



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatel: **V. V.**
bytem X
zastoupený JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem
sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2

proti

odpůrci: **obec Nová Ves**
sídlem Nová Ves 154, 277 52
zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 (územního plánu obce Nová Ves),
schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 26. 7. 2021, č. 3/7/2021,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy se v rozsahu regulujícím pozemky navrhovatele parcelní čísla XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG, vše zapsané na listu vlastnictví č. X, katastrální území N. O., zamítá.
- II. Ve zbylém rozsahu se návrh odmítá.

III. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 24 314 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Odůvodnění:

Shrnutí návrhu

1. Navrhovatel podal dne 23. 12. 2021 ke Krajskému soudu v Praze návrh na zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy (dále „napadený územní plán“ či „územní plán“) podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). V případě, že nebude možné návrhu na zrušení územního plánu vyhovět v celém jeho rozsahu, navrhuje, aby jej soud zrušil
 - v části c) výroku, bod 4, věta „Pro rozvoj zástavby jsou vymezeny zastavitelné plochy (Z01, Z02, Z03, Z04, Z05 a Z20)“,
 - v části f/1.2.4 výroku, a to celý bod O1.3,
 - v přílohové části výroku, konkrétně přílohu 1 „Schéma zastavitelných ploch, ploch přestavby a etapizace“ a
 - v části c) 4 textové části odůvodnění opatření obecné plochy, a to body Z01, Z02, Z03, Z04, Z05, Z20, Z11 a Z10.
2. Ke své aktivní procesní legitimaci navrhovatel uvádí, že je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG, vše zapsané na listu vlastnictví č. X, katastrální území N. O. (dále „předmětné pozemky“ či „pozemky navrhovatele“), které jsou v územním plánu označeny kódem X.
3. Dle předchozího územního plánu byly tyto pozemky zařazeny do plochy „Lokalita č. 20 - Obytná zástavba venkovského typu“. Její hlavní využití bylo bydlení a nerušící zařízení k obsluze předmětného území. Pozemky navrhovatele byly do Lokality č. 20 zařazeny změnou č. 2 předchozího územního plánu. Napadený územní plán však pozemky navrhovatele vyřadil ze zastavitelných ploch, ačkoliv většinu zastavitelných ploch z předchozího územního plánu převzal. Navrhovatel v tomto postupu spatřuje selektivní a ničím neodůvodněný zásah do jeho vlastnického práva. Odkazuje přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), na jejímž podkladě uvádí, že územní plánování nemůže být činností nahodilou, nepředvídatelnou, svévolnou a naopak musí respektovat kontinuitu územního plánování a legitimního očekávání. V daném případě je požadavek na mimořádně kvalitní zdůvodnění umocněn tím, že od zařazení pozemků navrhovatele mezi zastavitelné plochy do jejich následného vyřazení uplynula poměrně krátká doba. Podle navrhovatele nebylo zařazení jeho pozemků do plochy O1.3 řádně zdůvodněno. Navrhovatel odkazuje na podle něj relevantní části odůvodnění napadeného územního plánu (konkrétně str. 116, 119, 121 a 127), nicméně toto odůvodnění považuje za naprosto vágní, nekonkrétní a nepřezkoumatelné. Ani v nejmenším z něj nevyplývá, proč byly pozemky navrhovatele ze zastavitelných ploch vyřazeny. Odpůrce měl též vysvětlit, proč se naopak u jiných pozemků mění jejich charakteristiky z nezastavitelných na zastavitelné. Ke zdůvodnění potřebou prevence povodní navrhovatel namítá, že jiné

pozemky v záplavovém území byly zařazeny do zastavitelných ploch, což považuje za diskriminaci a libovůli odpůrce. Navrhovatel má také za to, že napadený územní plán je ohledně změn funkční plochy jeho pozemků neproporcionální, což opět zdůvodňuje absenci konkrétních důvodů pro přerážení mezi nezastavitelné pozemky. Z územního plánu není ani zjevné, jaký konkrétní cíl byl tímto postupem sledován.

4. Navrhovatel má dále za to, že ani z rozhodnutí o jeho námitkách není zřejmé, z jakého důvodu byly shledány nedůvodnými. Navrhovatel uplatnil konkrétní námitky, které byly vypořádány jen vágním odkazem na zvyšující se rizika plynoucí z klimatické změny a vyjádření Povodí Vltavy ze dne 24. 7. 2019, podle něhož není vymezování nových zastavitelných ploch v území se středním a vysokým povodňovým ohrožením možné. O tom však nepřísluší Povodí Vltavy rozhodovat a odpůrce se jeho vyjádřením neměl řídit. Navíc plocha Z03 se také nachází v záplavovém území, ale vyřazena nebyla. Navrhovatel také poukázal na stanoviska Povodí Vltavy ze dne 16. 10. 2018 (k jeho záměru výstavby rodinných domů na předmětných pozemcích) a ze dne 29. 5. 2020 (k záměru jiného subjektu na blízkých pozemcích), která se podle něj vůči těmto stavebním záměrům nestavěla negativně. Samo Povodí Vltavy tak vystupovalo velmi nekonzistentně. Podobně navrhovatel odkázal na stanovisko Policie České republiky ze dne 23. 3. 2021, vyjadřující souhlas s připojením pozemní komunikace (pozemky navrhovatele parc. č. XA, XC a XD) k místní komunikaci. Toto stanovisko odpůrce ignoroval a tvrdil, že z hlediska kapacity je dopravní napojení lokality již vyčerpáno.
5. Navrhovatel je také toho názoru, že návrh územního plánu měl být podle § 47 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), předmětem posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí (dále „SEA“) dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), protože se v oblasti nachází evropsky významná lokalita (dále „EVL“) Veltrusy.
6. K procesu přijímání územního plánu navrhovatel tvrdí, že návrh územního plánu byl vyvěšen dne 9. 3. 2017, poslední den patnáctidenní lhůty připadl na 24. 3. 2017. Tímto dnem byl návrh doručen. Teprve od 25. 3. 2017 běžela třicetidenní lhůta podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, která měla skončit dne 23. 4. 2017. Návrh však byl zveřejněn pouze do 11. 4. 2017, čímž došlo ke zkrácení práv navrhovatele a současně jsou tím pádem stíženy nezákonností všechny navazující postupy.
7. Dále navrhovatel konstatuje, že veřejné projednání návrhu územního plánu sice proběhlo dvakrát, ale ve správním spise nejsou uspokojivé důkazy o tom, že obě pozvánky byly zveřejněny v souladu se stavebním zákonem. Konkrétně ve spise chybí důkaz o tom, že oznámení bylo zveřejněno dálkovým přístupem u odpůrce a pořizovatele (*jímž byl Městský úřad Kralupy nad Vltavou, pozn. soudu*) a že bylo také zveřejněno na fyzické úřední desce.
8. Poslední námitkou navrhovatel tvrdí porušení § 54 odst. 2 stavebního zákona, neboť podle něj zastupitelstvo odpůrce neověřovalo skutečnosti vyžadované tímto ustanovením.

