



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

navrhovatele: **Ing. J. K.**
bytem S., B.

zastoupen advokátem Mgr. Petrem Pytlíkem
sídlem Thámová 20/181, 186 00 Praha 8

proti
odpůrci: **obec Š.**
sídlem H., Š.

zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Kučírkem
sídlem Petrská 29, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 2. 10. 2014, č. j. 2910/2014 - územní plán Šestajovice,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Tomáše Kučírka, advokáta

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem podle dílu sedmého hlavy druhé části třetí zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podaným ke zdejšímu soudu domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy (územního plánu). Podle navrhovatele došlo při vydávání napadeného opatření obecné povahy k porušení procesních předpisů a současně toto opatření obecné povahy nepřiměřeně zasahuje do jeho hmotných práv.
2. Navrhovatel předně uvedl, že je výlučným vlastníkem pozemků p. č. X, X, X, X a X v k. ú. Š. u P., které se nacházejí v lokalitě územním plánem označené jako X, jejímž funkčním využitím je Komunikační propojení dálnice D 11 se silnicí III/33310 (dále též „KPD“). Navrhovatel je též výlučným vlastníkem pozemků p. č. X, X a X v témže k. ú., které tvoří dohromady jeden funkční celek pod společným oplocením ohradní zdí. V napadaném územním plánu je na části pozemku p. č. X vymezena plocha veřejné zeleně, která je nezastavitelná.

II. Obsah návrhu

3. Pokud jde o propojení dálnice D 11 se silnicí III/33310, navrhovatel připomněl, že se jedná o novou trasu tzv. Klánovické spojky (jižní tangenty). Takto umístěná trasa však nenavazuje na její vyústění dle platného územního plánu hl. m. Prahy. Rozpor navrhovatel namítal již v námitkách, přičemž nesouhlasí se způsobem, jakým odpůrce tyto námitky vypořádal ohledně souladu s cíli a úkoly územního plánování a nezákonnosti navržené trasy komunikace. Opatření obecné povahy musí v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) obsahovat odůvodnění, jehož součástí je rovněž rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Dále je nezbytné přiměřeně vycházet z § 68 odst. 3 správního řádu a v odůvodnění opatření obecné povahy, jakož i ve vlastním rozhodnutí o námitkách tak nesmí zejména chybět podstatné obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I zde je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Podle navrhovatele však odpovědi odpůrce na převážnou většinu jeho námitek zákonným požadavkům nevyhovují. Z odůvodnění není vůbec zřejmé, proč odpůrce považoval konkrétní výtky navrhovatele za mylné, liché nebo vyvrácené. Rozhodnutí odpůrce o námitkách je proto podle navrhovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
4. Sám odpůrce dle navrhovatele přiznává rozpor s platným územním plánem hl. m. Prahy, přičemž poukazuje na nové návrhy územního plánu a jím zmiňované memorandum. Sousední městská část (Praha – Klánovice) však v rámci platného i projednávaného územního plánu hl. m. Prahy má jiné trasování než napadený územní plán odpůrce. Uvedené pravděpodobně vzniklo tím, že odpůrce dovolil zastavět část původní trasy na svém území a nyní si stanovil trasu, která převádí tuto komunikaci na území městské části Praha – Klánovice, kde však již v územním plánu není prostor pro komunikaci tohoto typu, protože se jedná o území čistě obytné. Nová trasa současně neúměrně zvyšuje nároky na zábor obhospodařovatelné zemědělské půdy sloužící pro zemědělskou výrobu. To je v rozporu se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon č. 334/1992 Sb.“). Na pozemcích navrhovatele je napadeným územním plánem předpokládán vznik „doprovodné zeleně“, která však nic nedoprovází,

pouze v rozporu s § 4 citovaného zákona na předmětných pozemcích znemožňuje zemědělskou činnost.

5. Ve vztahu k pozemku p. č. X, na němž je napadeným územním plánem vymezena plocha veřejné zeleně, která je nezastavitelná, navrhovatel s odkazem na odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitce týkající se tohoto pozemku zdůraznil, že takový zásah do jeho práv jakožto vlastníka by byl možný pouze v případě, kdy by nebylo možné dosáhnout zamýšleného cíle jinak, avšak vždy za dodržení principu proporcionality. Postup ze strany odpůrce však tyto požadavky nesplňuje. Plochy, jejichž využití má sledovat zájem veřejnosti, je odpůrce povinen vymezovat primárně na svých pozemcích. Na pozemcích odpůrce však nebyla a není vymezena žádná veřejně prospěšná stavba. Navíc zásada proporcionality je v tomto případě porušena i s ohledem na další vlastníky v dané lokalitě. I v tomto případě pak navrhovatel shledává odůvodnění své námítky ze strany odpůrce za nedostatečné.
6. Napadený územní plán nadto u daného pozemku ve prospěch odpůrce zřídil předkupní právo, což navrhovatel považuje za zcela nedůvodné. Popsaná omezení vlastnických a jiných věcných práv z nich vyplývajících nemají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a nebyla učiněna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Tato omezení byla učiněna diskriminačním způsobem při nevykloučení libovůle, a nebyla tak dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu. Byla porušena též zásada proporcionality, neboť vlastnické právo navrhovatele k jeho pozemkům je nepřiměřeně dotčeno a hodnota jeho nemovitostí se v důsledku toho snížila. K požadavku na zkoumání proporcionality opatření obecné povahy pak navrhovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009- 120, a rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).

III. Obsah vyjádření odpůrce

7. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Ve svém obsáhlém vyjádření se nejprve zabýval námitkou, podle níž tzv. Klánovická spojka nenavazuje na vyústění dle platného územního plánu hl. m. Prahy. Odpůrce k tomu ve shodě s vypořádáním námítky v rámci pořizování územního plánu uvedl, že trasa jižní tangenty, jíž má být Klánovická spojka součástí, je shodná s trasou schválenou v jeho územním plánu z roku 2010. Na realizaci této komunikace se shodly Městské části Praha 20, Praha 14, Praha - Klánovice, Praha - Běchovice, Praha - Dolní Počernice, obce Radonice a Zeleneč a odpůrce v Memorandu o společném postupu ze dne 6. 6. 2013 (dále též „memorandum“). Platný územní plán hl. m. Prahy z roku 1999 Klánovickou spojku neobsahuje, přičemž v současnosti je pořizován Metropolitní plán hlavního města Prahy, který má obsahovat navazující trasování Klánovické spojky v k. ú. Klánovice. Dne 8. 7. 2016 Komise Rady hl. m. Prahy pro změny územního plánu kladně projednala změnu polohy propojení Klánovické spojky, které navazuje na územní plán odpůrce a dne 19. 1. 2017 Výbor pro územní rozvoj a územní plán zastupitelstva hl. m. Prahy tuto změnu doporučil ke schválení. Následně však Městská část Praha - Klánovice svůj návrh stáhla. Dne 14. 11. 2017 se pak konalo jednání o přípravě stavby se zástupci zmíněných městských částí a odpůrce, na kterém bylo konstatováno, že předpokládané trasování odpovídá platnému územnímu plánu a připravované změně z důvodu návaznosti na územní plán

odpůrce (stanovisko Městské části Praha - Horní Počernice), trasa odpovídá platnému územnímu plánu odpůrce (stanovisko odpůrce), přičemž Městská část Praha - Klánovice s průběhem komunikace na svém území nesouhlasí s tím, že o dalším postupu je připravena jednat. Z uvedeného tak jasně plyne, že územní plán hl. m. Prahy z roku 1999 Klánovickou spojkou neobsahuje, a že v současné době probíhá proces pořizování Metropolitního plánu, v rámci kterého bylo navrženo trasování v souladu s napadeným územním plánem. Výsledkem jednání s Městskou částí Praha - Klánovice bude buď shoda na trasování s územním plánem odpůrce, změna trasování vedoucí k zahájení procesu změny územního plánu odpůrce, nebo neshoda na trasování, v důsledku čehož nebude Klánovická spojka realizována. Je tak zjevné, že žádná ze shora uvedených variant nemůže ze své podstaty způsobit neplatnost napadeného územního plánu v předmětné části. Pokud se pak jedná o doprovodný pás zeleně, ten je dán akustickou studií, která je přílohou Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území z dubna 2010, která je součástí územního plánu.

8. Ve vztahu k námitce týkající se pozemku p. č. X pak odpůrce připomněl, že navrhovatel nabyt tento pozemek darovací smlouvou v době, kdy platil územní plán z roku 2010 (ten byl zrušen rozsudkem zdejšího soudu č. j. 50 A 14/2012-142 až později) a způsob využití pozemku mu tak byl znám již v době jeho nabytí. Přání navrhovatele, aby došlo ke změně způsobu využití území tak, aby zde mohl zahájit komerční výstavbu, je ekonomicky pochopitelný, avšak pro odpůrce nepřijatelný. Způsob využití tohoto území nebyl nově stanoven, ale daná plocha byla označena jako plocha občanského vybavení veřejného zájmu již dle územního plánu z roku 2010 a dokonce i z roku 2008. Jak již odpůrce uvedl v rámci vypořádání námitek, pozemek se zčásti nachází v zastavěném území, což však automaticky neznamená, že veškeré zastavitelné území lze zastavět komerční zástavbou. Veřejně prospěšná stavba občanské vybavenosti je umístěna právě do této lokality s ohledem na nedostatek obdobných ploch v území, a to s ohledem na její umístění, velikost, dopravní napojení, spádovost atd. Odpůrce dále poukázal na to, že v průběhu procesu pořizování územního plánu připomínky a námitky navrhovatele spočívaly v tom, že jak uvedený pozemek, tak i pozemek p. č. X (sousední parcela ve vlastnictví navrhovatele) by měly být určeny celé jako stavební a neměla by zde být veřejně prospěšná stavba. Nyní však navrhovatel argumentuje již jen ve vztahu k pozemku p. č. X. Podle odpůrce je to proto, že dne 13. 7. 2017 C, P., z.s., na straně jedné jako stavebník a odpůrce na straně druhé uzavřeli plánovací smlouvu, jejímž předmětem je ošetření veřejné dopravní a technické infrastruktury v souvislosti s plánovaným stavebním záměrem - Domovem se zvláštním režimem Šestajovice na pozemku p. č. X a X (stavebním záměrem je stavební objekt pro poskytování služeb sociální péče). Podle zmiňované plánovací smlouvy je realizace tohoto záměru spojena s požadavkem odpůrce, aby stavebník vyprojektoval a vybudoval záměr parkové úpravy na pozemku p. č. X tak, aby byla splněna podmínka P17 územního plánu. Dle plánovací smlouvy se stavebník zavázal vybudovat mj. na pozemku p. č. X novou příjezdovou komunikaci v minimální šíři 6 m a 30 parkovacích míst a souhlasil s tím, že podmínkou pro vydání souhlasu s užíváním stavby bude splnění uvedených podmínek. Dne 16. 8. 2017 vydal příslušný stavební úřad rozhodnutí o umístění dané stavby, jakož i stavební povolení, přičemž ke kolaudaci stavby bude dokončena parková úprava na

pozemku p. č. X dle plánovací smlouvy. Vzhledem k tomu, že Centrum Panská, z. s., není vlastníkem dotčených pozemků, doložil stavebník uzavřenou smlouvu o zřízení služebnosti cizí stavby s navrhovatelem jako povinnou osobou. Odpůrce v této souvislosti poukázal též na to, že předsedou spolku Centrum Panská je Josef Pokorný, který je společně s navrhovatelem členem dozorčí rady společnosti A. A. P., a. s., přičemž navrhovatel je jediným akcionářem společnosti C. N. a. s., jejímž statutárním ředitelem a předsedou správní rady je právě J. P..

9. Z uvedeného podle odpůrce plyne, že ač navrhovatel při pořizování územního plánu podával připomínky a námitky proti tomu, aby na obou zmíněných parcelách byla umístěna veřejně prospěšná stavba, následně sám souhlasil s tím, aby na pozemku p. č. 16/2 veřejně prospěšná stavba byla. Z plánovací smlouvy a rozhodnutí stavebního úřadu je zjevné, že nezbytnou podmínkou kolaudace předmětné stavby je vybudování parkové úpravy, komunikace a parkovacích míst na velké části druhého pozemku p. č. X. Pokud je cílem navrhovatele, aby zbylá část pozemku p. č. X byla zastavěna komerční výstavbou, pak podle odpůrce jediným přípustným využitím tohoto pozemku je výstavba veřejně prospěšné stavby, tak jak tato plocha byla nadefinována již od roku 2008. Poznámka navrhovatele o tom, že pozemky p. č. X, X a X tvoří funkční celek, je i ve světle výše uvedeného lichá. Nadto stavební úřady nemají pravomoc vykládat pojem „funkční celek“, který je uveden v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Stavební úřady se mohou závazně vyjadřovat pouze k věcem zákonem jim svěřeným. Odpůrce má tedy za to, že způsob využití pozemku p. č. X pro veřejně prospěšnou stavbu je zcela v souladu se zákonem a principem proporcionality, a to zejména s ohledem na umístění (v centru obce), velikost pozemku, dopravní napojení, spádovost, dále i s ohledem na v současné době probíhající výstavbu domova se zvláštním režimem na pozemku p. č. X a na související parkové a komunikační úpravy, které budou provedeny na pozemku p. č. X.

IV. Replika navrhovatele

10. V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel setrval na podaném návrhu. Uvedl, že trasa tzv. jižní tangenty je v současné době pro sousední městskou část Praha - Klánovice v rámci platného územního plánu hl. m. Prahy schválena po hranici katastrálního území odpůrce, kde trasa ústí na komunikaci v ul. Revoluční. Tuto trasu však odpůrce nerespektoval a byla zastavěna bytovou zástavbou. K tomu, že její trasa je shodná s tou plynoucí z územního plánu odpůrce z roku 2010, navrhovatel uvedl, že tento územní plán byl zrušen. Odkazy odpůrce na různé schůzky, jednání a výstupy ze zmiňovaných jednání jsou dle navrhovatele irelevantní, navíc probíhaly až po schválení napadeného územního plánu. Jakékoliv případné budoucí změny územního plánu hl. m. Prahy v území městské části Praha - Klánovice nelze předjímat. K tomu navrhovatel dodal, že k. ú. Městské části Praha - Klánovice je stabilizovaným územím řešeným platným územním plánem jako plochy bytové výstavby, smíšené a výstavby určené pro rodinné domy. Proto je případná změna na tomto území velmi problematická a především značně finančně náročná.
11. Pokud pak jde o pozemek p. č. X, zde navrhovatel poukázal na to, že jeho předchozí námitky vždy směřovaly toliko k tomu, aby celý pozemek zůstal

stavební, kterým historicky vždy byl. Nikdy nenapadal využití pozemků p. č. X nebo X pro občanskou vybavenost, přičemž uvedené pozemky již historicky od 19. století společně tvoří jeden funkční celek pod jedním oplocením. Pozemek p. č. X v návrhu na zrušení opatření obecné povahy absentuje s ohledem na skutečnost, že to byl právě pozemek p. č. X, na kterém byla vedle plochy pro občanskou vybavenost vymezena i plocha veřejné zeleně - která je nezastavitelná, přičemž takové vymezení se nedotklo pozemku p. č. X, který byl určen jako celý stavební. Proto nebyl důvod se domáhat nápravy u pozemku p. č. X. Navrhovatel doplnil, že pozemek p. č. X je určen územním plánem pro občanskou vybavenost, a to bez dalších podmínek pro výstavbu. Odpůrce tvrdí, že tento pozemek vybral mimo jiné s ohledem na jeho velikost, dopravní napojení, spádovost apod., přičemž právě podmínka dopravního napojení dle příslušné vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj u pozemku p. č. X splněna není. Sám odpůrce pak přistupuje k respektování jednotlivých částí vlastního územního plánu selektivně. Navrhovatel pak uzavřel odkazem na § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb., podle něhož lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům a stavbám potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle stavebního zákona, jsou-li vymezeny ve vydané územní plánovací dokumentaci a jde-li mimo jiné o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury. Za účelem realizace ostatních veřejně prospěšných staveb ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bodu 1 stavebního zákona, tedy občanského vybavení či veřejných prostranství, práva omezit či odejmout nelze, a jejich zřízení proti vůli vlastníka pozemku nepřipadá v úvahu.

V. Jednání u soudu

12. Při jednání u soudu navrhovatel odkázal na písemné vyhotovení žaloby a repliky. K výzvě soudu, aby s ohledem na rozpory ve formulaci žaloby a repliky upřesnil návrhový bod týkající se namítané neproporcionality, pokud jde o využití pozemku p. č. X, navrhovatel konstatoval, že setrvává na původním písemném žalobním návrhu a replika k vyjádření odpůrce nepředstavuje zúžení tohoto návrhu. Současně při jednání zdůraznil, že jím zmiňované vyústění Klánovické spojky je skutečně součástí platného územního plánu hl. m. Prahy.
13. Odpůrce při jednání u soudu prostřednictvím své zástupkyně nad rámec písemného vyjádření k návrhu poukázal na to, že napadený územní plán není v rozporu s Metropolitním plánem Prahy. Pokud jde o pozemek p. č. X, měl za to, že navrhovateli vadí plocha občanské vybavenosti, podle repliky mu však jde o plochu veřejné zeleně, přičemž i tato plocha již byla součástí nezrušeného územního plánu z roku 2008 i územního plánu z roku 2010, za jehož platnosti navrhovatel pozemek nabyl. K výzvě soudu, aby vysvětlil, proč ve vyjádření k návrhu uvádí, že platný územní plán hl. m. Prahy Klánovickou spojkou neobsahuje, zatímco v rozhodnutí o námítkách uvádí, že trasa nenavazuje na vyústění podle daného územního plánu, odpůrce konstatoval, že nenavázáním bylo míněno to, že v daném územním plánu není. Odpůrce dodal, že pokud by se jednalo o návaznost dané komunikace v Horních Počernicích, a nikoliv vyústění v ul. Revoluční, poukazuje na podnět Městské části Praha 20 ze dne 17. 2. 2014, který se týká změny územního plánu. Pro případné vyhovění projednávaného návrhu pak především musí být dán rozpor územního plánu se zákonem, ten však nemůže plynout pouze z toho, že si odpůrce

jako první do územního plánu zanesl novou trasu komunikace, ostatně nemusí ani dojít ke shodě ohledně této trasy. Pokud jde o pozemek p. č. X, zde odpůrce poukázal na to, že navrhovatel podepsal smlouvu o služebnosti, která je z hlediska svých podmínek v podstatě navázána na jeho faktický souhlas s veřejně prospěšnou stavbou. Závěrem pak odpůrce prostřednictvím svého starosty dodal, pokud jde o tzv. Klánovickou spojku, že odpůrce si trasu nezvolil, jak by chtěl pouze on sám, zdůraznil velkou zátěž, kterou by realizace spojky pro území odpůrce znamenala a poukázal na paradox předchozí varianty vedení spojky Úprkovou ulicí. Ve vztahu k pozemkům p. č. X a X uvedl, že je spravoval pozemkový úřad a k tomu, aby mohly být převedeny do vlastnictví odpůrce, bylo nutno z nich učinit plochy občanské vybavenosti či veřejné zeleně, což tedy učinil. Následně byl však k pozemkům uplatněn restituční nárok, který byl přednostní.

VI. Splnění procesních podmínek

14. Krajský soud v Praze se nejprve zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
15. Územní plán se vydává na základě § 43 odst. 4 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci byl územní plán skutečně vydán formou opatření obecné povahy (opatření obecné povahy ze dne 2. 10. 2014, č. j. 2910/2014). Opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 7. 10. 2014. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je tak splněna. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Navrhovatel je, jak je v projednávané věci zřejmé z katastru nemovitostí (výpis navrhovatel připojil k návrhu), vlastníkem pozemků zjevně dotčených napadeným územním plánem (pozemky zapsané na X pro k. ú. Š. u P. a obec Š.). Navrhovatel současně tvrdí, že napadeným územním plánem byl zkrácen na svých právech, přičemž dotčení navrhovatele odpůrce výslovně nezpochybňuje. Navrhovatel tedy je v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Splněna je pak též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. Návrh je též včasný, neboť byl podán ve tříleté lhůtě od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s.
16. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i

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

VII. Věcné posouzení návrhu

17. Navrhovatel v rámci nyní projednávaného návrhu uplatnil dva základní věcné okruhy námitek. První z okruhů se týká pozemků v jeho vlastnictví nacházejících se v ploše KPD (tzv. Klánovická spojka), druhý okruh námitek je pak zaměřen na pozemek ve vlastnictví žalobce (parc. č. X), který je napadeným územním plánem z části vymezen jako plocha veřejné zeleně, tedy plocha nezastavitelná, a je na něm současně vymezena veřejně prospěšná stavba. Pokud jde o tzv. Klánovickou spojku, zde navrhovatel jednak namítá rozpor jejího trasování v napadeném územním plánu s územním plánem hl. m. Prahy, a jednak rozpor využití jeho pozemků jako „doprovodné zeleně“ se zákonem č. 334/1992 Sb. (tedy v případě těchto námitek se jedná o čtvrtý krok shora reprodukováného algoritmu). V případě pozemku p. č. X pak navrhovatel namítá jednak nedodržení principu proporcionality a jednak upozorňuje na nedůvodné zřízení předkupního práva ve vztahu k tomuto pozemku ve prospěch odpůrce (jedná se tedy o čtvrtý a pátý krok popsáného algoritmu). V případě obou okruhů námitek pak navrhovatel shodně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o jeho námitkách proti návrhu územního plánu (tedy třetí krok daného algoritmu).
18. S ohledem na výše již zmíněnou vázanost návrhovými body je pak třeba zdůraznit, že soud není oprávněn hodnotit zákonnost napadeného územního plánu z jiných než navrhovatelem uplatněných hledisek, k čemuž lze ještě dodat, že míra, podoba a precizace žalobních (zde návrhových) bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci (navrhovateli) u soudu dostane. Čím je žalobní (návrhový) bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobce (navrhovatele) spekulativně domýšlel další

argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta navrhovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2008-78).

19. S ohledem na povahu vznesených námitek a jejich vzájemnou souvislost se Krajský soud v Praze zabýval nejprve namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí o námitkách navrhovatele k návrhu napadeného územního plánu. Je totiž zjevné, že pokud by v této části argumentace byl navrhovatel úspěšný, nutně by to znamenalo zrušení napadeného územního plánu bez ohledu na (ne)důvodnost dalších uplatněných návrhových bodů.
20. Z předloženého správního spisu Krajský soud v Praze ve vztahu k této otázce v souladu s tvrzením navrhovatele především ověřil, že navrhovatel podal dne 4. 8. 2014 námitky k upravenému návrhu územního plánu. V rámci nich pod bodem 1. označeným jako „Pozemky západní část“ výslovně uvedl, že „[j]ako *vlastník pozemků ... vyjadřuji tímto nesouhlas se změnou trasy účelové komunikace vedoucí přes výše uvedené pozemky, a dále nesouhlasím se záměrem vytvoření „doprovodné zeleně“. Dosavadní trasa komunikace byla schválena již v konceptu územního plánu obce Š., a následně schválena územním plánem z roku 2008. Tato trasa byla a je i v souladu s územním plánem hlavního města Prahy, na jehož katastry zmíněná komunikace přechází. Nově navržená trasa komunikace se zcela bezdůvodně odchyluje od dosavadní trasy, a je v rozporu s územním plánem hlavního města Prahy. Žádné odůvodnění změny trasy ani rozpor s územním plánem hlavního města Prahy nebylo pořizovatelem sděleno, byť je to jeho zákonná povinnost. Nová trasa mimo jiné neúměrně zvyšuje nároky na zábor obhospodařované zemědělské půdy sloužící pro zemědělskou výrobu. To je zcela v rozporu se zákonem č. 334/1992 Sb. ... Na předmětných pozemcích si nepřejí „doprovodnou zeleň“, která nic nedoprovází, pouze v rozporu s ustanoveními § 4 zák. č. 334/1992 Sb., znemožňuje zemědělskou činnost na předmětných pozemcích“.*
21. Pod bodem 4. označeným jako „Pozemky lokalita bývalá školka“ v námitkách uvedl, že „[p]ozemky v mém vlastnictví parc. číslo X, jakož i pozemek parc. číslo X jsou součástí jednoho funkčního celku v současně zastavěném území pod společným oplocením, a splňují ustanovení dle § 58 zákona č. 183/2006 Sb., ..., a proto by měly být určeny jako stavební. Na tomto soukromém pozemku by v žádném případě neměla být vymezena veřejně prospěšná stavba, veřejně prospěšná stavba občanské vybavenosti, veřejná zeleň ani cyklostezka. Stejně tak by neměla být na části pozemku p. č. X vymezena plocha veřejné zeleně, která je nezastavitelná. Zásah do práv vlastníků je možný pouze v případě, kdy není možné dosáhnout cíle jinak, avšak za dodržení principu proporcionality. Nelze považovat za princip proporcionality postup, kdy změnou využití pozemku dojde ke snížení jeho pozemkové renty o více jak 70%. Plochy, jejichž využití má sledovat zájem veřejnosti, je pořizovatel povinen vymezovat primárně na pozemcích obce. Což se neděje, na pozemcích obce nebyla a není vymezena žádná veřejně prospěšná stavba. Navíc zásada proporcionality je porušena i s ohledem na další soukromé vlastníky v dané lokalitě. Dodávám, že ani při veřejném projednání jsem se nedozvěděl důvody, které vedly ... k využití pozemku X daným způsobem“. Námitky uzavřel tím, že „uvedená omezení vlastnických a jiných věcných práv z nich vyplývajících nemají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a nebyla učiněna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k

zamýšlenému cíli. Tato omezení byla učiněna diskriminačním způsobem při nevyloučení libovůle, a nebyla tak dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu. Namítám tak porušení zásady proporcionality, kdy mé vlastnické právo k mým pozemkům je nepřiměřeně dotčeno a hodnota mých nemovitostí se v důsledku toho snížila“.

22. Jak plyne z příloh odůvodnění územního plánu, odpůrce k citovaným námitkám uvedl, že „[t]rasa jižní tangenty je v tomto návrhu ÚP zcela shodná s trasou schválenou v ÚP v roce 2008, i v roce 2010. Na této trase se dohodlo několik obcí ve společném memorandu. Trasa sice nenavazuje na vyústění dle platného ÚP hlavního města Prahy, ale navazuje na trasu ukotvenou v ukončeném konceptu nového územního plánu Prahy z roku 2009 a na trasu ukotvenou v projednávaném novém metropolitním plánu. Je to tedy řešení, na kterém se shodlo hlavní město Praha, jednotlivé městské části i okolní obce. K rozdílu trasování došlo v roce 2008, před schválením ÚP Š., kdy byla trasa posunuta po dohodě všech představitelů samospráv a občanské aktivity a to z důvodu, že původní trasa, ukotvená v platném ÚP Prahy, přímo lemují zastavěné parcely rodinných domů, a nebyly by zde dodrženy hygienické limity. Takto společně dohodnuté a projednané trasování bylo posléze ukotveno v ÚP Š. z roku 2008, převzato do ÚP v roce 2010, který byl soudně zrušen a nyní stejné trasování zakotvuje i projednávaný ÚP Šestajovice a Metropolitní plán Prahy. Je to tedy řešení, které je od roku 2008 neměnné a na kterém panuje společný konsenzus. Doprovodný pás zeleně je výsledkem akustické studie zpracované v rámci S. a bude eliminovat negativní dopady plynoucí z dopravy po této komunikaci. S ohledem k charakteru území zpracovatel zvolil vymezení zeleného pásu, tedy plochy zeleně, kterých je na katastrálním území minimum, naproti opatřením typu protihluková stěna. Takto zvolené opatření je zcela v souladu s celkovou koncepcí rozvoje obce a v souladu s ochranou kvality prostředí stávajících zastavěných a zastavitelných ploch. Takto zvolené řešení zajišťuje i splnění podmínky vyšší územně plánovací dokumentace a zadání ÚP Š. vytvářet opatření zamezující srůstání sídel okolo Prahy. Navržené aleje nastiňují budoucí možný rozvoj sídla a nastiňují základní strukturu a parametry komunikací a doprovodné zeleně. Nikdo vlastníky nenutí, aby je realizovali a tím si ztěžovali užívání území. S ohledem ke snaze jak územního plánování, tak jiných procesů orgánů ochrany přírody obnovovat měřítko krajiny a vymezovat nové krajinnotvorné prvky je rozdělování rozsáhlých lánů polí do menších, obhospodařovatelných celků logickým krokem. Vlastník ani nájemce nenaznačil, jaký je tady obhospodařovatelný celek ideální. V porovnání s členěním ploch zemědělské půdy v jiných státech EU, kde nedošlo v rámci komunistické ideologie obhospodařování půdy k rušení remízů a prvků doprovodné i jednotlivé zeleně, jsou navržené plochy stále větších celků. Navrhovatel nepředkládá řešení, které by bylo pro něj vhodné“.

23. Ke druhé z citovaných námitkách navrhovatele pak odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu výslovně uvedl, že „§ 58 zákona 183/2006 Sb. mluví o vymezení zastavěného území. Parcely X a X jsou do zastavěného území obce začleněny. Zastavěné území se ale nerovná území, které lze kompletně zastavět. Na části pozemku p. č. X je vymezena plocha veřejné zeleně, která je nezastavitelná. S ohledem k maximální zastavěnosti území bez ploch zeleně, byla právě na ploše pozemku X částečně ponechána stávající funkce, tedy plocha nezastavěná, plocha zeleně. Dále je zde navržena plocha občanské vybavenosti. Tato funkce byla umístěna právě do této lokality s ohledem k nedostatku obdobných ploch v území, jejímu dopravnímu napojení, spádovosti atd.“

Celá lokalita v Lukách je kompletně zastavěna nebo jsou zde vydána platná územní rozhodnutí. Jiná varianta umístění dostatečných ploch občanské vybavenosti v návaznosti na plochy bydlení není. Takto vymezená plocha byla tedy jediným řešením, jak zajistit dostatečné plochy OV. Nelze vymezovat plochy OV v rozsahu, na kterém není možné jakoukoli stavbu OV reálně postavit. Nedá se tedy proporcionálně rozdělovat po minimálních pozemcích. Pro realizaci stavby OV je třeba určitý rozsah ploch i s ohledem k potřebě vymezení navazujících veřejných ploch atd. Plocha pro OV byla na těchto pozemcích vymezena již v ÚP z roku 2008 i ve zrušeném ÚP z roku 2010. Předkladatel námítky se stal vlastníkem pozemku až v době, kdy byla tato plocha pro tyto účely vymezena a projednána v předcházejících ÚP. Nelze tedy tvrdit, že by vymezení této plochy nebylo koncepční, dlouhodobě neproěřované a bylo dleno na poškození vlastníka“.

24. Relevantní právní úpravu ve vztahu k možnosti vznášet proti návrhu územního plánu námítky či připomínky představuje § 52 stavebního zákona, podle něhož „*upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem*“ (odst. 1). „*Námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti*“ (odst. 2).
25. Ve vztahu k argumentaci navrhovatele týkající se nedostatků odůvodnění napadeného územního plánu, pokud jde o vypořádání jeho námitek k návrhu územního plánu, je pak třeba předeslat, že striktní požadavky judikatury správních soudů na podobu odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy, z něhož argumentace navrhovatele zjevně vychází, nikoliv nevýznamně korigoval Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 mimo jiné 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 nepřípustný zásah do práva na samosprávu. Proto nelze požadavky na rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitce 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 nepřímo a nepříliš přesvědčivě.
26. Krajský soud v Praze je toho názoru, že na základě shora citovaných námitek navrhovatele i odůvodnění odpůrce (které soud záměrně odcitoval v podstatném rozsahu) lze mít za to, že v projednávané věci odpůrce reagoval na tyto námítky způsobem, který z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pokud se navrhovatel s některými závěry odpůrce neztotožňuje (či je dokonce považuje za nezákonné), ještě to samo o sobě nemůže být důvodem pro konstatování nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného územního plánu. Z citovaného odůvodnění rozhodnutí o námitkách lze podle soudu dovodit, že odpůrce se zde odpovídajícím způsobem zabýval jak otázkou

rozporu tzv. Klánovické spojky s územním plánem hl. m. Prahy, uváděnými nároky na zábor zemědělské půdy i důvodností umístění „doprovodné zeleně“ (ve vztahu k námitkám uplatněným pod bodem 1.), tak i vysvětlením, proč na pozemku p. č. X byla částečně ponechána nezastavěná plocha a částečně se jedná o plochu občanské vybavenosti. V návaznosti na výše uvedené sice lze připustit, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách v totožné míře detailnosti nereaguje na veškeré argumenty navrhovatele, podle názoru zdejšího soudu nicméně zcela v souladu s citovaným nálezem Ústavního soudu ob stojí, neboť dostatečně reaguje na podstatu jednotlivých navrhovatelem uplatněných výtek. S ohledem na shora vymezený rozsah přezkumu napadeného opatření obecné povahy je ostatně třeba zdůraznit, že sám navrhovatel v rámci projednávaného návrhu poukazuje na nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí o jeho námitkách převážně obecně, aniž by sám uvedl, v jaké části považuje vznesené námitky za nedostatečně vypořádané a jaký může mít vliv takové pochybení odpůrce na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatel pouze bez bližšího upřesnění vyjadřuje „nespokojenost“ s tím, jak odpůrce vypořádal jeho námitky ohledně souladu s cíli a úkoly územního plánování a nezákonnosti nově navržené trasy. Takto výslovně formulované argumenty však navrhovatel v citovaných námitkách neuplatnil, ostatně nezbyvá než znovu připomenout, že podstatě věci (nesouhlas žalobce s trasováním tzv. Klánovické spojky) se odůvodnění územního plánu věnuje dostatečně. S ohledem na výše uvedené tedy soud neshledal, že by rozhodnutí o námitkách uplatněných v dané věci navrhovatelem bylo nepřezkoumatelné. Tato návrhová námitka tedy není důvodná.

27. Pokud jde o samotné trasování tzv. Klánovické spojky v napadeném územním plánu, u něhož navrhovatel upozorňuje na to, že sousední městská část má v rámci platného územního plánu navazující místo v jiném trasování, a navíc trasa zvolená odpůrcem umístěním doprovodné zeleně neúměrně zabírá obhospodařovatelnou zemědělskou půdu, zde soud z odůvodnění napadeného územního plánu ověřil (bod 81), že *„další komunikací zásadně měnící dopravní situaci v obci je návrh dopravního propojení komunikace III/33310 a dálnice D11. ... Návrh ÚP tento záměr přejímá ze zrušeného ÚP z roku 2010. Na tomto trasování se shodli zástupci městských částí Praha 20, Praha 14, Praha Dolní Počernice, Praha Klánovice a Praha Běchovice s obcemi Radonice, Zeleneč a Šestákovice v rámci Memoranda o společném postupu. ... S ohledem k závěrům hlukové studie zpracované v rámci posudku S. tohoto územního plánu je podél této komunikace vymezen pás doprovodné zeleně v minimální šíři 30m“*.
28. Ve vztahu ke zmíněné otázce trasování je třeba připomenout, že podle § 43 odst. 1 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2017) *„[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Zálaznosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících*

hranice obce nevyloučí.“

29. Námitky navrhovatele se v dané věci týkají propojení (spojky) dvou páteřních komunikací, které má vést na území několika městských částí hl. m. Prahy a několika obcí Středočeského kraje. V tomto ohledu nemá soud pochybnosti o tom, že se z uvedeného důvodu jedná o záležitost nadmístního významu, která má být vymezena primárně v zásadách územního rozvoje (§ 36 a násl. stavebního zákona), přičemž zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že celý proces územního plánování je striktně hierarchizován, přičemž z povahy věci samozřejmě nepřísluší územnímu plánu (navíc toliko jedné z dotčených obcí), aby bez návaznosti na nadřazenou územně plánovací dokumentaci stanovil trasu pro zamýšlenou stavbu dopravní infrastruktury. Sluší se ostatně též připomenout, že odpůrce, jehož územní plán je nyní projednávaným návrhem napaden, se nachází ve Středočeském kraji, tedy jemu nadřazenou územně plánovací dokumentaci představují Zásady územního rozvoje Středočeského kraje a nikoliv územní plán hl. m. Prahy.
30. V návaznosti na výše uvedené je potom podstatné, že součástí správního spisu v dané věci je stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 3. 4. 2014, sp. zn. SZ 045113/2014/KUSK REG/MP, č. j. 059106/2014/KUSK, k návrhu územního plánu odpůrce, podle něhož „[k]rajský úřad posoudil dle ... § 50 odst. 7 stavebního zákona návrh územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem a konstatuje, že ve výše uvedeném neshledal žádné rozpory a lze postupovat v dalším řízení o územním plánu“. K návrhu územního plánu se pak vyjádřil i Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy (dříve Útvar rozvoje hl. m. Prahy), který ve vyjádření ze dne 4. 2. 2014 č. j. 00362/14, připomínky či výhrady k navrhovanému trasování tzv. Klánovické spojky nevznesl. Klánovická spojka je potom v rámci odůvodnění textové části [viz část H.1, bod (195)], označena za „záležitost nadmístního významu“ neřešenou v zásadách územního rozvoje. Ze shora uvedeného je tedy především zřejmé, že příslušný krajský úřad v citovaném stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona sporný záměr v daném trasování nevyloučil, tedy jinak řečeno, postup odpůrce v případě daného záměru měl oporu v § 43 odst. 1 (ve spojení s § 50 odst. 7) stavebního zákona. Za těchto okolností pak pro posouzení dané věci (zákonnosti napadeného územního plánu) nemůže být určující, v jaké podobě je Klánovická spojka trasována v územně plánovací dokumentaci sousední městské části, a stejně tak z hlediska zákonitosti není rozhodné, o jaké trase se uvažuje v územně plánovací dokumentaci teprve připravované.
31. Jistě je velmi žádoucí, aby sousední obce (byť i nacházející se na území jiného kraje) vzájemně respektovaly a přihlížely k úpravě svého „sousedá“ pokud jde o zamýšlený rozvoj území či záměry ovlivňující území více dotčených obcí. Zcela nepochybně by nebylo možno akceptovat postup, kdy by určitá obec upravila využití svého území bez návaznosti na nadřazenou územně plánovací dokumentaci či dokonce v přímém rozporu s ní či územním plánem obce sousední. Takový postup by jistě představoval projev libovůle, která nemá v oblasti územního plánování místo. To však není případ projednávané věci, neboť odpůrce zde nejen již v rámci procesu přijímání napadeného územního plánu ale i v řízení před

soudem odpovídajícím způsobem vysvětlil, proč přistoupil k vymezení dané trasy. V tomto ohledu soud upozorňuje především na závěry plynoucí ze shora již označeného memoranda, jež bylo v řízení před soudem k důkazu konstatováno, a které deklaruje společný postup tam uvedených městských částí hl. m. Prahy a obcí Středočeského kraje pokud jde mimo jiné právě i o zmiňovanou Klánovickou spojkou. Bylo by podle názoru zdejšího soudu nepřipustným formalismem požadovat, aby nemohla být prostřednictvím územního plánu (jeho změny) přijata úprava využití území určité obce do doby, než nabude účinnosti změna územního plánu či bude přijat nový územní plán obce sousední. Ke koordinaci těchto procesů slouží právě činnost krajských úřadů, ať již v podobě vydávání zásad územního rozvoje či stanovisek k návrhu územního plánu. Především pak právě s ohledem na citované stanovisko krajského úřadu, které ostatně navrhovatel nikterak nezpochybnil a jež je pro posouzení zákonnosti napadeného územního plánu pro jeho případný rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací určující, proto soud ani tuto námitku neshledal důvodnou.

32. V návaznosti na výše uvedené pak soud shledal opodstatněným i navrhovatelem zpochybňované umístění pásu doprovodné zeleně kolem zamýšlené trasy uvedené komunikace. Jak plyne ze shora již citovaného rozhodnutí o námitkách i odůvodnění samotného územního plánu, odpůrce v této souvislosti zohlednil akustickou studii (jež tvoří samostatnou přílohu vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území), z jejíchž závěrů plyne pro tzv. Klánovickou spojkou potřeba učinit opatření pro zajištění hlukových limitů. Byť samotná studie primárně zmiňuje opatření v podobě protihlukové stěny, odpůrce zvolil řešení, podle něhož *„je tato komunikace vnímána jako dopravní těleso, které by mělo být začleněno do prostoru a provozu sídla. V žádném případě by nemělo představovat uzavřenou komunikaci, která vyústí dopravu až na křižení s komunikací propojující Šestajovice a Klánovice obstavěnou protihlukovými stěnami vytvářející nepropustnou bariéru. Jak v prostorovém tak sociálním a psychologickém efektu“* (viz bod 195 odůvodnění textové části územního plánu). Je tedy sice nutno připustit (byť to navrhovatel ani výslovně nenamítá), že odpůrcem zvolené řešení v podobě umístění pásu doprovodné zeleně zasahuje co do své rozlohy do dotčených pozemků více než případná protihluková stěna, nelze však přehlédnout, že odpůrce logicky, srozumitelně a především v souladu s požadavky na cíle a úkoly územního plánování

(§ 18 a § 19 stavebního zákona) vymezil, za jakého důvodu zvolil právě tuto formu protihlukové ochrany.

33. I v případě zmiňovaného rozporu napadeného územního plánu se zákonem č. 334/1992 Sb. je třeba předně poukázat na to, že tato navrhovatelem uplatněná námitka je značně obecná, a proto soud taktéž pouze v obecné rovině připomíná, že vlivem návrhu územního plánu na zemědělský půdní fond se odpůrce zabýval, a to jak v rámci textové části územního plánu (vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond), tak i v samostatné grafické příloze, a zhodnotil zábor lokalit orné půdy (dle jejich jednotlivých tříd a podle jednotlivých lokalit) způsobem, který (aniž by soud mohl pro absenci konkrétních námitek hodnotit jakékoliv dílčí výhrady navrhovatele např. pokud jde o konkrétní lokalitu, stupeň ochrany apod.) podle názoru soudu nevykazuje zjevnou nezákonnost. S nezemědělským využitím zemědělského půdního fondu pak

vyjádřil souhlas i orgán ochrany zemědělského půdního fondu (viz koordinované stanovisko k návrhu územního plánu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 28. 1. 2014, č. j. 189654/2013/KUSK).

34. Pokud pak jde o druhý okruh námitek týkajících se pozemku p. č. X ve vlastnictví navrhovatele, zde soud z textové části napadeného územního plánu předně ověřil, že tento pozemek je mimo jiné veden v rámci funkčního využití X (občanské vybavení věřeného zájmu – sociální služby), jedná se o plochu pro veřejně prospěšnou stavbu, přičemž odpůrce je zde uveden jako subjekt, v jehož prospěch bude zřizováno předkupní právo podle § 101 stavebního zákona.
35. V případě toho pozemku navrhovatel namítá, že napadený územní plán zasáhl do jeho vlastnických práv, a to neproporcionálním způsobem. Výslovně tak v návrhu činí ve vztahu veřejně prospěšné stavbě občanského vybavení. V replice k vyjádření odpůrce sice v souvislosti s touto námitkou argumentoval ve vztahu k ploše veřejné zeleně, která se na daném pozemku taktéž nachází, při jednání u soudu ovšem výslovně setrval na podobě námítky uplatněné v písemném návrhu.
36. K této námitce (i v tomto případě opět jen velmi obecně) je zdejší soud především nucen v obecné rovině připomenout, že judikatura správních soudů již vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. Jak v tomto ohledu plyne mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování *„jde 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 nesčíslné 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 (...) 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 popsanych 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 společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a nelze-li je sladit, výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek Nejvyššího*

správního soudu č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

37. Ve vztahu k otázce přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je pak třeba připomenout ještě související klíčová východiska konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plynoucí předně z usnesení jeho rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120 (jež ostatně zmínil i odpůrce), který v bodě 47 tohoto usnesení dovodil, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. Jak již bylo výše uvedeno, s ohledem na specifickou podobu procesu územního plánování, jeho význam pro další rozvoj příslušného území i ústavně garantované právo územních samosprávných celků na výkon samosprávy (srov. čl. 99 a násl. Ústavy), však soudní přezkum proporcionality územně plánovací dokumentace nepochybně musí mít své limity. Tyto limity, které lze dovodit z relevantní právní úpravy (viz zejm. § 43 a násl. stavebního zákona) i ze soudní judikatury, spočívají především jak v nezbytném omezení možností zásahů soudu do samotného procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tak i v legitimních požadavcích kladených na aktivitu a postup subjektů dotčených územně plánovací dokumentací v průběhu přijímání této dokumentace.
38. V projednávané věci soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, a to s přihlédnutím k podobě sporné části územního plánu i odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, že odpůrcem zvolené řešení nelze považovat za natolik excesivní či extrémní, že by to odůvodňovalo zásah soudu a vyhovění návrhu. Ostatně nejedná se o úpravu území, které by vzhledem k předchozí podobě územně plánovací dokumentace byla pro navrhovatele překvapivá či nepředvídatelná. Odpůrcem zvolené řešení územního plánu, pokud jde o vymezení ploch pro občanskou vybavenost a veřejně prospěšných staveb, nelze bez dalšího označit za nelogické a především nevykazuje žádné zjevné znaky diskriminace či libovůle odpůrce. Navrhovatel sice v obecné rovině zmiňuje možnost řešení situace předně na pozemcích odpůrce a poukazuje na porušení zásady proporcionality i s ohledem

na další „soukromé vlastníky“ v dané lokalitě, k tomu je však třeba dodat, že toto své tvrzení blíže neupřesňuje, a to ani co do konkrétních pozemků (ve vlastnictví odpůrce či třetích osob), ani co do možného zamýšleného řešení situace na území odpůrce. V tomto ohledu soud nemůže nahrazovat činnost odborných orgánů územního plánování či dokonce procesní aktivitu navrhovatele (nelze přitom přehlédnout, že písemný návrh v dané věci směřoval ke zrušení napadeného územního plánu jako celku, a nikoliv jen některé z jeho částí). Ostatně navrhovatel ani nikterak nezpochyboval odpůrcem doloženou smlouvu o zřízení služebnosti, resp. rozhodnutí příslušného stavebního úřadu, týkající se sousedního pozemku, v jehož případě navrhovatel souhlasil s umístěním veřejně prospěšné stavby, přičemž kolaudace této stavby je vázána na podmínku využití pozemku p. č. X dle napadeného územního plánu. Na výše uvedeném pak nemůže ničeho změnit ani navrhovatelem doložené potvrzení příslušného stavebního úřadu z roku 2008, podle něhož pozemky p. č. X, X a st. X tvoří jeden funkční celek. Skutečnost, že určité pozemky tvoří (či dříve tvořily) jeden funkční celek, ještě bez dalšího nemůže znamenat, že by pozdější územně plánovací dokumentace nemohla stanovit využití jednotlivých pozemků (byť spadajících do jednoho funkčního celku) odlišně.

39. Jde-li pak o navrhovatelem obecně zmíněné snižování hodnoty jeho nemovitostí v důsledku napadeného územního plánu, poukazuje soud nad rámec výše uvedeného odůvodnění na existenci institutu tzv. náhrady za změnu území (viz zejm. § 102 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož za splnění dalších podmínek *„vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Tato náhrada náleží též vlastníkovu pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající, pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění a vznikla mu prokazatelná majetková újma“*). S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že ani námitka neproporcionality napadeného územního plánu pokud jde o pozemek p. č. X, není důvodná.

40. Za navazující samostatnou námitku navrhovatele lze pak považovat i jeho zmínku týkající se „nedůvodně“ zřízeného předkupního práva k uvedenému pozemku ve prospěch odpůrce. Vzhledem k tomu, že i v tomto případě se jedná o námitku značně obecnou, soud k ní v obecné rovině předesílá, že dle § 101 odst. 1 stavebního zákona *„[k] pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má obec nebo kraj anebo stát (dále jen „oprávněná osoba“) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. (...) Předkupní právo podle tohoto zákona vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona (dále jen „povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za*

podmínek podle tohoto zákona“.

41. Citované ustanovení upravuje podrobnosti realizace předkupního práva k pozemkům určeným v územním plánu pro realizaci veřejně prospěšných staveb (srov. § 43 stavebního zákona), pro které lze uplatnit předkupní právo [srov. příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., bod I. odst. 1 písm. g) a h)]. Je-li v této souvislosti v replice k vyjádření odpůrce navrhovatelem zmíněn § 170 stavebního zákona, je třeba uvést, že toto ustanovení se týká vymezení účelu vyvlastnění. Institut předkupního práva je však od vyvlastnění (odnětí nebo omezení vlastnického práva postupem podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě) z hlediska své povahy odlišným. Předkupní právo se týká veřejně prospěšné stavby pro „sociální služby“ (navrhovatel nikterak nezpochybňuje, že takový záměr uvedenou povahu má), bylo v souladu s citovaným ustanovením stavebního zákona zřízeno ve prospěch odpůrce (obce), přičemž s ohledem na dané ustanovení je jediným v úvahu přicházejícím omezením z využití předkupního práva možnost zřízení věcného břemene. S ohledem na povahu veřejně prospěšné stavby v dané věci (zařízení sociálních služeb), velikost pozemku a umístění v rámci území obce podle názoru zdejšího soudu však zde není toto omezení aplikovatelné (např. důvodová zpráva k danému ustanovení stavebního zákona uvádí jako typický příklad postačujícího využití věcného břemene liniové stavby dopravní infrastruktury). Není samozřejmě sporu o tom, že zřízení předkupního práva k pozemku do určité míry navrhovatele omezuje, v dané věci však není zjevné, že by takové omezení odpůrce zřídil nezákonně (žádné konkrétní argumenty, pro něž by zřízení předkupního práva mělo být nezákonné, navrhovatel neuplatnil). Odpůrce ostatně institutu zřízení předkupního práva obdobným způsobem nevyužil pouze v případě daného pozemku žalobce, ale postupoval tak i v případě pozemků týkajících se záměrů souvisejících se základní i mateřskou školou a plochami rekreace a sportu (viz str. 58 textové části územního plánu). Ani námitku zpochybňující „důvodnost“ zřízení předkupního práva proto soud neshledal důvodnou ve smyslu svědčícím nezákonnosti napadeného územního plánu.

VIII. Závěr a náklady řízení

42. Vzhledem k tomu, že soud žádný z návrhových bodů neshledal důvodným, návrh zamítl (§101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť ve věci nebyl úspěšný. Úspěšnému odpůrci přiznal soud náhradu nákladů řízení, která je představována odměnou jeho zástupce, jež se skládá ze tří úkonů právní služby po 3 100 Kč [převzetí zastoupení, sepsání vyjádření k návrhu a účast u jednání podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], k čemuž je třeba připočítat třikrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, to vše navýšeno o 21% DPH v částce 2 142 Kč. Celkem tedy náklady odpůrce činí 12 342 Kč.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 9. ledna 2018

JUDr. Milan Podhrázký v. r.
předseda senátu