

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

navrhovatele: **Ing. E. E.,**

bytem X

zastoupený advokátkou JUDr. Lucií Horčíčkovou,
sídlem Jednořadá 1051/53, Praha 6,

proti

odpůrci:

obec Hradištko,

sídlem Hradištko 642, Sadská,

zastoupená advokátem JUDr. Martinem Dančišinem,
sídlem Husova 240/5, Praha 1,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – 2. změny územního plánu obce Hradištko, vydané usnesením Zastupitelstva obce Hradištko dne 3. 12. 2018, č. 25/1/2018,

t a k t o:

I. Návrh se odmítá.

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

III. Navrhovateli se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000,- Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

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.“), doručeným soudu dne 2. 10. 2019, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „OOP“) v části vymezující regionální biokoridor RK 1232 (dále též jen „biokoridor“) na pozemcích v jeho vlastnictví. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. X (jehož součástí je stavba), X (jehož součástí je stavba), X (jehož součástí je stavba), X, X, X, X, X, X, zapsaných na listu vlastnictví č. X vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště N., pro obec Hradištko, katastrální území H. U. S., z nichž pozemky parc. č. X, X, X a X jsou v územním plánu vymezeny jako plocha centrálního bydlení (v oblasti K.) – bydlení rodinné domy a služby – jako součást celku „E – Severní K.“.

Vymezením biokoridoru ztratily pozemky ve vlastnictví navrhovatele hodnotu stavebních pozemků, neboť není možné je prodat jako určené pro výstavbu. Nelze s nimi ani jinak disponovat v souladu s jejich původním určením. Vymezením biokoridoru na pozemcích navrhovatele došlo fakticky ke změně jejich charakteru, a to bez vyrozumění navrhovatele a jeho předchozího souhlasu.

2. Navrhovatel předně odpůrci vytýká, že se o skutečnosti, že přes jeho pozemky vede biokoridor, dozvěděl až na jaře 2019, kdy měly být předmětem exekuce v exekučním řízení. Do té doby navrhovatel (a ostatně i soudní exekutor) vycházel z tehdy aktuálního územního plánu obce Hradištko ve znění jeho 1. změny, podle něhož předmětný biokoridor vedl mimo pozemky navrhovatele přes nezastavěné území. O vymezení biokoridoru v trase přes pozemky ve vlastnictví navrhovatele nebyl navrhovatel nikdy informován.
3. Navrhovatel v té souvislosti dále namítá, že na veřejně dostupných internetových stránkách odpůrce byl až do konce měsíce července 2019 vyvěšen (neaktuální) návrh OOP z května 2015, zatímco na internetových stránkách města Nymburk byl vyvěšen návrh OOP z roku 2018. Tyto návrhy se lišily v grafické části, neboť návrh OOP z května 2015 ve výkresu širších vztahů biokoridor přes pozemky žalobce nevymezoval (biokoridor byl veden v původní podobě), na druhé straně návrh OOP z roku 2018 již ano. Současné textová část obou návrhů OOP vymezení biokoridoru nijak blíže nevysvětlovala, odůvodněno bylo toliko odkazem na Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, vydanými Zastupitelstvem Středočeského kraje dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK (dále jen „ZÚR“). Úplné znění OOP přitom v rozporu s předchozími zveřejněnými návrhy již pojednává o vymezení biokoridoru též v textové části. Veškerá dostupná materie tak byla zcela nepřehledná. To navrhovateli (veřejnosti) prokazatelně bránilo srozumitelně se seznámit s pravým obsahem návrhu OOP. Bezrozporná informovanost veřejnosti je přitom stěžejní pro uplatnění práva podat proti změně územního plánu námitky.
4. Navrhovatel namítá, že je zcela nelogické, aby biokoridor byl vymezen přes již částečně zastavěné území (pozemky v jeho vlastnictví). Pozemky jsou nadto určené pro výstavbu rodinných domů. Uvedené je v rozporu se základními podmínkami pro vymezování regionálních biokoridorů podle metodické pomůcky Ministerstva životního prostředí pro vyjasnění kompetencí v problematice územních systémů ekologické stability (dále jen „ÚSES“). Jelikož jsou pozemky navrhovatele zčásti územím zastavěným, nemají potenciál stát se funkční součástí ÚSES a nikdy nebude dosaženo cílového stavu. Jelikož biokoridor vedl původně mimo zastavěnou část obce Hradištko, kde plnil svou funkci, dalo se rozumně předpokládat, že tento stav bude zachován. Z grafické části ZÚR není možné s přesností určit, přes jaké konkrétní pozemky biokoridor vede. To ostatně neplyne ani z textové části OOP, ačkoli by to bylo vhodné. Vymezení biokoridoru tak není zřejmé a zjistitelné.
5. Ostatně Krajský úřad pro Středočeský kraj, odbor územního plánování a stavebního řádu, Městský úřad v Nymburce, odbor výstavby a územního plánování, jakož i starosta obce Hradištko se k dotazu navrhovatele vyjádřili tak, že by biokoridor neměl být vymezen přes území již zastavěné. Navrhovateli pak bylo v té návaznosti sděleno, že při třetí aktualizaci ZÚR bude možné podat námitky proti vymezení biokoridoru. Nebylo však v zájmu navrhovatele pasivně vyčkávat, zda se aktualizací ZÚR věc vyřeší, neboť potřebuje co nejdříve pozemky v jeho vlastnictví prodat jako stavební. Navrhovatel proto podal proti vymezení biokoridoru námitky ze dne 24. 7. 2019, které adresoval jak Městskému úřadu

v Nymburce (dále jen „pořizovatel“), tak Krajskému úřadu pro Středočeský kraj. Dne 21. 8. 2019 pak navrhovatel podal námitky i proti OOP jako takovému. Sdělením ze dne 20. 9. 2019 pořizovatel navrhovatele poučil, že námitky bylo možné uplatnit během projednávání OOP, nikoli až po jeho vydání. S takovým vypořádáním námitek nicméně navrhovatel nesouhlasí, neboť před zveřejněním úplného znění OOP se s jeho skutečným zněním nemohl seznámit.

6. Navrhovatel dále poukazuje na rozpor spočívající v tom, že v grafické části OOP jsou jeho pozemky označeny jednak jako centrální území – bydlení rodinné domy a služby (hlavní výkres), jednak jako orná půda (výkres širších vztahů). Podle navrhovatele jde o zjevnou chybu, neboť není možné, aby zastavěné území bylo označeno jako orná půda a takto s ním bylo následně nakládáno.
7. Navrhovatel nepopírá, že vymezení biokoridoru přes již zastavěné území není (vždy) vyloučeno, je však nutné dodržet podmínky podle § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Zdůrazňuje, že při změně druhu pozemku, ke které dochází při vymezení biokoridoru, je třeba předchozího souhlasu vlastníka pozemku. Navrhovatel však nebyl o změně vyrozuměn v rozporu s výše uvedeným ustanovením, čímž mu bylo znemožněno se vyjádřit.
8. Vymezením biokoridoru skrze pozemky navrhovatele došlo fakticky ke změně charakteru pozemků, neboť na nich již není možné umístit nové stavby a není možné jimi disponovat (prodat je) jako s určenými pro výstavbu v souladu s původním určením. V důsledku toho pozbyly pozemky navrhovatele své hodnoty, čímž došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Navrhovatel OOP v části týkající se vymezení biokoridoru pokládá za rozporné s principem proporcionality.
9. Odpůrce ve vyjádření označil návrh za nedůvodný a navrhl jeho zamítnutí. Odpůrce si není vědom žádného pochybení v rámci procesu pořizování, projednávání ani vydání OOP. Biokoridor je prvkem ÚSES nadmístního významu a jako takový byl vymezen v ZÚR. Jedná se o nadřazenou územně plánovací dokumentaci, která je pro odpůrce závazná, jak vyplývá z § 36 odst. 5, § 43 odst. 3 a § 54 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Odpůrce je povinen se v rámci procesu přijímání územního plánu pohybovat v mezích stanovených právními předpisy a respektovat hierarchický vztah mezi jednotlivou územně plánovací dokumentací. Odpůrce byl proto povinen biokoridor vymežit i v územním plánu. Odpůrce při vymezení biokoridoru může toliko zpřesnit jeho hranice a průběh, nikoli však stanovit jeho odlišnou trasu. V té souvislosti odpůrce připouští, že vzhledem k rozdílnému měřítku ZÚR není možné promítnout biokoridor do územního plánu úplně přesně. V rámci možností nicméně odpůrce vymežil biokoridor shodně se ZÚR (zejména při porovnání výřezů vzhledem k orientačním plochám). Vedení biokoridoru přes zastavěné území není ideální. Oblast Kerska je však specifická, jelikož se stavby pro rekreaci nacházejí v klidné hustě zalesněné oblasti. Biokoridor tak může být funkční i při zachování dosavadního využívání území. I pokud by se odpůrce chtěl od ZÚR odchýlit a vymežit biokoridor mimo pozemky navrhovatele, zasahoval by biokoridor do (sousedních) zastavěných pozemků (jak na západě, tak na východě), kde se rovněž nacházejí stavby pro rodinnou rekreaci. Biokoridor je nadto vymezen i na pozemcích sousedních, přijaté řešení tak není diskriminační ani projevem libovůle. Pokud by biokoridor měl být v územním plánu vymezen mimo jakékoli

zastavěné území, musel by odpůrce výrazně změnit jeho trasu oproti ZÚR. Nelze předpokládat, že konsenzus obyvatel kraje v podobě ZÚR představuje dokonalé řešení, s nímž jsou srozuměni všichni, jichž se dotýká. Odpůrce však nezbyvá než vyčkat vydání třetí aktualizace ZÚR. Odpůrce tak zvolil řešení co nejpresněji odpovídající ZÚR, neboť jiný postup za stávající situace nelze rozumně zdůvodnit a pro odchýlné vymezení biokoridoru neexistuje legitimní důvod.

10. Navrhovatel v replice v první řadě konstatoval, že nemá výhrady jen proti samotnému vymezení biokoridoru, ale poukazuje i na chybný postup správních orgánů (zejména pokud jde o nemožnost seznámit se s navrhovaným zněním OOP). Odpůrce připouští, že vymezení biokoridoru přes zastavěné území není optimální a že se při třetí aktualizaci ZÚR bude dožadovat jeho přemístění. Z toho navrhovatel dovozuje, že navzdory tomu, že odpůrce tvrdí, že jde o jediné možné řešení vymezení biokoridoru, je nutné i možné biokoridor vymežit přes nezastavěné území (jako tomu ostatně bylo původně). Grafické znázornění biokoridoru v ZÚR je v nevhodném měřítku, odpůrce při jeho zpřesnění měl respektovat dosavadní využití ploch. Navrhovatel proto nesouhlasí s tím, že biokoridor může být za stávajícího stavu funkční.

Obsah napadeného opatření obecné povahy a další skutková zjištění

11. Soud předesílá, že územní plán obsahuje závaznou (výrokovou) část – samotný územní plán v užším smyslu – a odůvodnění. Textová část územního plánu obsahuje mimo jiné koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, vymezení ÚSES, opatření k zajištění prostupnosti krajiny atp. Grafická část územního plánu obsahuje výkres základního členění, hlavní výkres obsahující mj. koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití, výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací a dle potřeby výkres pořadí změn v území (etapizace). Od uvedených částí je nutno odlišovat odůvodnění územního plánu, byť i to obsahuje část textovou a grafickou. Grafickou část odůvodnění územního plánu tvoří zejména koordinační výkres, výkres širších vztahů a výkres předpokládaných záborů půdního fondu (srov. §13 odst. 1 a přílohu č. 7 – *Náležitosti obsahu územního plánu* – vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb.; dále jen „vyhláška o ÚPD“).
12. Soud po seznámení se s předmětným zněním OOP, jak mu bylo předloženo odpůrcem, **konstatuje, že v jeho výrokové části není předmětný biokoridor vůbec vymezen.** K oblasti Kerska jsou v (závazné) textové části pouhé zmínky. Je například uvedeno, že bude vymezena plocha pro výstavbu veřejné infrastruktury s návrhem staveb sloužícím sociálním a zdravotním službám – plocha změn ZM3/II [str. 7 písm. a) textové části]. Dále je stanoveno, že OOP žádným zásadním způsobem nemění koncepci platného územního plánu z hlediska rozvoje obce a ochrany krajiny. Zastavěné území se v oblasti K. nemění. Na jeho severním okraji pak dochází k jedné dílčí změně, k rozšíření zastavitelného území o rozloze 3,5125 ha, které bude určeno pro výstavbu veřejné občanské infrastruktury [str. 8 písm. b.3), str. 12 písm. c.2) textové části]. Je konstatováno, že změna č. 2 územního plánu obce Hradištko respektuje hodnoty, které vyplývají ze specifických kulturních a přírodních podmínek katastrálního území Hradištko. Převážná část území obce leží v *Přírodním parku K. B.* [pozn. soudu: pod tuto oblast spadají i pozemky navrhovatele]. **V textové části se výslovně uvádí, že předmětem OOP není uspořádání krajiny ani ÚSES** [str. 17 písm. e.2) textové části]. K oblasti K. je nadto uvedeno, že podmínky pro využití ploch a regulační podmínky pro novou výstavbu v oblasti K. se nemění a zůstávají

v platnosti podle platného územního plánu obce Hradištko. V platnosti zůstává rovněž v platné územně plánovací dokumentaci navržené rozdělení na funkční celky. Nově se navrhuje toliko funkční celek 10 na severní straně K. a tomu odpovídající regulační podmínky ploch pro rozvoj v území občanské vybavenosti (Osz) – sociální péče o seniory se zdravotními službami [str. 19 písm. f.2) textové části]. Funkční celek E [pozn. soudu: pod tuto oblast spadají i pozemky navrhovatele] včetně regulačních podmínek a podmínek jeho využití vymezený v platné územně plánovací dokumentaci a navržený změnou č. 1 územního plánu obce Hradištko zůstává změnou č. 2 územního plánu obce Hradištko v platnosti beze změn [str. 20 písm. f.5) textové části]. Původní charakter rekreační oblasti s lázeňským charakterem a službami v oblasti K. se stále silnějším statutem bydlení OOP nemění [str. 21 písm. f.8b) textové části]. **Rovněž v závazných výkresech grafické části, tj. ve výkresu základního členění, hlavním výkresu a ve výkresu veřejně prospěšných staveb, biokoridor není vymezen.**

13. V textu odůvodnění napadeného OOP odpůrce provedl vyhodnocení souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem tak, že OOP respektuje skutečnosti, které vyplývají ze širších vztahů v území (ochrana přírody a životního prostředí, nadmístní ÚSES, veřejná dopravní a technická infrastruktura atd.). OOP v souladu s bodem 01 a 06 ZÚR vytváří podmínky pro vyvážený rozvoj založený na zajištění příznivého životního prostředí, stabilním hospodářským rozvoji a sociální soudržnosti obyvatel obce. Do koordinačního výkresu zpracované změny územního plánu byly doplněny limity vyplývající pro správní území obce Hradištko z dokumentace ZÚR. Tyto limity byly současně doplněny i do textové části odůvodnění. Z ostatních kapitol ZÚR pro vlastní zpracování OOP žádné další požadavky nevyplývají [str. 6 odůvodnění]. **K naplnění požadavků schváleného zadání odpůrce uvedl, že zůstalo zachováno komplexní řešení ÚSES vymezené platnou územně plánovací dokumentací a to včetně prostorového uspořádání nezastavěného území** [str. 15 odůvodnění]. V části věnované zdůvodnění řešení uspořádání krajiny odpůrce uvedl, že byly použity následující podklady: „*návrh lokálního SES © MGM 1995, generel regionálního a nadregionálního SES České republiky a Územně technický podklad nadregionálních a regionálních ÚSES ČR vydaného MŽP a MMR.*“ Platná územně plánovací dokumentace tyto dokumenty plně respektuje a implementuje je do funkčního využití daného území. Návrh OOP do návrhu SES ani do návrhu na řešení krajiny žádným způsobem nezasahuje ani jej nijak nemění [str. 17 odůvodnění]. Žádné další plochy (vyjma změn ZM1/II, ZM2/II a ZM3/II) vymezené platnou územně plánovací dokumentací se v OOP neřeší ani nezvětšují [str. 19 odůvodnění]. Pod limity a ochranná pásma odpůrce zahrnul i nadregionální a regionální ÚSES bez bližšího určení [str. 19 bod C8) odůvodnění]. **Pouze v koordinačním výkresu a výkresu širších vztahů je biokoridor vymezen s popiskem RK 1232 tak, že vede přes pozemky navrhovatele.**
14. Úplné znění územního plánu po změně č. 2 obsahuje oproti vydané verzi OOP zmínky o biokoridoru a ÚSES v závazné textové části. Uvádí, že v řešeném území je v rámci ÚSES nadřazenou plánovací dokumentací vymezen mj. regionální biokoridor RK 1232 [str. 7 bod b.4) textové části, str. 20 bod e.2) textové části]. Výkresy grafické části odpovídají v dotčené části výkresům dle schváleného OOP.
15. Pro potřeby odůvodnění tohoto rozhodnutí soud dále zjistil, že ZÚR nabýly účinnosti dne 22. 2. 2012 (dostupné jsou z <https://www.kr-stredocesky.cz/web/uzemni-planovani/zasady-uzemniho-rozvoje-stredoceskeho-kraje>). V části 4.4. *Plochy a koridory nadregionálního a regionálního územního systému ekologické stability* [str. 49-54] v čl. 193 písm. c) ZÚR vymezují na regionální úrovni biokoridory vč. biokoridoru 1232 (*Kersko II –*

Niva Labe), přičemž ZÚR v čl. 195 písm. a) stanoví jako úkol pro územní plánování mj. zpřesnění vymezení regionálních a nadregionálních biocenter a biokoridorů v souladu s metodikou ÚSES a požadavky specifických oborových dokumentací tak, aby byly dodrženy jejich minimální parametry a zajištěna jejich funkčnost. Výkres č. I2 (*Plochy a koridory nadmístního významu*) je vyhotoven v měřítku 1:100 000. Předmětný biokoridor tento výkres obsahuje, nejsou zde však zakresleny existující stavby v řešeném území ani parcely navrhovatele, kterému je tak potřeba přisvědčit v tom, že přesný průběh biokoridoru z tohoto mapového podkladu nevyplývá zcela jasně.

16. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že předchozí změna č. 1 územního plánu odpůrce byla vydána 13. 10. 2010 a nabyla účinnosti 2. 11. 2010 (tj. před nabytím účinnosti ZÚR). Předmětem této předchozí změny dle její textové části není uspořádání krajiny ani ÚSES [str. 16 písm. e.2) textové části]. Ve výkresu širších vztahů změny č. 1 územního plánu odpůrce ze dne 8. 12. 2009 je přitom plocha regionálního ÚSES uvedena, nezasahuje však pozemky navrhovatele a nachází se východně od nich.

Podmínky řízení

17. Navrhovatel za odpůrce nesprávně označil Obecní úřad Hradištko, soud však jednal jako s odpůrcem se subjektem, který napadené OOP vydal (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, bod 43, a rozsudek NSS ze dne č. j. 14. 11. 2013, č. j. AOS 2/2013 – 135, bod 38), tedy s obcí Hradištko.
18. Soud předně zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. [srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 AOS 1/2008-34]. Těmito podmínkami jsou zejména formulace žalobního návrhu, včasnost podaného návrhu, existence napadeného opatření obecné povahy a aktivní legitimace navrhovatele.
19. Návrh obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatel jednoznačně vymezil, čeho se domáhá, tj. že požaduje zrušení části napadeného OOP vymezující regionální biokoridor RK 1232 na pozemcích v jeho vlastnictví, má soud za splněnou podmínku řízení v podobě řádně formulovaného žalobního návrhu.
20. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán byl schválen usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 3. 12. 2018, č. 25/1/2018, byl tedy vydán a existuje. Soud konstatuje, že z odpůrcem předložených dokladů nebyl schopen ověřit, zda a kdy napadené OOP nabylo účinnosti, jelikož ve správním spise postrádá doklady o tom, že OOP bylo řádně vyvěšeno na úřední desce (ve správním spise jsou založeny toliko dokumenty dokládající publikaci úplného znění územního plánu po změně č. 2). Vyhláškou vyvěšenou v době od 1. 8. 2019 do 19. 8. 2019 pořizovatel oznámil vydání *úplného znění* územního plánu Hradištko ve znění jeho 2. změny. Od 20. 8. 2019 do 5. 9. 2019 pak bylo pořizovatelem vyvěšeno oznámení, že *úplné znění* územního plánu po 2. změně nabylo účinnosti dne 15. 8. 2019. Je tedy otázkou, zda napadené OOP vůbec nabylo účinnosti, neboť zveřejnění úplného znění územního plánu po změně č. 2 s jistotou nenahrazuje řádné zveřejnění samotného OOP. Je pouze podmínkou jeho účinnosti (§ 55c stavebního zákona). S ohledem na níže uvedené řešení otázky aktivní legitimace navrhovatele však soud nebyl nucen učinit ohledně účinnosti OOP definitivní závěr. Je však jisté, že návrh není podle § 101b odst. 1 s. ř. s. opožděný.

21. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech, přičemž v dané věci navrhovatel ve svém návrhu tvrzení o zkrácení na svých právech přednesl. K uplatněným námitkám navrhovatel doložil výpis z katastru nemovitostí, z něhož plyne, že je vlastníkem pozemku parc. č. X (jehož součástí je stavba), X (jehož součástí je stavba), X (jehož součástí je stavba), X, X, X, X, X, X, vše v k. ú. X. Navrhovatel zejména tvrdil, že napadeným OOP bylo zkráceno jeho vlastnické právo tím, že biokoridor vede právě přes jeho pozemky. Soud má za to, že navrhovatel předložil dostatečná tvrzení o možném dotčení své právní sféry, a je proto aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení části napadeného OOP.
22. Soud se proto zabýval otázkou, zda navrhovateli svědčí i aktivní věcná legitimace k podání návrhu.
23. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, je „[a]ktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (...) dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).“ V projednávaném případě selhala již první část tohoto testu. **Soud shledal, že právní sféra navrhovatele napadeným OOP není dotčena, neboť regulace, kterou navrhovatel napadá, není v OOP vůbec obsažena.** Pokud by tedy soud navrhovateli aktivní věcnou legitimaci přiznal a věc meritorně projednal, neměl by v napadeném OOP co zrušit.
24. Obdobně se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 28/2019 – 116, zejm. bod 24: „*Samotné odůvodnění bez návaznosti na příslušnou část územního plánu (textovou či grafickou část) tedy nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. V této souvislosti lze poukázat na analogické rozlišování výroku a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, kdy právní účinky může vyvolávat toliko jeho výrok. Jak přitom v této souvislosti výslovně předpokládá soudní řád správní, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která směřuje pouze proti důvodům takového rozhodnutí, není přípustná, a soud se jí tedy nemůže věcně zabývat [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Podle názoru soudu přitom není důvodu postupovat jinak ani ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). V něm by totiž také postrádalo smysl, pokud by soud zrušil pouze navrhovateli zpochybňovanou část odůvodnění bez vazby na konkrétní výrokovou část samotného opatření obecné povahy (textovou a grafickou část územního plánu). Vyvozovali-li tedy navrhovatelé svou aktivní procesní legitimaci pouze z nesprávného odůvodnění změny územního plánu (založeném na, podle jejich názoru nepřezkoumatelném, závazném stanovisku) bez vazby na konkrétní část textové a grafické části opatření obecné povahy, nemůže takové tvrzení představovat důvod pro připuštění návrhu k meritornímu přezkumu.*“
25. Obdobně pak lze odkázat rovněž na závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 50 A 8/2017 – 73. Soud v něm vyslovil, že závazná regulace území musí plynout přímo z textové a grafické části územního plánu (§ 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Napadá-li navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné

povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) pouze odůvodnění územního plánu bez návaznosti na jeho textovou či grafickou část, soud návrh v této části jako nepřipustný odmítne.

26. K tomu soud pro úplnost dodává, že podle § 36 odst. 3 až 5 stavebního zákona se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nesmí však obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. Vymezení ploch a koridorů pro územní systém ekologické stability v zásadách územního rozvoje představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do ploch a koridorů pro biocentra nebo biokoridory zahrnut. Již v této fázi územního plánování je vlastník omezen v možném budoucím využití (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013 – 30). Šíře koridoru v této úrovni územně plánovací dokumentace bývá kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru, stejně jako volnost pro zohlednění konkrétních místních podmínek. Tomu odpovídá i měřítko zpracování zásad územního rozvoje (1: 100 000), které je natolik malé, že pro vymezení přesného průběhu koridorů nepostačuje (srov. PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, § 36).
27. Byly to tedy ZÚR, které stanovily mantinely průběhu biokoridoru. Cítil-li se tím navrhovatel dotčen na svých právech ve vztahu k dotčeným pozemkům, mohl se bránit již v rámci procesu přijetí ZÚR či posléze správní žalobou směřující proti nim brojit (srov. rozhodnutí NSS ze dne 16. 10. 2020, č. j. 5 As 96/2019 – 39, bod 32).
28. **Přesný průběh biokoridoru mohl v rámci ZÚR nastavených mantinelů při respektování jeho účelu a funkčnosti zpřesnit či upravit pořizovatel při přípravě OOP, jak ostatně ZÚR výslovně nabádají ve výše citovaném čl. 195. Ten tak však neučinil. Pouhým převzetím průběhu biokoridoru do nezávazných částí OOP (výkresy koordinační a širších vztahů) nebyl biokoridor na úrovni územního plánu nijak upraven.**
29. Soud dále podotýká, že napadeným opatřením obecné povahy je změna č. 2 územního plánu odpůrce, nikoliv jeho úplné znění, které bylo na základě kompilace tohoto napadeného OOP a předchozí územně plánovací dokumentace pořizovatelem zpracováno.
30. Podle § 55 odst. 5 a 6 stavebního zákona se totiž změna územního plánu zpracovává, projednává a vydává (jen) v rozsahu měněných částí. Pořizovatel pro obec zajistí vyhotovení územního plánu zahrnujícího úplné znění po vydání jeho změny a toto vyhotovení po nabytí účinnosti změny opatří záznamem o účinnosti. Podle § 55c stavebního zákona změnu územního plánu a (také) úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou a dnem doručení změny územního plánu a (také) úplného znění teprve nabývá změna účinnosti.
31. Institut úplného znění územního plánu do stavebního práva zavedl zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, účinný od 1. 1. 2018 (dále jen „novelizační zákon“). Novelizační zákon ve svých přechodných ustanoveních (čl. II bod 3) stanovil, že pořizování změny územního plánu, u kterého bylo zahájeno projednání návrhu, se s výjimkou ustanovení o nabytí účinnosti dokončí podle

dosavadních právních předpisů. S ohledem na termín veřejného projednání návrhu OOP (13. 9. 2018) se tedy *a contrario* na napadené OOP úprava novelizačního zákona vztahuje.

32. Z důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu plyne, že důvodem zavedení povinnosti vypracování a zveřejnění úplného znění s vazbou na účinnost změn územně plánovací dokumentace je *„odstranění pochybností při rozhodování, co platí“*. Navrhovatel novelizačního zákona uvedl, že *„[o]proti stavu před novelou bude nabytí účinnosti změny územního plánu (pořizované klasickým způsobem i zkráceným postupem) vázáno také na doručení úplného znění územního plánu po jeho změně. Úplné znění je nezbytným podkladem pro rozhodování a pro pořizování budoucí další změny územního plánu. Současná povinnost zpracovat právní stav po změně územního plánu, která je bez sankčních opatření, není naplňována a pro úřad, který rozhoduje nebo pořizuje další změnu, je po sérii změn územního plánu stav zcela nepřehledný.“*
33. Novelizační zákon zakládá obdobný mechanismus pro různé úrovně územně plánovací dokumentace. Pro zásady územního rozvoje pak důvodová zpráva výslovně odkazuje na analogii úplného znění zákona: *„Nově se upravuje ukládání a zasílání tištěné podoby zásad územního rozvoje a úplného znění po jejich aktualizaci. Ve vytištěné podobě postačí orgánům poskytnout jen úplné znění po aktualizaci zásad územního rozvoje, podle kterého rozhodují, zveřejnění vlastní aktualizace postačí na internetu, protože se zpracovává jen v rozsahu měněných částí (obdobně jako změny zákonů) a vše je pak obsahem úplného znění po aktualizaci (obdobě úplného znění zákona).“* Úplným zněním se však nepřijímá ani zákon ani opatření obecné povahy, k jejichž přijetí je zmocněn výhradně parlament (srov. čl. 15 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů), resp. zastupitelstvo (např. § 54 odst. 2 stavebního zákona). Při vyhotovování úplného znění nemají v případě zákona předseda vlády [srov. § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.] a v případě územního plánu pořizovatel žádnou pravomoc zasahovat do obsahu přijatých dílčích úprav, novelizací či změn. Pouze je za účelem lepší přehlednosti a srozumitelnosti pro jejich adresáty uspořádávají v jeden souvislý celek a takto publikují. Dopustí-li se při tom chyby nebo doplní-li do úplného znění něco, co obsahem kompilovaných dokumentů není, jako k tomu zjevně došlo v případě pořizovatele v daném případě, může to mít vliv na dobrou víru a legitimní očekávání subjektů práva, nikoliv však na samotné podkladové normativní právní akty – jejich obsah nelze dovozovat z úplného znění, nýbrž naopak obsah úplného znění je nutno v případě pochybností dovozovat z nich.
34. Pořizovatel zjevně pochybil, doplnil-li oproti schválenému znění OOP textovou část úplného znění územního plánu odpůrce o informaci o tom, že nadřazenou územně plánovací dokumentací je vymezen biokoridor. Nedošlo tím však k řádnému stanovení jeho průběhu napadeným OOP, neboť to nebylo úplným zněním nikterak dotčeno. I kdyby však tentýž text byl obsažen přímo ve schválené verzi OOP, nemohl by při absenci popisu (upřesnění) průběhu koridoru a současné absenci jeho zakreslení v závazných výkresech ani tak založit existenci regulace biokoridoru na úrovni územního plánu.
35. Navrhovatel vymezil svůj návrh petitem a návrhovými body, které jsou vystavěny na předpokladu, že napadeným OOP byl zakotven biokoridor, který ovlivňuje pozemky v jeho vlastnictví. Tak tomu ale z výše uvedených důvodů není.
36. Aby byl navrhovatel dotčen způsobem jím tvrzeným na svých veřejných hmotných subjektivních právech, muselo by závaznou (výrokovou) částí napadeného OOP dojít ke stanovení průběhu biokoridoru na jeho pozemcích. **Nic takového však OOP neučinilo. OOP průběh biokoridoru na pozemcích navrhovatele nevymezuje.** Jakékoliv zmínky o

biokoridoru v textové části odůvodnění napadeného OOP ani jeho znázornění v grafické části jeho odůvodnění nejsou pro tento závěr relevantní, neboť nejsou závazné. Tento stav je sice v rozporu s § 36 odst. 5 stavebního zákona, to však navrhovatel nenamítá, tedy netvrdí, že by bylo OOP v rozporu se ZÚR. I kdyby to ale namítal, nemohl by se odstranění rozporu mezi ZÚR a územním plánem obce Hradištko, ve znění změn č. 1 a č. 2, domáhat návrhem na zrušení OOP.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. **Soud tedy uzavírá, že již z obsahu samotného napadeného OOP je zjevné, že jím žádný biokoridor přes pozemky navrhovatele stanoven není. Tvrzení navrhovatele o zásahu do jeho práv je na první pohled nedůvodné a navrhovatel tedy postrádá aktivní věcnou legitimaci, pročez soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) odmítá.**
38. Pro úplnost pak soud doplňuje, že aktivní věcnou legitimaci navrhovatele nemohou samy o sobě založit ani jeho dílčí námitky, které obsahují spíše jen podpůrné argumenty proti (domnělému) vymezení biokoridoru než samostatné návrhové body. Předně namítá-li navrhovatel nedostatky v publikaci aktuálních návrhů změny územního plánu v procesu jejího pořizování, nemůže tak činit izolovaně bez současného tvrzení o dopadu těchto pochybení do jeho právní sféry, neboť návrh ve správním soudnictví je ochranou proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv procesu jeho přijímání (srov. usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 41). Jiný dopad než v podobě vymezení biokoridoru, ke kterému ale nedošlo, však navrhovatel netvrdí. Legitimace navrhovatele není i s ohledem na znění navrhovaného petitu dána ani z důvodů namítaných nedostatků odůvodnění OOP, ať již jde o rozpor zakreslení využití pozemků navrhovatele (orná půda podle výkresu širších vztahů) se závaznou částí územního plánu (bydlení podle hlavního výkresu) nebo o uvedení biokoridoru v grafické části odůvodnění (viz judikaturu citovanou výše v bodech 25-26 tohoto rozhodnutí). Obecně vzato je navíc zcela v pořádku, že koordinační výkres a potažmo výkres širších vztahů zakreslují limity využití území stanovené jinou územně plánovací dokumentací (srov. § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky o ÚPD).
39. Jelikož byl návrh na zrušení OOP odmítnut, rozhodl soud o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). Podpůrně pak soud uvádí, že i kdyby odpůrce nárok na náhradu nákladů řízení nárok měl, byl by zde důvod zvláštního zřetele hodný pro jeho nepřiznání (§ 60 odst. 7 s. ř. s.) s ohledem na to, že odpůrci jsou procesně přičitatelná pochybení pořizovatele, který dodatečnými zásahy do úplného znění vytvořil dojem, že OOP ohledně biokoridoru přijalo nějakou regulaci (což ostatně učinit i mělo), ačkoliv tomu tak nebylo.
40. Vzhledem k odmítnutí návrhu před prvním jednáním soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku navrhovateli.

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.

Praha 21. ledna 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu