



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelky: **HANSEATIC INVESTMENT, s.r.o.**, IČO 48585246
sídlem Vršovická 416/9, 101 00 Praha 10
zastoupená advokátkou Mgr. Lucií Ježovou
sídlem Na Strži 2102/61a, 140 00 Praha 4

proti
odpůrkyni: **obec Úžice**
sídlem Nádražní 200, 277 45 Úžice
zastoupena advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 103/13, 390 01 Tábor

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 6 územního plánu obce Úžice č. 1/2021 schválené usnesením zastupitelstva obce Úžice dne 3. 11. 2021,

takto:

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta.**

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Navrhovatelka jakožto vlastnice pozemku p. č. Xa, zapsaného na listu vlastnictví č. X pro katastrální území Úžice u Kralup nad Vltavou (není-li dále uvedeno jinak, míní se toto katastrální území), se 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.“), dodaným do datové schránky soudu dne 25. 3. 2022, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“ nebo „změna územního plánu“), a to jako celku, eventuálně v případě, že by soud neshledal důvody pro zrušení celého

napadeného opatření obecné povahy, v části, ve které jsou vymezeny veškeré nové plochy změn, zřízeno předkupní právo a vymezena plocha PP4 (lokalita Xf) na pozemku parc. č. Xa (dále „dotčený pozemek“ nebo „pozemek navrhovatelky“). Navrhovatelka sice v průběhu pořizování napadeného územního plánu nepodala námitky nebo připomínky, avšak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, uvedla, že podání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu.

2. Navrhovatelka uvádí, že změnou územního plánu byl pozemek p. č. Xa zařazen do lokality Xf, plochy Xh, zároveň došlo ke změně funkčního využití pozemku, když na něm byla vymezena plocha veřejného prostranství (symbol ZV – plocha veřejné zeleně, zahrnující parkové úpravy, ochrannou a izolační zeleň vč. protihlukových staveb a opatření) a zřízeno předkupní právo ve prospěch odpůrkyně. Změnou územního plánu bude navíc na dotčeném pozemku přípustné využití vybudování stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb. Podle navrhovatelky nebyla změna územního plánu vydána zákonem stanoveným způsobem, je nepřezkoumatelná a nesrozumitelná a v rozporu se zákonem. Navrhovatelka tak byla napadeným územním plánem nezákonně zkrácena na svých právech, zejména v právu vlastnickém (omezení v užívání dotčeného pozemku, snížení hodnoty dotčeného pozemku).
3. Navrhovatelka má za to, že změna územního plánu neobsahuje prakticky jakékoli odůvodnění změny způsobu využití území ve vztahu k dotčenému pozemku, neboť změna funkce plochy je odůvodněna toliko jednou větou „[j]de pouze o změnu funkce, aby mohla být pro plochu stanovena možnost uplatnění předkupního práva.“ Podle navrhovatelky takové odůvodnění postrádá zcela esenciální náležitosti pro odůvodnění, přičemž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, publ. pod č. 2741/2013 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil náležitosti odůvodnění opatření obecné povahy. Podle navrhovatelky není možné z odůvodnění změny územního plánu zjistit, jaké úvahy vedly odpůrkyni k vydání změny územního plánu a jaké skutečnosti přitom brala v potaz. Navrhovatelka také poukazuje na to, že odpůrkyně neoznačila náležitě ve změně územního plánu jednotlivé pozemky. V katastrálním území Úžice u Kralup nad Vltavou jsou vedeny pozemky ve dvou číselných řadách, a v takovém případě je nutné označit řádně stavební parcely, což odpůrkyně neučinila a veškeré pozemky označuje bez rozlišení stavebních parcel. V dotčeném území se přitom nacházejí pozemky, které mají shodné číselné označení, např. pozemek p. č. Xe a pozemek p. č. st. Xe, přičemž tento pozemek je součástí lokality Xh, ve které je i dotčený pozemek navrhovatelky. Dále územní plán obsahuje i pozemky, které neexistují (p. č. Xj nebo pozemek p. č. Xk, který má být součástí plochy PP2). Některé pozemky pak existují v číselném označení pouze jako stavební parcely, přesto je územní plán označuje bez příslušného označení (např. p. č. Xl, který ovšem existuje toliko jako p. č. st. Xl). S ohledem na tuto vnitřní rozpornost pak není nade vší pochybnost vymezeno, které pozemky jsou součástí lokality Xh a u kterých tak má dojít ke změně jejich funkce. Změna územního plánu je tak nepřezkoumatelná a nesrozumitelná.
4. Dále navrhovatelka namítá, že veřejné prostranství nemůže vzniknout na základě správního aktu nebo podzákonné normy a navíc bez souhlasu vlastníka pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Jelikož

navrhovatelka nikdy neudělila souhlas pro vznik veřejného prostranství na dotčeném pozemku (a nečiní tak ani nyní), nikdy na tomto pozemku nemohlo veřejné prostranství vzniknout. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, publ. pod č. 2335/2011 Sb. NSS, pak uvádí, že vymezením plochy veřejného prostranství v územním plánu nemůže veřejné prostranství vzniknout. Takové vymezení má funkci jen koncepční a případně regulační vzhledem k budoucí výstavbě. Podle navrhovatelky také nebyl respektován princip proporcionality. V této souvislosti navrhovatelka cituje z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

5. Navrhovatelka má též za to, že změna územního plánu je v rozporu se zákonem, neboť je zčásti v rozporu s původním zadáním změny územního plánu. Konkrétně navrhovatelka upozorňuje na to, že zadání změny územního plánu neobsahovalo jako přípustné využití lokality Xh, jejíž součástí je dotčený pozemek, možnost umístění veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb. Podle navrhovatelky je nepřijatelné, aby k takové změně využití došlo v pokročilé fázi řízení o změně územního plánu. Původní zadání napadeného územního plánu obsahovalo ve vztahu k lokalitě Xh toliko vytvoření plochy veřejné zeleně a izolační zeleně podél dálnice D8, nikoli i rozšíření celé dálnice D8. Navrhovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud poukázal na to, že „[p]okud by se tedy v následujících fázích předmět regulace podstatným způsobem změnil tak, že by již obsah zadání neodpovídal podstatě regulace obsažené v návrhu územního plánu nebo jeho změny, bylo by nutné vrátit se do této fáze.“ Podle navrhovatelky tak změna územního plánu neodpovídá původnímu záměru návrhu územního plánu.
6. Poslední námitkou navrhovatelka namítá omezení svého vlastnického práva, a to v možnosti nakládání s pozemkem v důsledku zřízení předkupního práva. Navrhovatelce je tak odepřeno právo svobodně si zvolit kontrahenta a zejména pak určit cenu dotčené nemovitosti dle svého uvážení.
7. V souvislosti s vymezením plochy veřejného prostranství PP4 má navrhovatelka za to, že představuje omezení jejího práva v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do jejího vlastnického práva a je v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatelka s odkazem na zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS. Podle navrhovatelky je třeba zřízení předkupního práva, kterým je nepochybně zasahováno do vlastnického práva, řádně zdůvodnit. Odpůrkyně přitom zřízení předkupního práva k dotčeným nemovitostem, potažmo k pozemkům v lokalitě Xf odůvodnila toliko tím, že „[j]de pouze o změnu funkce, aby mohla být pro plochu stanovena možnost uplatnění předkupního práva.“ Podle navrhovatelky tak změna územního plánu vyznívá minimálně ve vztahu k dotčenému pozemku účelově, tj. že byla změna provedena fakticky jen za účelem zřízení předkupního práva, tedy k omezení vlastnického práva navrhovatelky. Podle navrhovatelky je navíc možné zřídit předkupní právo podle § 101 stavebního zákona pouze v rozsahu vymezeném v územně plánovací dokumentaci, nikoli ve vztahu k celému pozemku, na kterém se veřejně prospěšná stavba nachází. Vymezení veřejných prostranství, ke kterým má být zřízeno předkupní právo, je v rámci změny územního plánu neurčité, když z identifikace předmětných nemovitostí

v napadeném územním plánu není nade vši pochybnost zjevné, jak jsou jednotlivé plochy, které mají být předmětem předkupního práva, vymezeny.

8. Ze všech výše uvedených důvodů má navrhovatelka za to, že změna územního plánu nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, je nepřezkoumatelná a v rozporu se zákonem, přičemž navrhovatelka byla vydáním změny územního plánu nezákonně zkrácena na svých právech, zejména na právu vlastnickém.
9. Odpůrkyně ve svém vyjádření nejprve rekapituluje, že dotčený pozemek byl změnou územního plánu zahrnut do plochy ZV – zeleň ve veřejných prostranstvích a lokality č. Xf. Pro tuto lokalitu pak byly stanoveny koncepční podmínky využití: „*Funkce ochrany proti hluku a emisím. V rámci plochy je přípustná realizace odlehčovacího koryta z Postržížského potoka směrem do potoka Černávka.*“ Na dotčeném pozemku bylo dále změnou územního plánu vymezeno veřejné prostranství PP4 – plocha veřejné zeleně, zahrnující parkové úpravy, ochrannou a izolační zeleň vč. protihlukových staveb a zřízení předkupního práva ve prospěch odpůrkyně. V předešlém znění územního plánu (ve vztahu k dotčenému pozemku beze změn od změny č. 1 do změny č. 5) byl dotčený pozemek vymezen v ploše NL – plochy lesní a ve velmi malé severní části pozemku v plochách ZN – zeleň nízká a ZI – zeleň izolační. Odpůrkyně upozorňuje na to, že navrhovatelka v průběhu pořizování napadeného územního plánu neuplatnila žádné námitky ani připomínky, a odpůrkyni pak není ani známo, že by za dobu platnosti územního plánu (od roku 2003) podala jakoukoli žádost o změnu ve vztahu k dotčenému pozemku.
10. Jelikož navrhovatelka neuplatnila v průběhu pořizování změny územního plánu žádné námitky ani připomínky, má odpůrkyně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, za to, že se soud nemůže vůbec zabývat námitkami týkajícími se přezkumu proporcionality, přičemž podstatná část návrhové argumentace se týká právě souladu změny územního plánu se zásadami proporcionality. Podle odpůrkyně je změna územního plánu v souladu se závaznými procesními i hmotněprávními předpisy.
11. Podle odpůrkyně je odůvodnění změny způsobu využití dotčeného pozemku sice obecné, avšak dostatečné s ohledem na to, že navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu neuplatnila námitky ani připomínky. Pokud si navrhovatelka nepodala námitky, tak obecnost odůvodnění napadeného územního plánu ve vztahu k pozemku navrhovatelky sama o sobě nepostačuje k tomu, aby soud napadený územní plán zrušil. Dále odpůrkyně poukázala na hlavní věcné důvody, které ji vedly k provedení změn využití dotčeného pozemku. Šlo zejména o záměr zachovat na tomto území zeleň, neboť obec Úžice disponuje jen velmi malým množstvím ploch zeleně, přičemž uvedená plocha, stejně jako plocha v lokalitě 14, má též plnit funkci izolační zeleně a ochrany proti hluku a emisím (jedná se totiž o pozemky v prostoru mezi dálnicí D8 a zástavbou obce Úžice). Odpůrkyně poukazuje na to, že na území obce Úžice jsou překračovány zákonné hlukové limity a limity znečištění ovzduší. Dále uvádí, že severovýchodně od dotčeného pozemku je provozován rezort Svět, a pozemky v lokalitě Xf jsou tak využívány veřejností (k procházkám). Odpůrkyně má zájem na tom, aby bylo veřejnosti i nadále umožněno využívat pozemky v dané lokalitě k procházkám, jakožto jedno z mála rozlehlejších míst, na kterém se v blízkosti obce nachází vzrostlá zeleň, byť jde v daném případě spíše o zeleň náletovou. Zachování a rozvoj zeleně v této lokalitě má napomoci kompenzovat negativní jevy způsobené překračováním hlukových limitů a zkvalitnit životní prostředí v obci.

12. K vytýkaným nedostatkům označování pozemků ve změně územního plánu pak uvádí, že označené pozemky nejsou ve vlastnictví navrhovatelky a nenachází se ani v blízkosti jejích pozemků. Možná nedůslednost rozlišování stavebních a pozemkových parcel při označování některých pozemků v rámci změny územního plánu tak nijak nezasahuje do právní sféry navrhovatelky; jedná se o pouhou chybu v psaní, která by sama o sobě nemohla představovat nezákonnost, neboť dle číselného označení pozemku ve spojení s grafickou částí je možné bezpečně identifikovat, o které pozemky se jedná.
13. V souvislosti s vymezením ploch veřejného prostranství pak odpůrkyně konstatuje, že se jedná o návrhovou plochu, tedy o návrhový způsob využití, a vymezením této návrhové plochy ještě veřejné prostranství na dotčeném pozemku nevzniká. Odpůrkyně poukazuje na to, že vymezení veřejných prostranství v územních plánech je zcela běžné, a navíc navrhovaný způsob využití prakticky odpovídá dosavadnímu způsobu využití dotčeného pozemku, neboť byl přístupný veřejnosti a veřejnost jej využívala k procházkám. Podle odpůrkyně je pak vhodné, aby pozemek nadále sloužil obecnému užívání. Zařazení dotčeného pozemku do ploch veřejného prostranství je podle odpůrkyně současně i ve veřejném zájmu, a to z důvodu jeho funkce jako izolační zeleně vůči hluku a emisím z provozu na dálnici D8, z důvodu umožnění výstavby protihlukových opatření a z důvodu zachování a rozvoje ploch zeleně na území obce, kterých je nedostatek. Podle odpůrkyně se námitky navrhovatelky týkají proporcionality, tedy otázky, nakolik je přiměřené vymezit na předmětném pozemku návrhovou plochu veřejného prostranství, čímž se ale nemůže soud zabývat, neboť námitku neproporcionality navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu nevzniesla.
14. Podle odpůrkyně pak není změna územního plánu ani v rozporu s jejím zadáním. Jelikož předmětem původního zadání změny územního plánu nebyly změny v lokalitě Xf, schválilo zastupitelstvo obce Úžice rozšíření obsahu změny územního plánu dne 2. 6. 2021. Tím bylo zadání rozšířeno mimo jiné i o bod „[p]řívodní funkce plochy lesní NL se změní na zeleň na veřejných prostranstvích ZV s označením lokality Xf; zároveň bude vymezeno jako veřejně prospěšná stavba PP4 s možností uplatnění předkupního práva.“ K doplnění o možnost umístění veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb došlo na základě stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 9. 8. 2021. Takové doplnění nevyžaduje předchozí schválení zastupitelstva obce ve formě zadání územního plánu, a navíc se jednalo o doplnění na základě stanoviska dotčeného orgánu ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, pak odpůrkyně uvedla, že nebyla oprávněna nevyhovět stanovisku dotčeného orgánu. Doplnění předmětného způsobu využití funkční plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích navíc spadá do přezkumu proporcionality. Taktéž přezkum zkrácení vlastnického práva navrhovatelky výslovně spadá do posouzení proporcionality, a jelikož v této souvislosti navrhovatelka neuplatnila v průběhu pořizování změny územního plánu námitky, nemůže se přezkumu proporcionality domáhat u soudu.
15. V souvislosti s plochou PP4 – plocha veřejné zeleně, zahrnující parkové úpravy a ochrannou a izolační zeleň vč. protihlukových staveb a opatření, pak bylo vymezeno předkupní právo mimo jiné i k dotčenému pozemku. Změna územního plánu přistupuje

podobným způsobem i k dalším pozemkům, které se nachází mezi dálnicí D8 a obcí Úžice. Podle odpůrkyně navrhovatelka opět v souvislosti s vymezením plochy PP4 namítá rozpor se zásadami proporcionality, což ale v průběhu pořizování změny územního plánu nenamítala. Odpůrkyně má dále za to, že z výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací změny územního plánu vyplývá, že plocha PP4 byla vymezena mimo jiné na celém dotčeném pozemku, čemuž odpovídá i uvedení dotčeného pozemku v textové části změny územního plánu v kapitole h) na str. 15. Z ustanovení § 101 stavebního zákona nijak nevyplývá, že by se předkupní právo nemělo vztahovat na celé pozemky. Věcný důvod pro vymezení předkupního práva na dotčeném pozemku souvisel s popsanou funkcí izolační zeleně proti hluku a emisím a v zájmu na zachování a rozvoje zeleně v předmětné lokalitě. Odpůrkyně navrhovala s ohledem na výše uvedené, aby byl návrh na zrušení změny územního plánu zamítnut.

16. V replice navrhovatelka znovu opakuje, že se domáhá zrušení celé změny územního plánu a zrušení příslušných částí se domáhá toliko *in eventum*. Navrhovatelka nesouhlasila s tvrzením, že by dotčený pozemek využívala veřejnost k procházkám. Má za to, že aktuální podoba pozemku k této aktivitě nevybízí. Dále uvedla, že pozemek nemohla v minulosti oplotit, protože byl odpůrkyní vymezen jako lesní plocha. Navrhovatelka nepovažuje odkaz odpůrkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, za příslušný a má za to, že i v tomto rozsudku byla připuštěna možnost, že by navrhovatel, který v průběhu přijímání územního plánu proti němu nebrojil námitkami, mohl být u soudu úspěšný. Odkaz odpůrkyně na překračování hlukových i imisních limitů považuje za irelevantní, neboť se týká jiných lokalit anebo jsou údaje zcela vytrženy z kontextu. Také poukazuje na to, že tvrzení odpůrkyně o tom, že by dotčený pozemek navrhovatelky měl sloužit veřejnosti pro procházky a zároveň by tam měly být umístěny protihlukové stěny, si vzájemně odporují. Nepřesné označení pozemků pak nelze považovat jen za písarskou chybu, ale naopak za esenciální chybu v identifikaci pozemku, jelikož není jasné, proč by mělo být správné grafické vymezení určité plochy (pozemku), a nikoli textové vymezení uvedené plochy. Podle navrhovatelky se její námitky ohledně vymezení ploch veřejného prostranství netýkají primárně posouzení proporcionality, ale otázky, zda byla změna územního plánu vydána zákonem stanoveným způsobem. Odpůrkyně nijak nevyvrátila její námitku, že změna územního plánu je v rozporu s jejím zadáním, přičemž podle navrhovatelky se nejedná o posuzování proporcionality, ale o přezkum otázky, zda byla změna územního plánu vydána zákonem stanoveným způsobem.
17. V duplice odpůrkyně opakuje, že trvá na svém vyjádření, že pozemek navrhovatelky slouží k procházkám veřejnosti. Podle odpůrkyně si pak nijak neprotiřečí její tvrzení o potřebě realizovat na pozemku navrhovatelky protihluková opatření (stěnu) a o zachování zeleně na zbývajících částech pozemku. Odpůrkyně poukazuje i na to, že navrhovatelka nijak nespecifikovala, jak by mohlo být zasaženo do její právní sféry nesprávným označením pozemků, a že nesouhlas navrhovatelky s vymezením veřejného prostranství nemohl být vzat v potaz, neboť byl vysloven až po vydání napadeného územního plánu. Podle odpůrkyně nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv navrhovatelky, a navíc nemůže být v rámci soudního přezkumu případná proporcionalita ani zkoumána, neboť k tomuto bodu navrhovatelka neuplatnila žádné námitky v průběhu pořizování změny územního plánu.

Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelky a splnění procesních podmínek

18. Soud ověřil, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí jeho účinnosti v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
19. V dané věci je zjevné, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 16. 12. 2021, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 1. 1. 2022. Návrh podaný dne 25. 3. 2022 je proto včasný.
20. 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 legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Mezi účastníky řízení je nesporné (a soud si též ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí), že navrhovatelka vlastní nemovitost v území regulovaném napadeným územním plánem, a její vlastnické právo tak může být napadenou regulací dotčeno. Soud má tudíž za to, že navrhovatelka předložila dostatečné tvrzení o možném dotčení své právní sféry, a je proto aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.
21. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
22. Protože účastnice řízení výslovně souhlasily s postupem soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s., nenařizoval soud jednání, a to ani za účelem dokazování, neboť to nebylo k rozhodnutí soudu potřebné. K důkazním návrhům soud nejprve poznamenává, že neprovedl dokazování těmi listinami, jež jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí. Z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází. Dále soud neprováděl dokazování ani listinami (studiemi), které navrhovala odpůrkyně, neboť pro posouzení věci byly tyto důkazy nadbytečné a některé se ani nevztahovaly k posuzované lokalitě a v takovém případě byly bezpředmětné.
23. Před vlastním posouzením důvodnosti návrhu soud ještě připomíná, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření může přistoupit, jen byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36). Uvedená zásada zdrženlivosti vychází z principu dělby moci, v rámci které je to právě obec, která se musí pokusit vyvážit zájmy vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě

schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, avšak uvnitř těchto mantinelů zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Je tak třeba přihlídnout i k tomu, že regulace území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální či dokonce okamžité potřeby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

Obsah správního spisu

24. Ze správního spisu soud zjistil, že v hlavním výkresu ve znění změny č. 1 jsou na pozemku navrhovatelky vymezeny plochy NL – plochy lesní, a v severní části ZN – zeleň nízká a ZI – zeleň izolační.
25. Usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 5/11/20 ze dne 9. 12. 2020 bylo rozhodnuto o pořízení změny č. 6 územního plánu obce Úžice zahrnující „a) změnu zastavitelné plochy Z2 na plochu veřejné zeleně a izolační zeleně (záměr obce je ochrana proti nadlimitnímu zatížení částicemi prachu PM_{2.5} a PM₁₀), b) upřesnění lokálního biokoridoru LBC3 a v něm návrh vodní plochy – revitalizace potoka Č., c) vymezení cest pro propojení částí obce Úžice, N., K., Č. L. – vymezené jako veřejně prospěšné stavby, d) úprava podmínek využití území zejména pro plochy pro bydlení – stanovení max. plochy zastavěnosti, min. velikost parcel, min. zastoupení zeleně na pozemku, zákaz dvojdomů, apod., e) vymezení nové plochy P3 – veřejné zeleně v centru obce, f) návrh centralizovaného čištění splaškových vod v části obce Úžice a Č. L., možnost alternativního řešení likvidace splaškových vod v k. ú. N. a K.“
26. Dne 5. 1. 2021 byla odeslána žádost odpůrkyně o stanovisko podle § 55a odst. 2 stavebního zákona Krajskému úřadu Středočeské kraje (dále jen „krajský úřad“), přičemž formulace návrhu na změnu územního plánu byla totožná, jako ve výše uvedeném usnesení zastupitelstva odpůrkyně č. 5/11/20 ze dne 9. 12. 2020.
27. Usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 2/3/21 ze dne 3. 3. 2021 bylo schváleno pořízení změny územního plánu zkráceným postupem podle § 55a stavebního zákona.
28. Usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 3/6/21 ze dne 2. 6. 2021 bylo schváleno rozšíření změny územního plánu, a to o body g) – p), přičemž pod bodem m) bylo vymezeno: „původní funkce plochy lesní NL se změní na zeleň na veřejných prostranstvích ZV s označením lokality Xf; zároveň bude vymezeno jako veřejně prospěšná stavba PP4 s možností uplatnění předkupního práva.“
29. Dne 4. 6. 2021 byla krajskému úřadu odeslána žádost odpůrkyně o stanovisko podle § 55a odst. 2 stavebního zákona i k rozšíření změny územního plánu.
30. Dne 2. 7. 2021 byla vyvěšena veřejná vyhláška k veřejnému projednání návrhu změny územního plánu, které se mělo uskutečnit dne 3. 8. 2021. Součástí je poučení o možnosti podávat proti návrhu změny územního plánu námitky a připomínky, a to ve lhůtě do 7 dnů od konání veřejného projednání. Ze záznamu z veřejného projednávání návrhu změny územního plánu konaného dne 3. 8. 2021 a z prezenční listiny má soud za prokázané, že se veřejné projednání konalo a navrhovatelka se ho nezúčastnila. Již v této fázi vymezoval veřejně projednáváný návrh změny územního plánu na dotčeném pozemku navrhovatelky plochy zeleně na veřejných prostranstvích (ZV) s plochou veřejného prostranství a

rozšíření regulativů ploch ZV o přípustné umístění vodohospodářských staveb a technických staveb pro hygienickou ochranu zástavby a protihlukových staveb a opatření (stěny, zemní valy).

31. Ministerstvo dopravy uplatnilo u odpůrkyně stanovisko ze dne 9. 8. 2021, č. j. MD-23559/2021-910/2, ve kterém souhlasilo s projednávaným návrhem změny územního plánu s podmínkou, aby u lokalit Xch, Xi a Xh bylo v přípustném využití uvedeno „dopravní a technická infrastruktura (rozšíření dálnice včetně všech souvisejících staveb)“. Tento požadavek odůvodnilo tím, že v řešeném území sledují záměr rozšíření dálnice D8 o jeden jízdní pruh v každém směru, přičemž v projednávaném návrhu nového územního plánu je pro záměr rozšíření dálnice vymezen koridor v souladu s požadavky ministerstva, avšak v návrhu změny jsou v těsném kontaktu s tělesem dálnice, tedy v území, které bude dotčeno záměrem rozšíření dálnice, vymezeny lokality Xch, Xi a Xh. Dotčený orgán proto požadoval, aby využití těchto lokalit bylo koordinováno se záměrem rozšíření dálnice a s koridorem pro veřejně prospěšnou stavbu, uvedeným v návrhu nového územního plánu.
32. Z pokynů pro zpracování stanovisek a připomínek doručených po veřejném projednání ke změně územního plánu ze srpna 2021 má soud za prokázané, že pořizovatel změny územního plánu na str. 8 vypořádal výše citované stanovisko ministerstva dopravy tak, že do podmínek ploch s rozdílným způsobem využití pro lokality Xch, Xi a Xh bude doplněno jako přípustné využití umístění veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb.
33. Ze změny územního plánu má soud za prokázané, že územní plán byl doplněn v kapitole c) o lokalitu č. Xf, na které byla vymezena plocha zeleně na veřejných prostranstvích (ZV). Koncepční podmínka pro využití byla stanovena: funkce ochrany proti hluku a emisím. Dále byl doplněn výrok a jednotlivé funkční plochy o konkrétní způsoby využití; v odstavci (30) byly doplněny pro funkční plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích následující body:
 - „- *Přípustné technické stavby pro hygienickou ochranu zástavby, protihlukové stavby a opatření (stěny, zemní valy)*
 - *Přípustné vodohospodářské stavby*
 - *Přípustné stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb*“.
 Do výroku h) bylo v odstavci (35) vloženo vymezení veřejného prostranství označeného PP4 a nazvaného Plocha veřejné zeleně, zahrnující parkové úpravy, ochrannou a izolační zeleň, vč. protihlukových staveb a opatření (ZV, lokalita Xf). Plocha PP4 je vymezena na pozemcích označených parcelním číslem Xa, Xb, Xc, Xd a Xe.
34. V textové části úplného znění územního plánu, které zahrnuje změny č. 1-6, je v kapitole c) Urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch přestavby a systému sídelní zeleně, uvedeno, že „[j]e věnována pozornost dodržení předepsaných limitů hluku a kvality ovzduší, veřejné zdraví.“ V kapitole c.3 je v závěru uvedeno, že „[d]ůležitou úlohu plní v území s mohutnou dopravní a průmyslovou infrastrukturou rovněž zeleň izolační, jež je navržena v kontaktu těchto ploch s citlivými funkcemi“. V kapitole D jsou definována protihluková opatření v souvislosti s dopravou, přičemž v souvislosti s dálnicí D8 se týkají výhradně financování těchto opatření. V kapitole f), která definuje využití ploch systému sídelní zeleně, je pro plochu NL – plochy lesní stanovena jako přípustná toliko činnost

v souladu s LHP (lesním hospodářským plánem), případně jinou stanovenou funkcí lesa, přičemž nejsou přípustné stavby.

Zákonnost územního plánu, změna funkce využití plochy

35. Podstatou sporu mezi navrhovatelkou a odpůrkyní je, zda byla změna územního plánu přijata zákonným způsobem (neopakování procesních úkonů po rozšíření změny a nesprávné označení pozemků) a zda jsou přijaté změny dostatečně odůvodněny. Navrhovatelka dále nesouhlasí s vymezením ploch ZV – zeleň na veřejných prostranstvích a PP4 – veřejné prostranství a s vymezením překupního práva k dotčenému pozemku, neboť má za to, že je tím omezena ve výkonu vlastnického práva (nemožnost zvolit si smluvní stranu, omezení kupní ceny).
36. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
37. Navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu neuplatnila žádné námitky, ačkoli jí v tom nebránila žádná objektivní překážka. Nijak tedy v průběhu řízení nerozporovala, že by byla změna územního plánu přijata v rozporu se zákonem nebo že by přijaté řešení pro ni představovalo nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu přiléhavě odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, tedy že soud nemůže přezkoumávat případnou proporcionalitu zásahu do práv navrhovatelky, pokud navrhovatelka v průběhu procesu pořizování změny územního plánu nevznesla žádné námitky. Zdejší soud se plně ztotožňuje se závěry Nejvyššího správního soudu, který v odstavci 16 odkazovaného rozsudku uvedl, že „[l]ze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce ‚v první linii‘, a nabízel tak činnost pořizovatele územního plánu. Jinak řečeno, pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-264, odstavec 161).“ Zároveň, a v tom dává soud za pravdu navrhovatelce, ovšem není vyloučeno, aby byl i takový navrhovatel, který nepodal v průběhu pořizování územního plánu námitky, úspěšný se svým návrhem u soudu. Nejvyšší správní soud totiž v tomtéž rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, připustil, že „[k]e zrušení opatření obecné

povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. (...) Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185).“ V odstavci [18] téhož rozsudku ještě Nejvyšší správní soud s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, připustil, že právě Ústavní soud jako vadu napadeného opatření obecné povahy zmínil též přílišnou obecnost odůvodnění. Podle Nejvyššího správního soudu je ovšem třeba každý územní plán posuzovat s ohledem na relevantní okolnosti případu, poněvadž v opatření obecné povahy, ke kterému se vyjadřoval Ústavní soud ve výše citovaném nálezu, šlo o situaci, kdy nebylo dostatečně odůvodněno ospravedlnění faktického zákazu určité (dokonce státem podporované) ekonomické aktivity. Sama obecnost odůvodnění územního plánu pak nepředstavuje zásadní nezákonnost, pro kterou by bylo možné územní plán zrušit.

38. Podle § 55a odst. 1 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2020) se zkrácený postup pořizování změny územního plánu použije při pořizování změny nevyžadující zpracování variant řešení. Zkrácený postup navazuje na zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období, nebo na rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu; v druhém případě se zpráva o uplatňování ani zadání změny územního plánu nepořizují.
39. Podle § 55a odst. 1 stavebního zákona (ve znění účinném od 1. 1. 2021) se zkrácený postup pořizování změny územního plánu použije v případě, že takto výslovně uvede zastupitelstvo obce při rozhodnutí o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu, nebo při schválení zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období; v prvním případě se zpráva o uplatňování ani zadání změny územního plánu nepořizují.
40. Podle § 55b odst. 10 stavebního zákona se při posuzování a vydání změny územního plánu v částech neupravených v odstavcích 1 až 9 postupuje obdobně podle § 53, 54 a § 55 odst. 4 až 7.
41. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, vyžádá si pořizovatel stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.
42. Soud konstatuje, že správní spis dokládá, že změna územního plánu byla přijata zkráceným postupem pořizování územního plánu. Odpůrkyně tak poustupovala podle § 55a a násl. stavebního zákona. Zároveň došlo v období od přijetí usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 9. 12. 2020 ke změně stavebního zákona, která se promítla právě ve znění § 55a tak, že s účinností od 1. 1. 2021 (tj. již s účinností pro usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 2. 6. 2021) muselo zastupitelstvo výslovně uvést, že rozhodlo o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem. Z přechodných ustanovení přitom nevyplývá, že by tak muselo být konstatováno i dodatečně k těm částem změn, které ještě nebyly

pravomocně schváleny, ale o jejichž pořízení bylo před 1. 1. 2021 rozhodnuto. Postup odpůrkyně tak byl v souladu se zákonem, i když výslovně uvedla, že bude změna územního plánu pořizována zkráceným postupem, pouze v usnesení ze dne 2. 6. 2021, aniž by to konstatovala zpětně i k usnesení ze dne 9. 12. 2020, ačkoli bylo o změně územního plánu rozhodováno zkráceným postupem v celém rozsahu.

43. Z výše uvedené právní úpravy pak dále vyplývá, že v případě zkráceného postupu pořizování změny územního plánu se, není-li konkrétní postup upraven v dané části stavebního zákona, postupuje podle explicitně uvedených ustanovení vztahujících se k řízení o územním plánu. Zákon výslovně odkazuje na § 53, který upravuje i postup pořizovatele územního plánu v situaci, kdy dojde na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu a který mu na základě takové změny stanovuje povinnost projednat návrh na opakovaném veřejném projednání. Lze tak uzavřít, že i v případě pořizování změny územního plánu ve zkráceném řízení by byl pořizovatel povinen projednat návrh na opakovaném veřejném projednání, pokud by v důsledku veřejného projednání došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu. Zároveň má zdejší soud za to, že lze na vymezení podstatné úpravy návrhu územního plánu aplikovat judikaturu formulovanou na základě *klasického*, a nikoli zkráceného řízení o územním plánu, neboť účel opakovaného projednání je v obou případech totožný, a to umožnit dotčeným subjektům uplatnit svá stanoviska, námitky a připomínky k návrhu územního plánu, resp. k dodatečným změnám, které mohly v určité intenzitě zasáhnout do jejich práv.
44. Ačkoliv tedy zákon podstatnou úpravu návrhu územního plánu nedefinuje, z judikatury lze dovodit, že se jedná o takovou úpravu, která má nově vliv na veřejné zájmy a nejedná se přitom o vliv jednoznačně pozitivní (je tedy nezbytné, aby dotčený orgán, který tyto veřejné zájmy hájí, měl možnost uplatnit své stanovisko), nebo se podstatně dotýká práv těch, kteří mohou uplatnit námitky, a úprava není jednoznačně v jejich prospěch, nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení a veřejnost nemohla uplatnit své připomínky (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, a ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012-140).
45. V projednávaném případě došlo ke změně, kterou bylo rozšířeno přípustné využití funkční plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích, přičemž přípustným využitím této plochy se nově stala i veřejná dopravní a technická infrastruktura pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb. Tato změna by mohla mít vliv na veřejné zájmy a dle názoru soudu by mohla mít vliv i negativní (na ochranu přírody a krajiny, na ochranu veřejného zdraví obyvatel), ale mohla by přinášet i vliv pozitivní (veřejný zájem na dopravní obslužnosti území, byť nikoliv lokální). Změna negativních vlivů by však byla minimální, jelikož dálnice se v území již nachází a změna v podobě doplnění jednoho jízdního pruhu v každém směru by podstatným způsobem působení tohoto dopravního koridoru na okolí již nezměnila. Změna byla přitom provedena na základě požadavku dotčeného orgánu – ministerstva dopravy a s ohledem na svou formulaci zasahuje všechny pozemky, které se nacházejí v plochách ZV – zeleň na veřejných prostranstvích, a nikoli jen v lokalitách Xch, Xi a Xh, pro které byla uvedena podmínka shodně stanovena. Odpůrkyně totiž upravila návrh změny územního plánu tak, že vymezila přípustné využití plochy obecně do podmínek funkčního využití plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích, a nikoli jen pro lokality Xch, Xi a Xh. To však pro práva navrhovatelky není podstatné, neboť je dotčena jen

regulací na jejím vlastním pozemku. Zároveň změna územního plánu nevymezuje na dotčeném pozemku (a v ploše Xh) žádnou konkrétní stavbu dopravní a technické infrastruktury. Vymezení veřejně prospěšných opatření, pro které lze uplatnit předkupní právo, bylo v návrhu změny územního plánu uvedeno již před konáním veřejného projednání návrhu změny územního plánu. Již v té době zde přitom bylo navrženo i doplnění regulativů o možnost umístění vodohospodářských staveb a technických staveb pro hygienickou ochranu zástavby, protihlukových stěn, zemních valů apod. Na základě stanoviska ministerstva dopravy došlo jen k doplnění přípustného využití daného typu ploch o stavby související s rozšířením dálnice D8, přičemž s ohledem na šíři silničního pozemku v sousedství s dotčeným pozemkem ani nelze očekávat, že by se mělo jednat o samotnou vozovku, nanejvýše by mohlo jít o rozšířené základy náspů dálničního tělesa či právě doprovodné protihlukové stěny, které však již byly předmětem veřejného projednání. Za daných okolností tak nelze změnu považovat za podstatnou, neboť možnost realizace určitých staveb souvisejících s dopravní infrastrukturou (konkrétně izolačních opatření či vodohospodářských) byla veřejnosti i navrhovatelce známa včas. Navrhovatelka přitom proti nim a ani proti vymezení veřejného prostranství PP4 na dotčeném pozemku nijak nebrojila.

46. Vzhledem k tomu, že k doplnění přípustného využití funkční plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích došlo na základě (pro odpůrkyni závazného) stanoviska dotčeného orgánu a zároveň nedošlo po veřejném projednání návrhu změny územního plánu k přímému vymezení konkrétní stavby veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, ať už na dotčeném pozemku navrhovatelky, nebo na jiném pozemku dotčeném změnou územního plánu, nejedná se o změnu, k níž by bylo nezbytné opakovat veřejné projednání návrhu změny územního plánu, neboť se nedotýká podstatným způsobem práv osob, které mohou uplatnit námitky, zejména pak ne navrhovatelky, která již má dotčený pozemek v bezprostředním sousedství dálnice D8 a která již musela počítat s umístováním doprovodných staveb směřujících k omezení hlukových a dalších emisí, na čemž sporná změna nic nemění. Odpůrkyně tak nepochybila, když poté, co do návrhu změny územního plánu doplnila další způsob přípustného využití funkční plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích (o stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb), neprojednala návrh změny územního plánu na opakovaném veřejném projednání. Stejně tak předkupní právo k dotčenému pozemku bylo upraveno již při vymezení plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích v době veřejného projednání.
47. Podle soudu přitom není změna územního plánu ani v rozporu s obsahem zadání změny územního plánu, resp. nedošlo k takové změně, která by změnila předmět regulace podstatným způsobem tak, že by již obsah zadání neodpovídal podstatě regulace obsažené v návrhu změny územního plánu. Stanovením přípustného využití plochy ZV i pro stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb se nemění nebo nerozporuje obsah zadání, jak byl schválen v usnesení zastupitelstva obce č. 3/6/21 ze dne 2. 6. 2021. Konkrétní změny územního plánu, jak byly v daném usnesení formulovány, byly provedeny (včetně vymezení veřejné a izolační zeleně podél dálnice D8). Posuzovaný případ se tak podstatným způsobem liší od skutkového stavu věci projednané Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS, na který navrhovatelka odkazovala a ve kterém došlo

k vymezení nové letové dráhy Letiště Ruzyně RWY 06R/24L. Návrhový bod tedy není důvodný.

48. Navrhovatelka dále považovala za nezákonný postup odpůrkyně to, že ve změně územního plánu nespecifikovala pozemky v souladu se zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění zákona č. 481/2020 Sb. (dále jen „katastrální zákon“) a nerozlišovala stavební a pozemkové parcely.
49. Stavební zákon nestanovuje obecně náležitosti míry specifikace pozemků dotčených konkrétním územním plánem. Tyto podmínky stanovuje až v souvislosti s konkrétními opatřeními, například v souvislosti s předkupním právem.
50. Podle § 101 odst. 1 stavebního zákona má k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku obec nebo kraj anebo stát (dále jen „oprávněná osoba“) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. **Předkupní právo se v územním plánu nebo regulačním plánu vymezuje označením nemovitosti podle zvláštního právního předpisu** (důraz přidán soudem – *pozn. soudu*) a stanovením oprávněné osoby, v případě státu též stanovením příslušné organizační složky nebo příspěvkové organizace nebo státního podniku. Textovou část územního plánu nebo regulačního plánu obsahující vymezení nebo změnu vymezení předkupního práva zašle obec nebo kraj neprodleně osobě oprávněné z předkupního práva a osobám, jejichž nemovitosti předkupní právo zatěžuje. Osoba oprávněná z předkupního práva podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Předkupní právo podle tohoto zákona vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona (dále jen „povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za podmínek podle tohoto zákona.
51. Podle § 8 písm. a) katastrálního zákona v listinách pro zápis práv do katastru musí být nemovitosti označeny údaji katastru, a to pozemek parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, **a v případě, že jsou v katastrálním území pozemky vedeny ve dvou číselných řadách a jde o stavební parcelu, též údajem o této skutečnosti, jinak se má za to, že jde o pozemkovou parcelu.** (důraz přidán soudem – *pozn. soudu*)
52. V příloze č. 7 části I odst. 1 písm. h) 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 č. 500/2006 Sb.“) je stanoven obsah a struktura územního plánu tak, že textová část územního plánu obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo, s uvedením v čí prospěch je předkupní právo zřizováno, parcelních čísel pozemků, názvu katastrálního území a případně dalších údajů podle § 8 katastrálního zákona.
53. Navrhovatelka uvedla několik příkladů, kdy nebyly správně identifikovány konkrétní parcely. Jednak byly uvedeny neexistující parcely např. č. Xj [v kapitole g) územního plánu] či parcela č. Xk, která je součástí plochy PP2, nebo parcely, které sice s označením příslušného čísla existují, avšak nejedná se o pozemkovou parcelu, ale o parcelu stavební (např. parc. č. st. XI).

54. Soud předně poukazuje na to, že může přezkoumat toliko napadený územní plán, kterým je změna č. 6 územního plánu obce Úžice, a nemůže přezkoumávat *celý* územní plán obce Úžice, neboť pro přezkum *celého* územního plánu již uplynula lhůta, po kterou bylo možné územní plán obce Úžice napadnout (srov. ustanovení § 101b s. ř. s.).
55. Soud z předloženého územního plánu zjistil, že pozemky vyjmenované navrhovatelkou [č. Xm, č. Xl, č. Xn a č. Xo/? (územní plán obsahuje označení pozemku s uvedením otazníku – *pozn. soudu*)] nebyly dotčeny změnou územního plánu, tj. změna územního plánu nijak neměnila funkční využití těchto pozemků ani v souvislosti s nimi nevymezovala konkrétní záměry. Pozemek označený p. č. Xm je zařazen v ploše VT 24 – výtlačný řad do ČOV Úžice, pozemek p. č. Xl je zařazen v ploše VT 25 – přípojka plynu pro komerční zónu a pozemky označené p. č. Xn a Xo/? jsou zařazené v ploše VT 27 – nové řady stl. plynovodu a podtlakové kanalizace v obci, přičemž žádná z uvedených ploch nebyla předmětem úprav ve změně územního plánu. Soud se tak nemůže těmito plochami a identifikací pozemků jakkoli zabývat.
56. Pro pozemky označené č. Xk a č. Xe je situace jiná, neboť pozemek označený p. č. Xk je součástí plochy PP2, která je předmětem změny územního plánu, a pozemek označený p. č. Xe je dokonce součástí plochy PP4, resp. Xh, ve které se nachází i dotčený pozemek navrhovatelky.
57. Nahlédnutím do katastru nemovitostí soud ověřil tvrzení navrhovatelky, že pozemek p. č. Xk neexistuje, a dále zjistil, že pozemek p. č. Xe, který leží v ploše PP4, je v textové části označen v souladu s grafickou částí změny územního plánu. V případě pozemku p. č. Xk tak zjevně došlo ve změně územního plánu k pochybení, když vymezuje jako součást plochy PP2 pozemek, který neexistuje, ovšem důsledkem tohoto pochybení je nevykonatelnost příslušné části výroku, a tedy nulová změna dosavadní regulace. Dotčen by mohl být jen ten, kdo měl zájem na vymezení předkupního práva k takovému (z textu změny územního plánu neidentifikovatelnému) pozemku, ovšem ani pro něj by nemohl být potenciální zrušující výrok soudu přínosem. Ve vztahu k takovému pochybení lze tedy konstatovat, že zde v podstatě není osoba, jež by mohla být aktivně legitimována k podání návrhu, a rozhodně takovou osobou není ani navrhovatelka.
58. V souvislosti se skutečně existující stavební parcelou č. Xe pak soud považuje za podstatné, že parcela st. p. Xe není v textové části změny územního plánu zařazena do plochy PP4, přičemž ani nedůslednost v označování parcel v jiných případech nemůže vyvolat pochyby o tom, které pozemky jsou součástí plochy PP4. Po porovnání textové a grafické části (zejména s výkresem veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací) změny územního plánu soud nemá za to, že by zde byl dán rozpor. Ačkoli zjevně v daném katastrálním území existuje i stavební parcela č. Xe, je třeba zohlednit, že v ploše PP4 byl zahrnut pozemek p. č. Xe, přičemž pro vymezování ploch v územním plánu je typické, že se jedná o ucelené plochy, a nikoliv o volně rozptýlené samostatné útvary nebo body. Stavební parcela č. Xe s garáží v prostoru zahrady rodinného domu se nachází zcela mimo plochu PP4, jak je zobrazena v grafické části změny územního plánu a nijak nesouvisí či nepřiléhá k ostatním pozemkům zařazeným dle textového výčtu do plochy PP4. Není zde tedy dán žádný prostor pro racionální pochyby o tom, který z pozemků č. Xe je součástí plochy PP4. Nadto navrhovatelka ani žádný z této dvojice pozemků nevlastní, a není tak jasné, jak by se jí namítaná nepřesnost v označení pozemků mohla dotýkat její právní sféry.

59. Byť soud v souvislosti s identifikací pozemků v textové části územního plánu neshledal v konkrétních případech takové dotčení navrhovatelky, aby přistoupil ke zrušení (části) změny územního plánu, apeluje zde na odpůrkyni, aby se vyvarovala zjednodušujících postupů a popisů pozemků, neboť jak ze stavebního zákona vyplývá, zejména v souvislosti s vymezením předkupního práva je povinna označit v územním plánu pozemky v souladu s katastrálním zákonem, který v případě vedení pozemků ve dvou číselných řadách jednoznačně stanovuje povinnost odlišit stavební parcely od pozemkových parcel. Hrozí totiž, že v důsledku její nedůslednosti nemusí být do katastru nemovitostí vloženo zamýšlené předkupní právo k pozemkům, kde je na tom veřejný zájem, a naopak v některých případech může dojít k jeho vyznačení tam, kde pro to žádný důvod není.
60. Navrhovatelka dále namítá přílišnou obecnost odůvodnění změny způsobu využití ve vztahu k dotčené nemovitosti. Jelikož ovšem navrhovatelka neuplatnila v průběhu pořizování změny územního plánu námítky, nemůže být sama obecnost odůvodnění změny územního plánu důvodem pro její zrušení. Navrhovatelka má za to, že odůvodnění změny funkčního zařazení dotčeného pozemku z plochy NL – lesní do plochy ZV – zeleň na veřejných prostranstvích postrádá esenciální náležitosti, a dokonce že tato změna sleduje jediný záměr – umožnit uplatnit předkupní právo ve prospěch odpůrkyně k dotčenému pozemku navrhovatelky. Soud dává za pravdu navrhovatelce v tom, že odůvodnění změny funkčního zařazení dotčeného pozemku je velmi stručné a věta, která je obsažena na str. 20 odůvodnění změny územního plánu, může působit zmatečně, když toliko uvádí, že „[j]de pouze o změnu funkce, aby mohla být pro plochu stanovena možnost uplatnění předkupního práva.“ Uvedené odůvodnění ovšem nelze posuzovat takto izolovaně a je třeba zohlednit, že změna je součástí celého územního plánu, který (obecně) vymezuje v kapitole c) urbanistickou koncepci a klade důraz na „dodržení předepsaných limitů hluku a kvality ovzduší, veřejné zdraví“ a zároveň klade důraz i na úlohu izolační zeleně umístované v území s mohutnou dopravní a průmyslovou infrastrukturou (srov. kapitolu c.3 územního plánu). Odpůrkyně přitom výslovně pro sousední lokalitu Xp, na které nově vymezila plochu ZV – zeleň na veřejných prostranstvích, uvedla, že záměrem obce je ochrana proti nadlimitnímu zatížení částicemi prachu PM2.5 a PM10, přičemž se jedná o lokalitu umístěnou v těsné blízkosti dálnice D8, jižně pod plochou Xg, na které se nachází i dotčený pozemek navrhovatelky. Pro lokalitu Xg je shodně uvedena koncepční podmínka využití „[f]unkce ochrany proti hluku a emisím.“ Z uvedeného je tak patrné, že i v lokalitě Xg se odpůrkyně snažila realizovat svůj záměr ochrany před hlukem a přispět k dodržování kvality ovzduší prostřednictvím izolační zeleně. Územní plán přitom pro funkční plochu NL – lesní plocha, což bylo původní funkční určení dotčeného pozemku, neumožňoval umístění protihlukových opatření. Na ploše NL – lesní plocha bylo nepřípustné umístění jakýchkoli staveb. Zároveň odpůrkyně vymezila v lokalitě Xg plochu PP4, nazvanou plocha veřejné zeleně, zahrnující parkové úpravy, ochrannou a izolační zeleň vč. protihlukových staveb a opatření, přičemž pro tuto plochu je stanovena možnost uplatnění předkupního práva ve prospěch obce Úžice. Účelem předkupního práva spojeného s územním plánem je vytvořit majetkoprávní předpoklady pro realizaci veřejně prospěšných staveb nebo veřejných prostranství. Odpůrkyně v územním plánu upozorňuje na zatížení lokality technickou a dopravní infrastrukturou (jejím důsledkem jsou hluk a škodlivé imise) a naopak akcentuje význam zeleně, zejména izolační, která napomáhá k ochraně před hlukem a znečištěním. Odpůrkyně má zájem na umístování protihlukových opatření v blízkosti dálnice D8 (což dopadá právě i na dotčený pozemek navrhovatelky). Vymezení plochy VZ

– zeleň na veřejném prostranství tak sice sleduje i zájem odpůrkyně na možnosti vymezení předkupního práva, ale je tomu tak především s cílem vytvoření podmínek pro aplikaci opatření umožňujících zvýšit ochranu obyvatel před hlukem a znečištěním z dopravy (v blízkosti dálnice D8) – vysadit izolační zeleň, zřídit protihlukové stěny a jiná opatření. Po nahlédnutí do grafické části změny územního plánu je zjevné, že se dotčený pozemek nachází v těsné blízkosti dálnice D8, která je zdrojem hluku a znečištění ovzduší, a proto mj. právě na něm bude potřebné taková ochranná opatření zřídit.

61. Byť je tedy odůvodnění odpůrkyně velmi stručné a na samé hraně přezkoumatelnosti a srozumitelnosti, nemá soud za to, že by bylo nedostatečné. Je přitom potřeba významně přihlídnout k tomu, že navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu neuplatnila žádné námitky, ve kterých by odpůrkyni seznámila s důvody, pro které nesouhlasí s vymezením plochy VZ – zeleň na veřejném prostranství na svém pozemku nebo ve kterých by se vymezila proti (stručně) uvedeným důvodům odpůrkyně anebo ve kterých by umožnila odpůrkyni reagovat na mylně pochopenou argumentaci uvedenou v odůvodnění změny funkčního vymezení plochy Xg.
62. Navrhovatelka také brojila proti vymezení veřejného prostranství na dotčeném pozemku a s tím souvisejícím předkupním právem ve prospěch odpůrkyně. Předně soud znovu odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (tj. pátý krok algoritmu) podmiňuje předchozím seznámením odpůrkyně s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměřování upozorněna a v nichž jsou jí k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující přiměřenost navrhovaného řešení. Jelikož navrhovatelka odpovídající námitky nepodala, pak soudu v zásadě nezbývá, než námitku nepřiměřenosti zásahu do jejích práv zamítnout bez věcného posouzení (v podrobnostech viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
63. Navrhovatelka má zároveň za to, že plocha veřejného prostranství nemohla na dotčeném pozemku ani vzniknout, neboť navrhovatelka nikdy nevyslovila souhlas s takovým užíváním, a dokonce v návrhu na zrušení změny územního plánu vyslovila nesouhlas se vznikem veřejného prostranství na dotčené nemovitosti. Soud znovu upozorňuje na to, že ohledně volby funkčního využití určitého území je soudní přezkum značně omezen, neboť soudu nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito a zda je toto využití optimální. Jelikož volba funkčního využití území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality, musí mít osoby, kterých se změna týká, možnost se k této změně vyjádřit, přičemž právo vyjádřit se neznamená, že bude námitce vyhověno, ale rozhodující orgán se musí s takovým vyjádřením kvalifikovaně zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Navrhovatelka nevyužila svého práva vyjádřit se k vymezení veřejného prostranství na dotčeném pozemku, a neseznámila tak odpůrkyni s důvody, pro které má za to, že je nepřiměřeným zásahem do jejího vlastnického práva, pokud bude na dotčeném pozemku vymezena plocha veřejného prostranství a s tím související předkupní právo ve prospěch odpůrkyně. Ostatně navrhovatelka neseznámila ani soud s důvody, pro které má za to, že by bylo takové funkční zařazení pozemku nepřiměřeným zásahem do jejích práv. Nejen že neuplatněním námitek v průběhu pořizování změny územního plánu navrhovatelka v podstatě vyloučila, aby se následně soud zabýval přiměřeností zásahu do jejího

vlastnického práva, ale ani nyní nepředložila argumenty, na základě kterých by bylo možné vůbec uvažovat o neaplikovatelnosti závěrů Nejvyššího správního soudu. Zároveň soud poukazuje na to, že návrhem plochy veřejného prostranství do změny územního plánu ještě nedochází k faktickému vymezení veřejného prostranství, tj. vymezením změnové plochy ZV – zeleň na veřejném prostranství na dotčeném pozemku navrhovatelky nedošlo k ustavení takové plochy ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, neboť nezbytným předpokladem jeho vzniku je též dříve vyjádřený výslovný či z okolností případu dovozovaný implicitní souhlas vlastníka pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, shrnující dosavadní judikaturu k problematice veřejných prostranství). Pokud by bylo pravdou, že souhlas s veřejným využitím pozemku dosud nebyl dán, byly by změnou územního plánu jen vytvořeny předpoklady k tomu, aby takové veřejné prostranství mohlo vzniknout v budoucnu, nejpozději v návaznosti na úspěšné uplatnění předkupního práva obcí.

64. Za nejasné nakonec soud nepovažuje ani vymezení předkupního práva k dotčenému pozemku. Změna územního plánu jasně určuje dotčený pozemek v kapitole h) textové části (součást veřejného prostranství PP4) a nedoplňuje žádnou informaci, ze které by bylo možné dovozovat, že předkupní právo vztahuje pouze k části dotčeného pozemku, jež by byla následně vymezena geometrickým plánem. Lze tak mít za to, že je předkupní právo vymezeno ve vztahu k celému dotčenému pozemku, což ostatně odpovídá i grafické části, vyznačující veřejné prostranství na celém dotčeném pozemku. Soud tak nepřisvědčil navrhovateli, že by byla změna územního plánu přijata v rozporu se zákonem, a proto není ani nezákonné omezení jejího vlastnického práva, neboť s možností takového omezení právní úprava ve stavebním zákoně počítá. Zároveň, jak již soud několikrát zopakoval výše, se nemohl zabývat přiměřeností zásahu do práv navrhovatelky, neboť ta v průběhu pořizování změny územního plánu neuplatnila žádné námitky, ve kterých by uvedla argumenty svědčící o nepřiměřeném zásahu do jejích práv. Jelikož soud neshledal důvodným návrh na zrušení změny územního plánu ani v části upravující dotčený pozemek, a návrhové body byly zcela vyčerpány (navrhovatelka neuplatnila jiné než výše uvedené návrhové body), soud konstatuje, že tím spíše nejsou dány důvody ani pro zrušení celé změny územního plánu.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

65. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, projednávaný návrh na zrušení opatření obecné povahy v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
66. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyni, která naopak byla ve věci plně úspěšná, náleží náhrada nákladů řízení, neboť nemá působnost úřadu územního plánování a z ničeho ani neplyne, že by disponovala odborně zdatnými osobami, které by ji mohly v dané věci zastupovat. Náklady na právní zastoupení jsou tudíž v tomto případě účelně vynaloženy. Náhrada nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč je tvořena mimosmluvní odměnou advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření a dupliky) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst tři režijní paušály po 300

Kč jako náhradu hotových výdajů zástupce a náhradu za 21 % DPH podle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 2 142 Kč, neboť zástupce odpůrkyně je jejím plátcem.

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 nejbližze 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 27. června 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu