



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatele: **JUDr. J. N.**
bytem X

zastoupený prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem
sídlem Revoluční 1546/24, 110 00 Praha

proti

odpůrkyni: **obec Senohraby**
sídlem Příčná 1, 251 66 Senohraby

zastoupená Mgr. Martinem Smetanou, advokátem
sídlem Vinohradská 404/19, 120 00 Praha

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2022 – Územního plánu obce Senohraby, schváleného usnesením zastupitelstva obce Senohraby ze dne 12. 9. 2022, č. 42/2022

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 01/2022 – Územní plán obce Senohraby, schválené usnesením zastupitelstva obce Senohraby ze dne 12. 9. 2022, č. 42/2022, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v rozsahu textové a grafické části, v níž je:
- na pozemcích parc. č. st. XA a XB, v katastrálním území X, vymezena plocha OV – občanské vybavení – veřejná infrastruktura (XC), plocha přestavby XD a veřejně prospěšná stavba XE „Občanská vybavenost - školství,

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

zdravotnictví, sociální služby, správa obce XC“, pro kterou lze uplatnit předkupní právo,

- na pozemku parc. č. XB, v katastrálním území X, vymezena plocha PV – veřejná prostranství (XF) a v níž je tato plocha označena jako veřejné prostranství XG, pro které lze uplatnit předkupní právo,
- na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI, v katastrálním území X, vymezena plocha dopravní infrastruktury – místní komunikace.

II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovateli na náhradu nákladů řízení částku 21 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., 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 části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“ či „územní plán“), a to v rozsahu pozemků parc. č. st. XA, **XB**, XH, XCH a XI v katastrálním území X (dále jen „dotčené pozemky“; všechny níže uváděné pozemky se nacházejí v témže katastrálním území, nebude-li uvedeno jinak), které navrhovatel a jeho manželka MUDr. R. N. nabyli do společného jmění manželů na základě kupní smlouvy uzavřené dne 13. 5. 2021 s předchozím vlastníkem – společností AKCENT Reality, spol. s r.o., IČO: 26253631 (dále jen „předchozí vlastník“).
2. Územní plán zařazuje pozemek parc. č. st. XA a severní část pozemku parc. č. **XB** do lokality **XC**, jež spadá do plochy s rozdílným způsobem využití OV – občanské vybavení – veřejná infrastruktura. Lokalita **XC** byla dále určena jako plocha přestavby XD. Na jižní části pozemku parc. č. **XB** územní plán vymezuje lokalitu XF, jež patří mezi plochy PV – veřejná prostranství. Lokalita **XC** a XF územní plán řadí mezi veřejně prospěšné stavby, pro které lze uplatnit předkupní právo. Na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI podle územního plánu existuje místní komunikace. Vymezení dotčených pozemků je znázorněno na následujícím výňatku z grafické části územního plánu (žlutá plocha v levé části značí místní komunikaci).

(mapa zanonymizována)

3. Navrhovatel uvádí, že předchozí územní plán schválený usnesením zastupitelstva obce Senohraby č. 87 ze dne 26. 4. 2001 a vyhlášený vyhláškou obce Senohraby č. 1/2001, jež nabyla účinnosti dne 14. 5. 2001 (dále jen „územní plán z roku 2001“), platil do 31. 12. 2015 a dotčené pozemky zařazoval do plochy BS – bydlení smíšené s nerušícími provozů, nikoli mezi veřejně prospěšné stavby, nezřizoval předkupní právo odpůrkyně ani možnost vyvlastnění. V současnosti (i v době vydání napadeného územního plánu) jsou dotčené pozemky užívány k rodinnému bydlení a jsou oplocené, uzavřené a veřejně nepřístupné. Na pozemku parc. č. st. XA se nachází rodinný dům a na pozemku parc. č. **XB** zahrada. Původní budova č. p. XR a přilehlý administrativní objekt byly zcela odstraněny a v době vydání územního plánu byla dokončována stavba rodinného domu v souladu se společným souhlasem vydaným Městským úřadem Mnichovice dne 18. 12. 2019 pod č. j. MUMN/6660/2019/vlat (dále jen „společný souhlas k rodinnému domu“). Se záměrem vyjádřil souhlas i Obecní úřad Senohraby ve vyjádření ze dne 21. 11. 2019. Městský úřad

Mnichovice dále vydal dne 9. 6. 2021 pod č. j. MUMN/3258/2021/vlat společný souhlas k hospodářskému objektu u rodinného domu na pozemku parc. č. **XB** (dále jen „společný souhlas k hospodářskému objektu“). Navrhovatel podotýká, že územní plán nesprávně uvádí, že stávajícím využitím plochy **XC** jsou administrativní objekty, neboť ty se v době vydání územního plánu již na dotčených pozemcích nenacházely. K návrhu řešení v územním plánu podal předchozí vlastník opakovaně námitky, jimž nebylo vyhověno.

4. Navrhovatel namítá, že vymezením ploch OV a PV na některých z dotčených pozemků a zřízením předkupního práva odpůrkyně je nepřiměřeně zkracován na svých právech, zejména právu vlastnickém. Normovaný způsob využití značně ztěžuje možnost jejich budoucího užívání v souladu s jejich stávajícím využitím (např. při změně staveb či umístění staveb nových). Územní plán negativně ovlivňuje hodnotu dotčených nemovitostí, znemožňuje další investice a nezohledňuje stávající způsob užívání dotčených pozemků, s nímž se odpůrkyně dostatečně nevypořádala ani v rozhodnutí o námitkách. Zásah do navrhovatelových práv není nijak odůvodněn. Dle rozhodnutí o námitkách je lokalita **XC** pro občanskou vybavenost nejvhodnější. Odpůrkyně se však nezabývala dalšími možnými řešeními, která navrhoval předchozí vlastník v námitkách. Není zřejmé, zda byly zvažovány i jiné alternativy, které by byly s ohledem na zásah do vlastnického práva třetích osob vhodnější. Odpůrkyně nemůže veřejný zájem prosazovat bezbřezě a ignorovat kolizi se základními právy dotčených osob. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) se nevztahuje na oblast územního plánování a nezakládá pravomoc k neproporcionálním zásahům do vlastnického práva. Samotná existence veřejného zájmu nemůže být jediným kritériem k zásahu do vlastnického práva jednotlivce. Odpůrkyně se odvolává na cíle územního plánování, přitom ale i § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) hovoří o souladu veřejných a soukromých zájmů v území. Zájem navrhovatele odpůrkyně opomíjí. Přijaté řešení nemůže obstát ve třetím kroku testu proporcionality. Zásah do práv navrhovatele nelze ospravedlnit nedostatečnou obecní vybaveností, absencí pozemků pro náves a prostorů pro obecní úřad či nedostatečnou kapacitou úřadu. Není pravdou, že další rozvoj obce závisí (pouze) na využití dotčených pozemků. Odpůrkyně měla již v minulosti přistoupit k omezení nárůstu počtu obyvatel, není-li infrastruktura obce dostatečná.
5. Není pravdou, že zvolené řešení je jediné možné. Stávající budova obecního úřadu může být rozšířena, případně nahrazena novou stavbou. Nabízí se též pronájem jiných prostor. Odpůrkyně v centrální části obce vlastní např. pozemky parc. č. st. XJ, st. XK, XL, XM, XN, XO, XP, které tvoří ucelenou plochu okolo obecního úřadu. Na nich by mohl být realizován účel, pro který byly vymezeny plochy OV a PV na dotčených pozemcích. Odpůrkyně by zde sice musela zvažovat zachování sportovního hřiště a dětských prolézaček, avšak nebylo by nepřiměřeně zasaženo do vlastnického práva navrhovatele. V rozporu se zásadou kontinuity v územním plánování [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45] odpůrkyně nezdůvodnila, v čem se změnilы podmínky v území natolik, aby odůvodňovaly tak významný zásah do práv navrhovatele. V době vydání územního plánu z roku 2001 byly poměry v území v zásadě stejné. Tehdy se uvádělo, že obecní úřad je v samostatném, vyhovujícím objektu. Dostačujícím zdůvodněním není ani to, že dotčené pozemky jsou dostatečně velké pro náves a že přijaté opatření je kvalitním urbanistickým řešením. Mimoto náves není žádným definičním znakem obce. Využití předmětných lokalit je vymezeno jen velmi obecně. Ani

z územního plánu tak nevyplývá, k jakým veřejným potřebám mají předmětné lokality sloužit. Nelze proto přezkoumat důvody omezení vlastnického práva navrhovatele. Odpůrkyně se nijak v rozhodnutí o námitkách s nepřiměřeností zásahu nevypořádala.

6. Neodůvodněným zůstalo i zřízení předkupního práva ve prospěch odpůrkyně. Ani v tomto případě odpůrkyně neposoudila přiměřenost přijatého řešení. Předkupní právo přitom právo s věcí nakládat podstatně omezuje. Hrozí, že vlastník by musel nemovitosti prodat za nižší cenu. Je nepřipustné, aby vlastníkovu pozemku nebyla v žádné fázi přípravy veřejně prospěšné stavby poskytnuta ochrana z toho hlediska, že bylo ověřeno splnění podmínek pro vznik předkupního práva (např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 55 A 83/2019-45). Územní plán nevymezuje pro lokality XF a XC žádný konkrétní způsob využití. Nestanoví, jaká konkrétní veřejně prospěšná stavba by měla být na dotčených pozemcích zřízena, a tedy pro jakou konkrétní stavbu se předkupní právo zřizuje. V této části je tak územní plán nepřezkoumatelný. Zřízení předkupního práva na plochách veřejných prostranství či občanské vybavenosti není automatické. Je nutné jej odůvodnit nezávisle na vymezení účelového určení ploch. Neplatí, že veškerá veřejná infrastruktura by naplňovala znaky veřejně prospěšné stavby. Lichý je též argument odpůrkyně, že navrhovatel neuplatnil námitky dostatečně včas, neboť je předchozí vlastník podal ve lhůtě 7 dnů ode dne veřejného projednání. K tíži navrhovatele nemůže být fakt, že v dřívějších fázích neuplatnil připomínky.
7. Navrhovatel dále brojí proti vymezení místní komunikace na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI. Dle územního plánu se jedná o stávající stav. Tyto pozemky dlouhodobě tvoří funkční celek a jsou využívány pro přístup k pozemkům parc. č. st. XA, XB, XC a st. XD (ve vlastnictví navrhovatele) a dále k pozemkům parc. č. XE, st. XF, st. XG a XH. Nachází se na nich prašná cesta, která je neprůjezdná. Podle sdělení Městského úřadu v Říčanech ze dne 12. 10. 2022, č. j. 317/611/2022-MURI/OSAD, se jedná o účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 217/2022 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Územní plán do práv navrhovatele zasahuje tím, že omezuje možnost využívat dotčené pozemky a v rozporu se skutečným stavem je považuje za místní komunikaci. Cesta na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI slouží pouze vlastníkům nemovitostí ke spojení s nejbližší veřejně přístupnou pozemní komunikací (ulice Hlavní). Účelová komunikace je navíc ve vlastnictví navrhovatele, nikoli odpůrkyně, jak by tomu bylo, pokud by se jednalo o místní komunikaci. Územní plán tak neodpovídá skutečnému stavu. Pokud by územní plán novou místní komunikaci vymezoval, pak by musela být taková změna odůvodněna, což není. Vymezení této plochy dopravní infrastruktury je v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 360/2021 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), neboť zmíněná cesta nesplňuje žádný z požadavků v § 9 této vyhlášky. Prašnou cestu, jež slouží jen svému vlastníkovu, je zcela nadbytečné samostatně vymezovat. Nadto její vymezení do budoucna znemožňuje odlišné využití dotčených pozemků, které by bylo možné při vytvoření alternativního přístupu.

Vyjádření odpůrkyně

8. Odpůrkyně považuje podaný návrh za nedůvodný. Vymezení ploch XC a XF na pozemcích navrhovatele se opírá o legitimní a zákonné cíle a důvody. Záměrem odpůrkyně bylo definovat nový hlavní veřejný prostor obce – náves, jež jí zásadně chybí, a na ni navazující plochy pro umístění objektů obecní vybavenosti, jejichž stávající úroveň je vzhledem ke stále stoupajícímu počtu obyvatel nedostatečná. Lokality XC a XF pro svou polohu a rozlohu

splňují nezbytné podmínky pro dosažení těchto účelů. Jsou umístěny v centrální části obce v těsném sousedství hlavní komunikační osy obce (při ulici Hlavní). Navazují na veřejnou zeleň a v blízkosti leží stěžejní body dopravní infrastruktury obce – vlakové nádraží, autobusová zastávka a centrální parkoviště a fotbalové hřiště. Odpůrkyně nevlastní žádné jiné pozemky, které by umožňovaly vhodnější řešení. Převážná část navrhovatelem zmiňovaných pozemků odpůrkyně je součástí areálu základní a mateřské školy. Na pozemku parc. č. st. XJ stojí budova obecního úřadu a na pozemku parc. č. XK budova hasičské zbrojnice. Všechny tyto budovy již nyní veřejným účelům slouží a nelze o nich rozumně uvažovat jako o vhodných pozemcích pro zamýšlené využití. Zrušením lokalit XC a XF by došlo k zásadnímu narušení veřejného zájmu na kvalitním urbanistickém řešení centra obce. Územní plán neomezuje současné využití obou lokalit – obytná funkce zůstává až do případné budoucí změny zachována. Územní plán vytvořil podmínky pro případnou úpravu řešení území, které se jeví jako nejvhodnější pro realizaci vytyčeného záměru.

9. Ke způsobu využití pozemků parc. č. st. XA a **XB** odpůrkyně uvádí, že byly v době zahájení projednávání územního plánu, jakož i po většinu doby pořizování územního plánu (minimálně do roku 2020) nevyužívané. Předchozí vlastník je i nabízel ke koupi. Odpůrkyně projevila o jejich odkup zájem, bohužel však s předchozím vlastníkem k dohodě nedošlo. Teprve až v návaznosti na projednávání územního plánu a po seznámení se se záměrem odpůrkyně vybudovat na dotčených pozemcích hlavní veřejný prostor obce, ohlásil předchozí vlastník Městskému úřadu Mnichovice nejprve dne 25. 4. 2019 záměr odstranění stavby č. p. XR a následně dne 17. 12. 2019 záměr přístavby a stavební úpravy rodinného domu č. p. XR na pozemku parc. č. st. XA. Souhlas s odstraněním stavby byl stavebním úřadem vydán dne 29. 4. 2019, na základě čehož byla původní architektonicky hodnotná administrativní budova odstraněna, a to aniž by byl proveden stavebně historický průzkum či zachovány jakékoliv novorenesanční prvky budovy. Následně byl vydán společný souhlas k rodinnému domu č. p. XR, tedy téhož domu, jenž byl skutečně odstraněn. Poté byla novým vlastníkem předmětných nemovitostí, tedy navrhovatelem (*ve vyjádření patrně mylně uváděn odpůrce – pozn. soudu*), který je jediným jednatelem a společníkem předchozího vlastníka, zahájena nikoli přístavba a stavební úprava předchozího administrativního objektu, ale výstavba objektu nového, který k dnešnímu dni nebyl kolaudován.
10. Odpůrkyně argumentuje, že předchozí vlastník neuplatnil žádné připomínky k návrhu zadání územního plánu. První námitky uplatnil teprve po veřejném projednání návrhu územního plánu. Své připomínky zopakoval i po opakovaném veřejném projednání. Námitkám nebylo vyhověno a příslušná rozhodnutí o nich dostatečně odůvodňují nezbytnost funkčního zařazení obou posuzovaných lokalit mezi plochy OV a PV. Navrhovatel nijak nedokládá, že by vymezení ploch bylo způsobilé negativně ovlivnit hodnotu dotčených pozemků či omezit navrhovatele v nakládání s nimi. Důvody, které odpůrkyni vedly k přijetí sporovaného řešení, jsou natolik zásadní a výjimečné, že i při maximálním zohlednění práv a oprávněných zájmů navrhovatele legitimizují umožnění případného budoucího upřednostnění veřejného zájmu v dané lokalitě.
11. Zařazení části dotčených pozemků do ploch dopravní infrastruktury dle odpůrkyně toliko potvrzuje stávající stav. Jde o veřejně přístupnou komunikaci, která mimo jiné slouží pro potřeby vlastníků nemovitostí č. p. XS, XT a XU. Oproti stávajícímu stavu nedochází k žádné změně. Této skutečnosti si musí být navrhovatel jako dlouholetý vlastník dotčených pozemků vědom. Navrhovatel ani předchozí vlastník ve vztahu k pozemkům parc. č. XH, XCH a XI při projednávání územního plánu nic nenamítali. Pod pozemky jsou instalovány

sítě veřejné technické infrastruktury (vodovod, kanalizace, plynovod). Zařazením pozemků do plochy dopravní infrastruktury jsou tak vytvořeny podmínky pro zajištění obsluhy a oprav zmíněných zařízení. S ohledem na výše uvedené odpůrkyně navrhuje, aby soud návrh zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

Replika navrhovatele

12. V replice navrhovatel nezpochybňuje, že odpůrkyně může mít legitimní zájem na vytvoření nového veřejného prostoru s návsí. Odpůrkyně si však musí být vědoma, že vytvoření nového veřejného prostoru na veřejně nepřístupných pozemcích ve vlastnictví fyzických či právnických osob je intenzivním zásahem do práv vlastníků těchto pozemků. Z toho důvodu je nutné zkoumat proporcionalitu takového zásahu, což odpůrkyně neučinila. Pouze jednostranně konstatuje veřejný zájem. Při zrušení územního plánu v rozsahu lokalit XC a XF by žádný veřejný zájem neutrpěl, pouze by došlo k zachování současného stavu. Test proporcionality ani nelze provést, protože z územního plánu nelze zjistit, k jakému účelu by měly být dotčené pozemky ve veřejném zájmu využity. Odpůrkyní tvrzená skutečnost, že nevlastní jiné vhodné pozemky pro zamýšlené veřejné prostranství, je možná politováníhodná, avšak nemůže jít k tíži navrhovatele. V rozhodnutí o námitkách tyto dílčí argumenty odpůrkyně nevypořádala. K tvrzení, že stávající obytná funkce není omezována, navrhovatel uvádí, že územní plán znemožňuje či omezuje možnosti změny stávajících staveb či umisťování staveb nových (např. garáže, parkovacích stání, bazénu, zahradního domku apod.), které nejsou stavbami občanského vybavení.
13. Navrhovatel dále konstatuje, že není relevantní, zda a kdy jednal předchozí vlastník o možném prodeji dotčených pozemků, jak dlouho byly dotčené pozemky nevyužívané či zda byl nějaký záměr ohlášen před či po seznámení s návrhem územního plánu. Dotčené pozemky nikdy nepřestaly být ve vlastnictví osoby soukromého práva a vždy byly součástí veřejně nepřístupného oploceného areálu. Veškeré stavební a demoliční práce byly prováděny v souladu s právem, a to na základě zákonem vyžadovaných souhlasů stavebního úřadu. S novostavbou rodinného domu nadto odpůrkyně souhlasila. Jí stanovené podmínky ke stavbě nesouvisely s možným budoucím využitím dotčených pozemků jako ploch občanské vybavenosti. Souhlas odpůrkyně navíc založil legitimní očekávání, že stavba rodinného domu není v rozporu s dlouhodobými zájmy odpůrkyně na rozvoji obce. V době projednávání územního plánu mohla odpůrkyně stavební činnost na dotčených pozemcích omezit či zakázat.
14. Odpůrkyně nesprávně tvrdí, že se na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI jedná o veřejně přístupnou komunikaci. Je totiž veřejně nepřístupná. Nemůže jít ani o potvrzení stávajícího stavu. Předmětnou komunikaci vlastní navrhovatel, jenž ji vybudoval a udržuje na vlastní náklady. Současně vlastníkůům sousedních nemovitostí umožňuje neomezený přístup přes tuto komunikaci na jejich pozemky. Přístup k veřejné technické infrastruktuře se zajišťuje jinými právními nástroji než vymezením místní komunikace v územním plánu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. 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.“

16. 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“).
17. Veřejná vyhláška oznamující vydání územního plánu byla vyvěšena na úřední desce obce Senohraby dne 20. 9. 2022. Napadený územní plán tak nabyl účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. dne 5. 10. 2022 (§ 173 odst. 1 věta třetí správního řádu). Návrh byl podán dne 20. 2. 2023, tedy v zákonné roční lhůtě (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
18. 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.*“
19. Navrhovatel vlastní dotčené pozemky (v režimu společného jmění manželů), jichž se nová regulace stanovená územním plánem přímo dotýká, a to vymezením ploch OV, PV či dopravní infrastruktury, případně zřízením předkupního práva odpůrkyně k některým z dotčených pozemků. Plausibilní tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele napadeným územním plánem soud považuje za splněné. Soud proto dospěl k závěru, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení části územního plánu a že se může zabývat i jeho aktivní věcnou legitimací, tedy posouzením důvodnosti návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 46, bod 28). Překážkou není ani to, že návrh podal jen jeden z manželů vlastnicích dotčené pozemky (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).
20. 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.).

Ústní jednání

21. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a shrnuli jejich podstatné body.
22. Soud provedl dokazování následujícími listinami:
 - výpisem z katastru nemovitostí, dle kterého vlastní pozemky parc. č. st. XA, **XB**, XH, XCH a XI, v katastrálním území X, v režimu společného jmění manželů navrhovatel s MUDr. R. N.,
 - usnesením zastupitelstva obce Senohraby č. 87 ze dne 26. 4. 2001, jímž byl schválen územní plán z roku 2001 a jehož platnost byla stanovena do 31. 12. 2015,
 - závaznou a textovou částí a příslušnou výkresovou částí územního plánu z roku 2001, z níž zjistil, že územní plán z roku 2001 vymezoval na pozemcích parc. č. st. XA a **XB** plochu BS bydlení – smíšená zóna s nerušícími provozy (jádro původní vesnice); na současných pozemcích parc. č. XH, XCH a XI žádnou plochu nevymezoval; v ploše XV

bylo určeno využití: *stavby pro bydlení pro 1 až 2 rodiny, obchodní zařízení, drobná výroba a služby, které neruší bydlení, zahradnictví, chov domácího zvířectva v omezeném množství; mezi přípustné využití dále patřilo: rekreační využití obytných domů, plochy pro sport, ubytovací a stravovací zařízení, provozovny, výroba nerušící bydlení, servisní služby, parkoviště (pro vozidla zákazníků a zásobování musí provozovatel řešit na vlastním pozemku), izolační a veřejná zeleň, nutné technické vybavení, komunikace pěší, vozidlové, parkoviště aut; v ploše XV nebyly přípustné: stavby pro zemědělskou výrobu a velkochovy, provizoria, zřizování autokempů a tábořišť,*

- souhlasem s odstraněním stavby Městského úřadu Mnichovice ze dne 29. 4. 2019, č. j. MUMN/2142/2019/vlat, na základě kterého byl odstraněn původní objekt s č. p. XR na pozemku parc. č. st. XA,
 - vyjádřením Obecního úřadu Senohraby ze dne 2. 12. 2019, z něhož vyplývá, že Obecní úřad Senohraby z hlediska vlastníka dopravní a technické infrastruktury nemá námitky k předchozím vlastníkem předložené projektové dokumentaci novostavby rodinného domu na pozemcích parc. č. st. XA a **XB**; stanovené podmínky se týkaly upozornění na povinnosti při kácení dřevin, regulace hluku při stavbě, povinnosti navrátit obecní pozemky či místní komunikace do původního stavu a povinnosti čistit okolní komunikace,
 - společným souhlasem k rodinnému domu, podle kterého byl předchozímu vlastníkovi povolen stavební záměr „Přístavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. XR“ na pozemku parc. č. st. XA a **XB**, jenž zahrnuje rodinný dům o zastavěné ploše 1 015 m², přízemní, nepodsklepený, zastřešený plochou a pultovými střechami o max. výšce 5,8 m,
 - společným souhlasem k hospodářskému objektu, na jehož základě byl předchozímu vlastníkovi povolen stavební záměr „hospodářský objekt u rodinného domu“ na pozemku parc. č. **XB**, jenž obsahuje hospodářský objekt o zastavěné ploše 60 m², zastřešený šikmou střechou o max. výšce 6 m,
 - výpisem nemovitostí evidovaných na listu vlastnictví č. 10001, v katastrálním území Senohraby, podle kterého odpůrkyně vlastní pozemky parc. č. st. XJ, st. XK, XL, XM, XN, XO, XP,
 - sdělením Městského úřadu v Říčanech ze dne 12. 10. 2022, č. j. 317611/2022-MURI/OSAD, adresovaném navrhovateli, z něhož se podává, že pozemní komunikace na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI je v souladu s § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích veřejně nepřístupnou účelovou komunikací; Městský úřad v Říčanech vyjádřil souhlas s rekonstrukcí této účelové komunikace, oddělením části nevyužívané komunikace a zapsáním skutečného stavu využití pozemku do katastru nemovitostí.
23. Soud při přezkumu napadeného opatření obecné povahy dále vycházel z dokumentace k pořizování územního plánu, jíž se dokazování neprovádí, a proto nebylo třeba dokazovat listinami, které jsou jeho součástí, byť je účastníci navrhli jako důkaz. Jde zejména o veřejné vyhlášky vydávané v procesu přijímání napadeného územního plánu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

24. O pořízení nového územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně na zasedání dne 23. 5. 2012 usnesením č. 06/04/2012. Pořizovatel - Městský úřad Říčany (dále jen „pořizovatel“)
- oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 2. 9. 2016 zahájení projednávání návrhu zadání

územního plánu. V návrhu zadání byl vytyčen mimo jiné požadavek na návrh nového centra obce s veřejným prostranstvím a veřejnou zelení i možností umístění nové občanské vybavenosti. Návrh zadání schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 14. 12. 2016. V následně zpracovaném návrhu územního plánu pro společné jednání byly pozemky parc. č. st. **XA** a **XB** zařazeny do lokalit **XC** a **XF** a na pozemcích parc. č. **XH**, **XCH** a **XI** vymezena místní komunikace.

25. Veřejné projednání k návrhu územního plánu se uskutečnilo dne 10. 4. 2019. Proti návrhu územního plánu uplatnil dne 15. 4. 2019 předchozí vlastník námitky, konkrétně k navržené regulaci pozemků parc. č. st. **XA** a **XB**. Namítl, že změna funkčního využití a zřízení předkupního práva představuje zcela nepřiměřený zásah do vlastnického práva, který není nikterak odůvodněn. K plochám **XQ** je pouze souhrnně uvedeno, že jsou navrženy v rámci zvyšování obytného standardu v území. Nepřiměřený zásah do vlastnického práva předchozího vlastníka je tak zcela neodůvodněný, zjevně svévolný a nerespektující omezení vlastnického práva na nezbytně nutnou míru. Předchozí vlastník požadoval, aby byl zachován stávající stav funkčního využití pozemků pro bydlení, což zcela koresponduje s rámcovým zastavovacím plánem obce.
26. Z důvodu podstatné úpravy návrhu územního plánu, jež se však netýkala dotčených pozemků, se dne 11. 5. 2021 konalo opakované veřejné projednání. Předchozí vlastník uplatnil opětovně námitky k navrhované regulaci týkající se pozemků parc. č. st. **XA** a **XB**, a to dne 17. 5. 2021. Podotkl, že oba pozemky byly dle územního plánu z roku 2001 v ploše bydlení. Na pozemku parc. č. **XA** se nachází stavba rodinného domu č. p. **XR**, jehož přístavba a stavební úpravy byly povoleny společným souhlasem k rodinnému domu ze dne 18. 12. 2019. Na předchozí námitky nebylo nijak reagováno a návrh v tomto směru ani nebyl upraven. I nadále tak v návrhu není odůvodněna potřeba vymezení ploch přestavby. Pozemek je využíván shodně jako okolní pozemky k bydlení. K tomuto účelu jej chce předchozí vlastník využívat i v budoucnu, čehož si je obec vědoma. Na základě společného souhlasu k rodinnému domu vydaného po veřejném projednání probíhá výstavba. V souvislosti se změnou stavby předchozí vlastník již vynaložil značné náklady v řádu milionů korun. K bydlení hodlá využívat i pozemek parc. č. **XB**, na němž je částečně umístěna přístavba domu č. p. **XR** a který slouží též jako zahrada. Jakýkoli případný záměr obce tak zjevně nebude možné realizovat. Stěží si lze představit, že by obec byla schopna realizovat své předkupní právo a rodinný dům přestavět pro veřejné účely. Navržené řešení znamená podstatné omezení vlastnického práva. Předkupní právo omezuje nakládání s nemovitostmi a snižuje jejich hodnotu. Stavba rodinného domu odpovídá charakteru vilové zástavby s velkými zahradami v dané lokalitě na západ od nádraží. Stávající využití území odpovídá i deklarovanému hlavnímu směru rozvoje obce. S ohledem na to jde o nedůvodný, svévolný a zcela nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Předchozí vlastník navrhl, aby pozemky byly součástí ploch s funkčním využitím **SV** či **BI**, které jsou na okolních pozemcích. Dále uvedl, že pro účely úřadu obce postačí využít obecních pozemků parc. č. st. **XJ** a parc. č. **XL**. Jako veřejné prostranství lze též využít zejména pozemků parc. č. **XW**, **XM**, **XN**, **XZ**, **XAA**, **XAB**, **XAC**. Pro občanskou vybavenost se nabízí adekvátní plochy v rámci ploch určených k zastavění (např. **XAD**, **XAE**, **XAF**, **XAG**, **XAHI** či plochy **XACH**, **XAI**, **XAJ**, **XAK**). Závěrem poukázal na judikaturu správních soudů k zásahům do vlastnického práva a jejich odůvodnění.
27. Z grafické části výsledné podoby územního plánu soud zjistil (shodně s tvrzeními účastníků), že pozemek parc. č. st. **XA** se severní částí pozemku parc. č. **XB** spadá do plochy **OV**

(konkrétně lokality **XC**, jež je určena jako plocha přestavby XD). Na jižní části pozemku parc. č. **XB** je vymezena plocha PV (konkrétně lokalita XF). Dále územní plán vymezuje předkupní právo k pozemku parc. č. **XB** s označením XG, jelikož spadá do lokality XF (veřejné prostranství), a předkupní právo k oběma pozemkům parc. č. st. XA a **XB** s označením XE, a to pro veřejně prospěšnou stavbu občanské vybavenosti – školství, zdravotnictví, sociální služby, správa obce **XC**. Na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI územní plán vymezuje místní komunikaci s tím, že se jedná o stávající stav. Dle textové části má plocha OV – Občanské vybavení – veřejná infrastruktura stanoveny následující podmínky využití:

Hlavní využití:

- *objekty a využití pozemků sloužící pro vzdělávání a výchovu, MŠ a ZŠ, sociální služby a péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu a ochranu obyvatelstva*
- *veřejná prostranství a veřejná zeleň včetně liniové zeleně*

Přípustné využití:

- *dopravní infrastruktura (komunikace pěší a vozidlové, cyklostezky, parkoviště)*
- *technická infrastruktura včetně technických zařízení a staveb*
- *veřejně přístupné pobytové plochy a dětská hřiště*
- *služební byty pro správu a údržbu občanské vybavenosti jako jejich součást*
- *dům seniorů a prostory pro pečovatelskou službu speciálního účelu*
- *prostory pro policii a hasičský záchranný sbor*
- *prostory pro spolkovou a mimoškolní činnost*
- *církevní stavby*
- *polyfunkční objekty s více funkcemi včetně služebních bytů*

Podmíněně přípustné:

- *prostory pro občanskou vybavenost ve formě maloobchodních zařízení a služeb*

Pro plochu PV – veřejná prostranství územní plán určuje tyto podmínky využití:

Hlavní využití:

- *plochy veřejných prostranství včetně zpevněných ploch shromažďovacích, cest pro pěší a veřejné zeleně, veřejných prostor a ostatních prostor přístupných bez omezení*

Přípustné využití:

- *technická infrastruktura ve formě podzemních vedení*
- *dopravní infrastruktura ve formě účelových komunikací místního významu a parkování*
- *pěší a cyklistické trasy a stezky*
- *dětská hřiště*
- *hřiště pro míčové hry*
- *vodní nádrže a prvky*
- *nezbytné opěrné zdi a terénní úpravy*
- *městský mobiliář včetně prvků drobné architektury (přístřešky, pergoly, sochy, kašny, altány)*
- *informační stavby a zařízení (dopravní, turistická, místní, naučná)*
- *hygienické zařízení*
- *technické stavby a zařízení pro technickou infrastrukturu*
- *veřejné osvětlení*
- *místo pro tříděný odpad v mobilních nádobách*

Podmíněně přípustné:

- *veřejná parkoviště*

28. Odpůrkyně nevyhověla námitce podané předchozím vlastníkem po veřejném projednání. V odůvodnění uvedla, že územní plán neomezuje současné využití. Stávající obytná funkce zůstává až do změny neměnná. Územní plán, jako strategický nástroj, vytváří budoucí koncepci rozvoje území. Řešené území se nachází na ulici Hlavní. Stávající parková úprava navazuje na veřejnou zeleň a dle urbanistického záměru vytváří nové veřejné prostranství – návěs s občanskou vybaveností jako hlavním objektem veřejného prostoru. Záměrem se doplňuje nejen chybějící hlavní veřejný prostor obce, ale i plochy pro obecní vybavenost, která je vzhledem k počtu obyvatel a očekávanému růstu nedostatečná. Pozemky svou plochou splňují potřebnou velikost návsi uprostřed sídla. Vhodně je využito i sousedství nejkvalitnější zástavby sídla (vily 1. poloviny 20. století) a návaznosti na sportovní aktivity. V centrální části sídla obec nevlastní pozemky pro návěs a odpovídající prostory obecního úřadu a komunitního centra. Stávající objekt obecního úřadu byl snad dostačující při správě obce s 886 obyvateli v roce 1998, ale při současném počtu obyvatel ve výši 1 243 v roce 2020 a s nárůstem na přibližně 1 500 – 1 600 obyvatel v letech 2036 – 2038 jsou tyto prostory naprosto nedostatečné. Obec s nimi počítá pro předpokládaný rozvoj školství, zdravotnictví a sociálních služeb. Územní plán naplňuje vývojové potřeby obce a ochranu veřejného zájmu. Stanovení předkupního práva je určitou pojistkou ochrany prostor uprostřed obce ve smyslu stavebního zákona. Zrušením ploch by došlo k narušení veřejného zájmu na kvalitní urbanistické řešení, což je v souladu s § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a § 2 odst. 2 zákona o obcích. Nové veřejné prostranství je navrženo mimo jiné i pro posílení soudružnosti společenství obyvatel území.
29. Odpůrkyně nepřisvědčila ani 2. námitce předchozího vlastníka podané po opakovaném veřejném projednání. Konstatovala, že námitka je bezpředmětná, neboť obsah námítky nebyl předmětem opakovaného veřejného projednání. Lokality XC a XF nebyly od veřejného projednání měněny. Zopakovala však argumentaci uvedenou v předchozím odstavci a nad rámec toho dodala, že společné územní a stavební rozhodnutí je platné a že záměr lze v souladu s tímto rozhodnutím realizovat. Lokalita je nejvhodnější z urbanistického, dopravního i ekologického hlediska. Jiné místo na okraji zástavby, přestavbového území nebo v polích by bylo architektonicky, urbanisticky a provozně nevhodné. Ve veřejném zájmu je možné omezit soukromé vlastnictví ze zákona. K předchozímu územnímu plánu se při pořizování nového nepřihlíží, neboť se podmínky v území mění (nadto platnost územního plánu z roku 2001 skončila v roce 2015 a plocha byla vedena jako bydlení smíšené s nerušící výrobou, ne čistě obytné území). Předchozí vlastník neuplatnil námitky ani připomínky k zadání územního plánu ani po společném jednání. Podání námítek až po veřejném projednání není dostatečně včasné.
30. V odůvodnění územního plánu se k přijaté regulaci na straně 55 uvádí, že území plán „zachovává jako hlavní osu ul. Hlavní a doplňuje k ní občanskou vybavenost včetně nového centrálního prostoru obce u Hlavní ulice v nejhodnotnější části vilové zástavby, kde zároveň využívá největšího stávajícího území (původně vila s přístavbou firmy Igra) a stávající veřejné a parkové zeleně.“ Konkrétně vymezení lokality XC zdůvodňuje následujícími skutečnostmi (viz strana 57 odůvodnění): *přestavbové území XAL, využití administrativních objektů (původní vila a modernistický objekt) pro obecní úřad, sociální zařízení, komunitní činnost, vytvoření s využitím stávajícího parku nového centra obce s veřejným prostranstvím a veřejnou*

zelení XF, doplnění parkování návštěvníků v centru obce, zachování a zprůchodnění stávající parkové zeleně pro veřejnost, využití dopravního napojení a technické infrastruktury, záměr převzat částečně z ÚPO. Potřeba vzniku lokality XF je zdůvodněna takto (viz strana 59 a 60 územního plánu): „nové hlavní veřejné prostranství s využitím stávající parkové zeleně, vhodné umístění v centru obce, doplnění zástavby o veřejnou zelen, dětské hřiště, městského mobiliáře, místo setkávání občanů, shromažďovací plocha – prostor, umístění prvků veřejného vybavení (informační systém, kryté sezení, veřejné WC, aj.), umístění technické infrastruktury a parkování návštěvníků.“ Obecně mají být nová veřejná prostranství navržena v rámci zvyšování obytného standardu území (viz strana 82 odůvodnění). Dle výrokové části je současný systém místních komunikací v území plně stabilizován (viz strana 20 výrokové části).

Posouzení návrhu soudem

31. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal maje na paměti základní východiska přezkumu územních plánů vydaných obcemi v samostatné působnosti. Předně platí, že rozhodování zastupitelstva obce ohledně regulace využití území v zákonných mantinelech zcela spadá do realizace práva územního samosprávného celku na samosprávu (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), do kterého soud nemůže nepřiměřeně zasahovat. Z toho důvodu není úlohou soudu, aby rozhodoval o tom, jak má být určité území využito, případně aby sám územní plány dotvářel. Při posuzování územně plánovací dokumentace se proto musí řídit zásadou zdrženlivosti (viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Na druhou stranu soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů. Ke zrušení územního plánu má 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.). Stejně tak je v pravomoci správních soudů přezkoumat, zda územní plán nepřijal řešení, které je ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).
32. Judikatura dále dovodila, že nutný rozsah odůvodnění přijaté regulace se jednak odvíjí od intenzity zásahu do práv jednotlivých osob a jednak závisí i na aktivitě dotčených osob při pořizování územního plánu. Navrhovatel, který proti návrhu územního plánu nebrojil námitkami, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). Obecnost odůvodnění územního plánu tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo (viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). V té souvislosti lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013-87, v němž kasační soud shledal, že i přes pasivitu navrhovatele v průběhu pořizování opatření obecné povahy (v tam posuzované věci zásad územního rozvoje) představují zásadní nedostatky ve skutkových zjištěních a z nich plynoucí nedostatečné odůvodnění změny dosavadního stavu a odklonu od předchozí územně plánovací dokumentace tak závažnou vadu, pro kterou je opatření obecné povahy nutné zrušit.
33. Návrhové body v projednávané věci směřují i proti nedostatečnému zdůvodnění napadeného územního plánu a proti řádnému nevypořádání podaných námitek. Soud proto v první řadě zkoumal, zda a v jakém rozsahu byla odpůrkyně povinna se námitkami podanými předchozím vlastníkem zabývat. Platí totiž, že navrhovatel dobrovolně vstoupil

do práv a povinností předchozího vlastníka dotčených pozemků, přičemž rozsah soudního přezkumu je v zásadě závislý na procesní aktivitě právě předchozího vlastníka při pořizování územního plánu. Případná pasivita předchozího vlastníka by tak byla plně přičitatelná i navrhovateli (srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49).

34. Soud musí odmítnout argumentaci odpůrkyně, že se předchozí vlastník nebránil navržené regulaci v územním plánu dostatečně včas. Nepodání připomínek proti návrhu zadání podle § 47 odst. 2 stavebního zákona či proti návrhu územního plánu pro společné jednání dle § 50 odst. 3 stavebního zákona nevylučuje včasné a řádné uplatnění námitek v pozdějších fázích projednávání územního plánu. Tato skutečnost ani nemá vliv na povinnost odpůrkyně následně podané námitky věcně vypořádat či na rozsah soudního přezkumu. Stavební zákon navazuje na obecnou úpravu ve správním řádu, když umožňuje, aby oprávněné subjekty v různých fázích procesu přijímání opatření obecné povahy podávaly připomínky či námitky. Připomínky je při přijímání územního plánu oprávněn podat každý a odpůrkyně není povinna o nich formálně rozhodovat. Musí se jimi však zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění (viz § 172 odst. 4 správního řádu). Naopak námitky představují oproti připomínkám silnější nástroj ochrany práv dotčených osob, neboť o nich je odpůrkyně povinna rozhodnout, přičemž rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (viz § 172 odst. 5 správního řádu). Okruh osob oprávněných podat námitky proti návrhu územního plánu je též zúžen toliko na vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněného investora a zástupce veřejnosti (viz § 52 odst. 2 stavebního zákona). Námitky lze úspěšně uplatnit až ve fázi řízení o územním plánu podle § 52 a násl. stavebního zákona, tj. proti návrhu územního plánu pro veřejné projednání. Zejména tato fáze slouží ke kvalifikované ochraně vlastnických práv dotčených subjektů. Vypracování zadání územního plánu je toliko prvotní fází procesu pořizování územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2011, č. j. 3 Ao 4/2011-100). Při společném jednání se návrh územního plánu projednává a upřesňuje na základě součinnosti orgánů státní správy a samosprávy. K projednání návrhu územního plánu a k seznámení s ním slouží široké veřejnosti (včetně subjektů dotčených návrhem řešení) hlavně řízení o územním plánu, zejména samotné veřejné projednání, od něhož plyne lhůta ke včasnému uplatnění námitek. Proto nelze předchozímu vlastníkovi vyčítat, že se bránil kvalifikovanou formou obrany ve stádiu, které je k tomu určeno. Samozřejmě není vyloučeno, aby dotčené osoby uplatnily připomínky již v dřívějších fázích a upozornily tak odpůrkyni na možné problematické aspekty navrhovaného řešení. Nicméně pokud tak neučiní a podají až včasné námitky, nezabývá to odpůrkyni povinností o námitkách věcně rozhodnout a takové rozhodnutí řádně zdůvodnit.
35. Soud z poskytnuté dokumentace k pořizování územního plánu ověřil, že předchozí vlastník uplatnil námitky jak po veřejném projednání návrhu, tak po opakovaném veřejném projednání. V obou případech tak učinil včasné, tedy v zákonné 7denní lhůtě (viz § 52 odst. 3 stavebního zákona). Nicméně, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, projedná se upravený návrh pouze v rozsahu těchto úprav na opakovaném veřejném projednání (viz § 53 odst. 2 stavebního zákona). Soud již ve svém rozsudku ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, dovedl, že námitky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se proto v této fázi přijímání územního plánu nepřihlíží (též rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 35). Soud

porovnáním verzí návrhu územního plánu pro veřejné projednání a opakované veřejné projednání zjistil, že ve vztahu k dotčeným pozemkům nedošlo k žádné změně a ty tak nebyly předmětem opakovaného veřejného projednávání. Odpůrkyně na tuto skutečnost upozornila i v rozhodnutí o příslušné námitce. Soud však dále rozvede, že vzhledem k okolnostem projednávané věci nejsou ani opětovně podané námitky bez významu.

36. Namítaným nedostatečným odůvodněním rozhodnutí o námitkách či nepřezkoumatelností územního plánu se soud bude zabývat až v následujících pasážích rozsudku, neboť argumentace navrhovatele úzce souvisí s nepřiměřeností zásahu spočívajícího ve vymezení ploch občanské vybavenosti a veřejného prostranství a souvisejícího předkupní práva na dotčených pozemcích.

Vymezení ploch OV a PV a předkupního práva na pozemcích parc. č. st. XA a XB

37. Soud předně uvádí, že vymezení ploch OV – Občanské vybavení – veřejná infrastruktura a PV – veřejná prostranství na pozemcích parc. č. st. XA a **XB** představuje omezení vlastnického práva navrhovatele, neboť navrhovatel je oprávněn vykonávat své vlastnické právo toliko v mezích přípustných dle územního plánu. Vymezuje-li územní plán na dotčených pozemcích určité plochy s rozdílným způsobem využití, bude takto na dotčené pozemky nahlíženo i při následném rozhodování v území (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83). Fakticky tím dochází k omezení možností budoucího využití pozemků. Nepřípadné je proto tvrzení odpůrkyně, že navrhovatel nijak nedoložil, že by zařazení lokalit **XC** a **XF** mezi plochy OV a PV bylo způsobitelné negativně ovlivnit hodnotu dotčených pozemků či omezit navrhovatele v nakládání s nimi. Nadto odpůrkyně v územním plánu k pozemkům parc. č. st. XA a **XB** vymezila ve svůj prospěch předkupní právo podle § 101 odst. 1 stavebního zákona. Navrhovatel je tak povinen v případě zamýšleného úplatného převodu těchto pozemků je nabídnout odpůrkyni k odkoupení, a to za kupní cenu stanovenou ve výši obvyklé ceny dle znaleckého posudku (§ 101 odst. 4 stavebního zákona). Do budoucna je tudíž navrhovatel omezován například tím, jakým způsobem a k jakému účelu může své pozemky využívat, a současně i při dispozici s nimi. V té souvislosti soud odkazuje na závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle kterého „*podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.*“ V bodě 47 téhož usnesení NSS vyložil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy*

do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“

38. V dané věci navrhovatel svými návrhovými body v zásadě míří proti nepřiměřenosti přijatého řešení, resp. k jeho nedostatečnému zdůvodnění. Proporcionalitou napadeného územního plánu se soud může zabývat jen tehdy, pokud navrhovatel (případně předchozí vlastník) řádně a včas uplatnil proti návrhu územního plánu námitky, v nichž na nepřiměřené dopady navrhované regulace do jeho práv a soukromých zájmů poukazoval (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a tam citovanou judikaturu). Soud z poskytnuté dokumentace k pořizování územního plánu ověřil, že námitky předchozího vlastníka proti návrhu územního plánu pro veřejné projednání jsou založeny právě na nepřiměřeném zásahu do jeho vlastnického práva v důsledku vymezení ploch OV a PV na dotčených pozemcích a vymezení předkupního práva. Argumentoval zejména tím, že změna funkčního využití dotčených pozemků oproti předchozímu stavu (plocha bydlení) není dostatečně zdůvodněná, je zjevně svévolná a omezuje jej nad nezbytnou míru. Neodůvodněno zůstalo i vymezení předkupního práva. Soud konstatuje, že odpůrkyně byla povinna se námitkami předchozího vlastníka zabývat právě v takto vymezeném rozsahu. Námitky podané po opakovaném veřejném projednání předchozí vlastník odůvodnil podrobněji, avšak nelze opomíjet, že v této fázi pořizování územního plánu se regulace týkající se dotčených pozemků již neprojednávala, neboť nebyla od veřejného projednání předmětem úprav. Odpůrkyně na tuto skutečnost v rozhodnutí o námitce výslovně poukázala, přesto však na námitky opětovně věcně reagovala. Jak soud výše předdeslal, podání dalších námitek předchozím vlastníkem není v posuzované věci bez významu. Předchozí vlastník v nich odpůrkyni uvědomil o jeho stavebním záměru a také o existenci společného souhlasu k rodinnému domu (vydaného až po veřejném projednání), což v projednávané věci znamená zásadní skutečnost (viz dále). Na druhou stranu odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitce rozvinula důvody, pro které k vymezení ploch OV a PV na dotčených pozemcích přistoupila, protože je soud může vzít při věcném přezkumu do úvahy. Tedy vzhledem k tomu, že předchozí vlastník se bránil nepřiměřenosti regulace již v prvně podaných námitkách a že v mezidobí získal pravomocný společný souhlas k rodinnému domu, byla odpůrkyně povinna se proporcionalitou přijatého řešení zabývat i s ohledem na tyto nové skutečnosti, jež měla zohlednit.
39. Na základě provedeného dokazování má soud za prokázané, že navrhovateli svědčí jednak společný souhlas k rodinnému domu umístěnému na pozemcích parc. č. st. XA a XB a jednak společný souhlas k hospodářskému objektu na pozemku parc. č. XB. Společného souhlasu k rodinnému domu si musela být vědoma i odpůrkyně, neboť na jeho existenci ji výslovně upozornil předchozí vlastník v námitkách. O vědomosti odpůrkyně o stavebním záměru předchozího vlastníka lze usuzovat i z vyjádření podepsaného starostkou obce ze dne 21. 11. 2019, č. j. OÚ/594/2019/ST416/2019, v němž Obecní úřad Senohraby z pozice vlastníka dopravní a technické infrastruktury konstatoval, že nemá námitek k projektové dokumentaci stavby „Novostavba rodinného domu, X, parc. č. XB, k. ú. X“, tedy očividně ke stavebnímu záměru, jenž byl následně povolen společným souhlasem. Při přezkumu územního plánu soud nemůže posuzovat, zdali navrhovatel postupoval v souladu s právem při odstranění původní stavby č. p. XR. Avšak sama odpůrkyně uvádí, že se tak stalo na základě souhlasu stavebního úřadu. Stejně tak není rozhodné, že stavba nového rodinného domu nebyla dodnes kolaudována. Zásadním je, že navrhovateli svědčí pravomocný

společný souhlas k rodinnému domu a společný souhlas k hospodářskému objektu, které odpůrkyně v konečném důsledku nereflektovala.

40. Soud podotýká, že pravomocná územní rozhodnutí, případně i stavební povolení či společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a odst. 1 stavebního zákona, 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 je proto měla zohledňovat. 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). Nicméně 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. Současně ale 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).
41. Uvedené souvisí i se zásadou kontinuity v územním plánování, které nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53). NSS v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, dále zdůraznil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, na druhou stranu ovšem požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce, a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací teže či nižší úrovně, nemůže v tom být bez dalšího spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Změna funkčního určení ploch by však měla být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).
42. Tyto závěry lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, neboť oproti stavu v územním plánu z roku 2001 došlo k poměrně podstatné změně ve funkčním využití pozemků parc. č. st. XA a XB. Předchozí územní plán umožňoval pozemky využít mimo jiné i za účelem rodinného bydlení, kdežto podle napadeného územního plánu stavby rodinného bydlení na těchto pozemcích již realizovat nelze, neboť napříště mají sloužit zejména veřejným účelům. Je pravdou, že územní plán z roku 2001 platil do konce roku 2015, načež byl vydán až napadený územní plán. V mezidobí tak v obci Senohraby žádný územní plán neplatil. Avšak to nezabavuje odpůrkyni povinnosti, aby v novém územním plánu dostatečným způsobem zdůvodnila vymezení nových (rozdílných) ploch na dotčených pozemcích. Toliko plynutím času nemůže odpůrkyně ospravedlnit změnu oproti předchozí územně plánovací dokumentaci. Navrhovatel, resp. předchozí vlastník, musel své záměry s dotčenými pozemky uzpůsobovat možnostem, které původně připouštěl územní plán z roku 2001. Bylo-li dle něj přípustné realizovat na pozemcích i stavby pro bydlení, nelze předchozímu vlastníku a nyní navrhovateli klást k tíži, že přesně k tomuto účelu pozemky parc. č. st. XA

a **XB** užívá, byť platnost územního plánu z roku 2001 již skončila. Neexistovala-li v době vydání napadeného územního plánu předchozí územně plánovací dokumentace, je třeba vycházet i z takového účelového určení pozemku, k jakému byl fakticky přiřazen a využíván (viz rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81, bod 50). I v tomto ohledu došlo ke změně, protože na části dotčených pozemků probíhá výstavba rodinného domu a souvisejícího hospodářského objektu. Delší časový úsek od přijetí předchozí územně plánovací dokumentace tak může obecně znamenat to, že se podmínky v území postupně změnily. I v takovém případě je ale odpůrkyně v souladu se zásadou kontinuity povinna konkrétní důvody pro změnu (i oproti stávajícímu využívání) náležitě uvést. Odůvodnění přijatého řešení musí být o to pečlivější, pokud navrhovatelé svědčí pravomocný společný souhlas k rodinnému domu, na jehož základě byla stavba rodinného domu na pozemcích parc. č. st. XA a **XB** umístěna a následně i realizována.

43. Obecně lze konstatovat, že zařazení dotčených pozemků do ploch OV a PV odpůrkyně odůvodnila věcnými důvody, které stojí v kontrapozici k zájmům navrhovatele, díky čemuž soud může posoudit proporcionalitu zvoleného řešení. Podle soudu však nejde o tak závažné důvody, které by změnu funkčního určení pozemků s ohledem na stávající poměry v území a legitimní očekávání a práva navrhovatele (plynoucí z dosavadního způsobu užívání dotčených pozemků a vydaných společných souhlasů) mohly ospravedlnit.
44. V prvé řadě soud konstatuje, že odpůrkyně dostatečně nezohlednila existenci pravomocných společných souhlasů ke stavbám na dotčených pozemcích a k odstranění původního administrativního objektu. Platí, že územní plán musí respektovat a zohledňovat skutkový a právní stav ke dni svého vydání (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 32). Mezi účastníky je nesporné, že původní administrativní objekt č. p. XR nacházející se na pozemku parc. č. st. XA byl odstraněn. Na jeho místě a dále i na části pozemku parc. č. **XB** je dokončována nová stavba rodinného domu navrhovatele. Z odůvodnění územního plánu je ale zjevné, že územní plán tuto skutečnost nereflextuje. Příkladem budiž třeba to, že jedním z důvodů pro vymezení plochy OV – občanské vybavení – veřejná infrastruktura v lokalitě **XC** má být i využití administrativních objektů (původní vily a modernistického objektu) pro obecní úřad, sociální zařízení a komunitní činnost (viz strana 57 odůvodnění). Existenci původního objektu předpokládá i výroková část územního plánu, jež řadí objekt č. p. XR mezi architektonicky a historicky významné stavby (viz strana 9 výrokové části). Nesprávně se i na straně 16 výrokové části konstatuje, že stávajícím využitím lokality **XC** jsou administrativní objekty. To vše navzdory tom, že ke dni vydání územního plánu byl tento objekt již odstraněn a místo něj povolena stavba rodinného domu. Ani z rozhodnutí o námítkách nelze seznat, že by se odpůrkyně touto skutečností důkladně zabývala. Pouze konstatovala, že územní plán neomezuje současné využití a že stávající obytná funkce zůstává až do případné změny záměru zachována. Odpůrkyni lze přisvědčit potud, že na již pravomocná rozhodnutí nemá nový územní plán vliv, a to 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). Nicméně se mylí v tom, že územní plán stávající využití neomezuje. Jak soud rozvedl výše, navrhovatel je omezen ve svém právu nakládat s dotčenými pozemky, neboť je oprávněn je užívat jen způsoby, které územní plán připouští, a při zamýšleném prodeji je povinen je nabídnout ke koupi odpůrkyni za cenu stanovenou znaleckým posudkem. Po účinnosti územního plánu je tak kupříkladu omezen v případném rozšiřování stavby rodinného domu či v budování dalších souvisejících staveb, které nespadají pod přípustná využití ploch OV či PV. Odpůrkyně

tudíž nesprávně vyhodnotila námitku předchozího vlastníka a nedostatečně se vypořádala s tím, že reálný stav v území se od okamžiku zahájení příprav nového územního plánu podstatně změnil. Je logické, že po odstranění původního objektu č. p. XR, nebude moci být tento využit pro obecní úřad, sociální zařízení a komunitní činnost. Jeden z důvodů pro vymezení plochy OV proto odpadá. Že by odpůrkyně plánovala zřídit obecní úřad či komunitní centrum v novém rodinném domě navrhovatele (samozřejmě po případné změně vlastnických vztahů) vůbec nezmiňuje, a tedy takovou variantu z hlediska proveditelnosti a vhodnosti ani neposuzuje.

45. Podle odůvodnění územního plánu mají lokality **XC** a **XF** sloužit k vytvoření nového centra obce s veřejným prostranstvím s využitím stávajícího parku. Z rozhodnutí o námitkách se dále podává, že lokalita **XC** je pro tyto účely nejvhodnější z urbanistického, dopravního i ekologického hlediska. Z uvedeného je zřejmé, že odpůrkyně vymezila plochy OV a PV na pozemcích parc. č. st. **XA** a **XB** vzhledem k jejich umístění a převažujícímu charakteru. Nicméně dle soudu zcela pomíjí, že v mezidobí došlo u těchto pozemků k zásadní změně, a to vzhledem k realizaci stavby rodinného domu navrhovatele na obou těchto pozemcích. Navrhovatel zjevně hodlá pozemky využívat k soukromým účelům (k bydlení), pročez je oprávněn jejich charakter v souladu s vydanými společnými souhlasy uzpůsobit. Odpůrkyně byla povinna postupovat tak, aby do vlastnického práva navrhovatele zasáhla co nejšetrnějším způsobem a pouze v nezbytném rozsahu, přesto na celé rozloze pozemků parc. č. st. **XA** a **XB** vymezila plochy OV a PV, které se neslučují se současným využitím pozemků k bydlení a které ani nerespektují rozsah navrhovatelovy stavby rodinného domu. S odpůrkyní lze souhlasit, že se územní plán řadí mezi koncepční nástroje, které směřují zejména do budoucna a řeší dlouhodobý vývoj území. Avšak to neznamená, že územní plány nemají reflektovat reálný stav řešeného území. Plánuje-li odpůrkyně na dotčených pozemcích realizovat stavby občanské vybavenosti a zřídit na nich náves, klade si soud otázku, zda lze tyto její záměry vůbec za současných poměrů v území realizovat.
46. Platí, že návrhem plochy veřejného prostranství do územního plánu ještě nedochází k faktickému vymezení veřejného prostranství, tj. vymezením plochy PV ještě nedošlo k ustavení veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích, 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). Navrhovatel však zjevně se vznikem veřejného prostranství na jeho pozemku nesouhlasí (a zjevně s ním nesouhlasil ani předchozí vlastník), když má zájem na užívání oploceného pozemku kolem nové stavby rodinného domu jako zahrady. Veřejné prostranství by tak mohlo vzniknout až v budoucnu po uplatnění předkupního práva odpůrkyní. Jelikož územní plán ale nezohledňuje aktuální poměry v území, jeví se soudu využití dotčených pozemků k odpůrkyní preferovaným účelům jako krajně nepravděpodobné. Taková regulace v územním plánu potom postrádá jakýkoliv smysl a jejím důsledkem je nakonec jen nepřiměřené omezení práv navrhovatele.
47. Odpůrkyně postavila proti soukromému zájmu navrhovatele zájem na vybudování nových objektů občanské vybavenosti na ploše OV a veřejného prostranství na ploše PV. Soud ani v jednom z případů neshledal, že by šlo o natolik silné veřejné zájmy, které by převážily nad zájmy navrhovatele či s nimi byly alespoň ve vzájemné rovnováze. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách odkázala na § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, dle něhož mezi úkoly územního plánování patří i stanovení urbanistických, architektonických a estetických

požadavků na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, upořádání a řešení staveb a veřejných prostranství. Soud dodává, že stavební zákon mezi další úkoly územního plánování řadí i zjištění a posouzení stavu území a stanovení podmínek pro provedení změn v území, zejména pro umístění a upořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území [viz § 19 odst. 1 písm. a) a e) stavebního zákona]. Požadavky na využívání a prostorové uspořádání území by tak měly být stanoveny až na základě řádně zjištěného a posouzeného stavu území, k čemuž dle soudu v projednávaném případě nedošlo. Odpůrkyně tím rezignovala i na dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (viz § 18 odst. 2 stavebního zákona), když bez dostatečných důvodů upřednostnila jí preferované zájmy před zájmy navrhovatele. Pouhý odkaz na § 2 odst. 2 zákona o obcích odpůrkyni nezmocňuje k tomu, aby bez dalšího náležitého zdůvodnění přijala řešení, které může být ve veřejném zájmu, ale které pro navrhovatele přináší podstatné zkrácení jeho práv.

48. Odpůrkyně argumentuje nedostatečnou kapacitou stávajícího obecního úřadu vzhledem k narůstajícímu počtu obyvatel. Avšak nikterak nespecifikuje, proč je nynější obecní úřad již nevhodný, aby soud mohl relevantnost těchto důvodů posoudit. Odpůrkyně nekonkretizuje, v čem nedostatečnost obecního úřadu spočívá. Soudu z odůvodnění územního plánu, resp. z rozhodnutí o námitkách ani není zřejmé, zda se odpůrkyně zabývala jinými alternativami řešení dle ní nevyhovujícího stavu. V rozhodnutí o námitkách toliko paušálně uvedla, že jakékoliv jiné místo na okraji zástavby, v polích či přestavbovém území by bylo architektonicky, urbanisticky a provozně nevhodné. Odpůrkyně ale nezohledňuje, že po výstavbě rodinného domu navrhovatele se jeví i jeho pozemky pro tyto účely jako nevhodné, neboť by se odpůrkyně musela vypořádat s existencí rodinného domu. Umístění plochy OV do již využívané lokality k bydlení s vilovými domy proto soudu ani z urbanistického hlediska nedává dobrý smysl. Lze přitakat navrhovateli, že jednou z alternativ může být využití stávajících pozemků a budov odpůrkyně. Není patrné, zda se odpůrkyně zabývala například tím, že by stavebně upravila obecní úřad tak, aby kapacitně odpovídal vzrůstajícím potřebám. V rozhodnutí o námitce odpůrkyně v té souvislosti rozvedla, že s prostory obecního úřadu nadále počítá pro předpokládaný rozvoj školství, zdravotnictví a sociálních služeb. Konkrétnější však není. Z takto obecně a široce vymezených záměrů soud naopak nabývá dojmu, že budova obecního úřadu musí být poměrně rozlehlá, aby se v ní mohly vyjmenované činnosti realizovat. V jiných částech odůvodnění územního plánu se k nedostatečné kapacitě obecního úřadu odpůrkyně nevyjadřuje. Soud tak ani nemá možnost přezkoumat, zdali je aktuální stav natolik akutní, že musí být zřízena nová budova obecního úřadu (případně provedena pro soud obtížně představitelná úprava rodinného domu navrhovatele na obecní úřad, pokud by navrhovatel odpůrkyni dotčené pozemky nakonec prodal). Odpůrkyně neargumentuje, že by stávající budova obecního úřadu byla natolik nevyhovující, že to například ochromuje řádnou činnost úřadu. Soud nepopírá, že v územním plánu je predikován nárůst počtu obyvatel, odpůrkyně ale měla přesvědčivě zdůvodnit, jak se tato skutečnost konkrétně projeví v činnosti obecního úřadu a potřebě jeho rozšíření. Odpůrkyně oproti tomu zůstala jen v obecné rovině tvrzení. Za takové situace nelze označit zájem na vymezení plochy OV na dotčených pozemcích za tak naléhavý, aby převážil nad ochranou práv navrhovatele.
49. Dalším důvod pro vymezení plochy OV na dotčených pozemcích, a to konkrétně zřízení sociálního zařízení a komunitního centra, odpůrkyně blíže nerozvádí. V rozhodnutí o námitce lze pouze nalézt tvrzení, že „*[z]áměrem se doplňuje nejen hlavní veřejný prostor obce, který jí chybí, ale i plochy pro obecní vybavenost, která je vzhledem k počtu obyvatel a*

očekávanému nárůstu nedostatečná.“ Odůvodnění územního plánu se občanskou vybaveností v obci zabývá na stranách 80 a 81. Konstatuje, že „[o]bčanská vybavenost Senohrab je determinována historickým vývojem obce, napojením na železniční koridor a velikostí obce. Původně zemědělská obec se s rozvojem železnice stala příměstskou rezidenční oblastí (především pro Prahu). Díky tomu se v obci nachází základní vybavenost v podobě mateřské školy a 1. stupně základní školy. Zároveň je v obci lékařský dům s ordinacemi praktického lékaře pro děti, dospělé a dorost včetně lékárny.“ K sociálním službám uvádí, že „[s]ociální služby jsou zastoupeny nejen v Říčanech, ale v menší míře i v ostatních obcích správního obvodu. Sociální služby jsou ve velké míře zaměřeny na péči a ubytování pro seniory, péči o zdravotně postižené nebo kombinace obou zmíněných. Ve správním obvodu se nachází Domov pro seniory v Mukařově a v Kostelci nad Černými Lesy. Město Říčany od roku 1996 také provozuje Dům s pečovatelskou službou Senior. Celoroční dlouhodobé či krátkodobé pobyty pro seniory zabezpečuje Senior dům Marta v Říčanech. Poskytování sociálních a ošetřovatelských služeb seniorům nad 65 let se sníženou soběstačností zabezpečuje Domov pod Kavčí horou v Říčanech, Domov Hračka se sídlem v Olešce a Komunitní centrum Říčany, o.p.s. Péči jak o osoby se sníženou soběstačností, tak o osoby s postižením či chronickým onemocněním poskytuje Pečovatelská služba v Mnichovicích či Pečovatelská služba Říčany.“ Z odůvodnění vyplývá, že sociální služby jsou poskytovány v obcích správního obvodu města Říčany, nikoliv přímo na území odpůrkyně. Na druhou stranu nejsou v odůvodnění územního plánu identifikovány žádné problematické aspekty současného stavu. Odpůrkyně nezdůvodňuje, proč by nemohla být i nadále užívána stávající zařízení. Ostatně, v celé části odůvodnění ohledně občanské vybavenosti nelze shledat žádné argumenty ve prospěch vymezení lokality **XC**, neboť v ní nijak není poukazováno na stávající nedostatečný stav. Naopak na straně 131 odůvodnění se uvádí, že „[v] obci je dostatečná základní občanská a komerční vybavenost (mateřská škola, základní škola, lékařský dům, restaurace).“ Ani v rozhodnutí o námitce odpůrkyně nespecifikuje, jaká občanská vybavenost je vzhledem k růstu počtu obyvatel nedostatečná. Odpůrkyně proto přesvědčivě nezdůvodnila potřebu vymezení plochy OV pro zřízení komunitního centra či sociálního zařízení. Z územního plánu proto nevyplývá tak intenzivní zájem na jejich vybudování, aby ospravedlnil přijaté řešení.

50. Vymezení ploch OV i PV na pozemcích parc. č. st. **XA** a **XB** odpůrkyně zdůvodňuje zejména vytvořením nového centra obce s veřejným prostranstvím. Soud rozumí odpůrkyni, že z urbanistického hlediska může mít zájem na vytvoření nové prostornější návsi. Nicméně zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2019, č. j. 43 A 169/2018-63, jenž nebyl napaden kasační stížností, dovodil, že „vymezení veřejného prostranství je jisté v obecném zájmu, neboť sleduje naplnění jedné z funkcí územního plánování, kterou je zajištění podmínek pro soudržnost obyvatelstva. Jakkoliv nelze sociální pilíř územního plánování podceňovat, jisté není jeho význam shodný jako v případě ochrany veřejných zájmů (bezpečnostního či environmentálního charakteru). Nižší intenzita tohoto zájmu se projevuje v tom, že je třeba hledat taková řešení, která jsou konsenzuální a nezasahují do existujících právních vztahů.“ Řešení přijaté odpůrkyní naproti tomu v zásadě ignoruje existující právní a faktické poměry v řešeném území. K tomu, aby mohla upřednostnit zájem na vytvoření nového veřejného prostoru před zájmy a právy navrhovatele, musela by předestřít opravdu závažné důvody, jelikož zájem na podpoře vzniku veřejných prostranství je obecně slabším veřejným zájmem. Jinak tomu není ani v projednávaném případě, i když odpůrkyně argumentuje nutností funkční plochy umožňující vytvoření návsi vymezit. Z výkresové části územního plánu je patrné, že stávající obecní úřad se nachází v centrální části obce v lokalitě OV3, v níž je v sousedství i základní a mateřská škola a hasičská zbrojnice. V přílehlající lokalitě OS1 je zase vybudováno

sportovní hřiště. Nadto se v obci už nyní nachází historická náves s kapličkou a památným stromem v pravém smyslu slova (viz strana 82 odůvodnění územního plánu). Z uvedeného je zřejmé, že se v této centrální části obce soustředí objekty základní občanské vybavenosti a veřejné infrastruktury. Odpůrkyně ani ve vyjádření k návrhu nerozvedla, proč nelze tuto část obce považovat za vhodnou pro zamýšlené užití. To, že pozemky odpůrkyně v centru obce již slouží veřejným účelům, není vysvětlením, proč nelze třeba jejich stavebními úpravami dosáhnout zvýšení jejich kapacity. Je pravdou, že se na daném místě nenachází příliš mnoho volného prostoru pro vytvoření většího veřejného prostranství, to ale samo o sobě k zásahu do vlastnického práva navrhovatele nepostačuje. Již v současnosti se v centrální části obce nachází centrum s objekty veřejné infrastruktury a odpůrkyně nijak neosvětluje, proč jej nelze i nadále třeba s úpravami užívat. Soudu ale nepřisluší, aby určoval, jak má být určité území využito. Je ale povolán k tomu, aby posoudil, zdali zásah do práv navrhovatele není excesivní, a proto se musel zabývat i jinými možnými řešeními, která by navrhovatele na právech nepřiměřeně nezkracovala. S ohledem na shora uvedené soud nemohl vyhodnotit zájem na vytvoření nové návsi (veřejného prostranství) jako dostatečně silný.

51. Vzhledem k uvedenému má soud za to, že odpůrkyně ani dostatečným způsobem nezdůvodnila odchýlení se od urbanistické koncepce územního plánu z roku 2001. Již ten vytyčil jako jeden z důležitých urbanistických záměrů vytvoření centra obce. Avšak oproti napadenému územnímu plánu předpokládal, že centrum (náměstí) „je možné vytvořit v přirozeném těžišti obce, kde se k tomu nabízejí i vhodné pozemky, patřící obci. Navržený blok by měl západní část využítou pro ZŠ a MŠ a k nim patřící hřiště v zeleni a pro Hasičskou stanici. Architektonicky řešený centrální prostor s převahou veřejně prospěšných staveb bude základem pro růst vlastní obce i jejího významu.“ (viz strana 14 textové části územního plánu z roku 2001). Předchozí územní plán tedy počítal s centrem obce v okolí stávajících lokalit OV3 a OS1. Soud nezpochybňuje, že plynutím času se poměry v území mění a vyvíjí, avšak z hlediska umístění centrálního prostoru obce by měla být případná změna koncepce podložena konkrétními a závažnými důvody, a to zejména v situaci, kdy je nové centrum navrhováno na pozemcích fyzické osoby s probíhající stavbou rodinného domu.
52. Při posuzování potřeby vymezení nového veřejného prostranství XF je nutno v projednávané věci přihlídnout i k tomu, že jde o nepříliš rozlehlou obec patřící do oblasti členitější krajinné struktury s lesy, menšími údolími, místních potoků navazující na údolí potoku Mnichovka. Zejména v jihovýchodní části území a na úbočích údolí podél Mnichovky se nachází i lesní porosty (viz strana 83 odůvodnění územního plánu). Lesní pozemky tvoří třetinu ploch celého katastrálního území (strana 130 odůvodnění územního plánu). Přírodní plochy v bezprostřední blízkosti přitom mohou plnit jak environmentální, tak i sociální funkce (např. setkávání lidí) (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, bod 71). K setkávání občanů mohou sloužit i odpůrkyní vymezená ostatní veřejná prostranství. Navíc zástavba v okolí dotčených pozemků se vyznačuje nižší mírou zastavěnosti, pročez je na pozemcích i vyšší podíl zeleně. Jelikož soud vyhodnotil zájem na vymezení nového veřejného prostranství jako slabší veřejný zájem, nemůže obecně odůvodnění poukazující na zvyšování obytného standardu území či posílení soudružnosti společenství obyvatel. V případě plochy XF odpůrkyně sice vyjmenovává, že v ploše XF by doplnila prostor o dětské hřiště, městský mobiliář či prvky veřejného vybavení a technické infrastruktury (nekonkretizováno jaké), avšak všechny uvedené účely v zásadě spadají do oblasti zvyšování komfortu života v obci, které ale není možné pokládat za nezbytné. Práva a legitimní očekávání navrhovatele by v tomto případě mohla být omezena

jen v opravdu silném veřejném zájmu, např. v zájmu ochrany významných přírodních hodnot či v důsledku nebezpečí plynoucího z umístění dotčených pozemků v záplavovém území apod. Veřejný zájem o srovnatelné intenzitě v řešené lokalitě však absentuje.

53. Dostatečným důvodem pro přijatou regulaci nemůže být ani to, že se na pozemku parc. č. **XB** nachází parková zeleň. Nelze totiž odhlédnout od toho, že tato zeleň roste na oploceném pozemku navrhovatele, který není veřejně přístupný a který navrhovatel hodlá užívat jako zahradu svého rodinného domu. Mimoto byl na tento pozemek umístěn i související hospodářský objekt. Tento způsob užívání zcela odpovídá jak územnímu plánu z roku 2001, tak i okolní zástavbě. Všechny dotčené pozemky leží v části obce, kterou tvoří vily a vilky s velkými zahradami až parky (strany 52 a 114 odůvodnění územního plánu). Navrhovatelův záměr většího rodinného domu s velkou zahradou z takového charakteru zástavby tedy nevybočuje. Se stávajícím využitím pozemků parc. č. st. XA a **XB** se neslučuje ani záměr odpůrkyně doplnit parkovací místa pro návštěvníky obce. Z odůvodnění územního plánu přitom neplyne, že by tento zájem měl být rozhodujícím. Odpůrkyně v územním plánu např. navrhla rozšíření parkování pro osobní automobily u nádraží (viz plocha XAM, strany 60 a 61 odůvodnění územního plánu) v blízkosti dotčených pozemků. Další rozšíření parkovacích kapacit na dotčených pozemcích v kolizi se stavebním záměrem navrhovatele proto není přiměřené. Ani fakt, že dotčené pozemky svou rozlohou a polohou vyhovují záměru odpůrkyně, nepředstavuje závažný důvod pro přijaté řešení. Opětovně soud musí odkázat na již existující centrum s objekty veřejné infrastruktury, které leží dle výkresové části skutečně v centrální části obce u ulice Hlavní. Dotčené pozemky jsou oproti tomu spíše v západní části v méně husté zástavbě. Blízkost zastávek hromadné dopravy či fotbalového hřiště může být příhodnou, ale nelze ji pokládat za rozhodující skutečnost pro vymezení ploch OV a PV na dotčených pozemcích.
54. Soud uzavírá, že důvody, které odpůrkyně předestřela pro vymezení ploch OV a PV na dotčených pozemcích, nesvědčí o tak silné intenzitě veřejného zájmu na vymezení nového veřejného prostranství s objekty občanské vybavenosti. Za takové situace by jako přiměřené bylo možné vyhodnotit jen takový způsob regulace, který by do právní sféry navrhovatele zasahoval pouze v nezbytně nutné míře. Tak tomu ale v posuzovaném případě není, neboť předchozí vlastník proti přijatému způsobu řešení brojil námitkami a nově vymezené plochy OV a PV kolidují s pravomocně umístěnými a realizovanými stavbami navrhovatele. Soud proto shledal důvod pro zrušení napadeného územního plánu v části, v níž jsou na pozemcích parc. č. st. XA a **XB** vymezeny plochy OV – občanské vybavení – veřejná infrastruktura a PV – veřejná prostranství. Důsledkem zrušení plochy OV na pozemcích parc. č. st. XA a **XB** je též zrušení plochy přestavby XD, jež byla vymezena v důsledku zařazení pozemků parc. č. st. XA a **XB** do lokality **XC**, tedy plochy OV, pročež odpadl důvod jejího určení.
55. Zároveň soud dospěl k závěru o nutnosti zrušit i vymezená předkupní práva ve prospěch odpůrkyně k pozemkům parc. č. st. XA a **XB**. Zrušením plochy veřejného prostranství odpadá jedna z podmínek pro vymezení předkupního práva s označením XG, neboť to může být vymezeno jen k pozemku určenému územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství (viz § 101 odst. 1 stavebního zákona). Zrušením plochy PV na pozemku parc. č. **XB** tak odpadla jedna ze zákonných podmínek pro jeho vymezení. Avšak ve vztahu k oběma předkupním právům XG a XE platí, že odpůrkyně jejich vymezení v zásadě nikterak nezdůvodnila a nezabývala se přiměřeností zásahu do vlastnického práva navrhovatele.

56. V odůvodnění územního plánu na straně 140 se k této otázce uvádí jen to, že „[p]lochy a koridory s možností předkupního práva jsou vymezeny pro veřejná prostranství, veřejnou zeleň a občanské vybavení veřejné infrastruktury. Plochy pro asanace nejsou vymezeny.“ V rozhodnutí o námitce odpůrkyně konstatovala, že „[s]tanovení předkupního práva je určitou pojistkou ochrany prostor uprostřed obce ve smyslu stavebního zákona č. 183/2006 Sb. v platném znění §18, odst. 1 a 2 Stavebního zákona.“ Odpůrkyně nic více k vymezení předkupních práv k pozemkům navrhovatele neuvedla. Takové zdůvodnění však nelze považovat za dostatečné. Předchozí vlastník výslovně namítal nepřiměřenost navrhovaného řešení i v souvislosti s vymezením předkupního práva. Přesto se odpůrkyně proporcionalitou vůbec nezabývala. Pouhé konstatování, že předkupní právo představuje určitou pojistku ochrany prostor uprostřed obce, nemůže obstát, neboť z něj nijak nevyplývá, zda odpůrkyně vážila na straně jedné zájem na vymezení předkupního práva a na straně druhé zájmy a práva navrhovatele, do nichž předkupní právo též zasahuje. V obecné rovině platí, že účelem předkupního práva spojeného s územním plánem je vytvořit majetkoprávní předpoklady pro realizaci veřejně prospěšných staveb nebo veřejných prostranství. K výslovné námitce předchozího vlastníka se však odpůrkyně měla s přiměřeností zásahu do práv navrhovatele spojeného s vymezením předkupního práva vypořádat. Jelikož z územního plánu jako celku nelze takové úvahy seznat, zatížila tím odpůrkyně územní plán vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.
57. Dále musí soud přisvědčit navrhovateli i v tom, že odpůrkyně nevymezila předkupní právo XE k veřejně prospěšné stavbě dostatečně konkrétně. Zdejší soud v rozsudku ze dne 9. 9. 2020, č. j. 55 A 83/2019-45, proti kterému také nebyla podána kasační stížnost, judikoval: „V rámci projednávání návrhu na zrušení opatření obecné povahy proto soud musí přezkoumat, zda stavba, která je v územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro niž bylo současně zřízeno předkupní právo k nemovitým věcem, skutečně splňuje definici veřejně prospěšné stavby a zda veřejný zájem na realizaci této stavby převládá nad soukromým zájmem stávajícího vlastníka. V této souvislosti se musí zabývat zejména podmínkami v území z hlediska potřeby realizace dané stavby, aby mohl posoudit existenci veřejného zájmu na uskutečnění tohoto záměru a jeho intenzitu. Tyto úvahy může soud učinit pouze tehdy, jestliže je v územním plánu veřejně prospěšná stavba charakterizována konkrétně vymezeným způsobem využití (např. budova pro předškolní a školní vzdělávání, nebo budova s ordinacemi lékařů a lékárnou, nebo dům s pečovatelskou službou). (...) V územním plánu tak je třeba vymezit nejen plochu pro veřejně prospěšnou stavbu (tedy území, které může být veřejně prospěšnou stavbou dotčeno), ale též samotnou veřejně prospěšnou stavbu, pro niž je tato plocha vymezována. **Veřejně prospěšná stavba má být vymezena natolik určitě (zejména pomocí účelu stavby, popř. též v závislosti na druhu stavby rámcovým údajem o kapacitě či jiným kvantitativním údajem), aby bylo možné zhodnotit její charakter z hlediska definice veřejně prospěšné stavby a potřebnost dané stavby. Nejde o požadavky, jež by překračovaly rámec podrobnosti, která je vyhrazena územnímu plánu jako koncepčnímu dokumentu, neboť nezahrnují přesný popis stavby, její umístění na pozemcích apod.**“ (zvýraznění doplnil soud).
58. Výše shrnuté požadavky na vymezení veřejně prospěšné stavby územní plán neobsahuje. Ve výrokové části je veřejně prospěšná stavba definována pouze obecným způsobem – „Občanská vybavenost - školství, zdravotnictví, sociální služby, správa obce XC“. Odpůrkyně tedy postupovala tak, že vymezila plochu občanské vybavenosti a současně ve stejném rozsahu bez jakékoliv konkretizace veřejně prospěšnou stavbu, jejíž účel se v podstatném rozsahu kryje s funkčním využitím plochy. Jak ale dovodil soud v předchozím odstavci citovaném rozsudku, podmínky pro vymezení plochy občanské vybavenosti je třeba striktně

odlišovat od podmínek vymezení veřejně prospěšné stavby v této ploše. Odpůrkyně nedostála své povinnosti veřejně prospěšnou stavbu charakterizovat konkrétním způsobem využití. V zásadě jen uvedla obecné účely, pro které může být lokalita **XC** využívána (školství, zdravotnictví, sociální služby, správa obce). V odůvodnění k lokalitě **XC** rozvedla, že plánuje její využití pro obecní úřad, sociální zařízení, komunitní činnost. Avšak vymezení veřejně prospěšné stavby je ještě širší a méně konkrétní, neboť odkazuje i na využití v oblasti školství a zdravotnictví. Tuto vadu proto nelze odstranit ani dodatečným výkladem. I z tohoto důvodu je vymezení předkupního práva **XE** nezákonné. Způsob vymezení veřejně prospěšné stavby, kvůli níž se zřizuje předkupní právo k pozemkům navrhovatele, totiž vylučuje, aby soud posoudil přiměřenost zřízení předkupního práva.

59. Soud nepřisvědčil navrhovateli, že i v případě vymezení předkupního práva k pozemku určenému pro veřejné prostranství by musela být charakterizována konkrétním způsobem stavba, kvůli níž se předkupní právo zřizuje. Stavební zákon v § 101 odst. 1 explicitně rozlišuje mezi vymezením předkupního práva k pozemku určenému pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejné prostranství. Z povahy věci tak výše shrnuté požadavky dopadají na veřejně prospěšné stavby. Zřizuje-li se předkupní právo z důvodu vymezení veřejného prostranství, bude postačovat určení, k jakému konkrétnímu pozemku, na němž je plocha veřejného prostranství normována, se předkupní právo vztahuje. Na veřejných prostranstvích ani nemusí žádná veřejně prospěšná stavba vzniknout. Byť je pravdou, že odpůrkyně nevhodně zařadila předkupní právo **XG** do kapitoly ohledně vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které lze uplatnit předkupní právo.
60. Ve vztahu k regulaci týkající se pozemků parc. č. st. **XA** a **XB** soud uzavírá, že odpůrkyně dostatečným způsobem nezohlednila stávající využití pozemků a existenci pravomocných správních aktů, čímž nepřiměřeně zasáhla do vlastnického práva navrhovatele.

*Vymezení místní komunikace na pozemcích parc. č. **XH**, **XCH** a **XI***

61. Podle navrhovatele územní plán zasahuje do jeho práv i tím, že v rozporu se skutečným stavem považuje pozemky parc. č. **XH**, **XCH** a **XI** za místní komunikaci, čímž omezuje možnost tyto pozemky využívat.
62. Důsledky vymezení 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 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).
63. Nicméně napadený územní plán vymezuje místní komunikaci jako plochu stabilizovanou, tj. vychází z toho, že se na daném místě nachází již existující místní komunikace. Soud se nejprve zabýval tím, zdali tato skutečnost zasahuje do právní sféry navrhovatele, a tedy zdali je oprávněn proti této části územního plánu úspěšně vznášet námitky. Navrhovatel ve shodě s odpůrkyní tvrdí, že územní plán na pozemcích parc. č.

XH, XCH a XI vymezuje plochu dopravní infrastruktury – konkrétně místní komunikaci. Soud z jednotlivých výkresů územního plánu ověřil, že se na těchto pozemcích nenachází žádná jiná plocha s rozdílným způsobem využití. Na příslušných výkresech jsou pozemky žlutě zabarveny, což dle legendy ohledně dopravní infrastruktury značí stávající místní komunikaci. Výroková část územního plánu stanovuje na straně 21 podmínky pro užívání pozemků, na nichž je dopravní infrastruktura vymezena (viz např. podmínky: „[p]ro stávající komunikace – ulice v zastavěném území platí v případě rekonstrukcí a úprav požadavky na zvýšení bezpečnosti, průjezdnosti a zachování nebo doplnění zeleně. Rekonstrukce a úpravy stávajících místních komunikací musí být prováděny jako dvoupruhové, obousměrné v minimální šířce místní komunikace – vozovky 4,5 m. (...) V žádném případě nesmí být stávající komunikace a ulice (veřejné prostory) zužovány. (...)“ Samostatně územní plán určuje podmínky využití plochy DS – plochy dopravní infrastruktury silniční (viz strany 56 a násl. výrokové části územního plánu). Na hlavním výkresu je plocha DS značena šedivou barvou, nicméně podle soudu z grafické části územního plánu jako celku vyplývá, že i místní komunikace jsou zařazeny v ploše dopravní infrastruktury, neboť žádná jiná plocha na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI zobrazena není. Dle soudu tak nelze učinit závěr, že by na těchto pozemcích byl vymezen koridor a pod ním ještě jiná plocha s rozdílným způsobem využití (tj. že by došlo k jejich překryvu). Na základě této skutečnosti mohl soud učinit následující dílčí závěr. Byť územní plán nemůže konstitutivně zřídit či osvědčit existenci místní komunikace na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele, tak s ohledem na stanovení plochy dopravní infrastruktury na těchto pozemcích je navrhovatel limitován ve způsobu a možnostech jejich využití, neboť územní plán závazně stanovuje regulativy pro užívání pozemků v plochách dopravní infrastruktury, resp. pozemků, na nichž je dopravní infrastruktura vymezena. Z toho důvodu soud dovodil, že přijatá regulace se i v této části dotýká právní sféry navrhovatele, který proti ní může brojit.

64. Soud přisvědčuje odpůrkyni, že navrhovatel, resp. předchozí vlastník, vůči vymezení místní komunikace na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI neuplatňoval žádné námitky. Soud se tak nemůže zabývat proporcionalitou této regulace. Obdobně platí, že i nároky na odůvodnění musí být v tomto případě nižší, než kdyby předchozí vlastník námitky podal. Ke zrušení opatření obecné povahy může soud v takovém případě přistoupit za předpokladu porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Navrhovatel odpůrkyni zejména vytýká, že územní plán nevychází ze skutečného stavu věci, neboť se na jeho pozemcích místní komunikace nenachází. Dle navrhovatele jde o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Stavební zákon přitom ukládá pořizovateli územního plánu povinnost vycházet mimo jiné z územně analytických podkladů, které popisují stav území (srov. § 25 a § 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Současně se i zde, při územně plánovací činnosti, uplatní zásada materiální pravdy, tedy požadavek, aby správní orgán postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Správní soud proto musí být k žalobní námitce oprávněn přezkoumat přinejmenším dodržení těchto pravidel, neboť jde o otázku zákonnosti.
65. Podle rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS, proto v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení

stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž (resp. předchozí vlastník) zůstal v procesu přijímání územního plánu k této otázce pasivní.

66. Jak soud uvedl výše, odpůrkyně by se při vymezení existující místní komunikace na dotčených pozemcích musela opírat o pravomocné rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým byla pozemní komunikace na dotčených pozemcích zařazena do kategorie místních komunikací podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Odpůrkyně však žádné takové rozhodnutí soudu nepředložila. Argumentuje toliko tím, že jde o veřejně přístupnou komunikaci, která slouží pro potřeby vlastníků okolních nemovitostí. Soud ale zdůrazňuje, že z tohoto tvrzení nikterak nevyplývá, že by se jednalo o místní komunikaci, neboť k těmto účelům slouží i účelová komunikace (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Navíc z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že vlastníci okolních nemovitostí jsou oprávněni pozemní komunikaci užívat na základě věcných břemen. Nerozhodná je proto argumentace, že oproti stávajícímu stavu nedochází k žádné změně. Navrhovatel totiž zpochybňuje, že by se na dotčených pozemcích místní komunikace někdy nacházela. V odůvodnění územního plánu odpůrkyně uvádí, že při zpracování územního plánu vycházela i z částečných podkladů od správců sítí, komunikací, vodních toků a nádrží. Rozhodnutí silničního správního úřadu o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací však nedoložila. Naproti tomu navrhovateli se podařilo prokázat, že pozemní komunikace na dotčených pozemcích je skutečně účelovou komunikací. Ze sdělení Městského úřadu v Říčanech ze dne 12. 10. 2022, č. j. 317611/2022-MURI/OSAD, plyne, že vlastníci (tj. navrhovatel a MUDr. Radmila Novozámská) pozemní komunikace na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI požádali o omezení veřejného přístupu na tuto pozemní komunikaci, a proto se jedná o účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou. O omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci rozhoduje podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností, což je v projednávaném případě právě Městský úřad v Říčanech. Na základě této skutečnosti lze dle soudu dospět k závěru, že se na dotčených pozemcích skutečně místní komunikace nenachází. Soud nepřehlédl, že rekapitulované sdělení Městského úřadu v Říčanech bylo vydáno až několik dní po účinnosti územního plánu, nicméně z něho nevyplývá, že by skutečnosti v něm uvedené nereflektovaly skutkový a právní stav k době vydání územního plánu. Soud tedy neshledal důvod, proč z něj nevycházet.
67. Dalším faktem, jenž hovoří ve prospěch navrhovatele, je, že dotčené pozemky vlastní v režimu společného jmění navrhovatel a jeho manželka. Zároveň navrhovatel tvrdí, že

účelová komunikace na nich je též v jeho vlastnictví, neboť ji vybudoval a na své náklady ji udržuje. Odpůrkyně tuto skutečnost nijak nerozporuje. Podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jsou přitom místní komunikace ve vlastnictví obce, na jejímž území se nacházejí, a účelové komunikace ve vlastnictví fyzických a právnických osob. Byla-li by proto pozemní komunikace na dotčených pozemcích místní komunikací, musela by ji vlastnit odpůrkyně. Ta však ani tuto skutečnost netvrdí, jakož ani nesporně, že by navrhovatel pozemní komunikaci nevlastnil.

68. Obstát nemůže ani argument odpůrkyně, že zařazením dotčených pozemků do plochy dopravní infrastruktury vytvořila podmínky pro zajištění obsluhy a oprav sítí veřejné technické infrastruktury pod dotčenými pozemky. Tím totiž nemůže ospravedlnit skutečnost, že územní plán vychází z existence místní komunikace v místě, kde se ale nenachází. Nadto, jak správně podotýká navrhovatel, zamýšleného účelu musí odpůrkyně dosáhnout jinými právními prostředky než vymezením plochy dopravní infrastruktury, například zřízením věcného břemene, které již ostatně podle výpisu z katastru nemovitostí odpůrkyni svědčí (viz služebnost inženýrské sítě – kanalizačního řádu zatěžující pozemek parc. č. XH ve prospěch odpůrkyně).
69. Na druhou stranu soud nepřisvědčil námitce navrhovatele, že by nebyly splněny podmínky pro vymezení plochy dopravní infrastruktury dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vymezila-li totiž odpůrkyně plochu **XC**, je zřejmé, že musela řešit i dopravní přístupnost této plochy. Vymezení místní komunikace na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI by tak bylo v souladu s § 9 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť plochy dopravní infrastruktury se obvykle samostatně vymezují i tehdy, kdy je vymezení ploch dopravy nezbytné k zajištění dopravní přístupnosti. Přitom do lokality **XC** by přístup mohl být zajištěn právě z této místní komunikace. To však nic nemění na závěru, že odpůrkyně místní komunikaci na dotčených pozemcích vymezila nezákonně.
70. Lze uzavřít, že navrhovatel přednesl relevantní důkazy k prokázání toho, že odpůrkyně ve zjevném rozporu se skutkovým stavem vymezila na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI místní komunikaci. Tím odpůrkyně porušila povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), pročež soud musel územní plán zrušit i v této části.

Závěr a náklady řízení

71. Jelikož soud shledal návrh důvodným, zrušil územní plán ke dni právní moci rozsudku v rozsahu textové i grafické části, v němž byly na pozemcích parc. č. st. XA a **XB** vymezeny plochy občanského vybavení, veřejného prostranství a přestavby XD, dále v němž byla k pozemkům parc. č. st. XA a **XB** vymezena předkupní práva, a konečně v němž byla na pozemcích parc. č. XH, XCH a XI vymezena plocha dopravní infrastruktury – místní komunikace (§ 101d odst. 2 s. ř. s., výrok I).
72. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel byl ve věci plně úspěšný, proto mu soud náhradu nákladů řízení před soudem přiznal. Neúspěšné odpůrkyni právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Soud navrhovateli přiznal náhradu nákladu řízení v celkové výši 21 456 Kč, která zahrnuje zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a dále odměnu za 4 úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu na zahájení řízení, sepsání repliky a účast na jednání před soudem nepřesahující 2 hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 1 XA /1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování

právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a 4 paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 13 600 Kč, vše zvýšeno o částku 2 856 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek, neboť zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení uložil soud odpůrkyni zaplatit navrhovateli ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

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. května 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu