



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **V. S.**

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D.

sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha

proti

odpůrkyni: **obec Zájezd**

sídlem Zájezd 26, 273 43 Zájezd

o **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územního plánu Zájezd**,
vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 26. 8. 2021, č. 5,

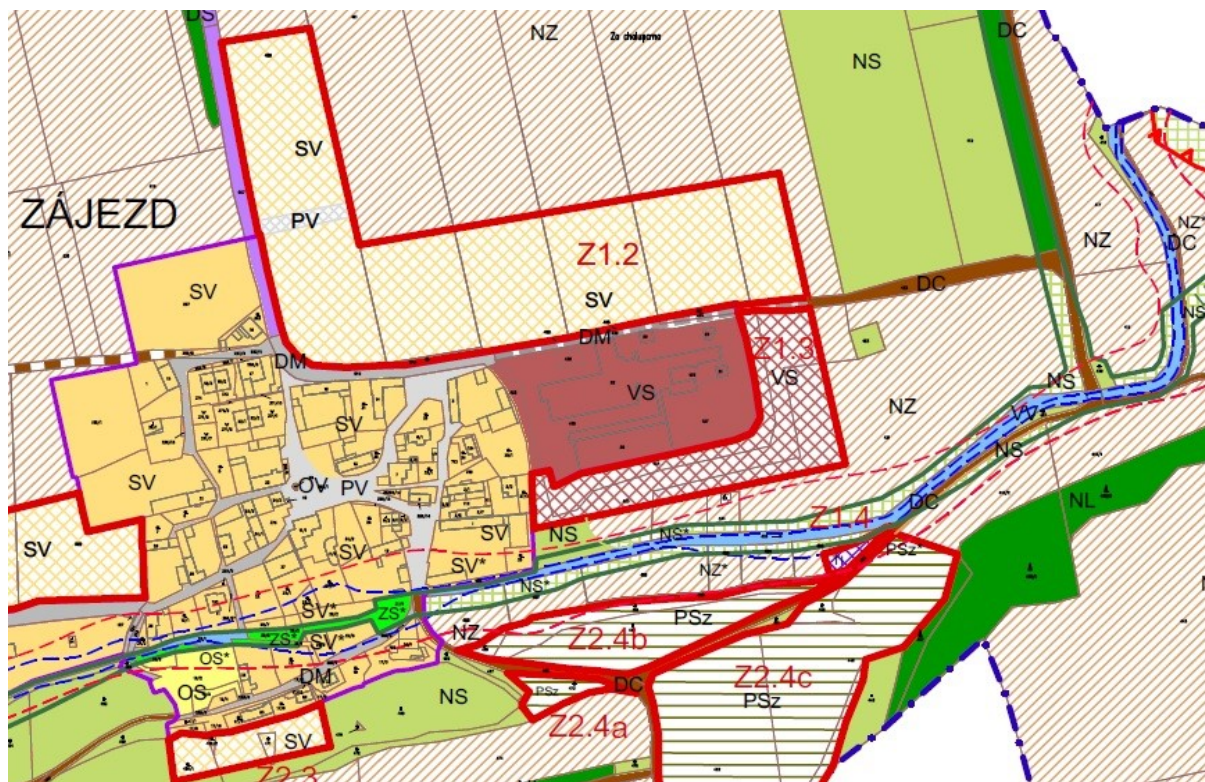
takto:

- I. Opatření obecné povahy obce Zájezd č. 1/2021 – Územní plán Zájezd - schválené usnesením Zastupitelstva obce Zájezd ze dne 26. 8. 2021, č. 5, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v rozsahu textové a grafické části, v níž je na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území X vymezena návrhová plocha DM – plocha dopravní infrastruktury (místní komunikace).
- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 21 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále „napadený územní plán“ či „územní plán“), a to v rozsahu jeho textové a grafické části týkající se pozemků parc. č. XA a XB v katastrálním území X (nebude-li výslovně uvedeno jinak, nachází se všechny dále uvedené pozemky v témže katastrálním území). Na pozemcích parc. č. XA a XB (dále také jen „dotčené pozemky“) je územním plánem vymezena jako návrhová plocha DM – plocha dopravní infrastruktury (místní komunikace), která by dle textové části měla sloužit pro dopravní obsluhu navazující zastavitelné plochy Z1.2 – SV severně a zajistit prostupnost území severní stranou kolem obce.
2. Pro větší přehlednost a snazší orientaci v tvrzeních navrhovatele zařazuje soud již na toto místo výřez z hlavního výkresu grafické části napadeného územního plánu [Z1.2 – představuje plochu určenou k zástavbě, SV - plochu smíšenou obytnou, DM - plochu dopravní infrastruktury (místní komunikace) na pozemcích parc. č. XA a XB ve vlastnictví odpůrkyně a plocha VS – plochu smíšenou výrobní (areál navrhovatele)].



3. Navrhovatel ke své aktivní legitimaci uvádí, že je vlastníkem pozemků v obci Z., a to konkrétně pozemků parc. č. st. XC (se stavbou č. p. XD, zemědělská stavba), st. XE (se zemědělskou stavbou bez č. p.), st. XF (se zemědělskou stavbou bez č. p.), st. XG (se zemědělskou stavbou bez č. p.), st. XH (se zemědělskou stavbou bez č. p.), XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, a dále též staveb a příslušenství nacházejících se na pozemcích parc. č. XA, XB, XP, XQ a XR, které jsou předmětem regulace územního plánu. Zároveň konstatuje, že je právním nástupcem původních vlastníků předmětných nemovitostí Ing. V. S. a K. S. (dále jen „právní předchůdci“), kteří v průběhu pořizování územního plánu podali připomínky a námítky.
4. Navrhovatel se s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), konkrétně na závěry rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, a rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, domnívá, že vydaný územní plán je v rozsahu napadené části v rozporu se zásadou proporcionality. Dle navrhovatele územní plán nesplňuje podmínky pro omezení vlastnického práva k jeho nemovitostem. Zejména sporuje, že by regulace obsažená v územním plánu vedla k zamýšlenému cíli.
5. Předmětem návrhu je územním plánem navrhovaný způsob využití pozemků parc. č. XA a XB zahrnutých do plochy DM – plochy dopravní infrastruktury (místní komunikace). Tím došlo k vymezení místní komunikace v uzavřeném jezdeckém areálu navrhovatele tvořeného jeho nemovitostmi. Stanovený způsob využití pozemků parc. č. XA a XB nerespektuje rozsah areálu, jak byl zbudovaný k určené funkci zemědělství a chovatelství a jak je užíván od roku 1986. S ohledem na existenci uzavřeného areálu se na předmětném místě (veřejně přístupná) místní komunikace nemůže nacházet. Skutečné využití obou dotčených pozemků odpovídá evidenci katastru nemovitostí. Jedná se o manipulační a komunikační areálové plochy, nikoliv o místní komunikaci. V současnosti se na dotčených pozemcích nachází panelová komunikace ve vlastnictví navrhovatele, která slouží výhradně jako obslužná zpevněná plocha pro účely provozu areálu. Přijatá regulace proto

nemůže vést k zamýšlenému cíli a ani není dán legitimní důvod pro omezení vlastnických práv navrhovatele k jeho nemovitostem.

6. Navrhovatel dále tvrdí, že cesta na pozemku parc. č. XA je jedinou možnou přístupovou komunikací do areálu navrhovatele z veřejné komunikace. Bezprostředně za příjezdovou branou se na tomto pozemku nachází další stavba navrhovatele – dezinfekční brod. Její předepsaná veterinární funkce se neslučuje s funkcemi místní komunikace. Na pozemku parc. č. st. XC stojí stavba č. p. XD, z níž by se v případě vybudování místní komunikace vstupovalo přímo do místní komunikace. Severně od dotčených pozemků jsou na pozemcích parc. č. XP, XQ a XR umístěny další stavby ve vlastnictví navrhovatele: zděné oplocení, odvodnění komunikace, přípojky elektro, vody a veřejné osvětlení, které jsou nedílnou funkční a technickou součástí jezdeckého areálu. Všechny uvedené stavby byly provedeny a zkolaudovány jako nedílné součásti uzavřeného areálu „Šlechtitelská stanice prasnic na farmě Z.“, což potvrdil Magistrát města Kladna, odbor výstavby, oddělení stavebně – správní, ve svém sdělení ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. výst/4591/12/Šme/330. Tyto skutečnosti současně znemožňují, aby z vymezené místní komunikace byly dopravně obslouženy pozemky v zastavitelné ploše Z1.2, přitom dopravní obslužnost této plochy může být vyřešena v rámci ní samotné. Navíc širší pozemku parc. č. XA neumožňuje vybudovat místní komunikaci tak, aby odpovídala technickým požadavkům. Tudíž by musela být budována i na pozemcích sousedních vlastníků a musely by být odstraněny stavby ve vlastnictví navrhovatele. Areál jízdrny by se navíc otevřel volně do území.
7. Navrhovatel nesouhlasí s odůvodněním vymezení místní komunikace podél severní hranice areálu jízdrny. Předně není pravdou, že by cesta měla zajišťovat průchodnost území z obce do krajiny. Tuto funkci neplní více než 35 let od zprovoznění uzavřeného areálu. Tehdy zrušená veřejná cesta byla právním předchůdcem navrhovatele nahrazena novou včetně mostku přes B. potok (jde o cesty na pozemcích parc. č. XS a XT a v územním plánu vymezených jako cesta DC), čímž bylo zajištěno nové komunikační propojení k pozemkům východně od obce.
8. Odpůrkyně nevyhověla žádosti právních předchůdců navrhovatele, aby pro dotčené pozemky bylo stanoveno funkční využití VS - plochy smíšené výrobní, jak je tomu u zbývajících částí areálu navrhovatele. Se zdůvodněním zamítnutí příslušné námítky navrhovatel nesouhlasí. Pozemky parc. č. XA a XB jsou sice ve vlastnictví odpůrkyně, ale panelová cesta na nich patří navrhovateli. Režim na této neveřejné účelové komunikaci stanovuje její vlastník, tedy navrhovatel, podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Uvedené pozemky (tehdy část pozemku č. k. 300/1) byly navíc začleněny do oploceného areálu (tehdy šlechtitelské stanice) rozhodnutím Okresního národního výboru (dále jen „ONV“) Kladno ze dne 15. 10. 1984, č. j. VÚP 2760/84-Ve, o umístění stavby. Jelikož se tedy jedná o legitimně (právně i fakticky) uzavřený areál, není zřejmé, proč by se dané pozemky měly užívat jako veřejně přístupná komunikace. Odpůrkyně očividně nezohlednila všechny relevantní skutečnosti při zvážení proporcionality zásahu do vlastnických práv dotčených vlastníků. Navrhovateli není zřejmé, ochrany jakého vlastnického práva se odpůrkyně dovolává, když cesta náleží jemu (odpůrkyni jen pozemky pod ní). Odpůrkyně zjevně bez legitimního důvodu nadřazuje zájmy vlastníků pozemků určených pro výstavbu nad zájmy navrhovatele, což představuje rozpor s § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Vymezení místní komunikace

nemůže být odůvodněno ani existencí zooparku v obci. Ten není nijak dopravně napojen plochami na pozemcích parc. č. XA a XB. Odkazy odpůrkyně na pasport místních komunikací (poznámka soud: *již na tomto místě vzhledem k opakovanému užití pojmu „pasport“ je třeba konstatovat, že uvedený pojem vycházející z § 125 stavebního zákona představuje zpětné sestavení nedochované stavební dokumentace podle faktického stavu, aniž by cokoli vypovídal o právním režimu komunikace*) a rozhodnutí Obecního úřadu Zájezd ze dne 27. 6. 2016 jsou zcela bez významu. Uvedené rozhodnutí se nikterak netýká komunikace na pozemcích parc. č. XA, XB a XU. V pasportu je na těchto pozemcích vyznačena účelová komunikace č. 2. Navíc jde o neveřejnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Nemá smysl se proto zabývat tím, zdali jsou naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Kupříkladu ale podmínka nutné komunikační potřeby by splněna být nemohla.

9. Navrhovatel shrnuje, že vzhledem ke skutečnému a právnímu stavu věci není důvodu, aby pozemky parc. č. XA a XB sloužily jako místní komunikace. Naopak mají být včleněny do funkční plochy VS jako celý areál, neboť k němu prostorově i funkčně přináležejí. Pokud by mělo dojít ke zřízení místní komunikace, zcela by to narušilo, resp. znemožnilo provoz jezdeckého areálu navrhovatele. Předmětná regulace proto představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatele. Soudu navrhuje, aby v předmětné části územní plán zrušil a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

Vyjádření odpůrkyně

10. Ve vyjádření k návrhu odpůrkyně uvedla, že pozemky parc. č. XA a XB se sice nacházejí v uzavřeném areálu, nebylo tomu tak ale vždy. Právní předchůdci navrhovatele nechávali cestu otevřenou k jejímu využití. Po jejím úplném uzavření vyzvala navrhovatele, resp. právní předchůdce, k nápravě, avšak bezvýsledně. Spor o využití dotčených pozemků vystupuje konstantně. Navrhovatelem zmiňovaný dezinfekční brod v současné době fakticky neexistuje, protože byl zakryt a na jeho původním místě vede souvislá panelová cesta. Jeho obnovení by proto znamenalo jeho nové zřízení. Odpůrkyně dále počítá s tím, že v případě vybudování místní komunikace by musela jednat s vlastníky okolních pozemků o jejich částečném odkupu. Argument o přímém vstupu do komunikace z budovy navrhovatele považuje odpůrkyně za účelový. Takový stav existuje již nyní. Navíc případná místní komunikace by musela být postavena s chodníky po obou stranách. Dále nelze spravedlivě nutit vlastníky pozemků na zastavitelné ploše Z1.2, aby na svých pozemcích postavili komunikaci pro jiného, když v sousedství vlastní pozemek odpůrkyně, který může dopravní obslužnost zajistit. Odpůrkyně navíc poukazuje na skutečnost, že se fakticky o změnu využití území nejedná. Pouze navazuje na původní stav. Ani právní předchůdci nepožadovali žádnou změnu oproti původnímu územnímu plánu z roku 2005. Odpůrkyně zdůrazňuje, že dotčené pozemky vlastní ona. Nemá potřebu změny využití území a domnívá se, že stávající stav je vyhovující a zákonný.
11. Odpůrkyně dále nesouhlasí s tím, že by odůvodnění vymezení místní komunikace bylo zavádějící v tom, že se cestou zajišťuje průchodnost území. Jedná se o zdůvodnění pro účely pořizovaného územního plánu. Faktický stav je odlišný, jelikož přes nesouhlas odpůrkyně došlo k uzavření této účelové komunikace. Rozporované odůvodnění je vyjádřením stavu řešení územního plánu, nikoliv stavu faktického.
12. Odpůrkyně trvá na vypořádání námítky právních předchůdců navrhovatele v tom smyslu, že na dotčených pozemcích se nachází účelová komunikace. Toto vychází z platného

pasportu komunikací, kde je zmíněná cesta uvedena jako veřejná účelová komunikace. V předchozím územním plánu z roku 2005 byly dotčené pozemky původně označeny jako místní komunikace. Vydaný územní plán stav zpřesňuje, když stanovuje, že se jedná o návrh oproti stávajícímu stavu – účelové komunikaci. Odpůrkyně dále opakuje, že jak pozemky parc. č. XA a XB, tak pozemky, na nichž částečně stojí oplocení navrhovatele, náleží odpůrkyni, případně dalším vlastníkům, nikoliv však navrhovateli. Vlastnictví panelů na dotčených pozemcích je z hlediska pořizování územního plánu irelevantní. Odpůrkyně reguluje předmětné území v obecném zájmu, neboť v budoucnu chce zajistit dopravní obslužnost sousedních pozemků, případně prostupnost území. V minulosti vzniklá cesta v jiném místě nemůže bránit potřebě řešit komunikaci i na dotčených pozemcích. Oplocení areálu si navrhovatel může zajistit změnou vedení oplocení, když v současné době je vedeno na pozemcích, které navrhovateli nepatří. Odpůrkyně by měla být tím, kdo by měl mít možnost rozhodovat o svém majetku. Zásadně nesouhlasí s tvrzením, že by nadřazovala zájmy určitých vlastníků nad zájmy navrhovatele. K omezení na straně navrhovatele nedojde, neboť komunikace nemá být zrušena. Argumenty odpůrkyně vztahující se k zooparku dokreslovaly komplexní uvažování obce, které vedlo k zachování stávajícího stavu.

13. Zřízení místní komunikace by neznemožnilo provoz areálu navrhovatele, neboť dotčené pozemky se nacházejí na samém okraji a neprocházejí jeho vnitřními částmi (vyjma dezinfekčního žlabu, který je ale nefunkční). Proto ani nemůže být zasaženo do vlastnického práva navrhovatele. Musel by pouze zřídit nové oplocení. Dotčené pozemky by však mohl užívat k dopravní obslužnosti areálu jako v současnosti. Územní plán reflektuje stav daný územním plánem z roku 2005, který dotčené pozemky označoval jako místní komunikaci. Jelikož se však v současnosti jedná o účelovou komunikaci, vymezil je vydaný územní plán jako budoucí možnou místní komunikaci. Odpůrkyně je proto přesvědčena, že územní plán je v souladu s principy pořizování a vydávání územního plánu a že nedošlo k porušení zákona. Navrhovatele na jeho právech nijak nezkrátila. Je to právě odpůrkyně, která má regulovat své území do budoucna, aby docházelo k jeho dalšímu rozvoji. Navrhuje, aby soud návrh zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení.

Replika navrhovatele a duplika odpůrkyně

14. V replice navrhovatel zopakoval, že jeho právní předchůdci vždy konstatovali, že jezdecký areál je uzavřený, a tudíž se v něm nemůže nacházet veřejně přístupná komunikace, na což poukazovali ve svých námitkách podaných v procesu pořizování územního plánu. Navrhovatel též setrvává na stanovisku, že ve vztahu k jeho nemovitostem nelze hovořit o žádném protiprávním stavu, neboť stavby byly v areálu vybudovány na základě příslušných rozhodnutí. Tyto skutečnosti nebere odpůrkyně v potaz, proto napadená část územního plánu nevychází ze skutečných poměrů v území a ani nemůže vést k deklarovaným cílům. Přitom již v roce 2013 podali právní předchůdci navrhovatele návrh na změnu územního plánu, aby dotčené pozemky byly začleněny do shodné plochy jako zbytek areálu, čemuž nebylo ze strany odpůrkyně vyhověno. K tvrzením odpůrkyně navrhovatel uvádí, že dezinfekční brod existuje a v případě potřeby je funkční (jeho rekonstrukce proběhla před několika lety). Stávající komunikaci nelze vzhledem ke stavbám po obou stranách rozšířit. Proto by ani nemohla zajistit dopravní obslužnost přilehlých pozemků. Potřebné komunikace by měly být vybudovány v rámci plochy určené k nové výstavbě. Odpůrkyně nemohla navazovat ani na původní stav, protože

v daném areálu se místní komunikace nenacházela. S ohledem na to, že areál musí být vzhledem ke svému využití uzavřený a že účelové komunikace a další stavby vlastní navrhovatel, nelze legitimně požadovat, aby dotčené pozemky plnily funkci průchodnosti územím. Průchodnost územím byla nadto zajištěna vybudováním jiné cesty. Tento cíl je proto naplněn. Podle navrhovatele je pro územní plán rozhodné územně-stavební využití jím regulovaných pozemků a ploch, nikoliv jejich vlastnictví. Není možné ani posunutí oplocení areálu, jak navrhuje odpůrkyně, a to z důvodu existence staveb (osvětlení, odvodňovacích žlabů, dezinfekčního žlabu, elektropřípojky či přípojky požárního vodovodu, které se nachází ve stávajícím oplocení). V případě vybudování místní komunikace by se proto areál musel otevřít, čímž by byla zcela narušena možnost jeho užívání ke stávajícímu účelu.

15. Odpůrkyně v duplice nerozporuje, že právní předchůdci navrhovatele podali návrh na změnu územního plánu. Jednalo se však o reakci na výzvu obce, která veřejně deklarovala záměr pořízení nového územního plánu. Co se týče vyjádření, že navazovala na do té doby nastavený stav, měla tím odpůrkyně na mysli stav zachycený v původním územním plánu. Odpůrkyně dále poukazuje na fakt, že práva jednoho subjektu končí tam, kde začínají práva jiného subjektu. V tomto případě jsou vlastníci pozemků odlišní od vlastníků staveb na nich umístěných. Navrhovatel brání výhradně svá práva, aniž by bral v úvahu i práva jiných osob.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

16. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“
17. Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 *in fine* stavebního zákona ve spojení s § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“).
18. Veřejná vyhláška oznamující vydání územního plánu byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Zajezd dne 6. 9. 2021. Napadený územní plán tak nabyl účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. dne 21. 9. 2021 (§ 173 odst. 1 věta třetí správního řádu). Návrh byl podán dne 30. 8. 2022, tedy v zákonné roční lhůtě (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
19. Soud dále ověřil, že návrh po obsahové stránce netrpí vadami (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a že byl podán osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci navrhovatele soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dle kterého splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.“ Rozšířený senát NSS dále připustil, že si lze výjimečně představit, „aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno

určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

20. Navrhovatel nevlastní dotčené pozemky, kterých se týká napadená část územního plánu. Nicméně tvrdí, že v důsledku vymezení návrhové plochy DM – místní komunikace na dotčených pozemcích je nepřiměřeně zasahováno do jeho vlastnického práva k nemovitostem, které tvoří uzavřený areál, v rámci jehož severního okraje má navržená místní komunikace vést. Stávající funkce a způsob užívání areálu navrhovatele určeného k chovu koní se přitom dle navrhovatele neslučují s existencí veřejně přístupné místní komunikace, jež by měla vést v rámci areálu.
21. Jelikož takto tvrzené dotčení na právech navrhovatele nelze předem zcela vyloučit, dospěl soud k závěru, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu. Pravdivost navrhovatelových tvrzení, tj. jeho aktivní věcná legitimace, je pak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 46, bod 28), kterou se soud zabývá v meritorním přezkumu níže.
22. Soud vycházel při přezkumu napadeného územního plánu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

23. Z předložené spisové dokumentace vyplývá, že o pořízení územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně na svém zasedání dne 7. 8. 2012, a to z vlastního podnětu. Zároveň odpůrkyně shromáždila podněty od jejích občanů, které po projednání předala se svým stanoviskem Magistrátu města Kladno (dále jen „pořizovatel“) dne 28. 11. 2012. Dne 21. 2. 2013 podali podnět k pořízení územního plánu právní předchůdci navrhovatele, kteří navrhli změnu funkčního využití dotčených pozemků, tj. pozemků parc. č. XA a XB, ze stávajícího určení „místní komunikace III. třídy“ na plochu „zóna zemědělsko-průmyslová (ZP)“. Návrh odůvodnili tím, že dotčené pozemky se nacházejí uvnitř oploceného areálu, který slouží jako jezdecké centrum. Na obou pozemcích je panelová cesta v jejich vlastnictví, která slouží čistě jako obslužná zpevněná plocha pro účely oploceného areálu. Dotčené pozemky proto neplní funkci dle stávajícího územního plánu. Poukázali též na existenci dezinfekčního brodu, jenž se neslučuje s využitím místní komunikace. Odkázali na začlenění dotčených pozemků do areálu rozhodnutím Okresního národního výboru Kladno ze dne 15. 10. 1984, č. j. VÚP 2760/84-Ve, o umístění stavby, které k podnětu připojili. Současně konstatovali, že oprávněný z uvedeného rozhodnutí (JZD X) jako kompenzaci důsledků tohoto rozhodnutí zbudoval nové napojení cesty „podél větrolamu“ na obecní komunikaci, aby zajistil spojení obce s okolními polnostmi namísto přerušené cesty přes areál.
24. Odpůrkyně podnět právních předchůdců navrhovatele postoupila pořizovateli v dubnu 2013 spolu se svým stanoviskem. Uvedla, že s navrženou změnou zásadně nesouhlasí. Dotčené pozemky jsou v jejím vlastnictví, což podnět pomíjí. Nemožnost dotčené pozemky využívat je způsobena zavíráním vrat vlastníky areálu, což jim marně odpůrkyně vytýkala. Odpůrkyně hodlá dotčené pozemky využívat jako komunikaci a nemíní je

prodat. Z historického hlediska jde o cestu a odpůrkyně si ji přeje zachovat i s ohledem na umožnění přístupu k pozemkům sousedních vlastníků. Dezinfekční brod byl zasypán a svou funkci neplní již téměř 20 let. Zbudování náhradní cesty nemůže být argumentem pro změnu územního plánu, neboť je to zastupitelstvo, které má právo rozhodovat o vývoji a vzhledu obce a její dopravní infrastruktury.

25. V červnu 2013 pořizovatel vypracoval návrh zadání územního plánu, který zaslal dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Zároveň byl doručen veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 20. 2. 2014. V návrhu není výslovně uvedeno, že by byly prověřovány požadavky na změnu využití dotčených pozemků. Upravený návrh zadání územního plánu podle obdržených připomínek a vyjádření schválilo zastupitelstvo odpůrkyně na svém zasedání dne 22. 4. 2014.
26. Na základě schváleného zadání územního plánu byl zpracován návrh územního plánu. V hlavním výkresu návrhu jsou dotčené pozemky zařazeny do plochy dopravní infrastruktury DM – místní komunikace. Textová část odůvodňuje vedení místní komunikace potřebou dopravní obsluhy navazující zastavitelné plochy Z1.2 a prostupností území severní stranou kolem obce. V podrobnějším odůvodnění je uvedeno: *„V jezdeckém areálu, po jeho severní straně, je do územního plánu zanesena místní komunikace DM, která byla součástí místní komunikační sítě už v dobách, kdy se začal budovat původní areál vepřína. Komunikace tehdy procházela severní stranou podél hranice obce směrem na východ a zpřístupňovala zemědělské plochy severní a východní pozice. Za areálem nadále pokračuje polní cesta mezi zemědělskými pozemky k potoku, kde se napojuje na další spojnici k silnici III. třídy. Dopravní propojení po této komunikaci považujeme za důležitý faktor pro zajištění prostupnosti území.“* Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou dne 5. 5. 2016 a následně se konalo opakované společné jednání (14. 6. 2016).
27. V zákonem stanovené lhůtě podali právní předchůdci navrhovatele k návrhu územního plánu připomínky, a to k funkční a prostorové regulaci pozemků parc. č. st. XC, st. XE, st. XF, st. XG, st. XH, XV, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XA, XR, XB, XP, XQ. Ve vztahu k dotčeným pozemkům uvedli důvody, pro které by na nich neměla být vymezena místní komunikace, nýbrž by měly být zahrnuty do plochy VS – smíšené výrobní. Argumentace právních předchůdců navrhovatele byla v zásadě shodná jako v jejich podnětu ze dne 21. 2. 2013. Dále však zdůraznili, že v případě zřízení místní komunikace by se z budovy č. p. 6 vstupovalo přímo do místní komunikace. Pozemek parc. č. XA nemá odpovídající šířku, aby mohl plnit funkce uvedené v odůvodnění návrhu. Dopravní obslužnost navazující zastavitelné plochy znemožňují též stavby oplocení, osvětlení, odvodnění a přípojek na pozemcích parc. č. XP, XQ a XR. Opět poukázali na začlenění dotčených pozemků do oploceného areálu a v návaznosti na to na vybudování napojení cesty „podél větrolamu“ na obecní komunikaci.
28. Vyhodnocení výsledků projednávání návrhu územního plánu proběhlo dne 22. 7. 2016. Připomínce právních předchůdců navrhovatele nebylo vyhověno s odůvodněním, že navrhované řešení by bylo na újmu průchodnosti území.
29. Dne 16. 12. 2017 bylo veřejnou vyhláškou doručeno oznámení o konání veřejného projednání návrhu územního plánu. Veřejné projednání se uskutečnilo dne 4. 1. 2018. K návrhu územního plánu podali právní předchůdci navrhovatele námítky, a to mimo jiné opět ve vztahu k dotčeným pozemkům. Obsah námitek je shodný s jimi uplatněnými připomínkami (viz bod 27. výše). Dále reagovali na odůvodnění vypořádání jejich

připomínky tak, že šlo o zdůvodnění zcela obecné, z něhož není zřejmé, v čem by mělo požadované řešení zhoršit prostupnost území. Navíc v současné době se na dotčených pozemcích nenachází žádný průchod územím z důvodu uzavření areálu. Požadavek nemůže mít za následek jakékoliv zhoršení průchodnosti území, protože průchozí není a vzhledem k účelu využití areálu ani být nemůže. Znovu požádali o stanovení funkčního využití dotčených pozemků jako plochy VS – smíšené výrobní.

30. Pořizovatel vyhodnotil výsledky veřejného projednání a zpracoval návrh rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek. Na základě výsledků z veřejného projednání byl návrh územního plánu upraven a dne 31. 3. 2021 se konalo opakované veřejné projednání. Právní předchůdci navrhovatele podali následně další námitky ve vztahu k regulaci způsobu využití dotčených pozemků (v zásadě reagovali na návrh odůvodnění rozhodnutí o námitkách). Pořizovatel nicméně konstatoval, že námitky se netýkaly úprav návrhu územního plánu projednávaných na opakovaném veřejném projednání. Z toho důvodu o nich nemá zastupitelstvo odpůrkyně rozhodovat. Na základě výsledku opakovaného veřejného projednání byl vypracován návrh územního plánu pro jeho vydání.
31. Zastupitelstvo odpůrkyně na svém zasedání dne 26. 8. 2021 schválilo návrh rozhodnutí o podaných námitkách a vydalo územní plán formou opatření obecné povahy č. 1/2021. Odpůrkyně oznámila vydání územního plánu veřejnou vyhláškou ze dne 5. 9. 2021, kterou vyvěsila na úřední desce dne 6. 9. 2021 a sejmula dne 22. 9. 2021.
32. Z grafické části (hlavního výkresu) vydaného územního plánu soud zjistil, že na dotčených pozemcích je vedena navržená místní komunikace (DM). V textové části odůvodnění územního plánu je konstatováno, že v současnosti je cesta na dotčených pozemcích účelovou komunikací. Územní plán navrhuje její změnu na místní komunikaci. Tato komunikace má zajišťovat průchodnost území ze středu obce do krajiny a na pozemky východním směrem. Toto propojení nemůže být nahrazeno jinou stávající komunikací, protože další propojení se nachází až za potokem a muselo by dojít k jeho zpětnému překonání. Místní komunikace má zajišťovat i přístupnost na zastavitelnou plochu Z1.2. Vzhledem k vlastnictví obce se jedná o vhodné řešení z hlediska budoucího připojení nemovitostí a trasování inženýrských sítí spravovaných obcí. Vybudování nové komunikace na soukromých pozemcích v rámci plochy Z1.2 by bylo nekonceptním záměrem popírajícím obecní majetek a jeho účelné využití.
33. Využití plochy DM je v územním plánu stanoveno následovně:
 - A) Hlavní využití:
 - stavby a zařízení pozemních komunikací – místní komunikace
 - B) Přípustné využití:
 - veřejná prostranství
 - stavby dopravní a technické infrastruktury
 - přírodní složky, vodní plochy, zeleň
 - sjezdy a nájezdy, násypy, zářezy, opěrné zdi, mosty, doprovodné a izolační zeleně, stavby dopravního vybavení, cyklostezky, odstavná stání pro autobusy a nákladní automobily, hromadné a řadové garáže, odstavné a parkovací plochy, areály údržby pozemních komunikací, drobná architektura v krajině
 - C) Podmínečně přípustné využití:
 - nestanovuje se
 - D) Nepřípustné využití:

- jiná než přípustná činnost není povolena

E) Podmínky prostorového uspořádání:

- pro plošné dopravní stavby se neuvádějí

34. Zamítavé rozhodnutí o námitkách právních předchůdců navrhovatele ve vztahu k využití dotčených pozemků je odůvodněno tak, že z hlediska faktického stavu se na dotčených pozemcích nachází účelová komunikace. Je pravdou, že v současnosti není přístupná. S tímto stavem ale odpůrkyně zásadně nesouhlasí a v minulosti činila kroky k jeho nápravě. Nikdy nedala svolení s uzavřením této komunikace. Trvá na tom, že dotčené pozemky mají být užívány jako veřejná účelová komunikace, protože jejím smyslem je zajištění prostupnosti území severní stranou místními obyvateli, návštěvníky zooparku či menší technikou. Nelze se odvolávat na „začlenění“ dotčených pozemků do areálu v minulosti, když jejich vlastník je odlišný od vlastníků areálu. Je na vlastnících areálu, aby si zajistili jeho dostatečné zabezpečení na vlastních pozemcích. Nikdy nebránila ve využívání dané komunikace i pro komerční účely, stejně jako nežádala o odstranění dezinfekčního žlabu, který je v současnosti zakryt a nepoužívaný. V průběhu pořizování územního plánu zjišťovala další možnosti, jak by mohla být vymezená místní komunikace nahrazena. Při jednáních s vlastníky pozemků, na kterých by obdobná účelová komunikace mohla vzniknout, se nedospělo k závěru, který by zaručil zřízení takové komunikace. Neúspěšná jednání jsou proto dalším důvodem, pro který nelze námitce vyhovět. Odpůrkyně nemá zájem měnit funkční určení u dotčených pozemků oproti původnímu územnímu plánu. Námitky nadto podaly osoby, které ani nejsou vlastníky dotčených pozemků. Podstatné je, že i v katastru nemovitostí je u dotčených pozemků evidován způsob využití „ostatní komunikace“. Způsob využití dotčených pozemků reflektuje i platný pasport místních komunikací. To, že se na dotčených pozemcích nacházela komunikace historicky, dokládá i mapa z roku 1895. Zohledněn byl i názor občanů obce, kteří jsou jednoznačně pro zachování průchodnosti území v této oblasti. Co se týče poukazu na zřízení náhradní cesty podél větrolamu v jiné části katastru obce, je nutno poukázat na fakt, že vybudování této cesty proběhlo v době, kdy jediným rozhodujícím faktorem byly politické zájmy. V současnosti vlastní dotčené pozemky obec, areál osoba odlišná. Podstatné je též to, že na území obce vznikl zoopark, který do obce přivádí několik desítek tisíc návštěvníků ročně. Komunikace proto musí být zachována i právě z důvodu využití návštěvníky zooparku. Komunikace má navíc sloužit dopravní obslužnosti sousedních pozemků na zastavitelné ploše. Obec počítá s tím, že v budoucnu by se místní komunikace rozšířila severně na pozemky sousedních vlastníků, aby splňovala požadované parametry. Odpůrkyně dále odkázala na závěry rozsudku NSS ze dne 3. 12. 2008, č. j. 9 Ao 3/2008 - 38, ohledně znaků pozemních komunikací. Předmětná cesta byla užívána od nepaměti (i v době existence chovné stanice prasnic, kdy byla většinou veřejně přístupná a obyvateli obce užívaná). Navíc záměrem odpůrkyně je, aby byla i nadále veřejností užívána. Cesta je i nezbytnou komunikační spojnici. Obyvatelé žádají její zprůchodnění. Navíc má zajistit přístup vlastníků pozemků určených k budoucí zástavbě.

Průběh ústního jednání

35. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a shrnuli jejich podstatné body.
36. Soud při jednání provedl dokazování výpisem z listu vlastnictví č. XW pro katastrální území Z. u B., z něhož zjistil, že navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. st. XC, st. XE, st. XF, st. XG, st. XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO.

37. Soud dále provedl dokazování zápisem z ústního jednání ze dne 3. 10. 1984 konaného za účelem vydání rozhodnutí o rozšíření stavby „Šlechtitelské stanice prasnic“ o část pozemku č. k. 300/1. V zápisu je začlenění tohoto pozemku odůvodněno mimo jiné nutností uzavřít objekt z hledisek civilní obrany a protiepidiozotologických, hygienických, desaktivacních a isolačních. Místní národní výbor (dále jen „MNV“) S. jako účastník řízení doporučil změnu územního rozhodnutí vydat za podmínky, že JZD X dobuduje souběžnou cestu podél větrolamu a napojí ji přes nově vybudovaný mostek na stávající cestu XZ.
38. V návaznosti na to soud připomněl (třebaže je součástí správního spisu) rozhodnutí ONV Kladno ze dne 15. 10. 1984, č. j. VÚP 2760/84 – Ve, o umístění stavby, jímž se území pro umístění stavby „Šlechtitelské stanice prasnic“ rozšiřuje o část pozemku č. k. XY v k. ú. X, tak jak je vyznačeno v situaci, která je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí (dále jen „změnové územní rozhodnutí z roku 1984“), na jehož základě oprávněný z uvedeného rozhodnutí (JZD X) jako kompenzaci důsledků tohoto rozhodnutí zbudoval nové napojení cesty „podél větrolamu“ na obecní komunikaci, aby zajistil spojení obce s okolními polnostmi namísto přerušené cesty přes areál.
39. Soud konstatoval také kolaudační rozhodnutí ONV Kladno ze dne 27. 12. 1985, č. j. VÚP 3664/1985 – Kav, jímž bylo povoleno užívání stavby „Šlechtitelské stanice prasnic“ umístěné na pozemcích č. k.: XXA, XXB, XXC, XXD, XXE, XXF, XXG, XXH, XXCH, XXI, XXJ, XXK, jež obsahuje tyto objekty: odchovna prasniček, jalovárna, kafilérní box, rekonstrukce stávající porodny, přípravná krmiv, soc. zařízení, dezinfekční brod, ocelokolna, náhradní zdroj, komunikace, sadové úpravy a kotelna ÚT.
40. Soud dále provedl dokazování kupní smlouvou uzavřenou dne 4. 11. 1998 mezi Zemědělským družstvem X v likvidaci jako prodávajícím a K. U. jako kupujícím, jejímž předmětem byl převod vlastnického práva k zemědělským hospodářským budovám na pozemcích parc. st. XXA, st. XXL, st. XXM, st. XXN, st. XXO a st. XXP, a dále ke všem součástem a příslušenstvím a vedlejším stavbám – oplocení, studna, spojovací chodba, jímka, požární nádrž, zpevněné a manipulační plochy (na pozemku parc. č. XXCH), přípojky vč. vodovodní se šachtou a trafostanice. Proávající v uvedené smlouvě zároveň prohlásil, že je vlastníkem uvedených staveb (oploceného výrobního areálu) „Šlechtitelská stanice prasnic“ na základě kolaudačního rozhodnutí ONV Kladno ze dne 27. 12. 1985, č. j. VÚP 3664/1985 – Kav.
41. Z kupní smlouvy ze dne 23. 6. 2004 soud zjistil, že K. U. jako prodávající převedl stavby, jejich součásti a příslušenství, které byly předmětem převodu výše uvedené kupní smlouvy ze dne 4. 11. 1998, do společného jmění manželů Ing. V. S. a K. S. Soud dále doplnil dokazování darovací smlouvou uzavřenou dne 8. 8. 2022 mezi navrhovatelem jako obdarovaným a jeho právními předchůdci jako dárci, jejímž předmětem byl převod vlastnického práva navrhovateli ke stavbám a venkovním úpravám, které funkčně souvisejí s nemovitostmi evidovanými na listu vlastnictví č. XW, a to: zpevněná plocha – panelová komunikace na pozemcích parc. č. XA a XB, oplocení zděné z cihlových plotovek na podezdívce umístěné na rozhraní pozemků parc. č. XAB, XP, XAC, XQ, XAD, XR, odvodňovací příkop (podél panelové komunikace) na rozhraní pozemků parc. č. XP, XQ, XA, XR, XB, trvalé porosty na pozemcích parc. č. XP, XQ a XR, stožáry veřejného osvětlení na pozemcích parc. č. XP, XQ a XR, vodovodní přípojka včetně šachty na rozhraní pozemků parc. č. XAB a XA, elektro přípojka v oplocení na rozhraní pozemků parc. č. XAB a XA.

42. Soud dále konstatoval náhled úvodní webové stránky www.jczajezd.cz, z níž vyplývá, že Jezdecké centrum Z. slouží k ustájení koní a jako jezdecký areál.
43. Navrhovatel soudu předložil i snímek katastrální mapy se stavem ke dni 5. 6. 2000 zobrazující předmětnou lokalitu (výrobního areálu) a znázorňující tehdy platná parcelní čísla jednotlivých pozemků. V předmětném katastrálním území došlo k přečíslování parcelních čísel a soud ze snímku této mapy mohl ověřit, jakých staveb se kupní smlouva ze dne 4. 11. 1998 týkala. Stav soud porovnal se stávající katastrální mapou zachycující dotčené pozemky a jejich okolí.
44. Soud rovněž konstatoval sdělení Magistrátu města Kladno ze dne 10. 12. 2013, č. j. OV/4591/12-7, v němž uvedl, že na základě podnětu jednoho z vlastníků pozemků parc. č. 402 a 403 prošetřil stavby umístěné na těchto pozemcích, konkrétně kabelovou přípojku NN, zděný pilíř, vodovodní přípojku, oplocení, sloup veřejného osvětlení a další drobné stavby. Stavební úřad ve sdělení zrekapituloval příslušná rozhodnutí, která ke stavbám eviduje (územní rozhodnutí ze dne 11. 10. 1979, č. j. VÚP/4465/1979 – Ve, stavební povolení ze dne 14. 5. 1980, č. j. VÚP/1218/1980 – Ve, změnové územní rozhodnutí z roku 1984 a kolaudační rozhodnutí ze dne 27. 12. 1985, č. j. VÚP 3664/1985 – Kav), a uzavřel, že je považuje za legálně povolené, i když se jedná z části i o stavby na pozemku jiného vlastníka.
45. Soud provedl dokazování i třemi fotografiemi pořízenými navrhovatelem, které zobrazují panelovou komunikaci na dotčených pozemcích a stavby v okolí.
46. Odpůrkyně soudu předložila návrh hlavního výkresu předchozího územního plánu, který na místě dotčených pozemků vymezoval místní komunikaci III. třídy.
47. Soud dále konstatoval rozhodnutí Obecního úřadu Zájezd o zařazení pozemních komunikací v k. ú. X do kategorie místních komunikací ze dne 27. 6. 2016, jehož přílohou je pasport místních komunikací obce Z. Tímto rozhodnutím Obecní úřad Zájezd zařadil komunikace vyznačené v pasportu jako místní komunikace do kategorie místních komunikací. Podle grafické části pasportu vede na dotčených pozemcích účelová komunikace.
48. Soud následně provedl dokazování i písemností odpůrkyně označenou jako „výzva k nápravě protiprávního stavu“ ze dne 24. 2. 2017, jíž odpůrkyně vyzvala provozovatele areálu ke zpřístupnění komunikace na dotčených pozemcích, načež jí bylo provozovatelem areálu odpovězeno dopisem ze dne 15. 3. 2017, že na dotčených pozemcích se nachází neveřejná účelová komunikace a režim jejího užívání stanovuje její vlastník.

49. Některé z navržených důkazů byly součástí správního spisu, a proto jimi nebylo nutné provádět dokazování při jednání (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS), jednalo se zejména o změnové územní rozhodnutí z roku 1984 (včetně mapového podkladu – situace), jehož obsah soud v rámci ústního jednání toliko připomněl. Návrh navrhovatele na doplnění dokazování ověřenou situací dokládající stavební provedení komunikací v areálu soud vyhodnotil jako nadbytečný, jelikož k posouzení jednotlivých návrhových bodů mohl veškeré rozhodné skutečnosti zjistit z obsahu správního spisu. Navíc je vybudování panelové cesty právními předchůdci navrhovatele mezi účastníky bezrozpornou skutečností.

Posouzení návrhu soudem

50. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus spočívající v pěti na sebe navazujících krocích (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). V prvních třech krocích soud zkoumá otázku pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), otázku, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý) a otázku, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí). Teprve v rámci posledních dvou kroků soud materiálně zkoumá obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu se zákonem (krok čtvrtý) a z hlediska jeho proporcionality (krok pátý).
51. Uvedený algoritmus se však použije v plné míře pouze tehdy, pokud navrhovatel uplatní návrhové body odpovídající všem pěti částem přezkumného algoritmu, jelikož soud je při rozhodování vázán jak rozsahem, tak důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s., dále srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138). Soud se proto v návaznosti na uplatněné návrhové body zabýval ve vymezeném rozsahu především zákonností vydaného územního plánu a jeho souladem s principem proporcionality, tedy z pohledu čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Soud dále podotýká, že neshledal pochybení, k nimž by byl nucen přihlédnout z moci úřední v otázce pravomoci a působnosti odpůrkyně územní plán vydat. Navrhovatel na takové vady ani nepoukazuje.
52. Úvodem soud považuje za vhodné též připomenout základní judikturní východiska, z nichž vycházel i při přezkumu napadeného územního plánu. Podle rozsudku NSS z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít 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 věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak

není jeho úkolem sám územní plán dotvářet.“ Rozhodování zastupitelstva obce ohledně regulace využití území ve výše naznačených mantinelech zcela spadá do realizace práva územního samosprávného celku na samosprávu, do kterého soud nemůže nepřiměřeně zasahovat. Soudu přísluší poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům a jednotlivce chránit před zjevnými excesy. Soud není povolán k tomu, aby určoval, jakým způsobem má být konkrétní území využito, avšak je oprávněn korigovat zjištěné extrémy. Správní soudy se proto při přezkumu územně plánovací dokumentace musejí řídit zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územního plánu mají přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření obecné povahy jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb.). Zároveň rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dovodil, že „*v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.*“ S těmito prizmaty soud přistoupil k posouzení důvodnosti uplatněných návrhových bodů.

53. Mezi účastníky není (jak uvedeno shora) sporu o tom, že odpůrkyně vlastní dotčené pozemky, na kterých se nachází panelová cesta zřízená právními předchůdci navrhovatele. Dotčené pozemky jsou situovány v oploceném areálu, který slouží k chovu koní a jako jízdárna. Územní plán vymezuje na dotčených pozemcích návrhovou plochu dopravní infrastruktury – místní komunikaci (DM). Navrhovatel tvrdí, že tím došlo k omezení využití pozemků a dalších nemovitostí v jeho vlastnictví v rámci uzavřeného areálu.
54. Důsledky vymezení plochy místní komunikace na určitém území se zabýval NSS již v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 - 74, v němž shrnul, že ve vztahu k určení pozemku jako pozemní komunikace je stěžejní zákon o pozemních komunikacích. Podle § 3 odst. 1 tohoto zákona rozhoduje o zařazení pozemní komunikace do kategorie místní komunikace a jejích tříd příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení. K zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací je proto nutné konstitutivní rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, v tomto případě Obecního úřadu obce Zajezd dle § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. V návaznosti na tento závěr NSS v uvedené věci uzavřel, že obec nemůže vydáním územního plánu rozhodovat o zařazení komunikace do kategorie místních komunikací. Z uvedeného plyne, že vymezení pozemní komunikace v územním plánu samo o sobě nezakládá ani neosvědčuje existenci zakreslené pozemní komunikace (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017 - 41, bod 19).
55. Tyto závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Vydáním územního plánu odpůrkyně nezřídila místní komunikaci na dotčených pozemcích. O tom by musel rozhodnout příslušný silniční správní úřad ve správním řízení. Nadto územní plán určuje plochu DM na dotčených pozemcích jako návrhovou, tj. nevychází z toho, že by se na daném místě v současnosti místní komunikace nacházela. I v textové části odůvodnění územního plánu na straně 10 se uvádí, že v současné době jde o účelovou komunikaci a územní plán navrhuje její změnu na místní komunikaci.

56. Sama skutečnost, že vymezení plochy pozemní komunikace v územním plánu není konstitutivní, ještě ale podle soudu neznamená, že by nemohla vlastníka pozemku zkrátit na jeho právech. Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezí-li totiž územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako pozemní komunikaci, pak tomuto vymezení bude podřízen jakýkoliv budoucí rozvoj dané plochy, a to i ve všech navazujících řízeních při následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 - 83).
57. Soud nepřehlíží, že navrhovatel dotčené pozemky nevlastní. Omezení možnosti budoucího využití dotčených pozemků by primárně proto zasahovalo odpůrkyni. Ta však vyjádřila vůli, aby na nich byla místní komunikace v budoucnu zřízena, a tedy s jejich funkčním využitím podle územního plánu je plně srozuměna.
58. Nicméně navrhovatel, resp. jeho právní předchůdci, již v průběhu pořizování územního plánu poukazovali na skutečnost, že celý oplocený areál byl zbudován v osmdesátých letech minulého století na základě povolení příslušných správních orgánů a že se na dotčených pozemcích a v jejich okolí nacházejí stavby, jež nejsou součástí dotčených pozemků a jejichž vlastníkem je on, přičemž způsob využití těchto staveb neslučuje s vymezenou plochou DM. Navrhovatel uvedl, že na pozemku parc. č. XA se za příjezdovou branou do areálu nachází dezinfekční brod, jehož veterinární funkce je neslučitelná s užíváním místní komunikace. Dále namítá, že severně od dotčených pozemků jsou na pozemcích parc. č. XP, XQ a XR umístěny další stavby v jeho vlastnictví – zděné oplocení, odvodnění komunikace, přípojky a veřejné osvětlení. Všechny tyto vyjmenované stavby měly být provedeny na základě stavebního povolení ze dne 14. 5. 1980, č. j. VÚP/1218/1980-Ve (dále jen „stavební povolení z roku 1980“) a zkolaudovány kolaudačním rozhodnutím ze dne 27. 12. 1985, č. j. VÚP/3664/1985-Kav (dále jen „kolaudační rozhodnutí z roku 1985“), jakožto nedílné součásti uzavřeného areálu „Šlechtitelská stanice prasnic na farmě Z.“. Navíc změnovým územním rozhodnutím z roku 1984, došlo k začlenění tehdy části pozemku č. k. XY, která nyní odpovídá dotčeným pozemkům, do uvedeného areálu šlechtitelské stanice. Konkrétně změnové územní rozhodnutí z roku 1984 rozšířilo území pro stavbu „Šlechtitelské stanice prasnic“ o část pozemku č. k. XY dle vyznačené situace a dále stanovilo, že pozemek č. k. XY od počátku areálu až po jeho konec je součástí zmíněné stavby. Všechny tyto skutečnosti mají znemožňovat, aby byla místní komunikace na dotčených pozemcích zřízena a aby zajišťovala dopravní obslužnost zastavitelné plochy Z1.2.
59. Navrhovatel sice soudu nedoložil v předchozím odstavci zmíněné stavební povolení z roku 1980, ale ve vztahu ke stavbám na pozemcích parc. č. XAB a XP Magistrát města Kladna (coby příslušný stavební úřad) potvrzuje ve svém sdělení ze dne 10. 12. 2013, že součástí stavby šlechtitelské stanice byly i vedlejší stavby oplocení, odvodnění komunikace, přípojek a veřejného osvětlení. Nespornou skutečností též zůstává, že navrhovatel není vlastníkem nejen dotčených pozemků, ale ani pozemků parc. č. XAB, XP a XR, které vlastní fyzické osoby odlišné od navrhovatele a pozemek parc. č. XR odpůrkyně.
60. Na dotčených pozemcích se z uvedených staveb nachází dezinfekční brod a panelová cesta ve vlastnictví navrhovatele. Dezinfekční brod byl vybudován jako součást stavby šlechtitelské stanice prasnic, jak vyplývá z kolaudačního rozhodnutí z roku 1985. Dotčené

pozemky s panelovou cestou byly do tohoto areálu začleněny změnovým územním rozhodnutím z roku 1984.

61. Soud podotýká, že pravomocná územní rozhodnutí, případně i stavební povolení, představují limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139). Vydaná územně plánovací dokumentace by proto měla zohledňovat pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Z judikatury NSS vyplývá, že je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017 - 60). Z rozsudku NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 - 65, plyne, že uvedený limit ve využití území neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly *pro futuro* vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některý z pozemků, který se má stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně podle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území. Současně však platí, že obec by se při koncipování územního plánu měla odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů (viz rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020 - 81, bod 50).
62. S ohledem na výše uvedené musel soud posoudit, zdali odpůrkyně zdůvodnila vymezení návrhové plochy DM v územním plánu dostatečným způsobem. Byť dotčené pozemky navrhovatel nevlastní, nelze odhlédnout od faktu, že změnovým územním rozhodnutím z roku 1984 byly do areálu začleněny, resp. tehdy se jednalo o část pozemku č. k. XY. Soud jen na okraj poznamenává, že dle jeho mínění začlenění předmětné části pozemku č. k. XY bylo provedeno na základě inomínátní smlouvy uzavřené mezi zemědělským družstvem a státem (t. č. jednajícím příslušným místním národním výborem), jejíž předmět spočíval na straně jedné ve svěření k užívání části dotčené nemovitosti (dnešních dotčených pozemků) družstvu a na straně druhé ve zbudování, resp. provedení terénních prací a stavebních úprav, náhradní cesty, včetně mostku přes potok. Uzavření této smlouvy bylo následně začleněno jako podmínka do změnového územního rozhodnutí z roku 1984. Zjevně klíčovým důvodem pro vydání tohoto rozhodnutí byla nutnost uzavření areálu užívaného jako šlechtitelská stanice prasnic. Výslovně tak uvádí zápis z ústního jednání ze dne 3. 10. 1984 konaného za účelem vydání změnového územního rozhodnutí z roku 1984. V řízení před soudem se přitom navrhovateli podařilo prokázat, že důvody pro uzavření areálu v jeho stávajících hranicích trvají i v současnosti. Je plně pochopitelné, že areál užívaný pro chov koní a jako jízdná musí zůstat oplocený (např. z bezpečnostních důvodů při útěku chovaného zvířectva). Za podstatné soud považuje též skutečnost, že zneprístupnění tehdy veřejné cesty vedoucí na dnešních dotčených pozemcích mělo být dle vydaného změnového územního rozhodnutí z roku 1984 kompenzováno zbudováním nové cesty s mostkem přes místní potok, k čemuž také ze strany právních předchůdců navrhovatele došlo. V současnosti cesta vede po pozemcích parc. č. XS a XT a v územním plánu je vymezena jako cesta DC. Při jednání účastníci potvrdili, že tato cesta fakticky existuje a je přístupná.
63. V rozhodnutí o zamítnutí námítky právních předchůdců navrhovatele, kteří poukazovali na začlenění cesty na dotčených pozemcích do areálu a na existenci dezinfekčního brodu,

reagovala odpůrkyně zejména tím, že došlo ke změně vlastnictví dotčených pozemků, když po roce 1989 k nim nabyla vlastnické právo ona. Dle odpůrkyně mají dotčené pozemky sloužit k prostupnosti územím a k budoucí dopravní obslužnosti zastavitelné plochy Z1.2. Dezinfekční brod není v současnosti využíván a oplocení si navrhovatel musí zajistit na vlastních pozemcích.

64. Ze zdůvodnění vymezení návrhové plochy DM v textové části odůvodnění územního plánu nadto plyne, že funkci komunikace spočívající v průchodnosti územím do krajiny východním směrem, nemůže nahradit jiná stávající komunikace, protože další propojení se odehrává až za potokem a muselo by dojít ke zpětnému překonání. Jelikož dotčené pozemky vlastní obec, jsou vhodné pro připojení nemovitostí v přílehlé zastavitelné ploše a trasování inženýrských sítí spravovaných obcí.
65. Jak soud uvedl výše, odpůrkyně by musela předestřít závažné důvody, které by dostatečně ospravedlňovaly řešení přijaté v územním plánu, které se odchyluje od způsobu využití dotčených pozemků, pro který byly určeny změnovým územním rozhodnutím z roku 1984. Soud přitom dospěl k závěru, že uvedené odůvodnění vymezení plochy DM na dotčených pozemcích nemůže obstát. Předně soud přisvědčuje navrhovateli v tom, že případné zřízení místní komunikace na dotčených pozemcích se neslučuje s účelem a povahou areálu. Navíc nekoresponduje s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením ke stavbám, které k areálu funkčně přináležejí. Byť územní plán místní komunikaci konstitutivně nezřídil a ve věci by bylo případně nutné vést správní řízení před příslušným silničním správním úřadem, musí přesto odpůrkyně v územním plánu přezkoumatelným a dostačujícím způsobem vysvětlit, proč se rozhodla vymežit návrhovou plochu DM vedoucí skrze zděným oplocením uzavřený areál navrhovatele, jenž jej v souladu s vydanými rozhodnutími oprávněně užívá. Podle mínění soudu odpůrkyně nevzala tuto skutečnost při vypořádání námitek právních předchůdců navrhovatele ani v odůvodnění územního plánu dostatečně v úvahu. Na námitku právních předchůdců navrhovatele ohledně existence změnového územního rozhodnutí z roku 1984, jehož obsah musel být odpůrkyni znám, jelikož jej právní předchůdci navrhovatele k námitkám doložili, odpůrkyně reagovala toliko konstatováním, že se nelze dovolávat začlenění dotčených pozemků do areálu, které se odehrálo před rokem 1989, jelikož dotčené pozemky následně nabyla ona, která má zájem na existenci veřejně přístupné pozemní komunikace na dotčených pozemcích. Odpůrkyně ale (jak uvedeno již výše) zcela pominula, že navrhovatel areál užívá v souladu s pravomocně vydanými povoleními. Přitom není podstatné, že daná rozhodnutí byla vydána již v osmdesátých letech minulého století. Odpůrkyně žádným způsobem nezpochybnila, že by předmětná rozhodnutí byla zrušena, byla neplatná či tu existovaly jiné relevantní okolnosti, pro které by je nebylo třeba brát v úvahu. Odpůrkyně nemůže argument navrhovatele odmítnout s tím, že pozemek č. k. XY nevlastnila v době, kdy jeho část byla začleněna do areálu. Územní rozhodnutí je správním aktem *in rem*, tj. je vázáno k pozemku, kterého se týká (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 - 316). Jelikož se váže přímo k dotčeným pozemkům, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků (srov. § 73 odst. 2 správního řádu), a tedy i pro odpůrkyni. Z toho důvodu musí i odpůrkyně přijmout takový stav, který byl nastolen v důsledku jednání jejích předchůdců. V tomto případě konkrétně MNV S., který byl účastníkem územního řízení a který doporučil vydat změnové územní rozhodnutí z roku 1984 za podmínky, že bude zbudována náhradní cesta. Princip práv nabytých v dobré víře proto nelze prolomit pouze

s poukazem na změnu vlastnického práva k předmětu změnového územního rozhodnutí z roku 1984.

66. Soud dále neshledal, že by odpůrkyně uvedla natolik závažné důvody, pro které by se mohla odchýlit od vydaných rozhodnutí, která představují limity ve využití území dle § 26 odst. 1 stavebního zákona. Odpůrkyně argumentuje nutností zajistit prostupnost území severní stranou obce do krajiny a k pozemkům nacházejícím se východně od obce. K tomu soud podotýká, že právě z tohoto důvodu, tj. k zajištění přístupnosti krajiny východně od obce, bylo ve změnovém územním rozhodnutí z roku 1984 uloženo JZD X, aby zřídilo náhradní cestu společně s mostkem přes B. potok. Odpůrkyně nevysvětlila, proč právě tato cesta, která se v současnosti nachází na pozemcích parc. č. XS a XT, nemůže plnit roli prostupnosti územím. Soud si je vědom, že náhradní cesta představuje delší komunikační spojení, ale z odpůrkyní tvrzených důvodů (prostupnost území, pohyb menší techniky a návštěvníků zooparku) nejde o vzdálenost, jež by bránila plnění zmíněných účelů. V odůvodnění územního plánu se uvádí, že funkce propojení obce s okolními pozemky směrem na východ nemůže být zajištěna jinou stávající komunikací, jelikož by muselo dojít ke zpětnému překonání potoka. Z odůvodnění však neplyne, proč by zpětné překonání potoka mělo představovat nepřekonatelný problém. Společně s náhradní komunikací byl postaven i mostek přes Buštěhradský potok tak, aby mohla být tato komunikace napojena na stávající cestu nacházející se za ním. Z odůvodnění nelze seznat, proč by měl být vybudovaný most nevhodný pro průjezd menší techniky či průchod místních obyvatel či návštěvníků zooparku. Odpůrkyni se tak nepodařilo prokázat, že by pozemní komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. XS a XT nebyla způsobilá k plnění výše zmíněných účelů, tj. k zajištění prostupnosti území východně od obce a k pohybu menší techniky či návštěvníků zooparku. Za takové situace soud neshledal zásah do práv navrhovatele za řádně odůvodněný a proporční, neboť napadený územní plán ve vztahu k dotčeným pozemkům vytváří prostor pro budoucí rozhodnutí silničního správního úřadu (zde obecního úřadu odpůrkyně) o zřízení místní komunikace, jejíž funkční využití se však neslučuje s funkcí a užíváním navrhovatelova areálu.
67. Odpůrkyně dále uvedla, že by místní komunikace na dotčených pozemcích zajišťovala dopravní obslužnost přilehlé zastavitelné plochy Z1.2. Jelikož jí tyto pozemky patří, jsou též vhodné pro trasování a vedení inženýrských sítí. Soud nepopírá, že odpůrkyně musela v územním plánu řešit i zajištění přístupu k vymezeným zastavitelným plochám a že pozemky ve vlastnictví obce se jeví pro tyto účely vhodné. Na druhou stranu ale soud nedovodil, že by tato skutečnost v konkrétním případě převážila nad právy přiznanými územními rozhodnutími a stavebním povolením, na základě nichž byl postaven uzavřený areál užívaný pro chov zvířat. Odpůrkyně především argumentuje tím, že pro zřízení místních komunikací by měl být využíván především obecní majetek. S tím soud v obecné rovině souhlasí. Nicméně, odpůrkyně nebere plně v úvahu, že její právní předchůdce souhlasil se začleněním území odpovídajícího dotčeným pozemkům do navrhovatelova areálu výměnou za vybudování náhradní komunikace, a že právní předchůdce navrhovatele na základě stavebního povolení z roku 1980 zbudoval mimo jiné i zděné oplocení kolem areálu a na dotčených pozemcích dezinfekční žlab (brod). Vydaný územní plán samozřejmě sám o sobě nenařizuje navrhovateli, aby zmíněné stavby odstranil. To ostatně ani není možné s ohledem na principy právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013 - 50, či ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139). V případě řádně povolených staveb je navrhovatel oprávněn je v souladu s vydanými rozhodnutími i nadále užívat. Pro realizaci záměru

odpůrkyně, tedy pro vybudování místní komunikace, na kterou by se napojovaly nemovitosti v zastavitelné ploše Z1.2, by ale z podstaty věci bylo nutné, aby zděné oplocení a další drobné stavby stojící na pozemcích parc. č. XP, XQ a XR byly odstraněny, nebo aby byly alespoň provedeny zásadní stavební úpravy. Veřejně přístupná místní komunikace nemůže vést skrz oplocený areál. Zřízení místní komunikace tedy nutně předpokládá odstranění alespoň části staveb vybudovaných právními předchůdci navrhovatele. Soud si proto položil otázku, na kolik je odpůrkyní přijaté řešení racionální a legitimní, neboť zpřístupnění východní části zastavitelné plochy Z1.2 je podmíněno zřízením místní komunikace, jejíž existence se však neslučuje se způsobem využití území (dotčených pozemků), jenž byl určen změnovým územním rozhodnutím z roku 1984. Podle názoru soudu se odpůrkyni nepodařilo dostatečně odůvodnit, proč dopravní obslužnost pozemků v zastavitelné ploše Z1.2 nemohla vyřešit způsobem šetrnějším k právům navrhovatele založeným pravomocnými rozhodnutími. Je proto třeba odmítnout argumentaci odpůrkyně i ohledně toho, že si navrhovatel má zajistit oplocení areálu na jím vlastněných pozemcích. Bylo-li zděné oplocení vybudováno na základě příslušných povolení, což mimo jiné ve vztahu k pozemkům parc. č. XAB a XP potvrzuje ve svém sdělení ze dne 10. 12. 2013 Magistrát města Kladna, je třeba na něj hledět jako na legálně postavené i zkolaudované a jako takové může být užíváno i nadále. Odpůrkyně se mylí, pokud se domnívá, že tím navrhovatel nadřazuje své soukromé zájmy nad vlastnické právo vlastníků sousedních pozemků. Navrhovatel totiž jedná pouze v souladu s vydanými pravomocnými rozhodnutími, která jsou závazná i pro právní nástupce. Z toho důvodu je naprosto pochopitelný nesouhlas navrhovatele s tím, že by měl stávající oplocení odstranit a případně postavit nové na jiném místě. Soud opakuje, že územní plán toto sice navrhovateli přímo nenařizuje (a ani nařídít nemůže), nicméně vytváří prostor k tomu, aby v budoucnu k takovému důsledku došlo, a to právě z již zmiňovaného důvodu, že realizovatelnost záměru odpůrkyně (vybudování místní komunikace) se neslučuje s existencí uzavřeného areálu ve stávajících hranicích. Odpůrkyně v té souvislosti ve vyjádření uvedla, že nelze „nutit“ vlastníka pozemku v zastavitelné ploše Z1.2, aby na jeho pozemku byla zřízena komunikace, která má zajistit obslužnost pozemku někoho jiného, když v sousedství se nacházejí dotčené pozemky ve vlastnictví obce. Za jiných okolností by takové tvrzení mělo své opodstatnění, ale odpůrkyně již nezohledňuje fakt, že k dotčeným pozemkům se vztahuje změnové územní rozhodnutí z roku 1984. Tudíž stávající návrhové řešení je odvislé od respektu k právům navrhovatele jako vlastníka areálu a staveb v jeho rámci povoleně vybudovaných, zatímco v ploše Z1.2 nic z toho přítomno není.

68. V odůvodnění územního plánu se uvádí, že souběžné budování místní komunikace na soukromých pozemcích v rámci zastavitelné plochy Z1.2 by popíralo obecní majetek a jeho účelné využití. Na druhou stranu v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námítky právních předchůdců navrhovatele odpůrkyně konstatuje, že je samozřejmé, že v budoucnu (v případě realizace plánované zástavby) dojde k rozšíření komunikace severně směrem na pozemky v zastavitelné ploše Z1.2, aby splňovala požadované parametry. Očividně tak odpůrkyně počítá s tím, že pro zajištění dopravní obslužnosti zastavitelné plochy Z1.2 bude muset využít i pozemky v ní zahrnuté, a to i v případě faktického zřízení místní komunikace na dotčených pozemcích. Tato skutečnost ale svědčí o závěru, že důvody, které vedly odpůrkyni k vymezení návrhové plochy DM na dotčených pozemcích, nemohou být natolik závažné, aby se odpůrkyně mohla odchýlit od limitů ve využití území. Podle názoru soudu odpůrkyně odpovídajícím způsobem nezohlednila existenci změnového územního rozhodnutí z roku 1984 a dalších rozhodnutí vydaných ke

stavbám v areálu navrhovatele. Dotčené pozemky sice vlastní odpůrkyně, ale změnovým územním rozhodnutím z roku 1984 byly určeny k začlenění do uzavřeného areálu. V tomto směru musí odpůrkyně vydané rozhodnutí respektovat, i když má s uvedenou lokalitou odlišné záměry. V opačném případě by musela jí zvolené řešení odpovídajícím způsobem zdůvodnit, což se jí ale nepodařilo.

69. Soud neshledal jako důvodnou ani argumentaci odpůrkyně spočívající v tom, že již předchozí územní plán na dotčených pozemcích vymezoval místní komunikaci a odpůrkyně nemá zájem na tomto stavu ničeho měnit. Soud podotýká, že tato skutečnost neodnímá navrhovateli právo domáhat se soudní ochrany. NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019 - 64, č. 4077/2020 Sb. NSS, shrnul judikaturu ohledně možnosti přezkumu nově vydaných územních plánů, které přebírají regulaci z původních opatření obecné povahy, tak, že „[v] těchto případech dosavadní judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu zřejmě proto, že odpůrce skutečně dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám. Odpůrce proto nemůže spoléhat na jakousi imunitu vůči soudnímu přezkumu jen proto, že se nově uložené omezení na právech shoduje s nějakým dřívějším, které tehdy před soudem napadeno nebylo.“ (viz bod 20 citovaného rozsudku). Navrhovatel je proto oprávněn domáhat se zrušení části vydaného územního plánu, který musí obstát sám o sobě a musí být dostatečným způsobem odůvodněn, a to bez ohledu na regulaci v předchozím územním plánu obce. Nadto předchozí územní plán vycházel z toho, že se na dotčených pozemcích místní komunikace již nachází. Kdežto územní plán přezkoumávaný v tomto soudním řízení na dotčených pozemcích vymezuje návrhovou plochu DM vycházející ze skutečnosti, že v současnosti na dotčených pozemcích není místní komunikace zřízena, a současně se vydaný územní plán stává pro budoucí rozhodování o daném území závazným v tom smyslu, že se zde zřízení místní komunikace předpokládá. Argumentace odpůrkyně proto ani není zcela přesná, jestliže uvádí, že si nepřeje na stávajícím stavu (myšleno oproti stavu zachyceném v předchozím územním plánu) ničeho měnit. Vydaný územní plán totiž reflektuje skutečnost, že místní komunikace na dotčených pozemcích není zřízena, avšak do budoucna se s jejím vznikem počítá (čemuž se budoucí rozvoj v území bude muset podřídit). Zjevně tak došlo k posunu oproti stavu zachyceném v původním územním plánu.
70. Odpůrkyně dále v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námitky právních předchůdců navrhovatele uvedla, že její závěr podporuje fakt, že v katastru nemovitostí je u dotčených pozemků veden způsob využití „ostatní komunikace“. Podle přílohy k vyhlášce č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů, označuje tento způsob využití „[p]ozemek, na kterém je místní nebo účelová komunikace (včetně zpevněné lesní komunikace) a její součásti (§ 6 a 7 zákona č. 13/1997 Sb.)“. Přitom podle § 7 zákona o pozemních komunikacích se účelové komunikace člení na veřejně přístupné a ty, které se nacházejí v uzavřeném prostoru nebo objektu a které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Evidovaný způsob využití dotčených pozemků v evidenci katastru nemovitostí proto sám o sobě nevypovídá vůbec nic o tom, zdali se na dotčených pozemcích v současnosti nachází veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv. Ostatně soud se ztotožňuje i s názorem navrhovatele, že ani pasport místních komunikací v obci Z., jehož část odpůrkyně soudu přiložila, nemůže bez dalšího osvědčovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích. Pasport místních komunikací je toliko evidenčního charakteru a jím

samotným nemůže být zakládán, měněn nebo rušen určitý právní režim pozemních komunikací (srov. § 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb., vyhláška Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Zákon nestanoví žádnému orgánu veřejné moci pravomoc konstitutivně rozhodovat o určení komunikace za účelovou. Pozemní komunikace se stane účelovou komunikací naplněním znaků podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, přičemž je irelevantní, jak byl pozemek v pozemkových knihách, v katastru nemovitostí, popř. v ostatních listinách, označován či evidován (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66). Pokud by mezi účastníky řízení panoval spor ohledně této otázky, bylo by nutné jej řešit v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, v němž by argumentace stran k naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace měla svou relevanci. Jelikož ale územní plán nevymezuje na dotčených pozemcích veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nýbrž návrhovou plochu DM (místní komunikace), nebylo třeba se argumentací účastníků v tomto rozsahu blíže zabývat. Nicméně soud opětovně odkazuje na změnové územní rozhodnutí z roku 1984, které začlenilo část pozemku č. k. XY (dnešní dotčené pozemky) do uzavřeného (oploceného) areálu náhradou za vybudování veřejně přístupné komunikace v jiné části obce. Soud nepopírá, že před provedením stavby „Šlechtitelské stanice prasníc“ se na dotčených pozemcích veřejně přístupná pozemní komunikace mohla nacházet, ale v důsledku vydaných rozhodnutí ke zmíněné stavbě došlo ke změně dosavadního stavu.

71. Lze uzavřít, že odpůrkyně nedostatečně zohlednila existenci pravomocných rozhodnutí k nemovitostem a dalším stavbám v areálu navrhovatele a nepředestřela natolik závažné důvody, aby odůvodnila převažující veřejný zájem na vymezení návrhové plochy DM na dotčených pozemcích nad zájmem navrhovatele na nerušené užívání jím vlastněného a užívaného areálu jezddeckého klubu.

Závěr a náklady řízení

72. Jelikož soud shledal návrh opodstatněným, zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku opatření obecné povahy – vydaný územní plán v jeho grafické a textové části, v níž je na pozemcích parc. č. XA a XB vymezena návrhová plocha DM – plocha dopravní infrastruktury (místní komunikace) (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s., výrok I).
73. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nepřisluší. Navrhovatel měl se svým návrhem úspěch, a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Soud tedy výrokem II přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením navrhovatele advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za čtyři úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání návrhu, podání repliky a účast na jednání), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 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), dále jen „advokátní tarif“], tj. 12 400 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 1 200 Kč, celkem tedy 13 600 Kč, vše zvýšeno o částku 2 856 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek, neboť advokát navrhovatele je plátcem této daně. Celková výše nákladů, které navrhovateli v tomto soudním řízení vznikly, činí 21 456 Kč (5 000 + 16 456). Soud proto uložil odpůrkyni

povinnost zaplatit navrhovateli celkem částku 21 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 22. prosince 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu