



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelů: **a) J. F.**
bytem K., P.

b) J. Š. F.
bytem K., P.

c) MUDr. H. P.
bytem H., Ch.

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Lukášem Trojanem
sídlem Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4

proti

odpůrkyni: **obec Braškov**
sídlem Dukelská 11, 273 51 Braškov
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Pelikánem
sídlem Újezd 450/40, 118 00 Praha 1

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce
Braškov ze dne 16. 7. 2018,**

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu obce Braškov schválená
usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 16. 7. 2018 se v části vymezující
interakční prvek IP14 na pozemku p. č. X v katastrálním území Braškov, zapsaném
na LV č. X v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský
kraj, katastrálním pracovištěm Kladno, zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.**

- III. Navrhovatelé jsou povinni společně a nerozdílně zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 8 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Pelikána, advokáta.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se navrhovatelé domáhají zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Braškov ze dne 16. 7. 2018 (dále jen „napadené OOP“) v části týkající se biokoridoru LBK 3 – lokální biokoridor „Dubina - Kožová Hora“, interakčního prvku IP3 a protihlukového valu VVD5 v rozsahu pozemku p. č. X, interakčního prvku IP14 v rozsahu pozemku p. č. X, a dále koridoru dopravy DK1 v rozsahu pozemku p. č. X a koridoru dopravy DK2 v rozsahu pozemku p. č. X, vše v katastrálním území Braškov.
2. Navrhovatelé uvádí, že napadené OOP nově vymezuje, případně dotváří lokální územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“) – biocentra a biokoridory včetně tzv. interakčních prvků. Lokální biokoridor LBK 3, interakční prvek IP3, protihlukový val VVD5, interakční prvek IP14 a koridory dopravy DK1 a DK2 mají být dle napadeného OOP umístěny na pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatelů. Navrhovatelé mají za to, že napadené OOP nebylo ve shora specifikované části vydáno zákonem stanoveným způsobem a je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Domnívají se, že byli nezákonně zkráceni na svých právech, zejména na právu vlastnickém. Pozemek p. č. X je v současnosti využíván jako kvalitní orná půda a je pronajímán za úplatu Hospodářskému družstvu v Unhošti. Lze se domnívat, že po umístění biokoridoru na tento pozemek již družstvo nebude mít zájem na dalším trvání nájemního vztahu. Na pozemky p. č. X a X mají být umístěny veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury a veřejně prospěšné opatření k založení prvků lokálního ÚSES. V důsledku toho na pozemky dopadá § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a tedy mohou být vlastnická práva navrhovatelů k pozemkům snadněji omezena či odejmuta. Samotná hrozba, že pozemky mohou být prakticky kdykoli vyvlastněny, navrhovatele významně zkracuje na jejich právech. Navrhovatelé proto jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného OOP.
3. V napadeném OOP je dle mínění navrhovatelů nesrozumitelně stanoveno, jakým způsobem má dojít k dotčení jejich pozemků, tj. v jakém rozsahu a jakým způsobem mají být na pozemcích založeny prvky lokálního ÚSES. Odpověď na tuto otázku podle navrhovatelů neplyne z grafické ani textové části napadeného OOP. Pokud jde o interakční prvek IP14, ten není v textové části odůvodnění napadeného OOP vůbec uveden, a tak není patrné, jakým způsobem jím má být pozemek p. č. X ovlivněn a v jakém rozsahu má být zasazeno do vlastnických práv navrhovatelů. S ohledem na absolutní absenci jakékoli zmínky o interakčním prvku IP14 v textové části odůvodnění není ani jasné, zda jeho umístění skutečně bylo zamýšleno nebo zda se jedná o pochybení v dokumentaci napadeného OOP. K dopravním koridorům DK1 a DK2 textová část napadeného OOP uvádí, že se jedná o veřejně prospěšné stavby. Že jimi mají být dotčeny pozemky p. č. X a p. č. X pak plyne z grafické části, přičemž opět není patrný přesný rozsah, v jakém tyto dopravní koridory zasahují do vlastnických práv navrhovatelů. Totéž

platí i o veřejně prospěšné stavbě protihlukového valu VVD5, který není v textové části odůvodnění napadeného OOP blíže popsán.

4. Navrhovatelé dále konstatují, že v textové části původního územního plánu odpůrkyně bylo v kapitole nazvané Koncepce uspořádání krajiny odkazováno na plán ÚSES a vegetačních úprav pro obec Braškov zpracovaný v roce 2009 (dále jen „plán ÚSES“). V napadeném OOP však byl tento odkaz smazán. V textové části odůvodnění napadeného OOP je uvedeno, že plán ÚSES sloužil jako územně plánovací podklad pro vymezení ÚSES jak ve stávajícím územním plánu, tak v napadeném OOP, z čehož dle navrhovatelů plyne, že se z plánu ÚSES nadále vychází. Plán ÚSES přitom dle mínění navrhovatelů trpí vadami, které ve vztahu k pozemku p. č. X způsobují celkovou nesrozumitelnost. Mezi grafickou a textovou částí plánu ÚSES je totiž rozpor, neboť zatímco ve výkresu je na pozemku p. č. X vymezen lokální biokoridor LBK 3 a interakční prvek IP3, v popisu tohoto biokoridoru a interakčního prvku není uvedeno, že by se měly nacházet na pozemku p. č. X. V projektu ÚSES a vegetačních úprav zpracovaném v roce 2011 (dále jen „projekt ÚSES“), který na plán ÚSES navazuje, navíc bylo od návrhu realizace biokoridoru LBK 3 zcela upuštěno, na což odpůrkyně v napadeném OOP nijak nereagovala. Ve vztahu k interakčnímu prvku IP14, dopravním koridorům DK1 a DK2 a protihlukovému valu VVD5 pak chybí v textové i grafické části plánu ÚSES jakákoli informace o jejich plošném vymezení a případném dotčení pozemků navrhovatelů.
5. Napadené OOP podle navrhovatelů postrádá způsobilé rozhodovací důvody ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publikovaného pod č. 1795/2009 Sb. NSS a dostupného stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz. Odpůrkyně totiž dostatečně nezdůvodnila vytvoření veřejně prospěšného opatření – lokálního ÚSES na pozemcích navrhovatelů, resp. na všech dotčených pozemcích. Přitom bylo nezbytné přímo v napadeném OOP vysvětlit, jaký konkrétní veřejný zájem ospravedlňuje takový zásah do práv a co je opatřením sledováno.
6. Navrhovatelé odpůrkyni vytýkají, že se dostatečně nevypořádala s jejich námitkou týkající se zřízení biokoridoru LBK 3 na pozemku p. č. X, jelikož v reakci na námitku nezdůvodnila, proč je nezbytné zasahovat do vlastnických práv, co takový zásah ospravedlňuje a jaké zájmy mají být zřízením lokálního ÚSES chráněny. Odpůrkyně rovněž neřešila, proč vůbec nechala plán ÚSES zpracovat, když ten nebyl závazným podkladem napadeného OOP. Na podporu svého tvrzení, že nejednoznačnost vymezení práv, do kterých je opatřením obecné povahy zasahováno, způsobuje jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS.
7. Projednávání napadeného OOP bylo dle názoru navrhovatelů zmatečné a nesrozumitelné. Při projednávání na 10. zastupitelstvu byl za pořizovatele schválen Magistrát města Kladna. Toto rozhodnutí však bylo později zmatečným a nesrozumitelným způsobem zrušeno a jako pořizovatel byla schválena obec Braškov, která měla změnu územního plánu pořídit prostřednictvím společnosti E. s. r. o. Usnesením ze 13. zasedání zastupitelstva odpůrkyně mělo být celé řízení zahájeno znovu, avšak o pořizovateli rozhodnuto nebylo.
8. Navrhovatelé rovněž tvrdí, že napadené OOP nerespektuje princip proporcionality, neboť umístění biokoridoru LBK 3, interakčního prvku IP3, protihlukového valu VVD5 a koridorů DK1 a DK2 nesplňuje podmínku rozumného uspořádání společenských

vztahů. Uspořádání společenských vztahů je rozumné jen tehdy, pokud se soukromé a veřejné zájmy nachází v rovnováze. Ve vztahu k interkačnímu prvku IP14 navrhovatelé opakují, že její textová část nezmiňuje a není zřejmé, zda jeho zřízení vůbec bylo zamýšleno. Navrhovatelé uvádí, že již během přípravy a projednávání návrhu změny územního plánu nesouhlasili s jakýmkoli dotčením svých pozemků a omezením vlastnických práv. Navrhovatelé mají za to, že nebylo splněno kritérium potřeby, neboť se pozemek p. č. X nachází ve značné vzdálenosti od zástavby obce Braškov, jeho okolí je tvořeno pouze pozemky využívanými pro zemědělskou činnost a vytvoření biokoridoru na úkor kvalitní orné půdy se jeví nadbytečné. Kromě toho se biokoridory vyskytují na území obce již dnes ve své přirozené podobě, neboť na hranici pozemku p. č. X existuje podél komunikace souvislý pás zeleně, který navrhovatelé považují za dostačující. Navrhovatelé poukazují také na to, že vytvoření lokálního ÚSES iniciovala sama odpůrkyně, ačkoliv k tomu nebyla povinná dle žádné nadřazené územně plánovací dokumentace. Vyjma obecného vymezení cílů zabezpečování ÚSES odpůrkyně nijak nekonkretizovala, jaké zájmy mají být chráněny a co bylo v daném případě možné pokládat za veřejný zájem, jenž byl způsobilý převážit nad soukromými zájmy navrhovatelů. Rozšiřováním a zakládáním nových biokoridorů dochází k porušování kritéria minimalizace zásahů, neboť opatření obecné povahy mají omezovat své adresáty v co nejmenší míře. Zřízením biokoridoru však dojde ke znehodnocení kvalitní orné půdy, která je hojně využívána. Navrhovatelé jsou v legitimním očekávání, že tomu tak bude i nadále.

9. Napadeným OOP bylo dle mínění navrhovatelů omezeno i právo nakládat s věcí jako vlastník, neboť je podle něj povinností vlastníků dotčených pozemků v plochách zahrnutých do ÚSES zdržet se umísťování staveb a rovněž je v nich nepřípustné měnit druhy pozemků s vyšším stupněm ekologické stability na druhy pozemků s nižší ekologickou stabilitou, zřizovat odvodnění, těžit nerosty nebo jinak narušovat ekologicko-stabilizační funkce. V nezastavěném území pak napadené OOP stanovuje zásady zahrnující například nepřípustnost umísťování staveb a zařízení určených pro zemědělskou výrobu a skladování či nepřípustnost umísťování oplocení se základy. Do vlastnických práv zasahuje i vymezení dopravních koridorů DK1 a DK2 a protihlukového valu VVD5, což navrhovatelé pokládají za nepřiměřené i vzhledem k tomu, že se změnou nesouhlasili. Navrhovatelé mají za to, že hlavním důvodem umístění těchto veřejně prospěšných staveb je snaha odpůrkyně zajistit si cestu ke snadnému získání pozemků do svého vlastnictví v případě, že nenalezne v této otázce shodu s vlastníky. S vymezením veřejně prospěšných staveb přitom stavební zákon spojuje předkupní právo, třebaže napadené OOP předkupní právo k pozemkům navrhovatelů výslovně nezřizuje. Navrhovatelé se domnívají, že zásah do jejich práv by byl minimalizován, pokud by odpůrkyně navrhla směnu pozemků navrhovatelů za jiný pozemek v jejím vlastnictví, který by dosahoval stejné kvality a byl by využitelný stejným způsobem jako pozemky navrhovatelů. Navrhovatelé také konstatují, že nelze vyloučit, že jim v důsledku zásahu napadeného OOP do jejich vlastnických práv vznikl nárok na adekvátní náhradu ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“).
10. Závěrem navrhovatelé odkazují na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, č. j. 50 A 19/2013-218, jímž byla na základě návrhu navrhovatelů zrušena část opatření obecné povahy – územního plánu odpůrkyně v části týkající se pozemku p. č. X

v katastrálním území Braškov. Ze závěrů citovaného rozsudku lze dle navrhovatelů vycházet i v právě projednávané věci.

II. Obsah vyjádření odpůrkyně

11. Odpůrkyně nerozporuje aktivní procesní legitimaci navrhovatelů ani svou pasivní procesní legitimaci. Odmítá ovšem názor, že by navrhovatelům vznikl nárok na adekvátní náhradu ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny a rovněž nesouhlasí s právními názory navrhovatelů. Proto navrhuje, aby soud návrh zamítl jako nedůvodný.
12. Odpůrkyně předně objasňuje, že po uvedení úseku dálnice D6 z Prahy do Pavlova do provozu vzrostla na území obcí ležících poblíž dálnice výstavba průmyslových zón, logistických center, skladů a obdobných budov pro průmyslové a obchodní využití. V dotčených oblastech došlo k zásadní změně v uspořádání a využití území na úkor ochrany přírody a krajiny, ekologické stability a trvale udržitelného rozvoje, jakož i ke zhoršení prostředí pro život občanů. Životní podmínky v takových obcích jsou fatálně a nenávratně zničeny. Odpůrkyně chce tomuto vývoji ve svém katastru zabránit. Jednání vlastníků namířené proti vydání napadeného OOP je dle mínění odpůrkyně motivováno snahou zachovat si možnost zpeněžení pozemků jejich prodejem za účelem průmyslové výstavby. Zájem, který odpůrkyně sleduje, je zájmem veřejným, k čemuž poznamenává, že usnesení zastupitelstva o vydání napadeného OOP bylo přijato většinou 10 hlasů z 12 a že žádný zastupitel nebyl proti (poznámka soudu: dva zastupitelé se zdrželi hlasování). Vedení obce, které prosadilo přijetí napadeného OOP, byla vyslovena důvěra i v nedávných volbách do zastupitelstva. Odpůrkyni je známo, že developéři usilují o nabytí pozemků ležících poblíž dálnice D6, včetně pozemku navrhovatelů p. č. X. Snaha navrhovatelů, kteří usilují o zachování možnosti prodat pozemky za co nejvyšší cenu, je svým způsobem pochopitelná, neboť navrhovatelé nejsou občany obce, a tudíž nemají zájem na ochraně stávajících hodnot.
13. Dále odpůrkyně připomíná, že se podle judikatury Nejvyššího správního soudu uplatní pětistupňový test přezkumu opatření obecné povahy, který je nutno aplikovat pouze v rozsahu návrhových bodů. Soud tak v této věci může přezkoumávat jen to, zda bylo napadené OOP vydáno v souladu se zákonem a zda splňuje požadavek proporcionality. Odpůrkyně také cituje judikaturu, podle níž může mít pasivita navrhovatele pro přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality fatální důsledky (zmiňuje mimo jiné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, nebo ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). K tomu poznamenává, že navrhovatelé v procesu přijímání napadeného OOP mířili svými námitkami pouze na problematiku biokoridoru LBK 3 a interakčního prvku IP3 a jejich vztah k pozemku p. č. X. S těmito námitkami se odpůrkyně řádně vypořádala. Navrhovatelé naopak neuplatnili žádné připomínky či námitky ve vztahu k pozemkům p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území Braškov, resp. koridorům DK1 a DK2, interakčnímu prvku IP14 a protihlukovému valu VVD5, a tak by se soud neměl návrhovými body, které se těchto otázek týkají, vůbec zabývat.
14. Odpůrkyně je přesvědčena o tom, že při přípravě a vydání napadeného OOP byl zcela dodržen zákonem stanovený postup. Rozhodnutí o pořízení změny územního plánu bylo přijato na mimořádném 13. zasedání zastupitelstva odpůrkyně poté, co bylo řádným způsobem zrušeno předchozí usnesení zastupitelstva, podle něhož měl být pořizovatelem změny Magistrát města Kladna. Návrh zadání změny územního plánu byl zpracován v souladu s podzákonnými předpisy a byly v něm zohledněny připomínky dotčených

orgánů. Výsledná verze zadání byla schválena zastupitelstvem. Rovněž návrh změny územního plánu byl řádně zpracován, schválen a veřejně projednán. Napadené OOP bylo vydáno Obecním úřadem Braškov dne 16. 7. 2018.

15. Napadené OOP je dle mínění odpůrkyně přezkoumatelné, řádně odůvodněné a srozumitelné. Jeho předmět je konkrétně a srozumitelně vymezen a je zřejmé, v čem konkrétně změna původního územního plánu spočívá. Napadené OOP obsahuje textovou i grafickou část. Za vadu přitom nelze považovat to, že grafická část s ohledem na měřítko neobsahuje parcelní čísla dotčených pozemků. Parcelní čísla nejsou uvedena ani v textové části, neboť povinnost uvádět konkrétní parcelní čísla je dána pouze v případě vymezení předkupního práva. Na rozdíl od navrhovatelů se odpůrkyně domnívá, že rozsah, v jakém prvky lokálního ÚSES zasahují do vlastnických práv navrhovatelů, jednoznačně vyplývá ze zákresu provedeného ve výkresech tvořících přílohy napadeného OOP. V kapitole 13.2 textové části je v souvislosti s navrhovanými změnami uveden jejich zábor, ze kterého je patrný rozsah zásahu konkrétních navrhovaných prvků ÚSES.
16. K tvrzení navrhovatelů, že napadené OOP vychází z plánu ÚSES, který je vnitřně rozporný, odpůrkyně uvádí, že informace související s plánem ÚSES byla z textové části územního plánu vypuštěna jako nedůvodná právě s ohledem na případnou vnitřní rozpornost plánu ÚSES, která byla shledána Krajským soudem v Praze v řízení sp. zn. 50 A 19/2013. Odpůrkyně zdůrazňuje, že plán ÚSES není součástí napadeného OOP, a proto proti němu nelze v tomto soudním řízení brojit. Pouze v textové části odůvodnění napadeného OOP byl odkaz na tento nezávazný plánovací podklad ponechán. I kdyby soud shledal vady plánu ÚSES, nebyl by to dle mínění odpůrkyně důvod pro zrušení napadeného OOP.
17. Napadené OOP obsahuje způsobilé rozhodovací důvody, neboť se v něm odpůrkyně vypořádala s uplatněnými připomínkami, jeho součástí je rozhodnutí o námitkách, které obsahuje vlastní odůvodnění, a napadené OOP nepostrádá ani esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, tj. důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž byla odpůrkyně vedena. V daném případě přitom nelze aplikovat § 58 až § 60 stavebního zákona, na které navrhovatelé poukazovali. Přestože navrhovatelé v průběhu přijímání napadeného OOP prohlašovali, že s dotčením svých pozemků a omezením vlastnických práv nesouhlasí, odpůrkyně se s jejich připomínkami a námitkami dostatečně vypořádala.
18. Odpůrkyně se domnívá, že napadené OOP respektuje princip proporcionality, neboť umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, jímž je veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny a jehož nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem. Napadené OOP omezuje své adresáty co nejméně a jeho následek je zcela úměrný sledovanému cíli. Mimoto se odpůrkyně domnívá, že by soud neměl k námitkám ohledně nedodržení proporcionality přihlížet, neboť nebyly uplatněny v rámci připomínek či námitek navrhovatelů. Vedle toho uvádí, že ÚSES vymezený napadeným OOP směřuje k uspořádání krajiny a k ochraně přírody, a tedy je na vydání napadeného OOP dán veřejný zájem. To plyne výslovně z ustanovení § 4 odst. 1 č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), které též zakotvuje a spolu s navazujícími předpisy Ministerstva životního prostředí dále rozvádí povinnost odpůrkyně ÚSES ve svém územním plánu vymezit. V napadeném OOP byla upravena a doplněna mimo jiné kapitola týkající se ÚSES, přičemž bylo přihlédnuto k plánu ÚSES s tím, že prvky ÚSES jsou vymezeny pouze v minimálním, nezbytně nutném rozsahu tak,

aby byly dodrženy předepsané prostorové parametry pro jejich fungování vycházející z metodiky vymezení územního systému ekologické stability zpracované Ministerstvem životního prostředí v březnu 2017 (dále jen „metodika MŽP“). Základní skladebné části ÚSES jsou vymezeny v souladu s metodikou MŽP. Navrhovaný rozsah změn při vymezení ÚSES podle odpůrkyně jednoznačně vyplývá ze zákresu provedeného ve výkresech, jež tvoří přílohy napadeného OOP, a podle kapitoly 13.2 textové části odůvodnění napadeného OOP je v souvislosti s navrhovanými změnami uveden jejich zábor, ze kterého je patrný předpokládaný rozsah zásahu v důsledku případného skutečného umístění konkrétních navrhovaných prvků ÚSES, který se samozřejmě může odvíjet od případné dohody s vlastníky dotčených pozemků.

19. Odpůrkyně poznamenává, že při vymezení prvků ÚSES ve volné krajině, která je intenzivně zemědělsky využívána, se nelze vyhnout jakýmkoliv zásahům do vlastnických práv. Nesouhlasí však s tvrzením navrhovatelů, že je již změnou napadeného OOP značně omezováno právo navrhovatelů nakládat s věcí, neboť změna územního plánu neznamena automatickou změnu stávajícího využití území. Až do doby skutečné realizace vymezených prvků ÚSES mohou být pozemky dotčené změnou užívány v souladu s jejich dosavadním charakterem (tedy i k zemědělskému obhospodařování). Kromě toho se skutečná realizace vymezených prvků ÚSES uskuteční v dohodě s vlastníky dotčených pozemků, což plyne z § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
20. S tvrzením navrhovatelů, že napadené OOP stanovuje v případě nezastavěného území zásady zahrnující mimo jiné nepřípustnost umístování staveb a zařízení určených pro zemědělskou výrobu a skladování a nepřípustnost umístování pevných oplocení se základy, odpůrkyně nesouhlasí. Části pozemků dotčené ÚSES vymezeným v napadeném OOP jsou nezastavitelné, což plyne z platných právních předpisů. V případech, že pozemky nejsou zařazeny do vymezeného ÚSES, a jedná-li se o zemědělské plochy, platí regulace, jež dle odpůrkyně ve značném rozsahu zachovává možnost umísťovat stavby. V tomto ohledu odpůrkyně cituje přípustné a nepřípustné využití zemědělských ploch (NZ) ve znění napadeného OOP. Odpůrkyně rozporuje také názor, že v důsledku umístění biokoridoru LBK3 a interakčního prvku IP3 nebudou navrhovatelé moci využívat pozemek p. č. X jako kvalitní ornou půdu, a dodává, že jen malá část tohoto pozemku je vymezena pro účely ÚSES. Zbývající část může sloužit svému dosavadnímu účelu. Argumentaci navrhovatelů o znehodnocení pozemku odpůrkyně označuje za nekonkrétní a nepodloženou domněnku.
21. Odpůrkyně zpochybňuje též to, že by navrhovatelé mohli mít legitimní očekávání v trvalé zemědělské využívání celého pozemku p. č. X. Navrhovatelé totiž již jednou podali návrh na zrušení opatření obecné povahy dotýkajícího se tohoto pozemku, v němž byl pozemek vymezen totožně jako v napadeném OOP. Navrhovatelé tak s ohledem na přetrvávající důvody pro vymezení prvků ÚSES na pozemku p. č. X mohli předpokládat, že shodné vymezení bude součástí příštích změn územního plánu. Naopak navrhovatelé nemohli předpokládat, že pro jejich nesouhlas budou prvky ÚSES přemístěny na jiný pozemek, kde k tomu není důvod.
22. Ke koridorům DK1 a DK2 odpůrkyně uvádí, že jsou vymezeny pro umístění pěších a cyklistických komunikací a jsou šetrně vedeny podél existujících silnic, a to nejkratším možným způsobem. Interakční prvky IP3 a IP4 plní funkci krajinnotvornou i ekologickou (odhlučnění) a v jejich rámci je navrženo vybudování protihlukového zemního valu – veřejně prospěšné stavby VVD6 navržené tak, aby byla souběžně s dálnicí. Z povahy věci

je zřejmé, že jiné umístění než to, které je navrženo v napadeném OOP, nepřipadalo v úvahu. Veškeré návrhy jsou dle odpůrkyně zaznamenány v textové části napadeného OOP a zakresleny v grafické části. Parcelní čísla dotčených pozemků nejsou v textové části napadeného OOP uvedena, neboť povinnost uvádět parcelní čísla je stanovena jen pro případy vymezení předkupního práva. Koridory DK1 a DK2 byly zařazeny do kategorie veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury za účelem zajištění bezpečnosti chodců a cyklistů. Umístěny byly s ohledem na stávající vzrostlé stromy, vodní plochy a chráněná území, což je v odůvodnění napadeného OOP uvedeno. Oprávnění zařadit tyto koridory mezi veřejně prospěšné stavby plyne z § 2 odst. 1 písm. k) a l) stavebního zákona. Skutečnost, že vlastnické právo navrhovatelů k pozemkům lze v důsledku vymezení veřejně prospěšné stavby snadněji omezit či odejmout, je v souladu s právem. Tento následek nicméně může nastat jen v odůvodněných případech při naplnění zákonných předpokladů a proti případnému omezení vlastnického práva či vyvlastnění se navrhovatelé budou moci bránit v příslušném řízení. Argumentace navrhovatelů je tedy předčasná a irelevantní. Totéž platí ve vztahu k předkupnímu právu, které se navíc napadeným OOP nezřizuje. Interakční prvek IP14 není zařazen do kategorie veřejně prospěšných opatření, jak tvrdí navrhovatelé. Tento prvek není v napadeném OOP nově vymezen, ale je veden jako funkční stav, který nevyžaduje změnu využití území. Zpracovatel byl při zpracování změny územního plánu povinen respektovat vnitřní provázanost s původní dokumentací a neměnit její obsahovou strukturu. Změna byla pořizována ve vztahu k územnímu plánu, v jehož textové části byla o interakčních prvcích pouze obecná zmínka. U nově vymezovaných interakčních prvků s vlivem na změnu v dosavadním využití pozemků byl v textu proveden jejich výčet. Interakční prvek IP14 přitom nevyžadoval změnu v dosavadním využití pozemku, a tak není v textu výrokové části napadeného OOP zmíněn. V grafické části je tento prvek zakreslen zelenou barvou jako prvek ÚSES ve stavu.

23. Odpůrkyně je s ohledem na shora uvedené přesvědčena o tom, že byla splněna podmínka rozumného uspořádání společenských vztahů, rovnováhy soukromých a veřejných zájmů, ostatní podmínky legálních a legitimních zásahů do vlastnického práva prostřednictvím změny územního plánu i kritérium potřeby. K tvrzení navrhovatelů, že biokoridory končí na katastrální hranici obce, odpůrkyně konstatuje, že právní předpisy jí umožňují pořizovat územně plánovací dokumentaci a vymezovat prvky ÚSES jen na správním území obce, což však nespovídá o tom, že by vymezení prvků dle napadeného OOP postrádalo logickou návaznost. Odkaz navrhovatelů na plán ÚSES odpůrkyně pokládá za irelevantní, neboť se nejedná o závazný dokument, nýbrž o územně plánovací podklad.
24. K odkazu na rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 19/2013-218 odpůrkyně dodává, že v něm bylo přezkoumáváno jiné opatření obecné povahy, a sice územní plán odpůrkyně č. 1/2013. Závěry rozsudku nelze bez dalšího aplikovat na napadené OOP. Mimoto odpůrkyně závěry rozsudku při přípravě napadeného OOP řádně reflektovala a zajistila, aby napadené OOP a veškerá související dokumentace nevykazovaly pochybení či nedostatky vytýkané odpůrkyni v citovaném rozsudku. Také s námitkou navrhovatelů týkající se údajného nerespektování závěrů rozsudku ohledně rozpornosti plánu ÚSES se odpůrkyně řádně a dostatečně vypořádala.
25. Odpůrkyně tedy má za to, že navrhovatelé nebyli napadeným OOP nezákonně zkráceni na svých právech. Tvrzení navrhovatelů, že zásah do jejich práv by byl mírnější, kdyby jim odpůrkyně nabídla směnu jejich pozemků za obecní pozemky, odpůrkyně oponuje

tím, že vhodnými pozemky ke směně nedisponovala. Právní předpisy jí nadto neukládaly povinnost nabídnout dotčeným osobám pozemky ke směně. Ke směně pozemků by bylo možné přistoupit až v okamžiku skutečné realizace jednotlivých záměrů plynoucích z napadeného OOP.

III. Replika navrhovatelů

26. Navrhovatelé v replice rozporují tvrzení odpůrkyně, podle které je jejich snahou zachovat si možnost prodat pozemky za účelem průmyslové výstavby, a označují takové tvrzení za spekulativní. Navrhovatelé rovněž nesouhlasí s tím, že zájmy občanů obce jsou v souladu s veřejným zájmem, a poukazují na to, že předchozí řízení o vydání územního plánu probíhalo za účasti mnoha obyvatel a vlastníků pozemků na území obce, kteří uplatňovali proti územnímu plánu námitky a připomínky. Stejně tomu bylo i při přijímání napadeného OOP. Námitky dotčených vlastníků však nebyly při přijímání územního plánu a jeho změny č. 1 zohledněny. Navrhovatelé také tvrdí, že v průběhu přijímání napadeného OOP vyjadřovali nesouhlas s tím, aby se změna územního plánu dotkla jejich vlastnického práva, a žádali, aby byly zachovány druhy a způsoby stávajícího využití pozemků. Proto nepovažují tvrzení odpůrkyně o jejich pasivitě za relevantní. Plán ÚSES je dle mínění navrhovatelů využíván jako zásadní podklad napadeného OOP. K ochraně legitimního očekávání navrhovatelé podotýkají, že s ohledem na závěry rozsudku č. j. 50 A 19/2013-218 nemohli očekávat, že shodné vymezení prvků ÚSES bude součástí příštích změn územního plánu. Navrhovatelé rovněž nesouhlasí s tím, že je jejich argumentace týkající se vyvlastnění a omezení vlastnického práva předčasná. Naopak mají za to, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy je adekvátním prostředkem obrany. V neposlední řadě navrhovatelé rozporují tvrzení odpůrkyně o tom, že napadené OOP nemá za následek automatickou změnu stávajícího využití území a že do doby skutečné realizace vymezených prvků ÚSES lze pozemky užívat v souladu s jejich dosavadním charakterem. Časový odklad či podmíněnost skutečné realizace vymezených prvků ÚSES totiž nic nemění na tom, že napadené OOP je závazným správním aktem, jímž se musí jeho adresáti ode dne účinnosti řídit. Navrhovatelé také opakují, že napadené OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, zásah do jejich vlastnických práv nebyl nejšetrnějším z možných způsobů a že napadené OOP nesplňuje požadavek proporcionality.
27. Navrhovatelé dodávají, že primárním účelem biokoridorů je propojit biocentra a umožnit migraci organismů. Tato funkce ovšem není v případě biokoridoru LBK3 naplněna, neboť tento biokoridor je přerušen rychlostní komunikací R6 Praha – Karlovy Vary. Migrace organismů není zajištěna, neboť tomu brání frekventovaná, víceprúdová komunikace. Odpůrkyně míní tento problém řešit zřízením tzv. ekoduktu, což však bylo ze strany Ředitelství silnic a dálnic České republiky i Ministerstva dopravy vyhodnoceno jako neefektivní. Zřízení biokoridoru se navrhovatelům jeví jako nadbytečné a odporující principu proporcionality. Nadbytečnost byla seznána i Ing. M. M., zpracovatelkou plánu ÚSES, projektu ÚSES a vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Nájem pozemku p. č. X navrhovatelé dokládají nájemní smlouvou uzavřenou s Hospodářským družstvem v Unhošti a dodávají, že se tato smlouva dotýká také pozemků p. č. X a p. č. X.

IV. Duplika odpůrkyně

28. Na podporu svého tvrzení, že podání návrhu na zrušení části napadeného OOP je motivováno snahou zachovat možnost realizace developerské výstavby průmyslových zón,

logistických center, velkých skladů či obdobných budov na pozemcích nacházejících se v okolí dálnice D6, odpůrkyně v duplice uvádí, že navrhovatelé v minulosti převedli pozemek p. č. X v katastrálním území Hostouň u Prahy společnosti L. Q. s. r. o. Tato společnost, jejímž předmětem podnikání je pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor, je ovládána lucemburskou společností a má vazby na jinou českou společnost ovládanou společností se sídlem na Maltě. Z toho odpůrkyně dovozuje, že v okolí dálnice D6 působí společnosti ovládané společnostmi se sídlem v Lucemburském velkovévodství či Maltské republice, které mají zájem koupit pozemky a realizovat developerskou výstavbu. Navrhovatelé s takovými společnostmi v minulosti spolupracovali a dle mínění odpůrkyně s nimi spolupracují i nyní. Obava odpůrkyně z výstavby, jež by mohla mít za následek zhoršení životního prostředí, tedy je důvodná.

V. Posouzení návrhu krajským soudem

29. Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Mezi tyto podmínky patří především existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace žalobního návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34).
30. Změna územního plánu se v souladu s § 55 ve spojení s § 43 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „správní řád“). Napadené OOP bylo vydáno dne 16. 7. 2018 a dne 20. 8. 2018 bylo vyhlášeno odpůrkyní vyvěšením na úřední desce; účinnosti nabylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu dne 4. 9. 2018. O existenci napadeného OOP tedy nejsou žádné pochybnosti. Navrhovatelé, jak soud ověřil z katastru nemovitostí, jsou spoluvlastníky každý ideální jedné třetiny pozemků p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území Braškov, přičemž přinejmenším prvních tří z těchto vyjmenovaných pozemků se dotýkají změny vymezené v napadeném OOP. Ve vztahu k pozemku p. č. X odpůrkyně na rozdíl od navrhovatelů tvrdí, že sporný interakční prvek IP14 byl založen již dříve a napadené OOP jej pouze vede jako funkční stav. I kdyby bylo tvrzení odpůrkyně správné, neměnilo by to nic na tom, že navrhovatelé jsou podle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení části napadeného OOP, neboť tvrdí, že je napadené OOP zkracuje na jejich právech. Třetí podmínkou projednatelnosti je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Protože navrhovatelé požadují zrušení konkrétně vymezených částí napadeného OOP, dotýkajících se jejich pozemků, lze návrh projednat. Návrh byl také podán včas na počátku běhu jednoroční lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
31. Soud z důvodů uvedených v části D) odůvodnění tohoto rozsudku zrušil část napadeného OOP pro nepřezkoumatelnost podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za této situace nebylo třeba nařizovat ve věci jednání.
32. Soud v dané věci nepovažoval za potřebné provádět dokazování listinami navrženými k důkazu ú
33. častníky řízení. Drtivá většina takto označovaných listin je totiž součástí předloženého správního spisu (dokumentace přijetí napadeného OOP zahrnující i dokumenty týkající se ÚSES), jímž se dokazování neprovádí, nebo se jedná o veřejně přístupné dokumenty, s nimiž jsou obě strany sporu dobře seznámeny a jejichž existence je mezi nimi nesporná

(územní plán odpůrkyně zčásti zrušený k předchozímu návrhu navrhovatelů zdejším soudem a nyní doplněný napadeným OOP, přístupný na webové adrese <https://www.braskov.cz/obecni-urad/povinne-informace/uzemni-plan/>, usnesení zastupitelstva odpůrkyně předložená navrhovateli a přístupná na <https://www.braskov.cz/obecni-urad/zapisy-a-usneseni/arch-usn-zast-do-2015/>, údaje katastru nemovitostí o vlastnictví dotčených pozemků navrhovateli), anebo jde o listiny veřejně dostupné a soudu známé z jeho úřední činnosti (rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 50 A 19/2013-218, metodika MŽP dostupná též na www.uses.cz/1.4-metodika/). Další důkazní návrhy pak považoval soud pro své rozhodnutí za nepodstatné (např. letecké mapy dokumentující vývoj území v sousedních obcích podél dálnice D6, údaje o prodeji části pozemku navrhovatelů mimo území odpůrkyně a o identitě jeho kupujících a vybudovaném záměru, nájemní smlouva k dotčeným pozemkům včetně dodatku apod.).

A) Rozsah přezkumu napadeného OOP

34. Na úvod lze připomenout, že podle dřívější judikatury vycházející ze znění s. ř. s. účinného do 31. 12. 2011, které nezakotvovalo zásadu vázanosti právními důvody návrhu, aplikoval soud vždy kompletní algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu. Tento algoritmus soudního přezkumu spočíval v pěti krocích: za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). S účinností od 1. 1. 2012 však došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Podle stávající právní úpravy je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), což ve svém důsledku znamená, že soud bude aplikovat všechny kroky algoritmu pouze tehdy, pokud je navrhovatel všechny zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
35. Současně je třeba zohlednit závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, týkajícího se procesní pasivity navrhovatele během procesu přijímání opatření obecné povahy. Rozšířený senát v tomto usnesení konstatoval, že v případě prvních dvou kroků algoritmu – pravomoci a působnosti správního orgánu – je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. U zbývajících tří kroků algoritmu nelze podle rozšířeného senátu stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námítky a výsledkem řízení před soudem, nýbrž tato skutečnost a její důvody musí být hodnoceny přísně podle okolností konkrétní věci. Podstatná je pak úvaha vyjádřená v bodě 32 citovaného usnesení, která zní: „pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních

důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura)“.

36. Navazující judikatura upřesnila, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Takové závažné důvody může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy je hodnotí z hlediska jeho zákonnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Ve vztahu k pátému kroku algoritmu přezkumu judikatura dospěla k poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“
37. Procesní pasivita navrhovatele nicméně nemá *a priori* za následek neúspěch návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ale může ovlivnit a zpravidla také významně ovlivní posouzení opodstatněnosti uplatněné věcné argumentace, kterou navrhovatel brojí proti opatření obecné povahy. V rámci posuzování opodstatněnosti jednotlivých návrhových bodů soud musí posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55). Obecně však platí, že pokud navrhovatel nevznese při projednávání opatření obecné povahy žádné výhrady k přiměřenosti regulace ve vztahu k jeho pozemku, přestože tak mohl učinit, a odpůrce se proto k přiměřenosti řešení nevyjádřil, není soud oprávněn se výtkami navrhovatele, uplatněnými poprvé až v návrhu, zabývat a návrh bude neúspěšný (z poslední doby srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017-60, nebo ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39).
38. V právě souzené věci navrhovatelé během procesu přijímání napadeného OOP uplatnili ve dnech 20. 2. 2017 a 22. 11. 2017 písemné připomínky a dne 23. 4. 2018 písemné námitky. V připomínkách ze dne 20. 2. 2017, jimiž reagovali na návrh zadání změny č. 1 územního plánu, uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemků p. č. X a p. č. X v katastrálním

území Braškov, upozorňovali na to, že zastupitelstvo odpůrkyně nerozhodlo o tom, že pořizovatelem změny č. 1 územního plánu bude Obecní úřad Braškov, a kritizovali nepřehlednost přijímaných usnesení zastupitelstva odpůrkyně. Samotný návrh zadání změny č. 1 označovali za nedostatečně odůvodněný a zdůrazňovali, že si nepřejí, aby jejich pozemky byly změnou jakkoliv dotčeny, zejména aby na nich byly plánovány jakékoli stavby, biokoridory, odhlučňovací či odprašovací valy či jiné úpravy nebo aby byl měněn druh pozemků a jejich využití, přičemž konkrétně zmiňovali biokoridor LBK3 a interakční prvek P3.

39. V připomínkách doručených Obecnímu úřadu Braškov dne 22. 11. 2017, jimiž navrhovatelé reagovali na návrh změny č. 1 územního plánu, se označili za spoluvlastníky pozemku p. č. X v katastrálním území Braškov. Navrhovatelé svými připomínkami mířili výlučně proti vymezení biokoridoru LBK3 a interakčního prvku IP3 zasahujícím na jejich pozemek p. č. 109/22, přičemž poukazovali na nesrozumitelnost a neurčitost návrhu, kterou spatřovali v tom, že nebylo jednoznačně seznatelné, v jakém rozsahu má dojít k založení prvků lokálního ÚSES na jejich pozemku (v tomto kontextu připomínali také závěry rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 19/2013-218). Rovněž v námitkách doručených Obecnímu úřadu Braškov dne 23. 4. 2018 se navrhovatelé označili za spoluvlastníky pozemku p. č. X, brojili proti vymezení biokoridoru LBK3 a interakčního prvku IP3 na tomto pozemku a shodně jako v předcházejících připomínkách poukazovali na nejednoznačné vymezení rozsahu, v jakém má dojít k založení prvků lokálního ÚSES na jejich pozemku p. č. X, a dovolávali se respektování rozsudku č. j. 50 A 19/2013-218.
40. Třebaže je pravdou, že navrhovatelé nebyli v procesu přijímání napadeného OOP zcela pasivní a určité připomínky a námitky uplatnili, pro soudní přezkum je podstatné, zda jimi vznášené výtky korespondují s těmi, které uplatňují nyní v návrhu zaslaném soudu. Při porovnání obsahu připomínek a námitek s návrhovými důvody přitom soud dospívá k závěru, že převážnou část výtek navrhovatelé uplatňují poprvé až před soudem, což soud musí při posuzování důvodnosti návrhových bodů zohlednit v intencích shora citované judikatury.
41. Soud se může plně zabývat námitkou týkající zmatečnosti usnesení zastupitelstva obce Braškov o otázce pořizovatele změny č. 1 územního plánu, neboť ta má svůj předobraz v navrhovateli vznesené připomínce. Stejně tak soudu nic nebrání v tom, aby se zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného OOP a plánu ÚSES stran vymezení dotčení pozemků navrhovatelů prvky LBK3 a IP3, neboť i na ni navrhovatelé v procesu přijímání napadeného OOP poukazovali. Nedostatečné posouzení námitek vznesených během projednávání napadeného OOP mohli navrhovatelé z povahy věci poprvé tvrdit až v návrhu podaném soudu, a proto ani při posouzení důvodnosti této výhrady není soud jakkoli limitován.
42. Co se týče problematiky rozsahu, v jakém mají interakční prvek IP14, dopravní koridory DK1 a DK2 a protihlukový val VVD5 zasahovat na pozemky navrhovatelů, navrhovatelé během přijímání změny č. 1 územního plánu žádnou výtku tohoto typu neuplatnili. Protože tento návrhový bod lze podřadit pod třetí krok algoritmu přezkumu, bude soud v případě, že shledá vady napadeného OOP, brát v potaz pasivitu navrhovatelů.
43. K proporcionalitě napadeného OOP navrhovatelé během jeho přijímání neuváděli nic konkrétního, pouze v připomínkách proti návrhu zadání změny č. 1 obecně uváděli, že si nepřejí, aby jejich pozemky byly jakkoli dotčeny. Na rozdíl od toho, co nyní tvrdí

v návrhu, navrhovatelé vůbec neargumentovali tím, že pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. X pronajímají Hospodářskému družstvu v Unhošti, nezpochybňovali potřebnost a účelnost biokoridoru LBK3 a navazujícího ekoduktu, nezmiňovali, že existující pás zeleně podél pozemku p. č. X plní funkci biokoridoru a je dostačující, nepožadovali směnu pozemků ani nezmiňovali obavu z budoucího vyvlastnění pozemků. Navrhovatelé tedy nezavdali důvod k tomu, aby odpůrkyně konkrétně ve vztahu k pozemkům navrhovatelů provedla odbornou úvahu stran vážení veřejných a soukromých zájmů, a proto ani soud nemůže takovou úvahu v tomto rozsudku rozvíjet.

44. Na základě těchto východisek soud přistoupil k posouzení důvodnosti jednotlivých návrhových bodů.

B) Zmatečnost usnesení zastupitelstva odpůrkyně

45. Zastupitelstvo odpůrkyně na svém 10. zasedání konaném dne 22. 8. 2016 pod bodem 1 rozhodlo o pořízení změny územního plánu č. 1, pod bodem 2 pověřilo starostu odpůrkyně výkonem funkce určeného člena zastupitelstva, pod bodem 3 pověřilo starostu k podání žádosti o pořízení změny č. 1 územního plánu odpůrkyně a stanovilo, že pořizovatelem této změny bude Magistrát města Kladna, oddělení architektury, územního plánování a rozvoje města, a pod bodem 4 uložilo starostovi zpracování zadání změny č. 1 územního plánu.
46. Pod písm. d) usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 31. 10. 2016 přijatého na 11. zasedání bylo rozhodnuto o revokaci shora uvedeného usnesení z 10. zasedání v rozsahu jeho bodu 1 a současně byl starosta odpůrkyně pověřen k podání žádosti zpracovateli změny č. 1 územního plánu. Nově bylo stanoveno, že pořizovatelem změny č. 1 územního plánu bude obec Braškov (tj. odpůrkyně) prostřednictvím společnosti E. s. r. o.
47. Usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 19. 12. 2016 přijatého na 12. zasedání byla pod písm. d) bodem 1 revokována revokace učiněná v písm. d) usnesení ze dne 31. 10. 2016 a současně byl pod písm. d) bodem 2 revokován i bod 3 usnesení ze dne 22. 8. 2016 s tím, že se mění pouze pořizovatel na Obecní úřad Braškov.
48. Dne 16. 1. 2017 přijalo zastupitelstvo odpůrkyně na svém 13. zasedání další usnesení. Jím nejprve pod písm. a) vzalo na vědomí důvodovou zprávu k návrhu tohoto usnesení. Pod písm. b) zastupitelstvo zrušilo některé části usnesení ze dne 19. 12. 2016, a to mimo jiné písm. d) body 1 a 2. Pod písm. c) jmenovalo starostu odpůrkyně zastupitelem pro spolupráci s pořizovatelem. Pod písm. d) rozhodlo o pořízení změny č. 1 územního plánu odpůrkyně. V tomto usnesení ze dne 16. 1. 2017 přitom zastupitelstvo neurčilo, kdo bude pořizovatelem změny č. 1 územního plánu. Podle důvodové zprávy k návrhu usnesení, jež bylo přijato dne 16. 1. 2017, byl původní pořizovatel změny č. 1 (tj. Magistrát města Kladna) zaneprázdněn, a proto byl zastupitelstvu dne 31. 10. 2016 předložen návrh na revokaci původního usnesení s cílem změnit pořizovatele. Revokace však byla provedena chybně, neboť byl z usnesení ze dne 22. 8. 2016 revokován celý bod 1. Proto byla provedena náprava. Samotný průběh pořizování změny č. 1 nicméně byl provázen řadou chybných rozhodnutí a usnesení. Aby nemohlo dojít k následnému zpochybňování procesního postupu při pořízení změny č. 1, byl zastupitelstvu dne 16. 1. 2017 předložen nový návrh, v důsledku jehož přijetí má dle důvodové zprávy dojít k ukončení dosavadních prací a k zahájení nových prací na změně č. 1 územního plánu.

49. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu mají zastupitelstva obce právo revokovat svá usnesení, avšak nesmí tak činit tehdy, pokud by se jejich postup dostal do rozporu se správním řádem či stavebním zákonem. Právo revokovat své usnesení proto zastupitelstvo nesmí využít ve vztahu k usnesení, jímž byl vydán územní plán nebo jeho změna, neboť ke změně územního plánu či jeho změny může dojít pouze vydáním nového opatření obecné povahy (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2018, č. j. 7 As 261/2018-93).
50. Zastupitelstvo odpůrkyně shora uvedené pravidlo neporušilo, neboť revokovalo svá usnesení týkající se pořízení změny č. 1 územního plánu, nikoli usnesení, jimiž bylo opatření obecné povahy vydáno. S navrhovatelem nicméně lze souhlasit v tom, že rozhodování zastupitelstva odpůrkyně o pořízení změny č. 1 územního plánu bylo z důvodu mnoha revokací a revokací nepřehledné. Po prostudování jednotlivých usnesení však soud nesdílí názor, že o pořizovateli změny č. 1 nebylo rozhodnuto.
51. Podle usnesení ze dne 22. 8. 2016 měl být pořizovatelem změny č. 1 Magistrát města Kladna, což bylo pozdějším usnesením ze dne 31. 10. 2016 změněno tak, že pořizovatelem bude odpůrkyně prostřednictvím společnosti Ecodis s. r. o. Usnesením ze dne 19. 12. 2016 bylo zrušeno rozhodnutí o odpůrkyni jako pořizovateli a pořizovatelem byl určen Obecní úřad Braškov. V důsledku toho, že usnesením ze dne 16. 1. 2017 došlo ke zrušení písm. d) bodů 1 a 2 usnesení ze dne 19. 12. 2016, „oživilo“ rozhodnutí zastupitelstva odpůrkyně z 11. zasedání, podle něhož má být pořizovatelem změny č. 1 odpůrkyně prostřednictvím společnosti E. s. r. o., a současně tímž usnesením ze dne 16. 1. 2017 bylo zrušeno rozhodnutí o tom, že pořizovatelem bude Obecní úřad Braškov. Po všech revokačních usneseních tak zůstalo v platnosti rozhodnutí, že pořizovatelem změny č. 1 bude odpůrkyně, tj. obec Braškov prostřednictvím společnosti E. s. r. o. Na tom nic nemění skutečnost, že podle důvodové zprávy k usnesení ze dne 16. 1. 2017 mělo tímto usnesením dojít k ukončení dosavadních prací a k novému zahájení prací na změně č. 1, neboť nic takového z usnesení ze dne 16. 1. 2017 neplyne, a tak je třeba vycházet ze stavu, který vyplývá z ustanovení všech relevantních usnesení zastupitelstva odpůrkyně čtených ve vzájemné souvislosti.
52. Ze správního spisu je zřejmé, že v průběhu pořizování změny č. 1 nebyla skutečnost, že dle zastupitelstvem schváleného stavu měla být pořizovatelem odpůrkyně prostřednictvím společnosti E. s. r. o. fakticky respektována, neboť již podle návrhu zadání změny č. 1 či dle oznámení o zahájení projednávání návrhu zadání změny č. 1 z ledna 2017 je pořizovatelem Obecní úřad Braškov. Navrhovatelé ve svých připomínkách k návrhu zadání změny č. 1 vyslovili názor, že o pořizovateli změny č. 1 nebylo zastupitelstvem odpůrkyně rozhodnuto, načež na tuto připomínku bylo ve zprávě o vyhodnocení připomínek, požadavků a podnětů z března 2017 reagováno tak, že předchozí postup pořizování změny č. 1 byl naprosto nepřehledný, a proto bylo přijato usnesení ze dne 16. 1. 2017, které dřívější nedostatky zhojilo. V téže zprávě, kterou zastupitelstvo na svém 14. zasedání usnesením ze dne 11. 4. 2017 vzalo na vědomí, se přitom v úvodu konstatuje, že zastupitelstvo dne 16. 1. 2017 rozhodlo, že pořizovatelem změny č. 1 bude Obecní úřad Braškov (ačkoliv to, jak plyne ze zjištění soudu, nebylo pravdou).
53. Ze správního spisu je tedy zjevné, že zastupitelstvo odpůrkyně bylo přesvědčeno o tom, že pořizovatelem změny č. 1 měl být Obecní úřad Braškov a tohoto pořizovatele svým postupem opakovaně implicitně schválilo. To je patrné zejména z toho, že zastupitelstvo odpůrkyně bralo na vědomí či schvalovalo dokumenty, v nichž bylo konstatováno,

že pořizovatelem změny č. 1 je Obecní úřad Braškov. Takovými dokumenty byly vedle zprávy o vyhodnocení připomínek, požadavků a podnětů z března 2017 zejména návrh zadání změny č. 1 z března 2017 i samotné napadené OOP. Ačkoliv tedy v procesu pořizování změny č. 1 územního plánu odpůrkyně došlo k procesnímu pochybení, toto pochybení bylo faktickými kroky zastupitelstva zhojeno. Navíc je nutno zmínit, že mezi samotnou obcí a jejím obecním úřadem není natolik podstatný rozdíl, aby jejich záměna měla z hlediska materiálního obsahu napadeného OOP nějaký dopad. V době, kdy podali proti návrhu změny č. 1 písemné námítky, bylo také navrhovatelům známo, kým byl návrh pořízen, což je vysledovatelné z toho, že v hlavičce i v textu svých námitek označili za pořizovatele Obecní úřad Braškov, tedy subjekt, který návrh i výsledné napadené OOP skutečně pořídil. Protože navrhovatelé netvrdí, že byli zkráceni na svých právech tím, že napadené OOP vydal jiný subjekt, než ten, o němž bylo formálním postupem rozhodnuto jako o pořizovateli změny č. 1, a ani ze správního spisu neplyne, že by navrhovatelé byli v důsledku toho jakkoli zkráceni na svých právech, neshledal soud tento bod důvodným.

C) Lokální biokoridor LBK 3 a interakční prvek IP3

54. Navrhovatelé ve vztahu k lokálnímu biokoridoru LBK 3 a interakčnímu prvku IP3 v první řadě namítají, že napadené OOP nesrozumitelně stanovuje, v jakém rozsahu a jakým způsobem má dojít k dotčení pozemků navrhovatelů. Tato výtka však není důvodná. Napadené OOP ve výroku pod písm. e) („*Koncepce uspořádání krajiny*“), bodem 2 („*Územní systém ekologické stability – ÚSES*“) uvádí, že biokoridor LBK 3 „*Dubina – Kožová hora*“ je funkční v části od Dubiny po katastrální území Velká Dobrá a také v lesním porostu Horká, na orné půdě je nutno biokoridor nově založit. Mezi nově navržené interakční prvky patří zejména doplnění izolačního pásu zeleně podél dálnice D6 po celé délce v rámci katastrálního území Braškova (IP3 a IP4). V tomtéž výroku napadeného OOP jsou stanoveny podmínky pro využití ploch zahrnutých do ÚSES a je zde uvedeno, že navržené prvky ÚSES jsou graficky znázorněny v hlavním výkrese (B). V hlavním výkrese je zelenou barvou, vymezující přírodní plochy, vyznačen biokoridor LBK 3 i interakční prvek IP3. Hranice obou těchto prvků ÚSES i jejich konkrétní vedení přes pozemek navrhovatelů p. č. X v katastrálním území Braškov jsou z výkresu jednoznačně seznatelné. Zatímco interakční prvek IP3 byl vymezen podél dálnice D6, lokální biokoridor LBK 3 povede při východní straně pozemku navrhovatelů tak, že tyto prvky ÚSES nebudou zabírat celý pozemek navrhovatelů. Nedomčena zůstane trojúhelníková výseč pozemku.
55. S tvrzením navrhovatelů, že odpůrkyně nedostatečně vypořádala námitku navrhovatelů týkající se biokoridoru LBK 3, soud rovněž nesouhlasí. V tomto kontextu lze nejprve připomenout, že změna územního plánu jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění odráží nejen odborné požadavky, ale též požadavky politické povahy. Oproti tomu rozhodnutí o námitkách je formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva. Povaha námitek umožňuje podateli individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též o takových námitkách individualizovaně rozhodnout (přiměřeně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je

tak třeba klást stejné požadavky jako na typická správní rozhodnutí, tedy z něj musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).

56. Navrhovatelé namítali nesrozumitelnost návrhu změny č. 1 územního plánu nejprve v připomínkách doručených dne 22. 11. 2017, kdy upozorňovali na to, že na straně 7 textové části návrhu změny č. 1 bylo uvedeno, že se u LBK a LBC vyjímají konkrétní čísla pozemků (včetně pozemku p. č. X) vymezených v grafické části, neboť vymezené prvky nezabírají vždy celé pozemky, a na straně 46 textové části návrhu nebyl u biokoridoru LBK 3 uveden pozemek p. č. X, přestože bylo z výkresů zřejmé, že LBK 3 i IP3 mají na tento pozemek zasahovat. V námitkách doručených dne 23. 4. 2018 pak poukazovali na nesoulad strany 7 návrhu změny č. 1, v níž bylo opět uvedeno, že se z textové části vyjímají konkrétní čísla pozemků, a grafické části, z níž plynulo, že pozemek navrhovatelů bude změnou dotčen. Navrhovatelé uváděli, že v důsledku nesrozumitelnosti nejsou schopni seznat, jaká jejich práva a v jakém rozsahu jsou dotčena, a poukazovali také na závěry rozsudku zdejšího soudu č. j. 50 A 19/2013-218, jehož respektování se dožadovali. Odpůrkyně pak v odůvodnění napadeného OOP uvedla, že připomínce navrhovatelů bylo vyhověno, a proto byla dokumentace upravena tak, aby o provedených změnách ÚSES nezakládala pochybnosti, parcelní čísla byla vypuštěna, neboť dle platné právní úpravy je třeba v textové části uvádět konkrétní parcelní čísla, jen má-li být zřízeno předkupní právo, což není tento případ, a to, v jakém konkrétním rozsahu mají být dotčena práva navrhovatelů, je patrné z grafické části. Odpůrkyně reagovala také na závěry rozsudku č. j. 50 A 19/2013-218, přičemž v zásadě konstatovala, že automatické převzetí nesrozumitelného plánu ÚSES, k němuž přistoupila při přijímání územního plánu, mělo za následek částečnou nesrozumitelnost územního plánu, a proto nyní v napadeném OOP prvky ÚSES řádně vymezila sama.
57. Soud prostřednictvím webové stránky <https://www.braskov.cz/obecni-urad/povinne-informace/uzemni-plan/> ověřil, že odůvodnění návrhu změny č. 1 územního plánu ze září 2017, na něž navrhovatelé reagovali svými připomínkami z listopadu 2017, skutečně na straně 46 obsahovalo tabulku, v níž byla uvedena parcelní čísla pozemků dotčených biokoridorem LBK 3, přičemž pozemek p. č. X mezi nimi nebyl, přestože z hlavního výkresu plynul opak. Odpůrkyně ovšem tuto nesrovnalost odstranila, a tak návrh změny č. 1 z února 2018, na něž navrhovatelé reagovali námitkami z března 2018, již tabulku způsobující nesrozumitelnost neobsahoval. Současně byla z tohoto návrhu – stejně jako ze schválené textové části napadeného OOP – vypuštěna ve výroku e) bodu 2 pasáž o tom, které konkrétní pozemky budou dotčeny biokoridorem LBK 3, a odkázáno bylo v tomto ohledu zcela na hlavní výkres grafické části, z něhož, jak již bylo výše vysvětleno, je rozsah dotčení pozemku p. č. X seznatelný. Nejen napadené OOP (jehož textová část není v rozporu s grafickou částí, na niž odkazuje), ale i reakce odpůrkyně na námitku navrhovatelů je tak při znalosti obsahu připomínky a změn provedených v návrhu srozumitelná.
58. Navrhovatelé považují vypořádání jejich námitek za nedostatečné také proto, že odpůrkyně neuvedla, proč je nezbytné zasahovat do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků, co takový zásah ospravedlňuje, jaké zájmy mají být zřízením lokálního ÚSES chráněny nebo proč nechala zpracovat plán ÚSES. Tato výtku rovněž není důvodná. Navrhovatelé totiž v průběhu přijímání napadeného OOP nevznegli žádnou námitku,

v reakci na niž by odpůrkyně byla povinna rozvíjet úvahy, které navrhovatelé v odůvodnění rozhodnutí o námitkách postrádají.

59. Nepodáním námitek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným OOP se navrhovatelé zbavili možnosti, aby správní orgán individuálně ve vztahu k jejich pozemku vážil veřejný zájem, jenž odůvodňoval vymezení prvků lokálního ÚSES, se soukromými zájmy navrhovatelů. Navrhovatelům přitom v uplatnění námitky nepřiměřenosti nic nebránilo, jelikož již z návrhu změny č. 1 z února 2018 bylo dotčení pozemku p. č. X zjevné. Nedali-li však navrhovatelé odpůrkyni dostatečně konkretizovanou námitkou důvod zabývat se detailně a konkrétně přiměřeností vymezení biokoridoru LBK 3 či interakčního prvku IP3, nemůže tak nyní činit ani správní soud (viz již výše zmiňované rozsudky č. j. 6 Ao 5/2011-43 nebo č. j. 10 As 33/2018-39). Závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, v níž je popsán princip proporcionality a z níž navrhovatelé citují, pak sice nadále jsou platné, nicméně navrhovatelům nemohou v této věci prospět. Jedná se totiž o obecné pasáže popisující, na co má soud dbát, *jestliže* se při svém přezkumu dostane do fáze hodnocení přiměřenosti územního plánu (resp. jeho změny). Pokud se soud do této fáze nedostane v důsledku pasivity navrhovatele v procesu přijímání opatření obecné povahy, popisovaný postup se neuplatní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 366/2017-60).
60. Obecně nicméně lze poznamenat, že v napadeném OOP jsou vysvětleny důvody vymezení lokálního biokoridoru LBK 3, neboť je v něm uvedeno, že biokoridor má propojovat lesní porosty situované v katastrálním území Braškov s regionálním biocentrem Kožová Hora s tím, že přes dálnici D6, která tvoří bariéru v krajině, má vést nově navržený ekodukt. Snaha o zajištění konektivity ÚSES pak vychází z aktuálního biologického průzkumu, který prokázal výskyt terestrických živočichů a návaznost adekvátních biotopů po obou stranách dálnice D6. Ve vztahu k interakčnímu prvku IP3 se v napadeném OOP uvádí, že doplňuje izolační pás zeleně podél dálnice D6 tak, že navazuje na již realizovaný interakční prvek IP2. Takové zdůvodnění přijatého řešení soud pokládá za dostatečně přesvědčivé a nezadávací důvod domnívat se, že odpůrkyně postupovala při vymezování ÚSES svévolně.
61. Názor navrhovatelů, že odpůrkyně nereflektovala názor zdejšího soudu vyslovený v rozsudku č. j. 50 A 19/2013-218, rovněž není správný. Soud rozsudkem č. j. 50 A 19/2013-218 zrušil část územního plánu odpůrkyně týkající se lokálního biokoridoru LBK 3 a interakčního prvku IP3 ve vztahu k pozemku navrhovatelů p. č. X v katastrálním území Braškov. Své rozhodnutí přitom postavil na tom, že proces přijímání plánu systému ekologické stability není zcela oddělený od procesu územního plánování. Podle § 2 odst. 3 věty první vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“) totiž platí, že plán systému ekologické stability je podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace a podle § 5 odst. 1 téže vyhlášky schvalují plán systému ekologické stability a projekt systému ekologické stability příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci. Z toho plyne, že až územní plán, do něhož je plán systému ekologické stability inkorporován, je konečným výstupem procesu vymezení systému ekologické stability. Protože případná pochybení při přijímání plánu systému ekologické stability nelze napadnout samostatně, je třeba považovat je za porušení zákonem stanoveného postupu pro přijímání územního plánu (soud v tomto ohledu vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze

dne 31. 3. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013-30, č. 2986/2014 Sb. NSS). Zdejší soud pak v rozebíraném rozsudku shledal, že plán ÚSES je rozporný v textové a grafické části. Zatímco grafická část plánu ÚSES vymezovala na pozemku navrhovatelů LBK 3 a IP3, textová část tak nečinila. Toto pochybení při tvorbě plánu ÚSES, jež soud s ohledem na shora citované závěry Nejvyššího správního soudu pokládal za pochybení při přijímání územního plánu odpůrkyně, se pak projevilo také v rozhodnutí o námitkách, v němž odpůrkyně vady plánu ÚSES nereflektovala a nevypořádala se s nimi.

62. Rozsudek č. j. 7 AOs 3/2013-30 ovšem nelze vykládat tak, že jakákoli pochybení při tvorbě nebo přijímání plánu systému ekologické stability jsou pochybeními, jež mají automaticky za následek porušení zákonem stanoveného postupu pro přijímání územního plánu (či jeho změny). Soud je přesvědčen o tom, že vady plánu či projektu systému ekologické stability ovlivní zákonnost územního plánu pouze tehdy, pokud je územní plán přejímá bez toho, aby je napravil. Podstatné je totiž to, že plán systému ekologické stability je nezávazným podkladem pro tvorbu územního plánu a v rámci přípravy územního plánu může být dále zpřesněn či dopracován. Až konečné vymezení ÚSES schválené příslušným zastupitelstvem v rámci územního plánu je závazné.
63. Na rozdíl od věci řešené zdejším soudem pod sp. zn. 50 A 19/2013 v nyní souzené věci odpůrkyně nevycházela striktně z plánu ÚSES ani na něj neodkazovala při vypořádávání námitek navrhovatelů bez toho, aby námitky individuálně posoudila, ale naopak použila plán ÚSES jako nezávazný podklad, jehož obsah (včetně soudem vytknuté vady nepřezkoumatelnosti) reflektovala a zpřesnila. ÚSES pak v napadeném OOP vymezila, přičemž – jak již bylo konstatováno výše – ve výroku napadeného OOP pouze obecně identifikovala LBK 3 a IP3 bez konkrétní specifikace dotčených pozemků a odkázala na grafickou část, z níž je dotčení jednotlivých pozemků zjištělné. Za této situace nelze odpůrkyni přičítat k tíži, že plán ÚSES či projekt ÚSES je částečně nepřezkoumatelný, neboť odpůrkyně tuto vadu do napadeného OOP nepřevzala.
64. S ohledem na shora uvedené soud uzavírá, že návrhové body týkající se lokálního biokoridoru LBK 3 a interakčního prvku IP3 nejsou důvodné.

D) Interakční prvek IP14

65. Navrhovatelé uvádí, že interakční prvek IP14, jenž zasahuje na jejich pozemek p. č. X, není v textové části odůvodnění napadeného OOP vůbec uveden, a tak není zřejmé, jakým způsobem a v jakém rozsahu má tento prvek zasahovat do jejich vlastnických práv.
66. Soud zjistil, že v písm. e) bodu 2 výroku napadeného OOP je uvedeno, že síť lokálních biocenter a biokoridorů je doplněna interakčními prvky a že mezi navržené interakční prvky patří zejména IP3, IP4, IP5, IP6, IP8 a IP13 (které jsou v tomto výroku dále konkretizovány). Podle vlastního odůvodnění napadeného OOP je v katastrálním území Braškov celkem vymezeno 12 interakčních prvků, z nichž některé jsou stávající a funkční, zatímco jiné jsou nově navržené. V rámci změny č. 1 územního plánu přitom jsou dle odůvodnění upraveny a doplněny interakční prvky IP2 až IP10 a IP13. Ve vlastním odůvodnění napadeného OOP ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách se neobjevuje jediná zmínka o interakčním prvku IP 14. V grafické části napadeného OOP, konkrétně v hlavním výkrese (B), je pak zaznačeno celkem 11 interakčních prvků, a to IP2, IP3, IP4, IP5, IP6, IP7, IP8, IP9, IP10, IP13 a IP14. Interakční prvek IP14 skutečně vede přes pozemek navrhovatelů p. č. X, a to tak, že navazuje na lokální biokoridor LBK 2. Z plánu ÚSES soud dále zjistil, že ten navrhuje 12 interakčních prvků IP1 až IP12, z nichž se tři

nachází mimo katastrální území Braškov – konkrétně jde o interakční prvky IP1, IP11 a IP12, čímž se vysvětluje, proč právě tyto tři interakční prvky nejsou zaznačeny v grafické části napadeného OOP. Vymezení sporného interakčního prvku IP14 textová část napadeného OOP ani plán ÚSES nepředpokládá. Interakční prvek IP14 není zmíněn ani v úplném znění územního plánu odpůrkyně po vydání změny č. 1.

67. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu tvrdí, že interakční prvek IP14 není v napadeném OOP nově vymezen, ale je veden jako funkční stav, který nevyžaduje změnu ve využití území, jako tomu bylo v případě nově vymezovaných prvků, a že zpracovatel byl povinen respektovat vnitřní provázanost s původní dokumentací a neměnit její obsahovou strukturu. Nahlédnutím do grafické a textové části územního plánu odpůrkyně z roku 2013 (jež jsou dostupné na <https://www.braskov.cz/obecni-urad/povinne-informace/uzemni-plan/>) však soud zjistil, že původní územní plán na pozemku navrhovatelů p. č. X (ani jinde) interakční prvek IP14 nevymezoval.
68. Je-li tedy interakční prvek IP14 poprvé veden v grafické části napadeného OOP, a to jako existující funkční stav, přestože se jedná o prvek nově založený, a nepředpokládá-li současně textová část napadeného OOP nové založení tohoto interakčního prvku ani jej alespoň obecně nedefinuje, nezbyvá soudu nic jiného než konstatovat, že napadené OOP je v části vymezující interakční prvek IP14 nesrozumitelné. Nesrozumitelnost opatření obecné povahy přitom je vadou, která musí vést ke zrušení příslušné části takového opatření obecné povahy, neboť má za následek to, že se adresáti nemohou nesrozumitelnou částí řídit a spoléhat na ni (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS).
69. Soud přistoupil ke zrušení části napadeného OOP při vědomí toho, že navrhovatelé v procesu jeho přijímání neuplatnili odpovídající námitku či připomínku. Je tomu tak proto, že interakční prvek IP14 byl vymezen v grafické části nesrozumitelně jako funkční stav bez odpovídajícího promítnutí do textové části, a tak při běžné pozornosti věnované dotčenými osobami územně plánovací dokumentaci nemusela být navrhovatelům změna týkající se jejich pozemku vůbec zřejmá. Za daných okolností není namístě dovozovat z pasivity navrhovatelů ohledně jejich pozemku p. č. X žádné závěry (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74).

E) Protihlukový val VVD5 a dopravní koridory DK1 a DK2

70. Navrhovatelé jsou v neposlední řadě přesvědčeni o tom, že z grafické části napadeného OOP není zřejmé, v jakém přesném rozsahu zasahují protihlukový val VVD5 a dopravní koridory DK1 a DK2 jakožto veřejně prospěšné stavby na pozemky navrhovatelů a jak ovlivní jejich vlastnická práva. Domnívají se také, že není naplněna podmínka rozumného uspořádání společenských vztahů, neboť veřejné a soukromé zájmy nejsou v rovnováze. Podotýkají, že omezení jejich vlastnických práv je nepřiměřené, obávají se vyvlastnění a zřízení předkupního práva. Ve vztahu k protihlukovému valu navrhovatelé konstatují, že není v textové části napadeného OOP blíže popsán.
71. Napadené OOP ve výroku pod písm. d) („Koncepce veřejné infrastruktury“) bodem 1 („Dopravní infrastruktura“) uvádí, že se vymezují dva koridory dopravní infrastruktury DK1 a DK2, oba pro umístění pěší a cyklistické komunikace, a to podél stávajících pojezdových komunikací. V těchto koridorech nesmí být umístěny žádné nové stavby a zařízení, které by umístění dopravní infrastruktury znemožňovaly nebo nějak omezovaly. Na tomtéž místě je upraveno, že se podél dálnice D6 v rámci založení interakčních prvků

IP3 a IP4 navrhuje vybudování protihlukových zemních valů. Protihlukový val VVD5 i oba koridory dopravy jsou uvedeny mezi veřejně prospěšnými stavbami pro dopravní infrastrukturu, pro které lze vyvlastnit práva k pozemkům či stavbám. Obdobné vymezení je pak uvedeno také ve vlastním odůvodnění napadeného OOP. V grafické části napadeného OOP, konkrétně v hlavním výkresu (B) a ve výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací (C), jsou oba dopravní koridory a protihlukový zemní val zakresleny tak, že je patrné, na jaké pozemky (včetně pozemků navrhovatelů p. č. X, p. č. X a p. č. X) mají být umístěny a jakou část těchto pozemků mají zabírat. Soud proto nesouhlasí s tvrzením, že z napadeného OOP není seznatelné, v jakém rozsahu se dané prvky dotýkají pozemků navrhovatelů. Vzhledem k tomu, že je v textové části napadeného OOP výslovně uvedeno, jaké stavby a zařízení nesmí být umístěny v dopravních koridorech DK1 a DK2 a jaké je přípustné i nepřípustné využití plochy přírodní, do níž je umístěn protihlukový val VVD5, nesdílí soud přesvědčení navrhovatelů, že z napadeného OOP nelze zjistit, jakým způsobem budou jejich vlastnická práva dotčena. Rovněž není pravdou, že by protihlukový val VVD5 nebyl v textové části napadeného OOP žádným bližším způsobem popsán. Naopak jej textová část na několika místech zmiňuje. Konkrétní údaje o parametrech protihlukového valu či materiálu, z něhož má být vyhotoven, nemusí být v územním plánu, resp. jeho změně specifikovány. Zcela irelevantní je pak poznámka navrhovatelů o tom, že plán ÚSES jakožto nezávazný podklad DK1, DK2 a VVD5 nezmiňuje, jelikož dopravní koridory ani protihlukové valy nejsou skladebnými prvky ÚSES (srov. § 2 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.).

72. Soud je i na tomto místě nucen připomenout, že proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatelů posoudit odpůrkyně v průběhu pořizování napadeného OOP. Nejvyšší správní soud sice dříve v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, dovedl úzce vymezenou výjimku z tohoto pravidla, pokud by došlo ke zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů. Jak ovšem Nejvyšší správní soud vysvětlil v jiném svém rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35: „[t]ento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. (...) Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit. Jak k rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil NSS v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá, jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55, územní plán městyse Vysoký Chlumec, bod 36)⁶.
73. O tak výjimečnou situaci jako v rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31 se však v projednávané věci nejedná. Vymezení veřejně prospěšných staveb nevzniklo samovolně, ale v rámci územního plánování zákonem předpokládaným způsobem, a stavby zabírají jen část dotčených pozemků navrhovatelů. V souvislosti s vymezením dopravních koridorů se navíc nemění způsob využití pozemků; vedení dopravních koridorů a protihlukového valu není navrženo tak, že by diskriminačně zasahovalo pouze na pozemky navrhovatelů. Za těchto okolností soud nemůže činit posouzení proporcionality přijatých řešení jako první. Konkrétní dotčení pozemků navrhovatelů přitom bylo zřejmé z návrhu změny č. 1

územního plánu ze září 2017 i z února 2018 (srov. návrhy dostupné na webových stránkách odpůrkyně zmiňovaných výše), a tak se navrhovatelé mohli již v procesu přijímání napadeného OOP dovolávat svých soukromých zájmů. Pokud by navrhovatelé vznesli odpovídající námitky, byla by odpůrkyně povinna vážit, zda zvolené řešení umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda je potřebné, zda omezuje navrhovatele co nejméně a zda je jeho následek spočívající mimo jiné v možnosti vyvlastnit pozemky navrhovatelů nebo jejich část úměrný sledovanému cíli, a správní soud by pak mohl argumentaci odpůrkyně podrobit přezkumu. Za současné situace to však možné není.

74. Závěrem soud dodává, že dopravní koridory DK1 a DK2 i protihlukový val VVD5 skutečně jsou stavbami, pro které lze práva k pozemkům navrhovatelů vyvlastnit. Samotné napadené OOP ovšem vyvlastňovacím titulem není. O případném vyvlastnění pozemků navrhovatelů, resp. jejich částí by se rozhodovalo ve vyvlastňovacím řízení, v rámci něhož by se také řešilo právo na náhradu za vyvlastnění, jíž se navrhovatelé předčasně dovolávají již nyní. Ačkoliv § 101 stavebního zákona umožňuje obci vymezit v územním plánu předkupní právo k pozemku pro veřejně prospěšnou stavbu, odpůrkyně této možnosti nevyužila [viz výrok g) napadeného OOP]; obavy navrhovatelů jsou tedy v tomto ohledu zbytečné.
75. S ohledem na shora uvedené soud neshledal návrhové body týkající se protihlukového valu VVD5 a dopravních koridorů DK1 a DK2 důvodnými.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

76. Soud uzavírá, že shledal návrh na zrušení napadeného OOP důvodný v části směřující proti vymezení interakčního prvku IP14 na pozemku navrhovatelů p. č. X v katastrálním území Braškov, a proto v této části napadené OOP zrušil ke dni právní moci rozsudku. Ve zbývajících částech soud návrh zamítl jako nedůvodný.
77. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty poslední s. ř. s. Navrhovatelé se domáhali zrušení celkem šesti částí napadeného OOP. Plný úspěch ve věci neměli oni ani odpůrkyně. Částečný úspěch ve věci je třeba připsat odpůrkyni, neboť většině požadavků navrhovatelů nebylo vyhověno. Vzájemný poměr úspěchu a neúspěchu odpůrkyně je pět šestin ku jedné šestině. Po odečtení rozsahu neúspěchu od úspěchu tak soud dochází k závěru, že odpůrkyni náleží právo na náhradu nákladů řízení v rozsahu dvou třetin. Odpůrkyně je menší obcí, jejíž stavební komise se skládá z předsedkyně a dvou členů, a proto soud nepovažuje zastoupení odpůrkyně advokátem za neúčelně vynaložené náklady řízení. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření k návrhu, duplika) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst tříkrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náklady zastoupení jsou dále navýšeny o náhradu za 21 % DPH z odměny advokáta ve výši 2 142 Kč. Celkové náklady odpůrkyně tedy dosahují 12 342 Kč. Dvě třetiny z této částky pak činí 8 228 Kč. Tuto částku jsou navrhovatelé povinni zaplatit společně a nerozdílně k rukám zástupce odpůrkyně.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 15. ledna 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu