvažovány jednosměrné komunikace.

Dne 11. 2. 2013 zaslal pořizovatel odpůrci ke schválení upravené zadání s tím, že v původním zadání nebyla opravena kapitola 10 týkající se požadavku dotčeného orgánu na

posouzení vlivu záměru obsaženého v regulačním plánu na životní prostředí. Zastupitelstvo odpůrce toto upravené zadání schválilo dne 2. 4. 2013 (usnesení č. 14/4/2013) a současně téhož dne zrušilo usnesení dne 8. 12. 2009, č. 14/6, kterým bylo schváleno původní zadání. Obě zásání se liší jen v zmíněné kapitole 10, kde v upraveném zadání přibyla informace o tom, že dotčený orgán nepožaduje zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Dne 2. 1. 2014 bylo na úřední desce pořizovatele uveřejněno oznámení o doručení návrhu Regulačního plánu. Dne 6. 1. 2014 bylo toto oznámení uveřejněno také na úřední desce odpůrce. Následovala fáze, v níž mohl každý uplatnit u pořizovatele své připomínky.

Společné jednání se konalo dne 21. 1. 2014.

Věřejné projednání návrhu regulačního plánu se konalo dne 24. 6. 2014. Následovala fáze podávání připomínek a námitek k návrhu regulačního plánu. Námitky podali všichni navrhovatelé nebo jejich právní předchůdci (právním předchůdcem Marcely Bařinkové byl Josef Kecka) kromě Ivany Furmánkové.

Schválen byl regulační plán zastupitelstvem odpůrce dne 9. 9. 2014 (usnesení č. 8) a účinnosti nabyl dne 27. 9. 2014.

K důkazu byly při jednání soudu nejprve konstatovány listy vlastnictví č. 265, 494, 2382, 93, 1407,759, 205, 943 a 883 pro k. ú. Dobřichovice a darovací smlouva ze dne 22. 12. 2014 uzavřená mezi Josefem Keckem a Marcelou Bařinkovou, jimiž má soud za prokázané vlastnictví nemovitostí, od kterého navrhovatelé odvozovali svoji návrhovou legitimaci.

Dále soud k důkazu konstatoval Územní plán sídelního útvaru Dobřichovice – vyhláška č. 1/1996, ve znění vyhlášky č. 1/2000 a č. 1/2006. Z hlavního výkresu územního plánu plyne, že nemovitosti navrhovatelů se nachází v ploše SC6 – plochy smíšené centrální zóny obce. Ulice Palackého je vyznačena jako silnice III. třídy – sběrná komunikace kategorie B. Ulicí Palackého je značena také cyklotrasa oblastního významu (zelené tečky) a základní pěší osa a turisticky značená trasa (modré tečky). Z textové části územního plánu plyne, že pro plochy SC, jsou dány tyto podmínky:

Charakteristika území: Využití pro bydlení a obslužnou sféru převážně zaměřenou na zařízení obchodní, veřejného stravování a nevýrobních služeb.

Přípustné využití území: bydlení v rodinných nebo bytových domech, ubytování hromadné, zařízení maloobchodu, veřejného stravování a nevýrobních služeb, zařízení nekomerčních služeb, administrativa a správa, zařízení školská, zdravotnická, sociální, kulturní, parkování vozidel obyvatel a zákazníků zařízení a služeb na vyhrazeném, příp. vlastním pozemku, veřejná zeleň.

Nepřípustné využití území: stavby pro výrobu nebo skladování, stavby pro zemědělskou výrobu, stavby pro individuální rekreaci.

Dále územní plán obsahuje podrobnější regulaci pro plochy SC typu 6. Tato regulace se týká plochy pozemku a míry zastavění. Pojem míra zastavění je v územním plánu definován jako poměr velikosti pozemku a ploch zastavěných domy a garážemi a je pro plochu SC typu 6 stanoven na 0,5.

Soud dále provedl důkaz fotografiemi ulice Palackého, které ilustrují její současný stav.

Soud naopak zamítl návrh na provedení důkazu výsledkem Ing. Arch. Pavla Hniličky, jednatelem projekční kanceláře, která zpracovala regulační plán, územně analytickými podklady správního obvodu obce s rozšířenou působností Černošice aktualizovanými k 31. 12. 2012, kopií dopisu J. Kecky [právního předchůdce navrhovatelky c)] ze dne 27. 1. 2014 adresovaného zastupitelstvu odpůrce, odpovědi starosty odpůrce na dopis J. Kecky uveřejněné na str. 12 „Dobřichovice – Informační list“ ze dne 17. 4. 2014, kopií stran 160 – 163 publikace „Letní rezidence Pražanů, Dobřichovice a vilová architektura 19. a 20. století“ vydané v Praze roku 2013 a kopií dopisu navrhovatelů zastupitelstvu odpůrce ze dne 16. 1. 2013. Provádění těchto důkazů považoval soud za nadbytečné, neboť rozhodné skutečnosti jsou v dostatečné míře zřejmé z obsahu správního spisu a z provedeného dokazování.

Posouzení důvodnosti návrhu

Před vlastním posouzením důvodnosti jednotlivých námitek navrhovatelů je nutno vymezit, do jaké míry je správní soud oprávněn regulační plán (vydaný ve formě opatření obecné povahy) přezkoumávat věcně. Není pochyb o tom, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí té které municipality. Toto oprávnění obce však není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již například ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy „o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet. V reálném životě totiž existuje značná variabilita možných situací a je vždy věcí příslušných správních orgánů, aby velmi citlivě vážily, do jaké míry jsou tyto námítky důvodné a naopak kdy se jedná toliko o námítky spíše obstrukční povahy. Jak již ostatně zdejší soud uvedl ve svých dříve citovaných rozhodnutích, i v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, 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. Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb“.

Je tedy zřejmé, že správní soud může posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva a zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovatelům) zjevně nepřiměřené. Současně s tím je však vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práva navrhovatelů. Správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovanou regulací v území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona. Výsledná regulace v území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale také mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé.

Aniž by bylo nutno provádět podrobnější analýzu věci, je evidentní, že regulace v podobě požadavku na ustoupení novostaveb a staveb rozsáhle rekonstruovaných k nové stavební čáře (rozšíření Palackého ulice) a s tím související uložení povinnosti zřídit v této ulici v přízemí budov obchodní parter (případně přípravu na něj) představuje zásah do vlastnického práva všech navrhovatelů, kteří v dané ulici vlastní pozemky a stavby. Byť tedy navrhovatelé nejsou svého vlastnického práva zbavováni, je uvedenou regulací zasahováno do práva předmět svého vlastnictví bez omezení užívat a požívat jeho plody a užitky.

V návaznosti na tvrzení navrhovatelů, že tento zásah není odůvodněn veřejným zájmem, je nutné nejprve uvést, jakým způsobem jsou obecně definovány cíle územního plánování v § 18 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, 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. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona pak územní plánování zajišťuje 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. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Při určitém zjednodušení lze tedy konstatovat, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů.

Definici pojmu „veřejný zájem“ stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03).

Dle názoru soudu na záměru města zatraktivnit a oživit centrum města a vytvořit podmínky pro bezpečnější a příjemnější pohyb chodců páteřními ulicemi centra města (viz textová část regulačního plánu) nelze při prvotním náhledu shledat nic, co by mělo být v rozporu se zájmy města a jeho obyvatel. Nic taktéž nenasvědčuje závěru, že by postup odpůrce byl jakkoli šikanózně namířen proti navrhovatelům, že by se snad za deklarovanými

důvody změny skrývaly nelegitimní důvody jiné. Nelze také bez dalšího tvrdit, že deklarované cíle regulace není možné považovat za cíle vytýčené ve veřejném zájmu. Územní plánování totiž podporuje celou řadu hodnot. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Chráněnými hodnotami tedy jsou například i hodnoty urbanistické a estetické, které mohou být zajišťovány právě požadavkem na proložení ploch určených přímo pro bydlení plochami veřejných prostor. Je nesporné, že prostorově kvalitní veřejné místní komunikace znamenají pro jejich budoucí uživatele vyšší komfort a hlavně bezpečí. Plochy veřejných prostranství propojené se zelení pak při vhodném uspořádání lokality významně zvyšují estetickou atraktivitu lokality, a v konečném důsledku také mohou zvyšovat její celkovou hodnotu.

V dané věci si nicméně nelze nepovšimnout toho, že si odpůrce ve svých záměrech zčásti protiřečí, což sílu jím definovaného veřejného zájmu poněkud oslabuje. Odpůrce na jedné straně hodlá vytvářet podmínky pro vznik živého a přívětivého centra města s obchodním parterem, jehož součástí má být i Palackého ulice, avšak na straně druhé s toutéž ulicí počítá jako s ulicí částečně průtahovou a tranzitní s odůvodněním, že tato ulice představuje napojení na nádraží, jediný most v Dobřichovicích a další komunikace směrem na Jíloviště. Do této ulice pak současně počítá s umístěním podélných parkovacích stání, u kterých obecně lze mít za to, že budou tranzitní dopravu zpomalovat, a tedy pobyt na takové ulici znepríjemňovat.

I když soud odhlédne od určitého vnitřního rozporu popsaného shora, je otázkou, zda takto definovaný veřejný zájem je dostatečně silný na to, aby odůvodnil zásah do vlastnického práva obyvatel jako zásah přiměřený (proporční). Přiměřeností je myšlen vztah cíle (cíle regulace) ke zvolenému prostředku (regulační technice). Prostředky zvolené k dosažení cíle musí být nejenom vhodné, ale zároveň nesmí jít nad rámec nezbytně nutného. Těmito kritérii soud posoudil regulační plán v jeho sporných částech.

Odpůrce za účelem naplnění vytčeného cíle stanovil, že profil ulice Palackého bude rozšířen na 18 m s tím, že stávající vozovka bude široká 6 m a po obou stranách bude lemována pásem podélných odstavných stání, stromořadím širokým 2,5 m a chodníkem širokým 3,5 m. Tyto úpravy budou probíhat postupně v návaznosti na to, jak budou jednotlivé domy přestavovány. K nově definované stavební čáře ustoupí jednak novostavby a jednak stavby, které budou stavebně upravovány, a to tak že u nich dojde k výměně dvou třetin půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím stávající stavby, nebo pokud budou rozšířeny o dvojnásobek podlahové plochy stávající stavby anebo pokud se zvýší pozednicová stěna o více než 0,5 m. Tato nově definovaná stavební čára podle grafické části regulačního plánu se dotkne všech stávajících budov, které jsou umístěny přímo při ulici Palackého.

Z odůvodnění regulačního plánu plyne, že ulice Palackého patrně vznikla v době předbělohorské. Statky v okolí zámku jsou v mapě stabilního katastru z poloviny 19. století zakresleny převážně ještě jako dřevěné budovy (výřez z této mapy je rovněž součástí odůvodnění regulačního plánu). Několik málo současných budov se pak nachází v původní poloze dřevěných domů. Současný stav budov je pak zřejmý z fotografií, které byly provedeny k důkazu při jednání soudu. To, že některé domy z estetického hlediska nejsou v nejlepší kondici (např. opadávající omítka), však neubírá nic na jejich historické hodnotě, neboť jde o budovy, které jsou historicky dlouhodobě spjaty s městem a které jsou důkazem jeho zemědělské minulosti. S ohledem na tyto hodnoty považuje soud za nepřiměřené, aby v situaci, kdy si taková budova vyžádá rekonstrukci (například výměny právě dvou třetin

a více půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím), byl vlastník takové budovy nucen s budovou ustupovat o cca 2,5 m (tj. ji ubourat) k nově stanovené stavební čáře a tím zcela změnit její charakter. Tutéž nepřiměřenost lze shledat i v případě, kdy by se vlastník rozhodl pro přístavbu budovy do vnitrobloku (tedy pro navýšení podlahové plochy stávající budovy) či pro její dílčí navýšení. Ani v takovém případě nelze považovat za přiměřený požadavek ustoupit s původní budovou (tj. ubourat ji, což jak správně poukazují navrhovatelé, nebude v mnohých případech možné bez její kompletní přestavby). Již bylo také uvedeno, že danou regulací je zasahováno do práva navrhovatelů předmět svého vlastnictví bez omezení užívat a požívat jeho plody a užitky. Toto omezení přitom soud považuje za nepřiměřené i z důvodu intenzity tohoto zásahu. Zde je vhodné připomenout, že vlastnické právo patří mezi tzv. práva absolutní a zcela určitě je v katalogu lidských práv (vedle práva na život, práva na osobní svobodu, práva na lidskou důstojnost atp.) jedním z nejvýznamnějších. Zásahy do těchto práv lze proto připouštět toliko ve výjimečných a racionálně velmi přesvědčivě podložených případech. V této souvislosti nelze přehlédnout, že zkvalitnění veřejného prostoru lze dosáhnout i méně velkolepým způsobem, tj. méně intenzivními zásahy do práv vlastníků budov (chodník může být jen na jedné straně, parkoviště lze umístit mimo samotné centrum obce, atd.).

Soud je však na straně druhé toho názoru, že v situaci, kdy se sám vlastník budovy rozhodne pro její demolici a pro vybudování stavby zcela nové, lze po něm spravedlivě požadovat, aby ji odsunul k nově vymezené stavební čáře. V tomto případě totiž nemohou být uplatněny argumenty o významném omezení vlastnického práva v podobě omezení v možnostech nakládat se svojí nemovitostí a ani argumenty o historické hodnotě stavby (ta bude v tomto případě odstraněna z vůle samotného vlastníka).

Soud proto přistoupil ke zrušení té části regulačního plánu, která v případě stavebních úprav, při kterých dojde k výměně dvou třetin půdorysné plochy stropní konstrukce nad prvním nadzemním podlažím stávající stavby, nebo pokud je stávající stavba rozšířena o dvojnásobek podlahové plochy stávající stavby anebo pokud se zvýší pozednicová stěna o více než 0,5 m, stanoví povinnost ustoupit v ulici Palackého k nově stanovené stavební čáře. Tuto povinnost ovšem nezrušil ve vztahu k novostavbám, které budou v téže ulici stavěny v budoucnu. Proto také soud nezrušil v grafické části regulačního plánu v blocích 07 a 08 grafické vyznačení stavební čáry, neboť zachování tohoto vyznačení je nezbytné pro soulad se zbývající částí textové části, v níž povinnost ustoupit ke stavební čáře v případě novostavby zůstává zachována. V této části soud návrh zamítl.

Za nepřiměřený zásah do vlastnického práva pak soud považuje i povinnost umístit do přízemí budov (novostaveb a staveb, které by vlastník hodlal rekonstruovat v definovaném rozsahu) v návaznosti na veřejná prostranství obchodní parter či přípravu na něj. V této souvislosti je požadována hloubka obchodní plochy minimálně 4 m od uliční čáry. Obchodní plochy musí být přístupné přímo z přilehlého veřejného prostranství, přičemž rozdíl mezi úrovní veřejného prostranství a podlahou parteru nesmí přesáhnout 0,5m. V parteru je dále omezeno umístování vjezdů, a to tak, že na jeden dům je možno umístit jeden vjezd v šíři maximálně 3,5 m. Vzdálenost mezi vjezdy sousedních domů musí být minimálně 5 m. Pokud je délka domu přilehlá k uliční čáře větší než 20 m, pak je možno na každých započatých 20 m umístit 1 vjezd. Touto regulací je navrhovatelům primárně určováno, jak mají využívat část přízemí své nemovitosti. Není přitom brán zřetel na to, zda o takové využití svých nemovitostí mají navrhovatelé zájem, a zda by vůbec po takovém využití byla poptávka veřejnosti. Podle názoru soudu oživení centra města lze dosáhnout již tím, že je takové obchodní využití budov v lokalitě umožněno jakožto využití přípustné. V takové situaci pak obchodní prostory, je-li o ně zájem, vznikají samy, neboť s sebou často nesou možnost

výdělku. Nemá však smysl je vnucovat tam, kde o ně primárně nestojí vlastníci nemovitosti a možná ani potenciální zákazníci. Jelikož vytčeného cíle, lze podle názoru soudu dosáhnout daleko méně zatěžujícím způsobem, považuje soud regulaci v podobě stanovení povinnosti zřídit obchodní parter a přípravu na něj za nepřiměřený a proto tuto regulaci zrušil, a to jak v textové, tak i v grafické části regulačního plánu.

Uvedené části regulačního plánu přitom soud zrušil pouze ve vztahu k dotčeným pozemkům těch navrhovatelů, kteří v procesu vydání regulačního plánu podali námitky. Tento postup je odůvodněn zásadou zdrženlivosti (plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73), v důsledku které soud nezrušil dotčené části regulačního plánu jako takové, ale přistoupil k jejich zrušení pouze ve vztahu k dotčeným pozemkům navrhovatelů, od nichž ti odvíjeli svoji návrhovou legitimaci. Současně soud takto postupoval jen ve vztahu k těm navrhovatelům, kteří v procesu vydání regulačního plánu podali námitky, a to s ohledem na plně etablované závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že při nepodání námitek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů regulačním plánem (tedy k otázce proporcionality) se danou otázkou soud při věcném přezkumu opatření obecné povahy zabývat nemůže (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Mezi vyjmenovanými pozemky proto nejsou pozemky ve vlastnictví navrhovatelky a), tj. pozemky parc. č. 89 a 90 v k. ú. Dobřichovice, neboť jak soud zjistil ze správního spisu, tato navrhovatelka námitky nepodala. Tuto skutečnost také při jednání soudu potvrdil zástupce navrhovatelů. Byť se soud otázkou proporcionality přijaté regulace do práv navrhovatelů nezabýval jednotlivě vůči každému z nich, a to proto, že jejich postavení je v zásadě shodné, nemůže navrhovatelka těžit jen z toho, že návrh na zrušení opatření obecné povahy u soudu podala společně s procesně aktivními navrhovateli, přičemž sama v procesu vedoucím k přijetí regulačního plánu odpovídajícím způsobem aktivní nebyla.

Navrhovatelé dále tvrdí rozpor regulačního plánu se stavebním zákonem. Primárně namítají, že regulační plán vymezuje plochy, ačkoli ty mohou být podle § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona vymezovány (a tedy i měněny co do svého rozsahu) pouze v politice územního rozvoje, zásadách územního rozvoje nebo územním plánem. Konkrétně mají na mysli to, že na úkor plochy SC6 – plochy smíšené centrální zóny obce regulační plán rozšiřuje plochu Dopravní infrastruktura, silnice III. třídy – sběrná kategorie B. S těmito závěry však soud nesouhlasí a naopak se ztotožňuje s argumentací odpůrce. Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb. Pokud v dané věci v ploše SC6 jako přípustné využití pozemků územní plán stanoví parkování vozidel obyvatel a zákazníků zařízení a služeb na vyhrazeném, příp. vlastním pozemku a veřejnou zeleň, respektive ve výčtu nepřípustného využití není uvedena dopravní infrastruktura, lze v této ploše umístit například chodníky, parkovací stání či pásy zeleně. Jde tedy o to, že v dané věci regulační plán v souladu se svým posláním stanoví konkrétní podmínky pro využití části pozemku v ploše SC6. Tuto plochu nezmenšuje a ani nerozšiřuje plochu Dopravní infrastruktura, silnice III. třídy – sběrná kategorie B. V návaznosti na to je ze stejného důvodu lichý také argument, že by regulační plán ve svých důsledcích vymezoval plochu přestavby.

S v podstatě shodným argumentem lze také odmítnout námitku navrhovatelů, že regulační plán stanovením požadavku na umístění obchodního parteru v ploše SC6 omezuje využití této plochy pro jiné účely stanovené územním plánem (například pro bydlení, administrativu, správu, kulturní zařízení). Jak již bylo řečeno, je přípustné, aby regulační plán v konkrétní řešené ploše stanovil podrobné podmínky pro využití pozemku a pro umístění

a prostorové uspořádání staveb. Regulační plán tedy může v rámci stanovení těchto podrobností pro určitou část plochy omezit rozsah přípustného využití. Jestliže územní plán v ploše SC6 připouští zařízení maloobchodu, veřejného stravování a nevýrobních služeb, je přípustné a v souladu s územním plánem, aby pro určitou část této plochy regulační plán stanovil jako jediné přípustné využití umístění obchodního parteru.

Dalším důvodem, pro který považují navrhovatelé regulační plán za rozporný se stavebním zákonem je údajné zvýšení míry zastavění pozemků, neboť zatímco územní plán pro plochy SC6 stanoví regulativ zastavěnosti plochy na 0,5, umožňuje regulační plán zastavěnost pozemků v podstatně vyšší míře. I tuto úpravu považuje soud za přípustnou, neboť regulační plán v konečném důsledku přípustnou míru zastavění pozemků nezvyšuje, ale toliko míru zastavění pozemků v jednotlivých plochách (blocích) upřesňuje, kdy vyšší intenzita využití části bloku je kompenzována nižší intenzitou využití v jiné části bloku (konkrétní procenta přípustné zastavěnosti jsou uvedena v hlavním výkrese v rámci jednotlivých bloků). Opět v souladu s § 61 odst. 1 stavebního zákona tedy regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků.

Navrhovatelé také namítají, že regulační plán omezuje rozsah změn dokončených staveb (§ 2 odst. 5 stavebního zákona), neboť změny dokončených staveb v rozsahu uvedeném v regulačním plánu jsou možné pouze za podmínky, že budou určité části těchto staveb odstraněny. Stanovit omezení nebo zákaz stavební činnosti lze přitom podle navrhovatelů pouze územním opatřením o stavební uzávěře, případně územním opatřením o asanaci území. I tuto námitku lze odmítnout s odkazem na § 61 odst. 1 stavebního zákona. Úkolem regulačního plánu je stanovit podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb (například stanoví půdorysnou velikost stavby, její podlažnost, výšku, objem a tvar). Tyto omezující podmínky se logicky musí vztahovat i na provádění změn dokončených staveb. Jestliže pak tyto podmínky určitým způsobem možnost provádět změny dokončených staveb omezí, neznamená to automaticky, že by měly povahu stavební uzávěry, jak tvrdí navrhovatelé. Tato námitka je nedůvodná.

Nedůvodná je také námitka, že regulační plán interpretuje a aplikuje zákonné pojmy v jiném než zákonem stanoveném významu (konkrétně pojem stavební úprava a pojem zastavěnost). Stavební zákon totiž nic takového nezakazuje. Pokud by tyto pojmy nebyly regulačním plánem definovány, užívaly by se v zákonném významu. Nic však nebrání tomu, aby si dané pojmy pro svoji potřebu regulační plán definoval jinak. Ohledně pojmosloví regulačního plánu pak navrhovatelé také brojili proti tomu, že regulační plán používá neurčité a nedefinované pojmy. Navrhovatelům šlo například o pojmy nerušící provozovny služeb a řemeslné výroby, obchodní parter, obchodní plocha, hrubá podlažní plocha a úplné podlaží. K tomu lze uvést, že pokud nejsou tyto pojmy definovány samotným regulačním plánem a chybí i jejich zákonná definice, bude s nimi následná správní praxe zacházet tak, jak zachází s neurčitými právními pojmy obsaženými v právních předpisech, tj. budou předmětem výkladu podle jednotlivých výkladových metod. Pro použití takových pojmů proto nelze mít regulační plán za nepřezkoumatelný.

Navrhovatelé také namítají, že regulační plán obsahuje podmínky, které podle právních předpisů nemohou být jeho součástí. Jde konkrétně o povinnost scelení pozemků před zahájením užívání stavby nacházející se na více pozemcích (pojem zastavěnost na str. 12 regulačního plánu), nebo o požadavky na umístění staveb v záplavovém území (pojem veřejné zdraví na str. 14 regulačního plánu).

K dané problematice je nutno v první řadě uvést, že jedním z obecných principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, až po stanovení podrobných podmínek umístění, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí (princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování). Tento princip se následně přenáší i do vztahu územně plánovací dokumentace a navazujících instrumentů územního a stavebního řízení. Ve vztahu mezi územně plánovací dokumentací (zde regulačním plánem) a územním rozhodnutím a stavebním rozhodnutím, proto platí, že zatímco regulační plán stanoví podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb (§ 61 odst. 1 stavebního zákona), územní rozhodnutí již umísťuje stavbu a stanoví podmínky pro její umístění a pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení (§ 79 odst. 1 stavebního zákona) a stavební povolení dále obsahuje podmínky pro provedení stavby (§ 115 odst. 1 stavebního zákona). Tomu pak odpovídají také podrobné požadavky na obsah regulačního plánu (příloha č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb.) na straně jedné, a požadavky na dokumentaci pro vydání územního či stavebního rozhodnutí (vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb) na straně druhé.

Pokud soud těmito principy posuzoval vymezení požadavků pro výstavbu v záplavovém území, dospěl k závěru, že tyto požadavky již svojí mírou konkrétnosti přesahují rámec regulačního plánu. Regulační plán zde totiž stanoví, z jakých materiálů mají být stavební nosné konstrukce do úrovně 0,5 m nad maximální hladinou povodně Q_{100} a dále stanoví, že technologická zařízení objektů (kotle, kotelny a vzduchotechnika) se budou nacházet nad úrovní hladiny povodně Q_{100} . Tyto požadavky s ohledem na jejich charakter nelze považovat za podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, kterými typicky jsou například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysná velikost stavby, podlažnost, výška, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami (srov. část I odst. 2 písm. b) přílohy 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Jsou to již požadavky, které lze stanovit až v navazujících správních řízeních (tj. v územním rozhodnutí, respektive až ve stavebním povolení). Jejich vymezení již v regulačním plánu je proto nezákonné. Irelevantní je v této souvislosti argumentace odpůrce, že jde o podmínky převzaté z územního plánu, neboť ani tam s ohledem na principy shora uvedené, není pro tyto podmínky místa.

Dále se soud zabýval regulačním plánem stanovenou povinností scelit pozemky před zahájením užívání stavby, pokud se plánovaná stavba nebo soubor staveb nachází na více pozemcích (pojem zastavěnost na str. 12 regulačního plánu). Odpůrce při jednání soudu vysvětlil, že cílem této úpravy je snaha zamezit obcházení koeficientu stanovícího maximální zastavěnost pozemků.

Soud nicméně dopěl k závěru, že i tato část regulačního plánu je nezákonná. Regulační plán může v rámci vymezení podmínek pro využití pozemků a pro umístění a prostorové uspořádání staveb určit části pozemků, které mohou být zastavěny, či určit maximální přípustnou míru zastavitelnosti pozemku [srov. část I odst. 2 písm. b) přílohy 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb.]. Z ustanovení § 82 odst. 3 stavebního zákona pak také plyne, že rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Z toho lze dovodit, že regulační plán může stanovit podmínky pro dělení či scelování pozemků, avšak nelze z tohoto ani z jiného zákonného

ustanovení dovodit, že regulační plán může stanovit povinnost scelení pozemků, natož ji podmínit zahájením užívání stavby.

Jelikož soud dospěl jak v případě povinnosti scelení pozemků před zahájením užívání stavby nacházející se na více pozemcích (pojem zastavěnost na str. 12 regulačního plánu), tak v případě požadavků na stavby v záplavovém území (pojem veřejné zdraví na str. 14 regulačního plánu) k závěru, že jde o nezákonné části regulačního plánu, zrušil je. I v tomto případě omezil zrušení příslušné části regulačního plánu jen na některé pozemky v katastrálním území Dobřichovice. V případě požadavků na stavby v záplavovém území soud zahrnul pouze ty pozemky navrhovatelů, které se v záplavovém území podle grafické části regulačního plánu skutečně nachází, neboť pouze těch se daná úprava dotýká. V případě povinnosti scelení pozemků pak soud zahrnul všechny pozemky všech navrhovatelů. Protože v tomto případě nebyla důvodem zrušení neproporcionalita obecně zákonného řešení vůči jednotlivým navrhovatelům, ale samotná nezákonnost posuzovaných částí regulačního plánu, neomezil soud zrušení této části regulačního plánu jen na jednotlivé pozemky navrhovatelů, kteří podali námítky.

Podle navrhovatelů byl vadou stížen také proces vedoucí k vydání regulačního plánu, neboť dne 2. 4. 2013 byla schválena oprava zadání, aniž by byl respektován postup podle § 64 odst. 2 a 3 stavebního zákona (tj. aniž by změněné zadání bylo doručeno veřejnou vyhláškou a aniž by bylo umožněno podat k těmto změnám připomínky).

Proces týkající se schvalování zadání regulačního plánu je upraven v § 64 odst. 2 až 6 stavebního zákona. Odpůrce zadání schvaloval v roce 2009, tj. před účinností novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb. Podle této právní úpravy platilo, že návrh zadání pořizovatel vystaví nejméně po dobu 15 dnů k veřejnému nahlédnutí v obci, pro jejíž území má být regulační plán pořízen (vystavení oznámí na úřední desce obce a způsobem umožňujícím dálkový přístup) a zašle jej dotčeným orgánům, případně též obci, pro kterou pořizovatel regulační plán pořizuje. Ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění může každý uplatnit požadavky na obsah zadání a do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah zadání vyplývající z právních předpisů. K později uplatněným požadavkům se nepřihlíží. Na základě uplatněných požadavků pořizovatel upraví návrh zadání regulačního plánu a předloží jej příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Spolu s návrhem zadání předloží zastupitelstvu vyhodnocení, jak byly uplatněné požadavky do jeho návrhu zapracovány. Zadání posléze schvaluje zastupitelstvo obce, není-li zadání součástí vydané územně plánovací dokumentace.

V dané věci pak došlo k tomu, že v návaznosti na stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 31. 7. 2009, ve kterém tento dotčený orgán mj. uvedl, že návrh zadání nestanoví podmínky pro provedení záměru podle § 4 odst. 1 písm. c) a e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a nepodléhá tudíž posuzování podle tohoto zákona, pořizovatel neupravil zadání regulačního plánu v bodě 10, který se týká požadavku na posuzování vlivů záměru obsaženého v regulačním plánu na životní prostředí a zadání bylo zastupitelstvem dne 8. 12. 2009 schváleno v neupraveném znění. Tohoto pochybení si posléze pořizovatel povšiml a dne 11. 2. 2013 zaslal odpůrci ke schválení upraveného zadání územního plánu, ve kterém reagoval na stanovisko dotčeného orgánu s tím, že toto stanovisko nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a návrh regulačního plánu proto nebude obsahovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Takto upravené zadání odpůrce schválil dne 2. 4. 2013 a současně s tím zrušil usnesení dne 8. 12. 2009, kterým bylo schváleno původní zadání. Oprava zadání regulačního plánu, byť není stavebním zákonem výslovně předvídaná, není jím ani vyloučená. To je ostatně teze,

z níž vychází i navrhovatelé. Celý proces, který předchází schválení zadání (tj. včetně doručení návrhu zadání regulačního plánu veřejnou vyhláškou), by však bylo nutné opakovat pouze v těch případech, kdy by v zadání docházelo k zásadním věcným změnám. Tento požadavek však nelze uplatňovat v situaci, kdy dochází pouze k dílčí zákonem předvídané úpravě, a to v reakci na stanovisko dotčeného orgánu, jako tomu bylo v dané věci. Tato úprava je totiž do zadání regulačního plánu vnášena vždy až po zveřejnění návrhu zadání regulačního plánu bez toho, aby bylo takto upravené zadání regulačního plánu znovu doručováno. To přitom platilo i za právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 (po účinnosti zákona č. 350/2012 Sb.). Postup zastupitelstva odpůrce proto soud neshledává vadným. Drobná chyba (po úpravě je v souvislosti se stanoviskem dotčeného orgánu týkajícího se požadavku na posouzení vlivů na životní prostředí poukazováno na § 47 odst. 3 stavebního zákona, který se ale týká zadání územního plánu a nikoli zadání regulačního plánu) v zadání regulačního plánu, na kterou navrhovatelé upozornili, nemůže být chybou, která by měla za následek nezákonnost regulačního plánu. Jde totiž o zjevnou chybu v psaní bez závažnějšího dopadu do práv navrhovatelů.

Další námitka vznesená navrhovateli se týká vypořádání jimi uplatněných námitek proti návrhu regulačního plánu. Namítají, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu (například podle rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a dalších) je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako na jiné správní rozhodnutí. Ve vztahu k této námitce je ale třeba předeslat, že striktní požadavky judikatury správních soudů na podobu odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy do určité míry korigoval Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 uvedl, že *„požadavky vznášené správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky jsou totiž výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu. Proto nelze požadavky na rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitce nelze absolutizovat a postačuje, jsou-li odpůrkyní určité důvody jejího rozhodnutí uvedeny, a to i když jejich písemné vyjádření není obsírné a detailní a třebaže v určitých pasážích jsou důvody vyjádřeny pouze nepřímou a nepřiliš přesvědčivě“*. S ohledem na tuto korekci má soud za to, že v projednávané věci odpůrce na námitky navrhovatelů reagoval dostatečným způsobem. Odpůrce srozumitelně vyložil důvody, které jej vedly k přijetí regulačního plánu, a reagoval tím na jednotlivé námitky navrhovatelů. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách je patrné, že si odpůrce byl vědom skutečnosti, že přijatou regulací bude zasaženo do práv vlastníků jednotlivých nemovitostí, vyjádřil však přesvědčení, že tento zásah je nezbytný k dosažení vytýčeného cíle (tj. ve zkratce řečeno dosažení atraktivního a z pohledu dopravy bezpečného centra obce). Tím se implicitně vyjádřil k proporcionalitě přijaté regulace. I kdyby tedy odpůrce v této situaci nevyvrátil jednotlivé dílčí argumenty navrhovatelů, kterými odůvodňovali své námitky, nemohlo by to mít za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Ve světle shora uvedeného nálezu Ústavního soudu je stěžejní, že se odpůrce vyjádřil k podstatě námitky. Skutečnost, že jeho důvody ve výsledku věcně neobstály, je již jinou otázkou, a sice otázkou z pohledu přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách nepodstatnou.

Soud neshledal důvodnou námitku, v níž navrhovatelé tvrdili, že regulační plán je v rozporu se schváleným zadáním, konkrétně že se odchyluje od cílů v zadání uvedených. V procesu územního plánování, které je dlouhodobým procesem (v daném případě trval více než 5 let), nelze očekávat zachování určitého *statu quo*. Tím by byl popřen samotný smysl územního plánování jako dynamického procesu a rovněž například také smysl existence

dotčených orgánů jakožto odborných garantů. Jak správně poukázal žalovaný, Nejvyšší správní soud k dynamice v procesu územního plánování v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, mj. uvedl: „Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání.“ Lze dodat, že stavební zákon v § 65 odst. 1 samozřejmě požaduje, aby návrh regulačního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání. Použité spojení „na základě“ však nelze vnímat jako příkaz, aby návrh regulačního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel. V dané věci má přitom soud za to, že tomu tak bylo. Jestliže se v zadání regulačního plánu v požadavcích na vymezení pozemků a jejich využití uvádí, že regulační plán by měl zejména navrhnout: řešení urbanismu centra, řešení veřejných prostranství včetně parkovacích stání veřejnosti, opatření pro zklidnění průjezdné dopravy, plochy pro parkování veřejnosti, atd., a v požadavcích na umístění a prostorového uspořádání staveb se uvádí, že prostor místních komunikací bude navržen včetně detailního řešení chodníků, vozovky a řešení cyklistické dopravy, pásů zeleně, přičemž současně je výslovně v dané souvislosti zmiňována potřeba prověřit prostor a šířku Palackého ulice, je podle názoru soudu ze zadání zřejmé, že výsledkem prověřování prostoru a šířky této ulice může být i požadavek na její rozšíření (bude-li zjištěno, že stávající prostor ulice neumožní realizovat všechny vytčené požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, tj. vozovky, chodníků, pásů zeleně). Skutečnost, že tento požadavek nebyl výslovně identifikován už v samotném zadání, nepovažuje soud za překážku toho, aby se tento požadavek stal součástí návrhu regulačního plánu a posléze regulačního plánu samotného. Stavební zákon ostatně takový postup i předvídá, neboť obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu připravované dokumentace v čase tak, jak proces pořizování regulačního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele regulačního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území či připomínky a námítky uplatněné veřejností.

Za nedůvodnou má soud také námitku, v níž navrhovatelé tvrdí, že regulační plán je nepřezkoumatelný, pokud jde o posouzení souladu s cíli a úkoly územního plánování. Odpůrce v odůvodnění regulačního plánu srozumitelně identifikoval cíl, kterého hodlá regulačním plánem dosáhnout, tj. zejména zvýšení pobytové kvality centra města s tím, že „živé“ centrum podporuje soudržnost společenství obyvatel území i hospodářský rozvoj území zejména v oblasti obchodu a služeb. Zvýšení pobytové kvality centra města pak hodlá dosáhnout návrhem kvalitních veřejných prostranství (zejména novým náměstím a rozšířením Palackého ulice) a zvýšením prostupnosti území pro pěší (propojením ulice Lomená a ul. 5. května). Jako hodnoty území, které je třeba respektovat, pak odpůrce definuje ulici 5. května včetně prostranství před statkem, areál zámku Dobřichovice s přilehlým Křížovnickým náměstím a prostranství před kostelem. Toto odůvodnění podle názoru soudu nelze považovat za nepřezkoumatelné, neboť důvody, pro které má odpůrce regulační plán za souladný s úkoly a cíli územního plánování, lze považovat za plně srozumitelné a dostatečné.

Závěr

Soud shrnuje, že výrokem I. zrušil regulační plán v částech, ve kterých se v případě regulačním plánem definovaných stavebních úprav stanoví povinnost ustoupit v ulici Palackého k nově stanovené stavební čáře (jde o výrokem I. určený text na str. 9 a str. 11 textové části regulačního plánu), a v části, ve které byla stanovena povinnost zřídit obchodní parter a přípravu na něj (jde o výrokem I. určený text na str. 13 textové části regulačního plánu a určené grafické vyznačení obchodního parteru a přípravy na obchodní parter

v grafické části regulačního plánu). Jelikož důvodem zrušení těchto vymezených částí byla neproporcionalita zvolené regulace, zrušil soud tyto části pouze ve vztahu k dotčeným pozemkům těch navrhovatelů, kteří v procesu vydání regulačního plánu podali námítky. Výrokem II. soud zrušil regulační plán v části, v níž stanoví požadavky na stavby v záplavovém území (výrokem II. přesně určený text na str. 14 textové části regulačního plánu), a to ve vztahu k pozemkům navrhovatelů, které se v záplavovém území podle grafické části regulačního plánu skutečně nachází. Výrokem III. soud zrušil regulační plán v části, v níž stanoví povinnost scelení pozemků, a to ve vztahu k pozemkům všech navrhovatelů. V případě výroku II. a III. soud svůj výrok nevázal na podání námitek, neboť důvodem zrušení uvedených částí byl jejich rozpor s hmotným právem, tedy jejich nezákonnost. Ve zbytku soud návrh výrokem IV. zamítl pro nedůvodnost.

Jelikož byli navrhovatelé úspěšní pouze z části, rozhodl soud výrokem V. o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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.

V Praze dne 27. února 2017

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová

Toto rozhodnutí ze dne 27. února 2017, č.j. 50A 15/2016-131 nabylo právní moci dne 10. dubna 2017 a vykonatelnosti dne 10. dubna 2017. Připojení doložky provedla Eva Nešporová dne 24. srpna 2017.