Vyjádření odpůrce

9. Podle odpůrce je z návrhu patrné, že navrhovatel považuje za nespravedlivé především to, že nemůže na svých pozemcích realizovat svůj developerský projekt. O to se již neúspěšně pokoušel v době, kdy byly pozemky zastavitelné, v čemž mu však zabránilo negativní stanovisko Povodí Vltavy. Podle odpůrce nešlo o svévoli, pokud v záplavovém území mimo zastavěné území obce na pozemcích v těsné blízkosti Vltavy v souladu s mapami povodňového nebezpečí a povodňového rizika zamezil výstavbě, se kterou nesouhlasilo ani Povodí Vltavy.
10. Předmětná lokalita se nachází v blízkosti úseku významného toku s povodňovým rizikem. Oblast je zčásti zasažena rozlivy při Q20, Q100 a zcela při Q500. Už z toho je patrné, že pozemky nejsou vhodné pro developerskou výstavbu rodinného bydlení. Navrhovatel argumentuje tím, že v lokalitě došlo ke změně vymezení záplavového území, a to opatřením obecné povahy ze dne 19. 11. 2021, č. j. 049141/2020/KUSK. Ale i podle tohoto opatření odkazovaného navrhovatelem se předmětné pozemky nacházejí v záplavovém území Q20 a/nebo Q100 a/nebo Q500.
11. Povodí Vltavy vydalo v říjnu 2018 vyjádření s doporučením, že by nové rodinné domy měly být situovány mimo záplavové území, přičemž pozemky navrhovatele se dle Povodí Vltavy nacházejí z části v Q20, z části v Q100. Podle odpůrce pak Povodí Vltavy vyjádřilo dne 8. 6. 2020 nesouhlas s projektem. Tvzení navrhovatele o tom, že Povodí Vltavy nemělo proti projektu výraznějších výhrad, označuje za nepravdivé.
12. Pokud jde o argumentaci navrhovatele přirovnáním jeho pozemků k ploše Z03, odpůrce shledává zásadní odlišnosti mezi těmito plochami. Plocha Z03 je v oblasti chráněné protipovodňovým opatřením. Tato lokalita je navíc ve svahu, tudíž pozemky mohou být situovány nad záplavovým územím. Plocha Z03 se nachází ve vzdálenosti cca 900 metrů od koryta Vltavy, zatímco pozemky navrhovatele cca 75 metrů. Reálné ohrožení plochy Z03 je nižší než v případě pozemků navrhovatele.
13. Ve vztahu ke změně zastavitelnosti pozemků navrhovatele se odpůrce domnívá, že zařazení těchto pozemků jakožto zastavitelných nezakládá nárok navrhovatele, aby tyto pozemky zůstaly zastavitelnými. V daném případě došlo k podstatné změně v podobě povodní v letech 2002 a 2013, které tuto lokalitu zasáhly, na což musel reagovat odpůrce i Povodí Vltavy. Povodňové riziko je jedním z limitů využití území ve smyslu § 26 stavebního zákona a musí se promítnout v územním plánování. Pokud se tedy Povodí Vltavy vyjádřilo tak, že na pozemcích navrhovatele není výstavba vzhledem k povodňovému riziku možná, neměl by ji územní plán umožnit.
14. Pokud navrhovatel argumentuje změnou č. 2 předchozího územního plánu, odpůrce poukazuje na to, že změna nabyla účinnosti již v roce 2011. Mapa povodňových rizik byla připravována až poté na základě zkušeností z povodní 2002 a zejména 2013. Tuto skutečnost logicky nemohla změna z roku 2011 reflektovat. Zadáním územního plánu bylo uloženo, aby při vymezování zastavitelných ploch bylo respektováno záplavové území Q100 a podíl zastavitelných ploch v tomto území byl minimalizován.
15. Odůvodnění územního plánu se podrobně zabývá problematikou povodňových rizik, nejde o obecná tvrzení, jak je namítáno. Územní plán vymezuje zastavitelné plochy pro

bydlení primárně v místních částech N. V. a N. O.. Územní plán tak převzal jen část zastavitelných ploch z předchozího územního plánu. Územní plán nevymezuje žádné nové plochy v záplavovém území Q100. Z územního plánu je zřejmé, proč došlo k redukci zastavitelných ploch i proč byla redukována právě ta, jejíž součástí jsou pozemky navrhovatele. Odpůrce také zmínil, že na pozemcích navrhovatele se nachází cenné půdy zemědělského půdního fondu. I odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele považuje odpůrce za přezkoumatelné a zákonné.

16. K procesní námitce absence procesu SEA odpůrce uvádí, že není zřejmé, proč by měla EVL v sousední obci vést k nutnosti posuzování dopadů územního plánu na tuto lokalitu. Především není z návrhu zřejmé, jak absence procesu SEA negativně zasáhla vlastnické právo navrhovatele. Z logiky věci by přeci EVL škodila více další zástavba než zařazení pozemků navrhovatele mezi nezastavitelné.
17. K vyvěšení veřejné vyhlášky a návrhu územního plánu, odpůrce tvrdí, že veřejná vyhláška, jež byla vyvěšena dne 9. 3. 2017 a snata dne 8. 4. 2017, se týkala návrhu zadání územního plánu. V takovém případě mohl každý uplatnit připomínky dle § 47 odst. 2 stavebního zákona do 15 dnů od doručení vyhlášky. Ustanovení § 50 stavebního zákona, na které odkazuje navrhovatel, se týká jiné fáze pořizování územního plánu. Navrhovatel zaměňuje vyvěšení a doručení veřejné vyhlášky a dálkové zveřejnění návrhu územního plánu, resp. jeho dostupnost k připomínkování. Návrh byl řádně zveřejněn fyzicky i online na deskách odpůrce i pořizovatele. Pro úplnost odpůrce odkazuje k délce vyvěšení na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73. Veřejné projednání se konalo ve lhůtě v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona. Zastupitelstvo taktéž postupovalo v souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona.
18. Závěrem odpůrce poukazuje na to, že se navrhovatel domáhá zrušení celého územního plánu, ačkoliv neprokázal aktivní legitimaci k takovému požadavku. Naprostá většina územního plánu se ho netýká. Odpůrce navrhuje, aby soud návrh zamítl. Pro případ úspěchu odpůrce s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, odst. 29, žádá přiznání náhrady nákladů řízení.
19. V doplnění vyjádření ze dne 25. 1. 2022 odpůrce poukázal na aktuální rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020-51.

Replika navrhovatele

20. Navrhovatel v replice ze dne 2. 2. 2022 namítá, že sama existence záplavového území, nadto v jeho případě v reziduálním či nízkém stupni ohrožení, není důvodem pro vyřazení pozemků ze zastavitelných ploch. Z obrázku č. 11 vyjádření odpůrce vyplývá, že pozemky navrhovatele se nacházejí v lokalitě, která je z hlediska povodňového ohrožení z celého širokého okolí nejméně ohrožená. Z tohoto hlediska je srovnatelná s lokalitou S03. Stupeň povodňového ohrožení na jeho pozemcích je zcela minimální, pozemky se nacházejí mimo aktivní zónu záplavového území a z větší části v území Q500.
21. Povodí Vltavy ve stanovisku ze dne 16. 10. 2018 netvrdilo, že by bylo záplavové území překážkou pro výstavbu rodinných domů. Pouze dalo doporučení, jak by měla zástavba

vypadat. Ve stanovisku ze dne 8. 6. 2020 se sice vyjádřilo nesouhlasně k záměru navrhovatele, nicméně toto stanovisko podle navrhovatele nedává smysl a porušuje jeho legitimní očekávání. Pokud byla výstavba rodinných domů problémem z hlediska povodňového rizika, měla tato argumentace zaznít již ve stanovisku ze dne 16. 10. 2018.

22. Ke srovnání pozemků navrhovatele s plochou Z03 navrhovatel uvádí, že existence protipovodňového opatření je podružná. Rozhodující je pouze stanovení záplavového území opatřením obecné povahy. Plocha Z03 spadá do území s nízkým až vysokým povodňovým ohrožením. Odpůrce v bodě 23 vyjádření argumentuje mapovými zákresy záplavového území, které však bylo vymezeno až v souvislosti s opatřením obecné povahy ze dne 19. 11. 2021, a tedy bylo vydáno až po vydání napadeného územního plánu. Odpůrce měl přihlížet k podkladům, které existovaly v procesu vydávání územního plánu.
23. Navrhovatel připouští, že povodňová rizika musejí být brána do úvahy při územním plánování, nikoliv však tak rigidně, jak činil odpůrce. Výstavba může být v konkrétních podmínkách za určitých okolností přijatelná.
24. Není pravdou, že by mapy povodňových rizik byly připravovány až po vyhodnocení zkušeností z povodní 2013, protože první plánovací období započalo již v roce 2010 a byl vydán Plán pro zvládání povodňových rizik. Změna č. 2 předchozího územního plánu tak byla provedena již v době platnosti tohoto plánu. Jde tedy o zcela identickou situaci, přesto bylo postupováno zcela opačně. Argumentace zemědělským půdním fondem je irelevantní, protože tímto napadený územní plán neargumentuje. Jedná se o *ex post* argumentaci, která nemůže napravit vady napadeného územního plánu.
25. K procesu SEA navrhovatel uvádí, že jeho pominutí negativně zasahuje do jeho práv, což již vysvětlil v návrhu. K otázce zveřejňování jednotlivých listin navrhovatel očekával konkrétní důkazy o tom, kdy, jakým způsobem a jaká listina byla zveřejněna. Zápis ze zasedání zastupitelstva odpůrce nedokládá, že by zastupitelstvo dodrželo § 54 odst. 2 stavebního zákona.

Duplika odpůrce

26. Odpůrce v duplice ze dne 8. 2. 2022 klade důraz na to, že pozemky navrhovatele nejsou oproti ploše Z03 chráněny protipovodňovými opatřeními. Není pravdou, že by byly z tohoto hlediska nejméně ohrožené z celého okolí. K argumentaci, že záplavové území bylo vymezeno až po vydání napadeného územního plánu, odpůrce uvádí, že si je toho vědom, ale v odst. 30 a násl. svého vyjádření vysvětlil, že již v době přípravy územního plánu měl k dispozici podkladovou dokumentaci změny záplavového území, která reflektovala protipovodňová opatření realizovaná v letech 2013 až 2016 po povodních z let 2002 a 2013. Logicky je však nemohl zohlednit již při vydání změny č. 2 předchozího územního plánu v roce 2011. Pozemků navrhovatele se netýká jen reziduální či nízký stupeň ohrožení, ale také střední stupeň ohrožení, což je podstatné.
27. Oproti svému předchozímu vyjádření odpůrce závěrem dupliky navrhuje, aby soud návrh odmítl a v části týkající se pozemků navrhovatele zamítl.

Ústní jednání

28. Při ústním jednání konaném dne 21. 3. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
29. Navrhovatel při jednání zdůraznil, že předmětná lokalita byla předchozím územním plánem zařazena do zastavitelných ploch, a to přesto, že již v té době existovalo povědomí o tom, že je to záplavové území. Pokud již takto předmětné pozemky zařazeny byly, bylo povinností odpůrce velmi pregnantně vysvětlit, proč došlo ke změně. K tomu ani v nejmenším nedošlo. Územní plán není ve vztahu k navrhovateli proporcionální. V územním plánu jsou jen plané odkazy na klimatickou změnu, aniž by bylo vysvětleno, jak se dotýká pozemků navrhovatele. Navrhovatel dále označil územní plán za diskriminační, protože jiné pozemky totožného charakteru s povodňovým nebezpečím, jmenovitě lokalita Z03, byly zařazeny do zastavitelných ploch. Odpůrce postupoval k obdobným lokalitám rozdílným způsobem. Dále navrhovatel uvádí, že Povodí Vltavy v závazných stanoviscích k určitým stavebním záměrům připouštělo stavební činnost, pak ale z neznámých důvodů změnilo náhled na předmětnou lokalitu. Předmětné pozemky se přitom nacházejí mimo aktivní zónu záplavového území v zóně, kde je zbytkové povodňové ohrožení. I odpůrce připustil, že výstavba by tam částečně možná byla. K namítaným procesním pochybením navrhovatel dodává, že spis k územnímu plánu je velmi kusý a nedokládá řádnost procesu. Ze zápisu odpůrce nevyplývá, že by zastupitelstvo postupovalo dle zákona a ověřovalo soulad územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.
30. K dotazu soudu, jak se navrhovatele dotýká napadený územní plán, vyjma regulace jím vlastněných pozemků, navrhovatel uvedl, že navrhuje zrušení územního plánu jako celku, protože popsaná procesní pochybení zakládají jeho nezákonnost jakožto celku.
31. Odpůrce při jednání uvedl, že přerážení pozemků navrhovatele bylo zdůvodněno zejména ochranou obyvatelstva před přírodními katastrofami. To odpovídá i požadavkům Politiky územního rozvoje České republiky. Současně musel zohlednit stanovisko Povodí Vltavy z roku 2019. Pozemky se nacházejí v záplavovém území Q100 a Q20. Navrhovatel se již za účinnosti předchozího územního plánu snažil získat územní rozhodnutí, ale to se mu nepodařilo pro negativní stanovisko Povodí Vltavy z června 2020. Ke srovnání s plochou Z03 odpůrce vysvětlil, že tato plocha je na rozdíl od předmětných pozemků chráněna protipovodňovým opatřením. Sám navrhovatel zmínil, že podobný postup odpůrce zvolil vůči několika dalším vlastníkům, což dokládá, že nejde o postup odpůrce vedený negativními úmysly vůči navrhovateli. Cílem byla vždy ochrana života a majetku před povodněmi. Předchozí změna vedoucí k zastavitelnosti pozemků navrhovatele byla realizována v roce 2009. V roce 2013 přišly povodně, které změnily náhled na to, co je stoletá či tisíciletá voda. Dle vědců bude kvůli klimatické změně a častým změnám počasí toto dále přehodnocováno. K procesním námitkám odpůrce zdůraznil, že navrhovatel netvrdil, že by jimi byl jakkoliv zkrácen na svých právech a že by mu postup odpůrce jakkoliv znemožnil se vyjádřit či se seznámit s podklady. Nad rámec uvedeného odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, s tím, že ani případné nepředložení správního spisu nemá vliv na zákonnost opatření obecné povahy.

32. Odpůrce dále uvedl, že vyjádření Povodí Vltavy bylo takové, že mají maximálně vyjmout pozemky v záplavové oblasti. Má za to, že je to rozumné, jak ukázaly povodně v roce 2002, které zasáhly předmětnou lokalitu tisíciletou vodou, a povodně v roce 2013, které zasáhly předmětnou lokalitu pětisetletou vodou. Ukázalo se, že povodně v roce 2002 nebyly žádnou výjimkou. Lokalita Z03 se nachází v jiné části obce a je za tratí, kde je veliký val. Prováděli tam i vrtné zkoušky, které potvrdily, že tam voda neprosákne. A v podjezdu tam vybudovali protipovodňové zahrazení hliníkovými hradítky. Je tak velká pravděpodobnost, že ta lokalita bude uchráněna. Navíc lokalita je Z03 ve svahu, čili tam lze domy umístit, aniž by se jich povodně týkaly. Povodí Vltavy nezměnilo názor k pozemkům navrhovatele. Nejdřív se vyjádřilo v tom smyslu, že navrhovatel má budovy umístit mimo záplavovou oblast. Navrhovatel projektovou dokumentaci neupravil, proto následně Povodí Vltavy vydalo zamítavé závazné stanovisko. Pro navrhovatele nemohlo být nijak překvapivé, že na jeho pozemcích nebude výstavba umožněna. Měl časový prostor zhruba 6 let, kdy mohl výstavbu realizovat. Pohled na povodňová rizika v dané lokalitě se v čase změnil, což je patrné i ze stanovisek Povodí Vltavy.
33. K dotazu soudu na úplnost předloženého správního spisu odpůrce uvedl, že s ohledem na rozsáhlost dokumentace některé podružné věci nepředkládali, ale mohou cokoliv doplnit.
34. Soud při jednání provedl k důkazu všechny navrhované listiny, které obě strany předložily (k jejich obsahu viz níže při vypořádání návrhových bodů). Zamítl však pro nadbytečnost důkazní návrh, který při jednání vznesly obě strany, aby bylo doplněno dokazování (a za tímto účelem odročeno jednání) o doklady prokazující zveřejnění oznámení o konání veřejného projednání návrhu územního plánu na územních deskách odpůrce i pořizovatele (blíže viz vypořádání této námitky níže v odst. 59 a 64).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

35. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.
36. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují jemu náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Aby byl návrh shledán důvodným, nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytně nutné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Soud totiž nepřezkoumává pouze to, zda došlo k pochybení, ale také to, zda došlo k pochybení vedoucímu k tvrzenému porušení práv navrhovatele. Zjednodušeně řečeno platí, že navrhovatel musí v návrhu uvádět alespoň teoretickou možnost dotčení svých práv, aby byl aktivně procesně legitimován. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (viz např. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021-48, odst. 10).
37. Soud dále zdůrazňuje, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemůže být

jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (viz rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161, odst. 24, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 52, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2019, č. j. 76 A 4/2019-47, odst. 25). Vždy musí být patrný vztah alespoň potenciální příčinné souvislosti mezi navrhovatelem namítaným pochybením a zásahem do jeho práv, jinak nemá smysl se takovou námitkou věcně zabývat (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS).

38. V nyní posuzované věci navrhovatel tvrdil, že je vlastníkem výše uvedených pozemků, což odpůrce nijak nezpochybnil, přičemž územní plán reguluje možnosti, jak může navrhovatel jakožto vlastník s těmito pozemky nakládat. V tomto rozsahu tak není pochyb o jeho aktivní procesní legitimaci.
39. Navrhovatel však netvrdil, že by se jeho právní sféry dotýkal územní plán i v jiných částech, než těch, jimiž jsou regulovány jeho pozemky. Tuto spojitost neobjasnil ani k dotazu soudu při jednání. Z návrhu je zjevné, že mu jde pouze o to, jak bude moci využít své pozemky. Přesto navrhl zrušení územního plánu v celém rozsahu. Navrhovatel však není oprávněn domáhat se tímto způsobem ochrany práv jiných osob či dodržování právních předpisů, pokud se jej současně tvrzená pochybení netýkají. Mimo úpravu jeho pozemků však žádné myslitelné dotčení své právní sféry netvrdil. V tomto rozsahu tak byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť navrhovatel postrádá aktivní procesní legitimaci. Proto soud v tomto rozsahu návrh odmítl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93, č. 2322/2011 Sb. NSS, odst. 22, nebo usnesení NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 13/2021-92, odst. 18). Následující části věnující se věcnému přezkumu se tedy týkají pouze té části napadeného územního plánu, jež reguluje pozemky navrhovatele.
40. Soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a je vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
41. V rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, NSS konstatoval, že *„v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a 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. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v*

nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku“ (odst. 114).

42. Tyto principy soudního přezkumu územních plánů zastává i novější, obdobně formulovaná judikatura: „*Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.*“ (viz například rozsudky ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, odst. 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 65).

Posouzení námitek navrhovatele

K námitkám procesního charakteru

43. Soud se nejprve věnoval námitkám zpochybňujícím zákonnost procesu přijímání územního plánu.
44. Zaprvé, podle navrhovatele nebyla dodržena třicetidenní lhůta podle § 50 odst. 3 stavebního zákona. Dle jeho argumentace byl návrh vyvěšen dne 9. 3. 2017, konec patnáctidenní lhůty připadl na 24. 3. 2017. Tím byl návrh doručen. Ode dne 25. 3. 2017 běžela třicetidenní lhůta podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, která končila až dne 23. 4. 2017, návrh však byl zveřejněn pouze do 11. 4. 2017.
45. K této námitce soud uvádí, že z provedeného dokazování, konkrétně oznámení o zahájení projednávání návrhu zadání územního plánu ze dne 8. 3. 2017, č. j. MUKV 17559/2017 VYST plyne, že dne 9. 3. 2017 byl vyvěšeno právě toto oznámení. V něm je mj. uvedeno, že návrh zadání územního plánu bude v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů od 10. 3. 2017 do 11. 4. 2017, a to v tištěné podobě na obecním úřadu odpůrce a na Městském úřadě Kralupy nad Vltavou (jakožto pořizovatele) a také v elektronické podobě na úředních deskách odpůrce a pořizovatele. Dále je ve vyhlášce uvedeno, že každý může uplatnit své připomínky ve lhůtě 15 dní ode dne doručení oznámení veřejnou vyhláškou. Dle záznamu bylo oznámení vyvěšeno dne 9. 3. 2017 a sňato dne 8. 4. 2017.
46. Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel zašle **návrh zadání územního plánu** dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody

pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.

47. Podle § 50 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel doručí **návrh územního plánu** a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží (*obě zdůraznění doplněna soudem*).
48. Soud v tomto postupu neshledává namítané porušení zákona. Ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona bylo dodrženo. Ustanovení § 50 odst. 3 stavebního zákona, jehož porušení navrhovatel namítá, se týká až fáze doručování samotného návrhu územního plánu (nikoliv návrhu zadání územního plánu). Nadto není z tvrzení navrhovatele vůbec zřejmé, jak by se takové procesní pochybení mohlo negativně projevit v jeho právní sféře (viz výše odst. 37). Z ničeho nevyplývá, že by například právě on podával připomínky, k nimž by nebylo z důvodu procesního pochybení přihlédnuto, či že mu na základě procesních pochybení bylo podání připomínek znemožněno.
49. Zadruhé, navrhovatel namítal, že ve správním spise nejsou doklady o tom, že by byly obě „pozvánky“ k veřejnému projednání návrhu územního plánu zveřejněny v souladu se stavebním zákonem, čímž měl na mysli zveřejnění na fyzických i elektronických úředních deskách odpůrce pořizovatele.
50. Podle § 52 odst. 1 stavebního zákona se 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, újezdni úřad sousedícího vojenského újezdu a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem.
51. Podle § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je řízení o návrhu opatření obecné povahy písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.
52. Podle § 25 odst. 2 správního řádu se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

53. Z § 172 odst. 3 správního řádu vyplývá, že oznámení o konání veřejného projednání návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona je třeba zveřejnit jak na úřední desce pořizovatele, tak na úřední desce odpůrce jakožto obce, které se návrh týká. Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu stanoví, že tato zveřejnění je třeba učinit jak na (fyzické) úřední desce, tak způsobem umožňujícím dálkový přístup (standardně zveřejněním na elektronické úřední desce).
54. Tento závěr zaujal NSS již v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008-102, č. 1736/2008 Sb. NSS. Dle jeho publikované právní věty „[j]ednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce“. Dále tento závěr NSS zopakoval v rozsudku ze dne 7. 9. 2010, č. j. 9 Ao 3/2010-43.
55. Současně platí, že důkazní břemeno v tomto ohledu leží na odpůrci, a to i co do prokázání zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2020, č. j. 7 As 171/2019-49, odst. 23, a tam odkazovanou judikaturu).
56. V nyní posuzované věci vyplývá z odpůrcem předloženého a při jednání k důkazu provedeného oznámení veřejného projednání návrhu územního plánu ze dne 11. 12. 2019, č. j. MUKV 95493/2019 VYST, že pořizovatel s odkazem na § 52 stavebního zákona formou veřejné vyhlášky doručoval návrh územního plánu a současně oznámil konání veřejného projednání návrhu dne 15. 1. 2020. Dále v této vyhlášce uvedl, že proti návrhu územního plánu mohou mj. dotčení vlastníci pozemků a staveb podat námítky, a to nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání tedy do 22. 1. 2020. Na str. 2 oznámení je uvedeno, že bylo vyvěšeno dne 12. 12. 2019 a sejmuto dne 22. 1. 2020. U toho je razítko odpůrce. Tím je – při absenci jakýchkoli důkazů svědčících o opaku – dostatečně doloženo, že oznámení bylo zveřejněno na (fyzické) úřední desce odpůrce.
57. Doklady o tom, že by bylo též toto oznámení vyvěšeno na dalších třech požadovaných místech však odpůrce ke dni konání ústního jednání nepředložil.
58. Navrhovatel při ústním jednání uvedl, že se o konání tohoto veřejného projednání dozvěděl a účastnil se jej. Z napadeného územního plánu i navrhovatelem předložených námítek je patrné, že navrhovatel den po konání tohoto projednání, dne 16. 1. 2020, podal, zastoupen advokátem, námítky proti návrhu územního plánu. Současně k dotazu soudu nijak nekonkretizoval, jak se právě jej dotkla jím tvrzená procesní vada spočívající v neuveřejnění vyrozumění o veřejném projednání na zbylých třech místech.
59. Soud tak navzdory tomu, že odpůrce ke dni ústního jednání nedoložil splnění povinnosti oznámit konání veřejného jednání výše popsáním způsobem na dalších třech požadovaných místech, konstatuje, že i pokud by skutečně oznámení bylo zveřejněno jen na fyzické úřední desce odpůrce, tato případná procesní vada se nijak negativně nedotkla práv navrhovatele. Ten totiž nepochybně o konání veřejného jednání věděl, podal včasné námítky, na které odpůrce reagoval, a využil tak svá oprávnění, která mu právní úprava poskytuje. Soud ještě jednou zdůrazňuje, že navrhovatel ani nijak konkrétně netvrdil, jak tato tvrzená vada negativně zasáhla jeho právní sféru. Navrhovatel vycházel z toho, že

jakákoli případně zjištěná nezákonnost bez dalšího vede ke zrušení napadeného územního plánu, což tak ovšem není, jak bylo vysvětleno již výše (viz odst. 37). Ve světle právě uvedeného by tak na výsledku řízení nic nezměnilo ani případné odročení jednání za účelem doložení oznámení na všech zmíněných místech. Ať už by odpůrce uvedené doložil či nikoliv, nemohla by tato námitka z právě uvedených důvodů uspět. Proto soud jednání neodročil a návrhům na doplnění dokazování v tomto ohledu nevyhověl.

60. Obdobně oznámením veřejného projednání ze dne 30. 11. 2020, č. j. MUKV 76526/2020 VYST, pořizovatel oznámil konání veřejného projednání návrhu dne 4. 1. 2021. Na str. 2 oznámení je uvedeno, že bylo vyvěšeno 3. 12. 2020 a sejmuto 11. 1. 2021. U toho je opět razítko odpůrce. Tím je – při absenci jakýchkoli důkazů svědčících o opaku – dle soudu dostatečně doloženo, že oznámení bylo zveřejněno na (fyzické) úřední desce odpůrce. Doklady o tom, že by bylo též toto oznámení vyvěšeno na dalších třech požadovaných místech však odpůrce ke dni konání ústního jednání nepředložil.
61. Navrhovatel tvrdil, že se veřejného projednání dne 4. 1. 2021 neúčastnil, neboť o něm nevěděl. Opět nijak konkrétně neuvedl, jak se jím tvrzená procesní vada v podobě nezveřejnění oznámení na dalších třech místech a navazující tvrzené neúčasti na projednání dne 4. 1. 2021 negativně odrazila v jeho právní sféře.
62. Zde soud zdůrazňuje, že dne 4. 1. 2021 se konalo tzv. opakované veřejné projednání podle § 53 odst. 2 věty třetí stavebního zákona. V takovém případě se neprojednává územní plán v celém svém rozsahu, ale pouze v rozsahu úprav návrhu, k nimž došlo v návaznosti na (první) veřejné projednání návrhu. Tím je současně vymezen okruh dotčených osob, které mohou (znovu) podávat námitky. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se vůbec nepřihlíží (viz též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, odst. 35).
63. Ze správního spisu nevyplývá a navrhovatel ani k dotazu soudu netvrdil, že by se jej týkalo též toto opakované veřejné projednání návrhu, tj. že by došlo k nějakým relevantním změnám, k nimž by měl oprávnění se vyjádřit a vznést případně nové námitky. Sporná otázka zastavitelnosti jeho pozemků byla v procesu přijímání územního plánu fakticky uzavřena tím, že jeho námitkám po prvním veřejném projednání návrhu nebylo vyhověno. Ve vztahu k pozemkům navrhovatele tedy nedošlo k žádným změnám, které by byly předmětem opakovaného veřejného projednání a které by zakládaly jeho oprávnění (znovu) vznášet námitky v návaznosti na konání veřejného projednání dne 4. 1. 2021.
64. Soud tak obdobně jako ve vztahu k veřejnému projednání konanému dne 15. 1. 2020 i zde konstatuje, že i pokud by skutečně oznámení bylo zveřejněno jen na fyzické úřední desce odpůrce, tato případná procesní vada se nijak negativně nedotkla práv navrhovatele. V tomto případě však nikoliv proto, že by navrhovatel svých oprávnění využil, ale proto, že se jeho pozemků opakované veřejné projednání vůbec netýkalo. I zde soud znovu zdůrazňuje, že navrhovatel ani nijak netvrdil, že by se toto tvrzené pochybení dotklo jeho právní sféry, ale mylně vycházel z toho, že případné procesní pochybení automaticky zakládá důvod ke zrušení územního plánu. Námitka tak nemohla být důvodná. Ze stejných důvodů jako v případě veřejného projednání dne 15. 1. 2020 soud jednání

neodročil a zamítl návrhy na doplnění dokazování o listiny prokazující, že odpůrce zveřejnil oznámení o konání opakovaného veřejného jednání též na své elektronické úřední desce a že bylo oznámení zveřejněno též na úředních deskách pořizovatele.

65. Třetí procesní námitkou navrhovatel tvrdil porušení § 54 odst. 2 stavebního zákona. K tomu dle soudu nedošlo. Podle tohoto ustanovení zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, „*zákon nestanoví konkrétní způsob, jak zastupitelstvo obce splnění této podmínky ověřit*“ (odst. 24). Z provedeného zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 26. 7. 2021 vyplývá, že zastupitelstvo schválilo usnesení, podle jehož písm. a) zastupitelstvo „*potvrzuje v souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona ověření souladu územního plánu s Politikou územního rozvoje ČR ve znění 1., 2. a 3. aktualizace, se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje ve znění 2. aktualizace, se stanovisky dotčených orgánů a se stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 1. 11. 2019, č. j. 143237/2019/KUSK*“. Požadavek citovaného ustanovení tím byl naplněn. Tento závěr zastupitelstva samozřejmě nijak nebrání dotčeným vlastníkům namítat rozpor územního plánu s citovanými dokumenty. Pro úplnost lze opět dodat, že navrhovatel ani v případě této procesní námítky nespecifikuje, jak se jej tvrzená absence porušení § 54 odst. 2 stavebního zákona konkrétně dotkla.
66. Začtvrté má navrhovatel za to, že návrh územního plánu měl být podle § 47 odst. 3 stavebního zákona předmětem posouzení SEA dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, protože se v lokalitě nachází EVL Veltrusy.
67. Podle § 47 odst. 3 stavebního zákona krajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku podle odstavce 2 uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.
68. V nyní posuzované věci navrhovatel nezpochybňuje, že Krajský úřad Středočeského kraje vydal dne 3. 4. 2017 stanovisko, v němž posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí (SEA) nepožadoval. Označuje však toto stanovisko za nezákonné, a to s argumentem, že se v lokalitě nachází EVL Veltrusy.
69. Na to soud odpovídá, že z právního řádu neplyne povinnost pořízení SEA při tvorbě územního plánu jen z toho důvodu, že se obec nachází v EVL (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60, odst. 52). V nyní posuzované věci se EVL Veltrusy ani nenachází na území regulovaném územním plánem. Za této situace soud už vůbec neshledává argumentaci navrhovatele důvodnou. Vedle toho se soud ztotožňuje s poukazem odpůrce na to, že není zřejmá příčinná souvislost mezi tímto namítaným porušením a zásahem do právní sféry navrhovatele, který se domáhá zastavitelnosti svých

pozemků.

K omezení zastavitelnosti pozemků navrhovatele

70. Navrhovatel dále nesouhlasí se začleněním svých pozemků mezi „nezastavitelné plochy“.
71. Soud v první řadě konstatuje, že napadený územní plán všechny předmětné pozemky zahrnul do lokality O1.3 Měřejovice. Z grafické části územního plánu současně vyplývá, že všechny předmětné pozemky jsou regulovány jako „smíšené nezastavěné území“ (N). V tomto území jsou dle územního plánu přípustné „činnosti, stavby a opatření pro využívání a produkci přírodních zdrojů a rekreační využívání krajiny (zejména orná půda, pastviny, trvalé travní porosty, sady, chmelnice, vinice a zahrady a činnosti a drobné stavby v krajině vyjma činností a staveb pro lesnictví)“ a podmíněně přípustné „oplocení v zastavěném území a zastavitelných plochách, zemědělská výroba ve stávající zástavbě, drobné stavby pro potřeby zahrádkářské činnosti v zastavěném území a zastavitelných plochách, stavby a činnosti dle §18 odst. 5 SZ (mimo bydlení) v zastavěném území a zastavitelných plochách“.
72. Současně není mezi stranami sporu o tom, že od změny č. 2 předchozího územního plánu odpůrce, která byla vydána dne 11. 4. 2011, byla předchozí regulace předmětných pozemků z hlediska záměru navrhovatele příznivější. Pozemky byly totiž součástí lokality č. 20, jež byla regulována jakožto obytná zástavba venkovského typu s hlavním využitím „bydlení a nerušící zařízení k obsluze předmětného území“ s přípustným využitím „rodinné domy“ (mimo jiné). Z odůvodnění změny č. 2 je zřejmé, že cílem odpůrce byl tehdy rozvoj území pro bydlení a podpora zvýšení počtu obyvatel v území. Proto byla změnou č. 2 definována řada nových ploch pro bydlení.
73. Oproti tomu ze zadání napadeného územního plánu je patrný již opatrnější přístup k dalšímu rozvoji bydlení. Součástí zadání byl mj. požadavek, aby byl ověřen rozsah zastavitelných ploch a byly posouzeny zastavitelné, ale dosud nezastavěné plochy a byl upraven jejich rozsah (str. 106 textové části odůvodnění územního plánu). Dále byl v zadání vznesen požadavek na minimalizaci zastavitelných ploch v záplavovém území Q100 (str. 107 textové části odůvodnění). Ve vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch je konstatováno: „Územní plán umožňuje přednostně zastavění proluk v zastavěném území. Převážná část zastavitelných ploch byla převzata z územního plánu obce N. V. v platném znění. Nové zastavitelné plochy jsou vymezovány pouze za účelem vhodného uspořádání struktury zástavby, zajištění návaznosti veřejných prostranství a dopravní infrastruktury a řešení rozhraní sídla a krajiny. Vyhodnocení zastavěnosti území je součástí kapitoly k/. Rozsah zastavitelných ploch předchozího územního plánu byl redukován s ohledem na skutečný potenciál rozvoje N. V. i dopad na charakter území a ráz krajiny. Srovnání převzatých, navržených a zrušených zastavitelných ploch je součástí následující kapitoly q/.“ (str. 116 textové části odůvodnění). K ochraně před povodněmi je pak uvedeno, že „územní plán nevymezuje nové zastavitelné plochy v záplavovém území Q100. Zastavitelné plochy umísťuje tak, aby účinně předcházel zvyšujícím se účinkům povodní s ohledem na klimatickou změnu. Stávající zastavitelné plochy chrání návrhem protipovodňových opatření a stanovením podmínek prostorového uspořádání.“
74. S navrhovatelem lze souhlasit v tom, že výše uvedená východiska a zdůvodnění jsou poměrně obecná. To ale odpovídá tomu, že tyto pasáže odůvodnění napadeného územního

plánu slouží k vysvětlení toho, jak odpůrce přistupoval k regulaci svého území jakožto celku. Není povinností odpůrce se v těchto částech věnovat jednotlivým konkrétním pozemkům a podrobnému vysvětlování jejich zařazení. To by ostatně pro jejich množství nebylo často ani únosné. Povinnost konkrétnějšího odůvodnění ve vztahu k jednotlivým pozemkům vyvstává až v případě řádně vznesených a odůvodněných námitek jejich vlastníků (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33).

75. Navrhovatel uplatnil námitku proti návrhu územního plánu dne 16. 1. 2020. Argumentoval v ní následovně:

„Vlastník poukazuje na skutečnost, že shora uvedené pozemky (*pozemky navrhovatele, pozn. soudu*) jsou aktuálně dle platného územního plánu zařazeny do plochy Lokalita č. 20 - Obytná zástavba venkovského typu. Hlavní využití má tato plocha jako bydlení a nerušící zařízení k obsluze předmětného území. Přípustné využití má tato plocha jako rodinné domy, zařízení chovatelské a pěstitelské zázemí k samozásobení, zařízení pro nerušící obslužné funkce místního významu, odstavná místa a garáže sloužící potřebě funkčního využití, příslušné komunikace pěší a vozidlové, parkoviště pro uživatele, nezbytné plochy technického vybavení, zeleň liniová a plošná. Pozemky Vlastníka byly do Lokality č. 20 zařazeny v souvislosti se Změnou č. 2 stávajícího územního plánu.

Vlastník považuje za zcela nepřijatelné, aby byly pozemky Vlastníka vyjmuty ze zastavitelného území, protože k tomu není jediný důvod. Územní plánování musí být kontinuální proces a je zcela bezdůvodné, pokud již vymezené zastavitelné plochy jsou nahrazovány jinými zastavitelnými plochami. Nejprve by mělo dojít k vyčerpání zastavitelných ploch a teprve poté by se měly orgány územního plánování zabývat tím, jak dále rozvíjet dané území a kde stanovovat zastavitelné plochy. Koneckonců v zadání územního plánu N. V. se v požadavcích na urbanistickou koncepci nikde neuvádí, že by pozemky Vlastníka již nadále neměly být v zastavitelném území.

Vlastníkem plánovaná výstavba na předmětných pozemcích navíc není nikterak solitérní, logicky navazuje na již zastavěné území a doplňuje jej. Pozemky jsou dobře přístupné z veřejné pozemní komunikace a jsou tak skutečně předurčeny k zastavění.

Kromě toho Vlastník namítá, že ze zadání územního plánu ze dne 19. 06, 2017 nijak nevyplývá, že by předmětné pozemky Vlastníka neměly být do budoucna vedeny na základě nového územního plánu jako pozemky zastavitelné, protože pod bodem A1) na str. 5 tohoto zadání je pouze uvedeno, že „zastavitelné plochy pro bydlení přednostně vymezovat v částech obce N. V. a N. O.“, přičemž právě v katastrálním území N. O. se nacházejí pozemky Vlastníka. Dále je zde uveden výčet pozemků, jejichž plochy budou „mimo jiné prověřeny, popřípadě navrženy nebo dořešeny“ jako zastavitelné nebo nezastavitelné plochy. Ve výčtu pozemků nejsou uvedeny pozemky ve vlastnictví Vlastníka, z čehož tedy vyplývá, že se v případě těchto pozemků nebude s přijetím nového územního plánu nic měnit a zůstanou i nadále vedeny jako pozemky s plochou zastavitelnou.“

76. Námitce nebylo vyhověno s následujícím odůvodněním:

„Jižní část pozemku (cca 40% výměry pozemku) se nachází v záplavovém území Vltavy Q100. Jižní část pozemku dále leží ve 3. (střední) zóně míry povodňového ohrožení dle Plánu pro zvládání povodňových rizik v povodí Labe. Tento podklad je směrným podkladem pro projektanta ÚP, zároveň s ohledem na zvyšující se povodňové riziko dané klimatickou změnou. Vymezení zastavitelných ploch je na takto zatížených plochách nevhodné. Povodí Vltavy v podmínkách k zadání ÚP a připomínce k návrhu ÚP pro společné jednání uvádí m.j., že vymezování nových zastavitelných ploch v území se středním a vysokým povodňovým ohrožením není možné. Dopravní napojení lokality je kapacitně vyčerpáno stávající obytnou zástavbou Mířevovic a s ohledem na možnosti řešení podjezdu pod silnicí II/608 nelze kapacitu a zejména obousměrný provoz zajistit. Vymezení obytných zastavitelných ploch pro bydlení je na těchto pozemcích nevhodné s ohledem na povodňové riziko, hluk a emise z přiléhající dopravní infrastruktury a výrobního areálu. Dále je v rozporu s urbanistickou koncepcí, kap. c/4, rozvíjet zástavbu Mířevovic kvalitativně a doplněním proluk uvnitř zastavěného území.“

77. Soud v první řadě uvádí, že toto zdůvodnění vypořádání námitek nepovažuje za

nepřezkoumatelné, jak je namítáno v návrhu. Z rozhodnutí o námitce jsou zřejmé důvody, které odpůrce vedly k zařazení pozemků do ploch smíšeného nezastavěného území. Těmito důvody jsou zařazení části pozemků do záplavového území Vltavy Q100, s tím související zvyšující se riziko povodní dané klimatickou změnou a nesouhlas Povodí Vltavy k vymezení nových ploch v tomto území. Vedle toho je nevyhovění námitce zdůvodněno také tím, že dopravní napojení lokality je kapacitně vyčerpáno a vymezení obytných zastavitelných ploch pro bydlení není vedle těchto okolností vhodné též kvůli hluku a emisím z přiléhající dopravy a výroby.

78. Z hlediska přezkoumatelnosti soud považuje toto odůvodnění za dostatečné a srozumitelné. Ostatně, navrhovatel neuvádí, v jaké konkrétní části nebyla jeho námitka zodpovězena, pouze obecně tvrdí, že jde o vágní odůvodnění. Soud je nicméně toho názoru, že konkrétnost odůvodnění rozhodnutí o námitce je adekvátní konkrétnosti samotné námitky. Důvody, které odpůrce vedly k předmětné regulaci, jsou zřejmé. Ostatně navrhovatel s nimi v návrhu polemizuje a oponuje jim, což by v případě absence konkrétních důvodů bylo sotva možné.
79. Navrhovatel také tvrdí, že odpůrce měl vysvětlit, proč u konkrétních pozemků dochází k jejich změně z nezastavitelných na zastavitelné. Tato argumentace se však nijak přímo netýká předmětných pozemků (potažmo právní sféry navrhovatele), protože u nich došlo (zjednodušeně řečeno) k opačné změně. Pokud by samozřejmě došlo u konkrétních pozemků ve srovnatelném postavení k neodůvodněné změně opačným směrem než v případě pozemků navrhovatele, mohlo by jít za určitých okolností o svévolný přístup odpůrce.
80. Navrhovatel v tomto ohledu v soudním řízení poukazuje toliko na dle něj neodůvodněné rozdílný přístup odpůrce k jeho pozemkům a k pozemkům zařazeným do plochy Z03. Ve vztahu k této ploše tvrdí, že byla vymezena pro cca 17 rodinných domů, přestože se také nachází v záplavovém území Q100.
81. Nutno v první řadě podotknout, že poukaz na toto srovnání nebyl součástí námitky proti návrhu územního plánu, tudíž nebylo pochybením odpůrce, že se tomuto srovnání nevěnoval již v rozhodnutí o námitce, ale reagoval na něj, logicky, až ve vyjádření k návrhu, v němž akcentoval zásadní rozdíly těchto ploch (viz odst. 21–33 a 64–70 vyjádření k návrhu), a při ústním jednání (viz výše odst. 31–32).
82. Odpůrce rozdíl vysvětlil tak, že plocha Z03 se na rozdíl od předmětných pozemků nachází v oblasti chráněné od roku 2016 protipovodňovými opatřeními (zahrazením podjezdu a propustku a valem), a proto již není zahrnuta do záplavového území Q100, je situována ve svahu, kde mohou být stavby umístěny výše nad záplavovým územím, a nachází se cca 900 metrů od koryta Vltavy (zatímco pozemky navrhovatele cca 75 metrů). Tyto odpůrcem uvedené skutečnosti navrhovatel nezpochybnil, ale za rozhodné považoval stanovení záplavového území opatřením obecné povahy, nikoliv existenci protipovodňového opatření, kterou naopak označil za podružnou (odst. 10 repliky).
83. Soud naopak shledává navrhovatelem nezpochybněnou existenci protipovodňových opatření chránících plochu Z03 za podstatnou. Protipovodňové zábrany jsou realizovány

za účelem zmírnění průběhu povodní a jejich škodlivých následků [§ 75 odst. 2 písm. g) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. Plocha Z03 se tak už ani částečně na rozdíl od předmětných pozemků nenachází v záplavovém území Q100, jak plyne z provedených map záplavového území. Ostatně, odpůrce na to poukazoval již od svého prvního vyjádření k návrhu, přičemž navrhovatel tento podstatný rozdíl nijak relevantně nezpochybnil. Naopak jej nepřímě potvrdilo Povodí Vltavy ve svém vyjádření ze dne 24. 7. 2019 (tedy v průběhu procesu přijímání územního plánu), v němž konstatovalo, že plocha Z03 je po realizaci protipovodňového opatření chráněna do průchodu velkých vod Q100 (str. 135 odůvodnění územního plánu).

84. Už jen pro tento rozdíl soud nespatřuje v postupu odpůrce žádné prvky libovůle či diskriminace ve vztahu k navrhovateli. Ostatně, i z vypořádání námitek dalších vlastníků v odůvodnění územního plánu je zřejmé, že odpůrce takto nepostupoval jen vůči navrhovateli, ale též ve vztahu k dalším pozemkům, které byly předchozím územním plánem určeny k bydlení.
85. Pokud jde o samotný smysl předmětné regulace, není sporu o tom, že zamezení stavby rodinných domů na předmětných pozemcích v záplavovém území předchází případnému ohrožení života, zdraví a majetku při povodních, což je naprosto racionální a legitimní cíl, jehož dosažení tímto způsobem navrhovatel nijak nezpochybnil a ani nepoukázal na jiný srovnatelně účinný způsob regulace, který by více šetřil jeho vlastnické právo (srov. odpůrcem odkazovaný rozsudek NSS, č. j. 5 As 394/2020-51, odst. 35). Zde soud znovu zdůrazňuje, že není povolán k tomu hodnotit, jaký způsob regulace by byl nejlepší. Zda obec v rámci svého práva na samosprávu (čl. 8 a 100 odst. 1 Ústavy České republiky) přistoupí k striktnější regulaci svého území např. při Q100 nebo až při Q5 je v principu jejím autonomním rozhodnutím. Jak též zmiňuje posledně citovaný rozsudek (viz jeho odst. 29), soudy mají v rámci testu proporcionality postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, o což v tomto případě rozhodně nejde.
86. Pokud navrhovatel odkazuje na předchozí regulaci, která mu výstavbu jeho projektu umožňovala, soud podotýká, že vlastník nemovitosti nemá veřejné subjektivní právo na zahrnutí svého pozemku do určitého konkrétního způsobu regulace (viz např. opět rozsudek NSS, č. j. 5 As 394/2020-51, odst. 30). Tento závěr potvrdil Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, kde konstatoval, že stejně tak se „nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí“. Vývoj postoje k povodním a s nimi spojeným rizikům pro obyvatele obcí a jejich majetek je zcela legitimním důvodem pro změnu regulace, tím spíše, že předmětnou oblast postihly rozsáhlé povodně v roce 2002 a znovu v roce 2013. Zdůvodnění zpřísnění regulace obavami ze stále závažnějších účinků povodní s odkazem na klimatické změny ve vypořádání navrhovateli námitky soud v tomto kontextu považuje za relevantní. Tvrzení navrhovatele v replice, že „část odborné veřejnosti“ tuto spojitost zpochybňuje, na tom nemůže nic změnit. I pokud by – hypoteticky – byla odborná veřejnost v této otázce rozdělena, o to širší by v zásadě byly meze, ve kterých by se odpůrce mohl pohybovat, protože oba přístupy by měly svůj racionální podklad (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021-183, odst. 36). Nadto je vhodné podotknout, že ani za účinnosti předchozího územního plánu nebyla navrhovatelem připravovaná výstavba rodinných domů povolena, o čemž svědčí negativní stanovisko Povodí Vltavy ze dne 8. 6. 2020

odkazující právě na umístění projektu do záplavového území.

Závěr a náklady řízení

87. Soud tak uzavírá, že napadený územní plán při přezkumu v mezích uplatněných návrhových bodů obstál. Protože soud současně neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez uplatněné námitky, v připuštěném rozsahu návrh zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
88. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. Navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce je malou obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu a zjevně nedisponuje odborným personálem nezbytným k obhajobě napadeného územního plánu v soudním řízení. Tato aktivita tedy přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má odpůrce nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, odst. 85), které v daném případě spočívají v zastupování advokátem.
89. Zástupce odpůrce v soudním řízení učinil pět úkonů právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření a dupliky a účast na jednání před soudem přesahujícím dvě hodiny (jednání dle záznamu skončilo v 11:34)] podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupce odpůrce ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý z těchto úkonů. Jelikož zástupce odpůrce je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem DPH, je součástí nákladů odpůrce též náhrada této daně [§ 57 odst. 2 s. ř. s. a § 137 odst. 3 písm. b) č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.] ve výši 21 % z částky 17 000 Kč, tedy 3 570 Kč. Dále odpůrci náleží náhrada za cestovné dle § 13 odst. 1 advokátního tarifu a vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 511/2021 Sb. ve výši požadovaných 2 534 Kč, k čemuž zástupce doložil kopii technického průkazu. Konečně má nárok též na náhradu za promeškaný čas za 10 započatých půlhodin dle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu v souvislosti s cestou z Brna k soudu a zpět, což činí 1 210 Kč (včetně DPH). Účelně vynaložené náklady odpůrce v tomto řízení tak činí celkem 24 314 Kč. Navrhovatel je povinen zaplatit tuto částku odpůrci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.). V rozsahu odmítnutí návrhu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). Výrok o nákladech tak zůstává neměnný.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 21. března 2022
JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu