



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů: **a) Ing. M. Č.**

bytem X

b) E. Č.

bytem X

c) Bc. K. Č.

bytem X

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Milanem Polákem
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti

odpůrkyni: **Obec Únětice**

se sídlem Náves 17/4, 252 62 Únětice

zastoupena advokátem JUDr. Štěpánem Liškou
sídlem Jungmannova 31/36, 110 Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Únětice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 11/2022/6_III ze dne 15. 12. 2022,

takto:

I. Návrh se zamítá.

- II. Každý z navrhovatelů je povinen zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Štěpána Lišky na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4 114 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Únětice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 11/2022/6_III ze dne 15. 12. 2022 (dále jen „**napadený územní plán**“), a to v části týkající se jimi vlastněných pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, všech ve výlučném vlastnictví navrhovatelky b), zapsaných na LV č. XG, a dále pozemků parc. č. XH, XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XW a XX, ve spoluvlastnictví navrhovatelů s podílem 1/6 navrhovatele a), 2/3 navrhovatelky b) a 1/6 navrhovatele c), zapsaných na LV č. XY (dále souhrnně jen „**dotčené pozemky**“), všechny v katastrálním území X, v obci X; v témže katastrálním území a v též obci se nacházejí i všechny další pozemky zmiňované v tomto rozsudku.
2. Napadený územní plán podrobil dotčené pozemky následující regulaci:
 - pozemky parc. č. XB, XC, XI, XK, XL, XM zařadil do režimu plochy ZN: *Směšené nezastavěné území – zeleň krajinná převážně nízká, přírodní louky a pastviny* (dále jen „**plocha ZN**“; v grafické části kostkovaná světle zelená)
 - pozemky parc. č. XN, XP, XQ, XR, XS, XT, XF, XU, XV, XW, XX do zařadil do režimu plochy ZK: *plochy smíšené nezastavěného území – zeleň krajinná převážně vysoká* (dále jen „**plocha ZK**“; v grafické části tmavě zelená)
 - pozemky parc. č. XH, XCH, XA, XD, XJ, XE, a XO zařadil do zčásti do režimu plochy ZN a zčásti do plochy ZK, přičemž části uvedených pozemků zahrnující plochy ZK tvoří pás s překryvem plochy LK: *Plochy přírodní – ÚSES lokální biokoridor* (dále jen „**biokoridor**“, v grafické části červený hřebenovitý pás),
 - na částech pozemků parc. č. XO, XH, XCH, XI, XZ, XB, XJ, XAA, XN a XAB vymezil územní rezervu s režimem plochy (TI): *plochy technické infrastruktury – inženýrské sítě* (dále jen „**územní rezerva**“, v grafické části modrošedý pás).

Pro lepší přehlednost soud předkládá náhled z grafické části napadeného územního plánu:

(mapa zanonymizována)

II. Obsah podání účastníků

3. Navrhovatelé nesouhlasí se zařazením dotčených pozemků do ploch ZK a ZN, neboť regulativy těchto ploch zde znemožňují provést výstavbu. Zdůrazňují, že dotčené pozemky jsou tvořeny půdou IV. třídy ochrany, tedy půdou s podprůměrnou produkční schopností, a proto nejsou schopny plnit zemědělskou funkci. Navrhovatelé naopak považují dotčené pozemky za vhodné a využitelné pro výstavbu. Argumentují přitom možností efektivního rozvinutí obytného území a zvýšení kvality bydlení v obci, což označují za veřejný zájem, jenž vzhledem ke krizi bydlení převládá nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Není-li na dotčených pozemcích výstavba umožněna, omezuje se tím

možnost jejich efektivního využití k účelu, k němuž byly zakoupeny. Rovněž tím dochází k poklesu jejich hodnoty a jejich případný prodej se pro navrhovatele stává značně nevýhodným. V důsledku předmětné regulace tedy dochází ke značnému zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, jehož dopad překračuje přiměřenou míru, avšak jeho nezbytnost není v odůvodnění napadeného územního plánu nijak vysvětlena. Navrhovatelé proto považují napadený územní plán za neproporcionální a selhávající v nastavení rovnováhy mezi dvěma konkurujícími zájmy. Svou argumentaci navrhovatelé podporují odkazem na nosné závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS (dále jen „usnesení RS NSS územní plán Vysoká nad Labem“).

4. Navrhovatelé rovněž namítají, že při vymezování územní rezervy byli uvedeni v omyl, neboť územní rezerva byla původně zakreslena v hlavním výkresu k návrhu územního plánu pro jiné pozemky. Tento hlavní výkres však byl v rozporu s jedním z vedlejších výkresů, kde naopak byla územní rezerva zakreslena i pro dotčené pozemky. Při veřejném projednání však byl předložen pouze hlavní výkres bez zakreslení územní rezervy, avšak vedlejší výkres se zakreslením územní rezervy nikoliv. Navrhovatelé proto spoléhali na údaje z hlavního výkresu a neměli důvod zpochybňovat jeho správnost či kontrolovat jeho soulad s výkresy vedlejšími. V důsledku tohoto postupu však dokumentace související se schvalováním napadeného územního plánu postrádá srozumitelnosti a činí jej nepřehledným. Poukazují přitom na závěry rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62 (dále jen „rozsudek NSS změna ZÚR Praby“), podle něhož musí být předmět územního plánu vymezen dostatečně srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě je dán důvod pro zrušení územního plánu pro nesrozumitelnost. Dle navrhovatelů je tento důvod naplněn, a to právě pro nepřehlednost podkladové dokumentace, neboť s ohledem na její obsah nemohli rozumně předpokládat, že na částech dotčených pozemcích dojde k vymezení územní rezervy, a tím i k podstatnému zásahu do jejich vlastnického práva.
5. Navrhovatelé dále zpochybňují účelnost vymezení biokoridoru, které nebylo podloženo žádnými územními studiemi, průzkumy či hodnocením přínosu pro životní prostředí. Vymezování biokoridorů by však mělo probíhat koncepčně a mělo by být koordinováno mezi územními plány jednotlivých obcí. V tomto případě je však biokoridor pouze lokální, vedoucí od zástavby v západní části k zastavěnému území, tudíž nemůže plnit účel propojování významných biocenter, a ani nevymezuje, jakým druhům fauny a flóry má sloužit. Jeho umístění navíc bylo navrženo až v pokročilém stádiu přijímání napadeného územního plánu, dle navrhovatelů by však mělo být navrženo již v prvotních fázích, a to právě s ohledem na nutnost koncepčního uspořádání sítě biokoridorů, které jinak nemohou plnit svůj účel. Dle navrhovatelů zájem na umístění neúčelného biokoridoru v žádném případě nepřevyšuje zájem na zajištění optimálních podmínek na zvýšení kvality bydlení a zájem na ochraně jejich vlastnického práva k dotčeným pozemkům.
6. Navrhovatelé dále namítají, že odpůrkyně neuplatňuje vůči různým vlastníkům pozemků stejný přístup. Sousední pozemky parc. č. XAC, XAD, XAE, XAF, XAG, XAH, XAI, XAJ, XAK, XAL, XAM, XAN, XAO, XAP, XAQ a XAR (dále jen „sousední pozemky“) totiž byly zahrnuty jako rezerva pro občanské vybavení, přestože mají obdobnou povahu jako dotčené pozemky. K rozdílnému přístupu mezi dotčenými a sousedními pozemky však není dán žádný důvod.
7. Navrhovatelé konečně považují za nedostatečné vypořádání jejich námítky proti návrhu napadeného územního plánu. V ní brojili jednak proti zařazení dotčených pozemků pod

regulativy ploch ZK, ZN, biokoridoru a územní rezervy, tuto námitku však odpůrkyně odbyla pouhou citací § 18 odst. 1 a 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a konstatováním, že v současné době má dostatek zastavitelných dosud nevyužitých ploch. Tím však nijak nereagovala na jejich konkrétní námitku a nijak se nevyjádřila k otázce funkce a potenciálního využití půdy či k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Předmětem navrhovatelí uplatněné námítky byla též otázka biokoridoru, na kterou odpůrkyně reagovala pouze obecným konstatováním, jímž však nijak nevyvrátila jejich argumentaci o bezúčelnosti biokoridoru. Pouze se omezila na tvrzení, že trasa biokoridoru zajišťuje vazbu na navazující prvky ÚSES (*územní systém ekologické stability – pozn. soudu*), toto tvrzení však není nijak podloženo. Rozhodnutí o námitkách tedy nesplňuje požadavky dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ačkoliv tyto požadavky musejí být splněny i u námitek proti návrhu územního plánu uplatňovaných v režimu § 53 stavebního zákona.

8. Odpůrkyně považuje návrh za nedůvodný a je přesvědčena, že napadený územní plán plně ob stojí v algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Argumentaci navrhovatelů zpochybňuje zejména s poukazem na dokument *Odborné posouzení možnosti využití pozemků zapsaných v LV XY a LV XG, k. ú. X* ze dne 3. 4. 2023 zpracovaného Ing. arch. J. M. (dále jen „studie Ing. M. ze dne 3. 4. 2023“), z něhož obsáhle cituje a navrhuje jej jako důkaz. Odpůrkyně dále obsáhle cituje z odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2017, č. j. 50 A 17/2016-48 (dále jen rozsudek „KS Praha 50 A 17/2016“), a s poukazem na jeho závěry dovozuje, že navrhovatelé neprokázali důvod, o který by opřeli svá legitimní očekávání, že dotčené pozemky budou někdy územním plánem pojaty jako stavební či určeny k bydlení. Připomíná, že právní předchůdce navrhovatelů J. Č. s ní dříve jednal a žádal o zařazení dotčených pozemků do zóny výstavby, nicméně odpůrkyně dává kontinuálně najevo, že zde žádná garance v tomto smyslu není. K tomu odkazuje na zápis z jednání se zmiňovaným Janem Čonkou ze dne 11. 8. 2004. Námitku navrhovatelů ohledně uvedení v omyl při schvalování územní rezervy považuje odpůrkyně za účelovou, v návaznosti na to popisuje průběh schvalovacího procesu územního plánu, přičemž zdůrazňuje, že vedle hlavního výkresu jsou součástí grafické části též další výkresy, které jsou přístupné zákonem stanoveným způsobem, součástí odůvodnění je pak koordinační výkres obsahující všechny podstatné jevy pohromadě. Navrhovatelé tedy mohli předmětný detail zjistit z vedlejšího výkresu i z textové části, jejíž součástí je i rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, které vždy proběhlo jednomyslně. V uvedeném rozsahu tedy není napadený územní plán nesrozumitelný ani nepřehledný, navrhovatelé zřejmě jen nebyli důslední při prostudování jeho textové a grafické části. K námitkám brojícím proti biokoridoru odpůrkyně uvádí, že pokud by vymezení biokoridoru bylo v rozporu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR Středočeského kraje“), nebo s metodikou Ministerstva životního prostředí, pak by příslušný dotčený orgán jistě požadoval nápravu. K tomu připojuje srovnání s předchozím územním plánem obsahujícím neakceptovatelnou trasu biokoridoru, jež například vedla přes oplocené pozemky či příčně křížila komunikace, proto byla do napadeného územního plánu zapracována trasa jiná. V průběhu projednávání došlo k posunu prvků biokoridoru řádově jen o několik desítek metrů, což však odpůrkyně nepovažuje za podstatné s argumentem, že zhotovitel územního plánu by neměl zkoumat vlastnictví pozemků, k čemuž odkazuje na bod 6 na str. 13 studie Ing. M. ze dne 3. 4. 2023. K namítanému rozdílnému přístupu vůči sousedním pozemkům odpůrkyně uvádí, že pro plochy vymezené v napadeném územním plánu jako zastavitelné již byla vydána územní

rozhodnutí a pro většinu z nich i stavební povolení na stavby dopravní a technické infrastruktury. Některé pozemky z této lokality ještě nebyly zastavěny rodinným domem, a proto byly do napadeného územního plánu převzaty, naopak jejich vyloučení by bylo nelogické. V podrobnostech odpůrkyně opět odkazuje na studii Ing. M. ze dne 3. 4. 2023 a navrhuje též svědecký výslech jejího zpracovatele. Z hlediska zařazení sousedních pozemků do územní rezervy pro občanské vybavení jde o logické půdorysné doplnění tvaru obce, dále je zde přímé napojení na veřejné prostranství z pozemních komunikací, a konečně jde o klidovou část obce s návazností na volnou krajinu, proto je případné situování do plochy občanské vybavenosti vhodné. Toto situování by však bylo až předmětem projednání další změny územního plánu. Odpůrkyně nesouhlasí též s tvrzením navrhovatelů o nedostatečném přezkoumání jejich námitky, neboť má za to, že všechny námitky byly transparentně vypořádány. Žádá, aby byl návrh zamítnut.

9. Na vyjádření odpůrkyně zareagovali navrhovatelé obsáhlou replikou, ve které zpochybňují její argumenty a současně argumentačně rozvíjejí své návrhové body. K nezařazení dotčených pozemků do ploch pro bydlení argumentují srovnáním, kdy odpůrkyně počítá se zvýšením počtu obyvatel o 1 400 osob, zatímco oni zamýšleli vybudovat rodinné domy s maximální kapacitou 100 osob, což by podle nich situaci v obci tak výrazně neovlivnilo. Navrhovatelé byli v legitimním očekávání, protože odpůrkyně již v roce 2004 po jednání s právním předchůdcem navrhovatelů J. Č. souhlasila se zastavitelností dotčených pozemků a její zastupitelstvo souhlasilo s rozdělením pozemků. V roce 2011 odpůrkyně kvitovala návrh J. Č. z roku 2009 na zařazení dotčených pozemků do zastavitelných ploch. Ještě v roce 2016 odpůrkyně zastavitelnost dotčených pozemků nevyklučovala. Biokoridor podle navrhovatelů není veden účelně tak, aby propojoval významná biocentra a vytvářel síť biokoridorů. Navrhovatelé považují za absurdní zdůvodnění odpůrkyně, že trasa biokoridoru musela být posunuta kvůli oplocení.

III. Průběh jednání

10. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a shrnuli jejich podstatné body. Navrhovatelé kladli důraz zejména na neodůvodněnost přijaté regulace ve vztahu k ploše územní rezervy, poukazovali přitom na obsah odpůrcem doložené studie Ing. M. ze dne 3. 4. 2023, kde na obrázku na str. 4 lze vidět linii vysokotlakového potrubí vede severozápadním směrem, navzdory tomu však plocha územní rezervy ústí směrem k severovýchodu. Rovněž zpochybňovali konkrétnost vymezení biokoridoru, u něhož není zřejmé, pro jaké druhy živočichů by měl sloužit, a proč by měl vést právě přes dotčené pozemky. Odpůrkyně s touto argumentací nesouhlasila, neboť měla za to, že ve studii Ing. Myšky ze dne 3. 4. 2023 je toto vymezeno dostatečně.
11. Soud při jednání doplnil dokazování zápisem z jednání s J. Č. – právním předchůdcem navrhovatelů a) a c) – ze dne 11. 8. 2004, dále přípisem odpůrkyně ze dne, dopisem místostarosty odpůrkyně J. Č. ze dne 20. 6. 2011 a dopisem starosty odpůrkyně J. Č. a navrhovatelce b) ze dne 24. 3. 2016 (k poznatkům plynoucím z těchto důkazů viz odst. 39 níže). Dle navrhovatele z uvedené korespondence z let 2004 až 2016 plyne, že se odpůrkyně zavázala vést biokoridor po okrajích dotčených pozemků, a nikoliv skrz ně. Odpůrkyně oponovala, že z předmětné korespondence naopak vyplývá, že si nebyla jista, kudy přesně biokoridor bude vést a jaká bude přesně podoba přijaté regulace.

IV. Posouzení návrhu soudem

12. Soud ověřil, že návrh na zrušení části napadeného územního plánu byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobami k tomu oprávněnými (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.). V posuzované věci je zjevné, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 věty poslední stavebního zákona ve spojení s § 171 správního řádu. Mezi účastníky není sporu o tom, že navrhovatelé mohou být potenciálně dotčeni na svých vlastnických (resp. spoluvlastnických) právech k dotčeným pozemkům, neboť napadený územní plán reguluje možnost jejich využití, zejména na nich omezuje možnost výstavby (k tomu podrobněji viz níže odst. 24 tohoto rozsudku). Návrh je tedy přípustný.
13. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus vymezený ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. a spočívá v těchto pěti krocích: V přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý), v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí), v přezkumu obsahu opatření obecné povahy nebo jeho části z hlediska souladu se zákonem (krok čtvrtý) a v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (krok pátý). Tento přezkumný algoritmus se však uplatňuje pouze v rozsahu uplatněných návrhových bodů, jimiž je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.; srov. též rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014 - 66, odst. 32).
14. V nyní posuzované věci směřují návrhové body obsahově do třetího a pátého kroku shora popsaneho algoritmu, tj. do otázky dodržení zákonem stanoveného postupu při vydávání napadeného územního plánu (bod obsahující tvrzení o uvedení omyl při vymezování územní rezervy, viz odst. 4 tohoto rozsudku) a do otázky proporcionality (všechny ostatní návrhové body). Soud nepřehlídí, že v návrhu zaznívají i tvrzení poukazující na nezákonnost napadeného územního plánu, z hlediska obsahu však tato tvrzení nesměřují do otázky souladu přijaté regulace s hmotným právem ve smyslu čtvrtého kroku přezkumného algoritmu, nýbrž do jiných otázek (např. v bodě VII návrhu nadepsaná část „*nezákonnost rozhodnutí o námitce*“ obsahově brojí proti nedostatečnému poměření konkurujících si zájmů předestřených v uplatněné námitce, ve skutečnosti tedy směřuje do otázky proporcionality, nikoli zákonitosti). Soud proto napadený územní plán přezkoumal toliko v rozsahu třetího a pátého přezkumného algoritmu. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ke dni 15. 12. 2022.
15. Rovněž je třeba zdůraznit, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body (§ 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s.). V tomto směru je tedy možnost soudu zabývat se návrhovými body fixována na to, jak byly tyto body vymezeny v návrhu ze dne 24. 3. 2023. Soud se naopak nemohl zabývat návrhovými body, které byly poprvé uplatněny v pozdějších podáních navrhovatelů, ať již v replice či při ústním jednání, ledaže by šlo toliko o argumentační rozvíjení již uplatněných návrhových bodů.
16. Návrh není důvodný.

IV.a Proces přijímání územní rezervy

17. Podstata námitek brojících proti procesu přijímání napadeného územního plánu spočívá v tom, že při projednání návrhu grafické části napadeného územního plánu byl předložen hlavní výkres bez zakreslení územní rezervy, která byla zakreslena pouze na vedlejších výkresech.
18. Soud předesílá, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, odst. 24, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 52, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2019, č. j. 76 A 4/2019-47, odst. 25). Vždy musí být patrný vztah alespoň potenciální příčinné souvislosti mezi navrhovatelem namítaným pochybením a zásahem do jeho práv, jinak nemá smysl se takovou námitkou věcně zabývat (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS).
19. Nelze přehlédnout, že právě problematiku zařazení části dotčených pozemků pod režim územní rezervy navrhovatelé učinili předmětem svých námitek uplatněných v návaznosti na výsledek opakovaného veřejného projednání. V námitkách ze dne 30. 6. 2022 navrhovatelé vyjádřili svoji nespokojenost s tím, že část dotčených pozemků má být využita jako územní rezerva „*pro technickou infrastrukturu pro možnost realizace významné přeložky vrchního vedení 22 kV*“. Uvedli, že vymezení územní rezervy nepředpokládali a obávají se doby jejího trvání, která není v napadeném územním plánu určena. Soud konstatuje, že pokud navrhovatelé byli schopni problematiku zařazení do územní rezervy učinit předmětem svých námitek a takto konkrétně ji popsat, pak si zjevně museli být vědomi i toho, že daná problematika byla navržena k věcnému schválení a že zasahuje i na jejich pozemky, a to bez ohledu na to, zda byla zakreslena na tom či onom výkresu. Z tohoto hlediska tedy nedává příliš smysl argumentace navrhovatelů založená na tom, že spoléhali na údaje z hlavního výkresu a neměli důvod zpochybňovat jeho správnost či kontrolovat jeho soulad s výkresy vedlejšími. Není zřejmé, jak by se případné zakreslení návrhu územní rezervy na jiný než hlavní výkres samo o sobě mělo projevit na právech navrhovatelů vznášet námitky proti návrhu napadeného územního plánu či jinak uplatňovat svá práva v procesu jeho přijímání. Soud proto nenalézá žádnou příčinnou souvislost mezi navrhovatelem tvrzeným pochybením a mezi zásahem do jejich subjektivních práv spojených s procesem tvorby územního plánu.
20. Pro úplnost soud dodává, že právní úprava vyžaduje soulad textové a grafické části územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74). Všechny vedlejší výkresy i hlavní výkres tvoří ve svém souhrnu grafickou část napadeného územního plánu (viz přílohu 7, část I, odst. 4 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti), která jako taková musí korespondovat s jeho textovou částí, nezávisle na tom, který z výkresů danou problematiku znázorňuje (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28).
21. Soud dále konstatuje, že na konečné verzi hlavního výkresu, který je součástí grafické části napadeného územního plánu po jeho schválení, jsou plochy s územní rezervou jasně a viditelně zakresleny – jde o modrošedý pás s označením (TI). Na hlavním výkresu jsou rovněž zřetelně viditelné parcelní hranice i parcelní čísla pozemků, přes které zmiňovaný pás vede, přičemž je jasně viditelné i to, kterých z dotčených pozemků se toto týká. Navrhovatelé nejenže byli schopni toto identifikovat a označit konkrétní pozemky, jichž se to týká, ale zejména toto byli schopni – jak bylo vysvětleno výše – učinit předmětem svých

námitek navazujících na (druhé) opakované veřejné projednání. Nelze proto uvažovat o tom, že by schválená finální verze napadeného územního plánu neodpovídala jeho návrhu, a že by nebylo možno seznat, k jakým změnám docházelo v procesu jeho přijímání, což byla podstata procesních vad zjištěných ve věci řešené rozsudkem NSS *změna ZÚR Prahy*, jehož závěrů se navrhovatelé dovolávají. S ohledem na uvedené je předmětný návrhový bod nedůvodný.

IV.b Otázka proporcionality přijaté regulace

22. Všechny ostatní návrhové body shodně směřují do otázky, jak se odpůrkyně vypořádala s tím, že regulace přijatá napadeným územním plánem zčásti omezuje vlastnická práva navrhovatelů k dotčeným pozemkům.
23. Jak totiž plyne z regulativů ploch ZN a ZK, pro uvedené plochy je shodně jako nepřipustný způsob využití mj. stanoveno, že *„plochy jsou nevyužitelné funkcemi a nezastavitelné stavbami s výjimkou těch, které jsou uvedeny v hlavním přípustném využití“*. Stavbami uvedenými v přípustném využití jsou v případě ploch ZN toliko *„dopravní stavby pro údržbu plochy a obnovu zeleně, vozidlové cesty, cyklistické stezky, jezdecké stezky, pěší cesty, pokud nejsou vymezeny samostatnou funkční plochou, informační tabule, rozcestníky, turistické úkryty (stříšky) proti dešti, liniové stavby technické infrastruktury“*, v případě ploch ZK toliko *„cesty pro dosažení, údržbu a užívání plochy a obnovu zeleně, cyklistické stezky, jezdecké stezky, pěší komunikace a prostory, informační tabule, rozcestníky, liniové stavby technické infrastruktury“*. Umisťování jiných než právě vyjmenovaných stavebních záměrů je tedy v plochách ZN a ZK nepřipustné, tudíž na dotčených pozemcích není možné legálně vybudovat například stavbu rodinného domu, což se logicky projeví na jejich potencionální prodejnosti. V uvedeném rozsahu je tedy výkon vlastnického (resp. užívacího) práva k dotčeným pozemkům skutečně omezen.
24. Rozhodnutí o distribuci zátěže v určitém území je primárně otázkou politické diskrece zastupitelstva odpůrkyně, které tím realizuje své ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 8 Ústavy), i vlastnické právo navrhovatelů je však ústavně chráněno (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Proto je nezbytné, aby každé takové omezení bylo dostatečně odůvodněno, neboť jen tak lze zhodnotit, zda je přijaté řešení přiměřené (proporcionální) vůči omezení práv jiných osob. Omezení vlastnických či jiných práv v důsledku opatření obecné povahy je tedy přípustné, ovšem může k němu dojít pouze za podmínek, že se toto omezení opírá o zákonné důvody, a dále že je učiněno v nezbytně nutné míře a pokud možno nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení RS NSS *územní plán Vysoká nad Labem*, odst. 52).
25. V případě územních plánů však současně platí, že odůvodnění přiměřenosti přijatého řešení zpravidla bude možno provést jen na základě námitky či připomínky vznesené oprávněnou osobou v rámci procesu přijímání územního plánu. Pokud totiž oprávněná osoba otázku nepřiměřenosti přijatého řešení nevznesla již v této fázi, pak nemůže nevypořádání dané otázky úspěšně namítat v řízení před správním soudem, neboť správním soudům nepřisluší posuzovat přiměřenost přijatého řešení „v první linii“, ale mohou toliko posoudit, jak se s danou otázkou vypořádal správní orgán (odpůrce, popř. pořizovatel), který územní plán přijal (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, odst. 32, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59, odst. 25 až 27, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, odst. 14 až 16, nebo ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, odst. 18). Naopak, pokud by ze strany

správních orgány (odpůrce, popř. pořizovatele) důvody přiměřenosti zvoleného řešení nebyly zřejmé již z obsahu samotného územního plánu, byl by to důvod pro jeho zrušení, popř. pro zrušení jeho části.

26. Ve vztahu k nyní posuzované věci je tedy podstatné, zda navrhovatelé své výhrady proti omezení svých vlastnických práv učinili předmětem svých námitek proti návrhu napadeného územního plánu. V opačném případě by odpůrkyně neměla prostor se k otázce přiměřenosti dopadů jí přijímané regulace do práv navrhovatelů vyjádřit, a tudíž by ani soud neměl prostor k přezkumu jejích závěrů. Současně muselo jít o námitky včasné, tj. uplatněné nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání napadeného územního plánu (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona).
27. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona „[n]ámitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Námitky k prvkům náležejícím regulačnímu plánu mohou uplatnit i osoby uvedené v § 85 odst. 2“, a podle odst. 3 téhož ustanovení „[n]ejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřiblíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny“.
28. Jak plyne z obsahu dokumentace územního plánování, k veřejnému projednání návrhu napadeného územního plánu došlo dne 12. 5. 2021, v jeho rámci navrhovatelé uplatnili námitku, aby dotčené pozemky byly zařazeny do ploch pro bydlení, a nikoliv do ploch zemědělských, přičemž argumentovali nedostatečnou bonitou zemědělské půdy v dané lokalitě a společenskou krizí bydlení, přičemž zájem na jejím řešení převažuje nad zájmem ochrany půdního fondu. Navíc za lokalitou pozemků navrhovatelů se nacházejí další dvě lokality zástavby směrem k obci Statenice. Obsahově shodné námitky navrhovatelé doručili odpůrkyni písemně dne 18. 5. 2021. Posléze došlo dne 23. 6. 2022 k opakovanému veřejnému projednání návrhu napadeného územního plánu, jehož předmětem byla mj. doplněná územní rezerva a dále upravená trasa biokoridoru, jež zasahují část dotčených pozemků navrhovatelů. Navrhovatelé své námitky doručili odpůrkyni dne 30. 6. 2022. Předmětem těchto námitek navrhovatelů byl opět požadavek na zařazení dotčených pozemků do ploch pro bydlení, a nově nesouhlas, aby na části z nich byl zřízen biokoridor a územní rezerva. Prostřednictvím doplnění těchto námitek podáním ze dne 12. 9. 2022 navrhovatelé v návaznosti na osobní jednání s odpůrkyní považovali za vhodné obhájit včasnost svých námitek vůči územní rezervě. Stejně jako v nyní posuzovaném návrhu měli za to, že byli zákresem územní rezervy na jeden z vedlejších výkresů namísto na hlavní výkres uvedeni v omyl. Nemohli se tedy vůči územní rezervě bránit již v roce 2020 a její vymezení pro ně bylo překvapující.
29. V případě okruhu námitek uplatněných přímo v rámci veřejného projednání dne 12. 5. 2021 šlo dle soudu jednoznačně o námitky včasné. V případě okruhu námitek navazujících na opakované veřejné projednání lze za nepochybně včasné považovat námitky uplatněné dne 30. 6. 2022, jež byly učiněny poslední den lhůty 7 dnů (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Pokud jde o jejich doplnění ze dne 12. 9. 2022, soud jej po obsahové stránce hodnotí jako rozvinutí argumentační linky námitek ze dne 30. 6. 2022 s tím, že jádrem tohoto podání je snaha vysvětlit, proč proti územní rezervě navrhovatelé brojili až v návaznosti na opakované

veřejné projednání, nikoliv již v prvním kole námitek. Navrhovatelé tedy cestou těchto pozdějších podání žádné nové námitky fakticky nevznesli, ale toliko upřesnili námitky stávající. Ani mezi účastníky nyní není sporu, že odpůrkyně tuto námitku (včetně jejího doplnění) považovala za včasnou a k jejímu obsahu se vyjádřila v rozhodnutí o ní (obsaženém na str. 138 až 139 odůvodnění napadeného územního plánu). Jestliže se tedy odpůrkyně k daným námitkám – včetně navazujícího doplnění – věcně vyjádřila, není soud prvním, kdo činí úvahu o proporcionalitě přijatého řešení, a proto zde není překážka k tomu, aby tuto úvahu přezkoumal (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2019, č. j. 43 A 169/2018 – 63, odst. 29).

30. Soud tedy přistoupil k posouzení toho, zda odpůrkyně první i druhý okruh námitek navrhovatelů řádně vypořádala, a zda jí přijaté řešení je z hlediska případného omezení práv navrhovatelů proporcionální:

Nezařazení pozemků navrhovatelů do zastavitelných ploch pro bydlení

31. Nesouhlas se zařazením dotčených pozemků do ploch ZN a ZK namísto požadovaných ploch pro bydlení byl hlavním předmětem prvního okruhu námitek navrhovatelů navazujících již na první veřejné projednání.
32. Tento okruh námitek odpůrkyně zamítla s odůvodněním, že při vymezování zastavěného území zastavitelných ploch vycházela z předchozího územního plánu, jehož dosud plně nevyužitý rozsah zastavitelných považovala za dostačující. Zdůraznila, že již stávající množství zastavitelných ploch předpokládá jeho intenzivní využívání. Brala v potaz otázku zajištění veřejné infrastruktury a soudržnosti obyvatel tak, aby další rozvoj obce nevedl k nepřiměřenému nárůstu obyvatel na úkor kvality života budoucích generací a naopak odpovídal velikosti a charakteru sídla. Za této situace zdůraznila význam ochrany nezastavitelného území a nezastavitelných pozemků.
33. Soud toto vypořádání považuje za dostatečně srozumitelné a přezkoumatelné zdůvodnění, proč navrhovatelům nebylo vyhověno v požadavku na dotčených pozemcích vymezit plochy pro bydlení, v nichž by navrhovatelé mohli realizovat svůj záměr vybudovat investiční rodinné domy. Není přitom vadou, že se vysvětlení všech skutečností podstatných pro zodpovězení zamítaných otázek nenalézá pouze na jednom místě (tj. pouze v části rozhodnutí o námitkách na str. 124 až 125 odůvodnění textové části), nýbrž je dovoditelné i z jiných částí napadeného územního plánu. V této souvislosti je třeba připomenout, že „*odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena*“ (viz rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, odst. 30). Skutečnost, že navrhovatelé s vypořádáním svých námitek nesouhlasí a polemizují s ním, neznamená, že šlo o vypořádání nedostatečné.
34. Soud považuje vypořádání ze strany odpůrkyně rovněž za dostatečné z hlediska vymezení konkurujících si veřejných zájmů včetně vysvětlení, který z nich byl z hlediska rozvoje území upřednostněn. Odpůrkyně se opřela o § 18 stavebního zákona, vytyčila si legitimní cíl v podobě udržitelného nárůstu obyvatel a nerozšiřování zastavitelného území nad rámec ploch předpokládaných v předchozím územním plánu, které primárně převzala a mezi něž dotčené pozemky dosud nepatřily. Tímto zcela konzistentně navázala na základní proklamaci v obecné části napadeného územního plánu, kde je kladen důraz na snahu zamezit nadměrnému nevhodnému rozšiřování zástavby mimo zastavěné území, a za tímto

účelem se pro dostavbu a kapacitně přiměřenou přestavbu potvrzují již připuštěné zastavitelné plochy a vyčleňují plochy uvnitř sídla ve velmi malém rozsahu směřujícím převážně k dosažení ucelenosti tvaru sídla a k zaplnění dosud nezastavených proluk (str. 23 odůvodnění napadeného územního plánu). Tato proklamace se logicky odráží i v jiných částech napadeného územního plánu, v nichž je rovněž kladen důraz na směřování k účelnému, důvodnému, avšak ne kapacitně nadměrnému využití zastavěného území, a proto již není územní rozvoj navrhován v tak velkém rozsahu jako v minulosti. Dosavadní zastavěné území odpůrkyně koriguje a doplňuje do návazných, prostorově ucelených a urbanisticky logických tvarů, tedy obvykle jde o doplnění okrajů plynulou úpravou hranic ploch nebo o zástavbu proluk dosavadního územního plánu. Za pozornost stojí zejména část vztahující se k lokalitě Svatý Jan, která východně sousedí s dotčenými pozemky navrhovatelů a ve vztahu k níž odpůrkyně uvedla, že v ní „byly v minulosti realizovány záměry, které jsou s ohledem na soudobé požadavky kompozice a estetiky sídel a krajiny nepřijatelné (umístění zemědělského areálu ve vyvýšené poloze nad sídlem, rozsah lokality Svatý Jan včetně situování převyšujících a hmotově výrazných bytových domů v této lokalitě); v těchto případech je v návrhu Územního plánu Únětice hledáno řešení, jak pokud možno do budoucna alespoň snížit dopad těchto realizovaných staveb na rozumný a komplexní rozvoj sídla a na kvalitu jeho vjemu i vzhledu krajiny (přestavba a zmenšení rozsahu areálu, doplnění vyšší dřevinné zeleně, doplnění zeleně v krajině rozsáhlých polností scelených v době socialistického hospodaření). Výsledkem prověření dopadu všech ploch navržených k zástavbě dosud užívaným územním plánem, jeho změnami i novými žádostmi obyvatel na velikost a tvar sídel, veřejné vybavení, životní prostředí a krajinu je tento návrh nového Územního plánu Únětice. Nad rozsah zastavitelných ploch stanovených Územním plánem sídelního útvaru obce Únětice z roku 1994 a jeho změn je zastavitelných ploch navrženo minimum, a to s některými výjimkami většinou jako korekce tvaru zastavěného území obce, nebo pro doplnění veřejné infrastruktury“ (str. 107 odůvodnění napadeného územního plánu). Tímto jsou dle soudu dostatečně objasněny důvody, pro které chce obec do budoucna výrazněji korigovat možnosti nové výstavby na svém území, a stejně tak je zřejmé, proč se obec tomuto zájmu na korekci budoucí zastavitelnosti dala přednost před konkurujícím zájmem navrhovatelů na to, aby jimi vlastněné pozemky byla zařazena do ploch pro bydlení. V takovém přístupu rozhodně nelze spatřovat žádné prvky svévole.

35. K argumentu navrhovatelů, že jejich záměr budoucího zastavění dotčených pozemků rodinnými domy by znamenal nárůst maximálně o 100 nových obyvatel, což nemůže výrazně ovlivnit urbanistickou a demografickou situaci v obci za situace předpokládaného zvýšení počtu obyvatel o dalších 1 400 osob, soud předně podotýká, že projednání této otázky je na hraně přípustnosti. Jak již bylo uvedeno výše, návrh na zrušení opatření obecné povahy nelze v průběhu řízení rozšiřovat o další návrhové body (§ 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s.), přičemž otázka zmiňovaného nárůstu v počtu obyvatel v návrhu ze dne 24. 3. 2023 explicitně nezazněla, poprvé byla rozvedena až v replice ze dne 27. 4. 2023 reagující na vyjádření odpůrkyně. Nicméně i pokud soud bude vycházet z úvahy, že nejde o nový návrhový bod, ale toliko o argumentační rozvinutí návrhového bodu týkajícího se namítaného nedostatečného odůvodnění přijaté regulace, pak této argumentaci nemůže přisvědčit. Je sice pravdou, že odpůrkyně skutečně vycházela z výpočtu předpokládaného demografického nárůstu, v němž figuroval počet 1 400 obyvatel, čímž ovšem nebylo myšleno, že se počet obyvatel skutečně zvýší o 1 400 (jak se patrně domnívají navrhovatelé), nýbrž že výhledově je možno reálně očekávat navýšení počtu obyvatel až o 1 400. Konkrétně se uvádí, že „[p]očet stávajících obyvatel k roku 2020 byl 804 stávajících obyvatel, návrh

obsahoval přírůstek cca 235 obyvatel ve 47 nesporných RD dle současné povolené parcelace + cca 35 obyvatel v dalších 7 RD = cca 1074, tj. orientačně do 1100 obyvatel. Území centra: maximum dle regulativů doplněných do textu návrhu Územního plánu a k tomu provedených výpočtů: cca 180 bytů pro cca 450 obyvatel. Celkem tedy výhledové maximum do 1550 obyvatel. Na výpočtový orientační stav výhledového maxima 1550 obyvatel po naplnění všech ploch, a pravděpodobný reálný stav 1200 až 1400 obyvatel ve výsledném výhledovém stavu tyto úpravy však již neměly významný dopad. Celkem v území výhledový maximální předpokládaný stav: $1100 + 450 = 1550$ obyvatel za předpokladu vstupních hodnot počtu bytů v RD a počtu obyvatel na byt (1 RD Ø 2 byty, 1 byt Ø 2,5 obyvatel, max. 2 nadzemní podlaží a podkrovní), a při maximu zatížení území dle regulativů Územního plánu Únětice. Tedy možný výhledový naplněný stav ploch územního plánu za předpokladu regulace dle územního plánu: odhadem cca do 1400 obyvatel. Tento stav by měl být cílový, obec by se neměla již více rozrůstat do krajiny“ (viz str. 46 odůvodnění napadeného územního plánu). Odpůrkyně tedy z výchozího počtu cca 800 obyvatel počítá s rozšířením na maximální počet 1 400, resp. 1 550 obyvatel. Současně vysvětlila, že dotčené pozemky nezařadila do zastavitelných ploch nejen proto, že nechce území ani počet obyvatel významně rozšiřovat nad rámec historicky velkoryse vymezených zastavitelných ploch, ale také proto, že považuje za podstatnou územní distribuci těchto přírůstků. Je zřejmé, že k přijatelnému předpokládanému nárůstu nechce využít pozemky na okraji sídla, tedy ani dotčené pozemky, jejichž zastavění by podle odpůrkyně vedlo k esteticky i krajině nevhodné expanzi lokality Svatý Jan (srov. citaci v odst. 34 výše). Odpůrkyně rovněž vysvětlila, proč se chce raději zaměřit na problematiku občanské vybavenosti (školy, zdravotní a sociální služby), v níž by rovněž musela počítat s další stovkou obyvatel v důsledku zastavění dotčených pozemků. Tyto cíle soud považuje za zcela legitimní a řádně odůvodněné. Zcela přitom dává smysl, proč do těchto cílů nezapadá požadavek navrhovatelů na zastavitelnost dotčených pozemků, s nimiž je spojen záměr na výstavbu rodinných domů.

36. Navrhovatelé se přitom mýlí, domnívají-li se, že by se zájem obce na samosprávu měl projevovat efektivním rozvojem území za účelem podpory bydlení. Toto je pouze jejich subjektivní přání, které však nemá oporu v právní úpravě. Argumentují-li navrhovatelé krizí bydlení, pak soud připouští, že jde jistě o palčivý společenský problém současnosti, to však samo o sobě nezakládá povinnost obcím, aby se zrovna na tento problém zaměřovaly při úvaze o budoucím směřování rozvoji vlastního území na úkor problémů jiných. Odpůrkyně tedy rozhodně nebyla povinna koncipovat rozvoj vlastního území navrhovateli vytouženým směrem. Naopak zde měla prostor realizovat právo na vlastní samosprávu, při jehož výkonu byla limitována buďto zákonem, nebo v případě kolize se soukromým právem jiné osoby kritériem proporcionality (viz odst. 24 výše a tam odkazované usnesení RS NSS *územní plán Vysoká nad Labem*). Jak bylo podrobněji vysvětleno výše, dle soudu je zde kritérium proporcionality dodrženo, neboť z obsahu napadeného územního plánu je přesvědčivě dovoditelné, proč byl zájem obce (odpůrkyně) na omezení výstavby a zachování nezastavěné krajiny upřednostněn před zájmem soukromých osob (navrhovatelů) na vymezení zastavitelných ploch, resp. ploch pro bydlení.
37. K argumentu navrhovatelů, že dotčené pozemky jsou vhodné pro výstavbu a nejsou zemědělsky využitelné, soud uvádí, že napadený územní plán na dotčených pozemcích nepředpokládá zemědělské využití, a už vůbec jej nevyžaduje. V plochách ZK počítá s hlavním využitím pro porosty charakteru lesních dřevin a v plochách ZN s trvalými přirozeně rostoucími lučními a travními porosty, „které nejsou určeny primárně k zemědělské

rostlinné produkci“ (viz str. 35 až 36 napadeného územního plánu a charakteristiku regulativu shrnutou v odst. 24 tohoto rozsudku).

38. Argumentují-li navrhovatelé odlišným vymezením obdobných sousedních pozemků, pak zjevně přehlíží, že část těchto sousedních pozemků je regulovaná naprosto shodně jako dotčené pozemky a patří do ploch ZN, rovněž je zasahuje územní rezerva. Další část sousedních pozemků zařazených do ploch ZN je vyčleněna jako územní rezerva pro plochy občanského vybavení – veřejné infrastruktury/služby veřejnosti (OV). Konkrétně v ploše R1 napadený územní plán přepokládá do budoucna vhodné místo pro umístění základní školy (str. 47 nebo 116 odůvodnění napadeného územního plánu). Ani vlastníci sousedních pozemků proto nebudou moci realizovat výstavbu pro bydlení, tedy v tomto rozsahu nejsou omezeni o nic méně než navrhovatelé. Tuto územní rezervu odpůrkyně zvolila tak, aby doplňovala tvar sídla při západním okraji obce (str. 10 napadeného územního plánu). Soud toto zdůvodnění považuje za dostačující a souladnou s již zmíněnou snahou odpůrkyně zaměřit se v budoucnu na řešení kapacit veřejné infrastruktury a doplňovat smysluplně proluky v zastavěném území. S ohledem na uvedené nelze zařazení dotčených pozemků do ploch ZN či ZK považovat ani za diskriminační.
39. K požadavku navrhovatelů na legitimní očekávání na zařazení dotčených pozemků do zastavitelných ploch soud předně konstatuje, že tuto otázku navrhovatelé otevřeli poprvé až v replice ze dne 27. 4. 2023. Současně tuto problematiku nelze provázat s žádným z návrhových bodů uplatněných v návrhu ze dne 24. 3. 2023. Nejedná se tedy o včasné uplatněný návrhový bod (§ 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s.). Zcela nad rámec jako *obiter dictum* soud nicméně uvádí, že k důkazu provedené listiny zachycující korespondenci z období 2004 až 2016 neprokazují žádnou skutečnost, ze které by bylo možno dovodit navrhovateli zmiňovaný druh legitimního očekávání. Tento druh legitimního očekávání nelze založit na skutečnosti, že odpůrkyně v roce 2004 souhlasila s rozdělením pozemků (viz zápis z jednání provedený ze dne 11. 8. 2004), neboť tímto souhlasem nijak nepředjíkala, že do budoucna půjde o pozemky zastavitelné. Pravdou je, že ani v roce 2011 nevykloučila zájem zařadit pozemky do zastavitelných ploch (viz dopis ze dne 20. 6. 2011), nicméně toto sdělení nelze považovat za žádný závazný příslib. Naproti tomu v dopise ze dne 24. 3. 2016 odpůrkyně jasně deklarovala, že nemůže obdobnému návrhu vyhovět, protože rozšiřování ploch k zástavbě neplánuje; dosavadní plochy mají přednost a ani zadání nového (nynějšího) územního plánu s rozšiřováním ploch pro zástavbu nepočítá. Nelze proto přisvědčit navrhovatelům, že by z jejich předchozího jednání s odpůrkyní měl vzejít nějaký příslib konkrétní podoby budoucí regulace. Nicméně i kdyby snad takový příslib ze strany odpůrkyně zazněl, pak by jej sotva bylo možno považovat za závazný, jestliže by byl učiněn v rámci komunikace s tehdejší starostou či místostarostou, kteří nejsou orgánem obce oprávněným samostatně rozhodnout o tom, v jaké podobě a zda vůbec bude územní plán schválen, neboť k tomu je příslušné pouze zastupitelstvo obce (viz § 54 odst. 2 stavebního zákona).

Rozsah námitek navazujících na opakovaném veřejném projednání

40. Ani druhému okruhu námitek navrhovatelů po opakovaném veřejném projednání ze dne 30. 6. 2022 a ze dne 12. 9. 2022, odpůrkyně rovněž nevyhověla (viz zejm. str. 138 až 139 odůvodnění textové části napadeného územního plánu).
41. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že koná-li se v procesu přijímání územního plánu opakované veřejné projednání dle podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, neprojednává se

znovu celý návrh, ale jen ty části, které byly v mezidobí podstatně upraveny tak, aby i tyto části byly projednány efektivně za současného zachování práv dotčených osob. K úspěchu tedy mohou vést jen ty námitky, jimiž účastníci diskuse o provedených změnách reagují na tyto změny. Pokud dotčené osoby setrvávají na svých dříve uplatněných stanoviscích a opakuje je, nelze pořizovateli, resp. odpůrci územního plánu vyčítat, že se jimi blíže nezabýval (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 - 44, odst. 31 až 35).

42. V nyní posuzované věci se od prvního veřejného projednání se přitom nic nezměnilo na tom, že dotčené pozemky byly zařazeny do ploch ZN či ZK, proto byla zcela bezpředmětná část námitek, jež byla argumentačně založená na nesouhlasu, že dotčené pozemky byly zařazeny do ploch ZN nebo ZK namísto do ploch pro bydlení. K těmto opakovaným námitkám nebyla odpůrkyně povinna provádět hlubší vypořádání, tudíž zde lze plně odkázat na způsob vypořádání předchozích námitek ze dne 18. 5. 2021 navazujících na první veřejné projednání (viz shora odst. 34 až 39 tohoto rozsudku).
43. V úvahu tedy připadalo pouze vypořádání námitek brojících proti zřízení biokoridoru a územní rezervy.

Územní rezerva

44. Vůči územní rezervě navrhovatelé věcně namítli, že její vymezení nepředpokládali, nemohou předjímat dobu jejího trvání a nepřesahuje podle nich veřejný zájem na využití dotčených pozemků k výstavbě.
45. Odpůrkyně v rozhodnutí o této námitce navrhovatelů popsala, že trasa územní rezervy byla doplněna po veřejném projednání v souvislosti s trasou přeložky energetického vedení doplněnou po (prvním) veřejném projednání. Kvůli nutnosti dalšího prověření byla zvolena územní rezerva. Tuto volbu odpůrkyně označila za nejméně kolizní způsob řešení, neboť musela vzít v potaz stávající vedení plynovodu a jeho ochranného pásma, technické požadavky na uvažované energetické vedení a jeho ochranného pásma, a též trasování biokoridoru.
46. Soud toto vypořádání považuje za dostačující, neboť je z ní dostatečně patrné, proč byla v řešeném území zvolena územní rezerva a proč došlo k posunu její trasy tak, že zasahuje i dotčené pozemky. Těžko si představit hlubší odůvodnění za situace, kdy navrhovatelé formulovali předmětnou námitku spíše jako všeobecný nesoulad s tím, co oni sami považují za vhodné a jim vyhovující řešení, aniž by však přdestřeli nějakou alternativu. Ostatně ani v řízení před soudem navrhovatelé netvrdili, proč s tímto řešením nesouhlasí a jak zasahuje do jejich práv, vyjma všeobecně proklamovaného nesouhlasu s tímto funkčním vymezením.
47. Argumentoval-li zástupce navrhovatelů při soudním jednání dne 27. 7. 2023 tím, že není zřejmé, proč koridor územní rezervy vede severovýchodně skrz dotčené pozemky a proč nerespektuje stávající směr vedení vysokotlakého plynovodu (VTL) ve směru severozápadním, pak soud konstatuje, že účelem pořízení územního plánu není kopírovat dosavadní způsob využívání území, nýbrž stanovit možnost jeho vymezení do budoucna. Přestože jedním z důležitých principů územního plánování je princip kontinuity (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, bod 41, nebo ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133), tak to neznámá, že by nový územní plán musel kompletně přebírat všechny návrhové plochy podle územního plánu dřívějšího a zakonzervovat existující stav. Nesoulad mezi původní a novou regulací územním plánem je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace, a to tím spíše, je-li přijímán územní plán nový. I

zde platí, že je podstatné, aby revize původního stavu nebyla pro svévolně, tedy bez přiměřených důvodů. Jak ovšem bylo uvedeno v předchozím odstavci, z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, že přijatá podoba trasy koridoru územní rezervy se odvíjí od dílčí změny trasy (tj. přeložky) energetického vedení, kdy bylo nutno zohlednit mj. i respektování ochranného pásma navrhovatelé zmiňované trasy VTL. Dle soudu se tímto dává dostatečná odpověď na otázku, proč územní rezerva přesně nekopíruje trasu VTL. Opět je nutno zdůraznit, že si lze těžko představit hlubší odůvodnění v situaci, kdy navrhovatelé po opakovaném veřejném projednání ve svých námitkách ze dne 30. 6. 2022 (včetně doplnění ze dne 12. 9. 2022) vyslovovali spíše jen všeobecný nesouhlas s územní rezervou, aniž by sami sdělili bližší požadavky na směřování trasy jejího koridoru.

Biokoridor

48. Vůči biokoridoru navrhovatelé namítali, že nesleduje svůj účel a že jeho přínos není nijak zdůvodněn, a ani není určeno, pro jakou faunu či floru by měl sloužit.
49. K tomu odpůrkyně uvedla, že biokoridor byl původně veden souběžně s pozemkem parc. č. XO ve vlastnictví navrhovatelů, ale jeho trasa byla upravena po změně vedení uvažované trasy přeložky energetického vedení z podobných důvodů, pro které byla zvolena územní rezerva a její trasa. Výsledné řešení zajistí, aby nedocházelo k fragmentaci krajiny a byla zajištěna vazba na navazující prvky ÚSES.
50. Soud konstatuje, že samotný způsob vypořádání námítky brojící proti vedení biokoridoru je poměrně stručný, nicméně ani zde nelze opomíjet, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je třeba vnímat v souvislostech napadeného územního plánu jako celku (viz výše odst. 33 a tam odkazovaný rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, odst. 30). Jak je přitom patrné z grafické části napadeného územního plánu, předmětný biokoridor vede z prostoru lokálního biocentra *LC 19 Horní únětické rybníky*, na kterou navazuje z východní i západní části regionální biokoridor *RK 1137 Únětický háj-údolí Vltavy* (srov. též str. 90 až 91 textové části napadeného územního plánu). Biokoridor byl jako prvek ÚSES zmapován a evidován od roku 1993, resp. 1997 v databázi Okresního generelu ÚSES (str. 94 odůvodnění napadeného územního plánu). Z grafické části napadeného územního plánu, konkrétně z výkresu koncepce uspořádání krajiny zachycujícího plochy ÚSES, dále vyplývá, že biokoridor propojuje lokální biocentrum *LC Sady u Úholiček* na území obce Úholičky a lokální biocentrum *LC 19 Horní únětické rybníky*, které navazuje na regionální biokoridor *RBK 1137 Únětický háj-Údolí Vltavy*. Jak dále plyne z obsahu spisové dokumentace, k návrhu projednanému v opakovaném veřejném projednání uplatnil Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí stanovisko ze dne 27. 6. 2022, č. j. MUCE 100534/2022 OZP/Bo (dále jen „stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 27. 6. 2022“), a to s konkrétními požadavky vůči odpůrkyni na šíři a plochu biokoridoru.
51. S ohledem na uvedené má soud za to, že z obsahu napadeného územního plánu je dostatečně zřejmé, na základě čeho odpůrkyně vymezila trasu biokoridoru. Navrhovatelé se mýlí, jestliže tvrdí, že biokoridor vede „odnikud nikam“ a že nepropojuje konkrétní prvky ÚSES. Takové tvrzení je v přímém rozporu s obsahem napadeného územního plánu, zejména s jeho grafickou částí, ze které je naopak propojování konkrétních prvků ÚSES velmi zřetelné. Nelze ani říci, že by odpůrkyně vedení biokoridoru s nikým nekoordinovala, protože se evidentně řídila historickým mapováním prvků ÚSES, dále požadavky stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 27. 6. 2022 a konečně zohlednila i propojení lokálních biocenter ve svém území a v území sousední obce. Toto propojení se soudu jeví logické, protože vede

mimo zastavěné území v místě, kde odpůrkyně zamýšlí obnovit zeleň v plochách ZN a ZK. Z tabulky na str. 94 odůvodnění napadeného územního plánu, která popisuje historické mapování biokoridoru, je také zřejmý návrh opatření a výskyt fauny a flory, tedy přesně to, co navrhovatelé postrádali. Pokud však navrhovatelé měli na mysli přesné jmenovité vymezení jednotlivých druhů rostlin či živočichů, jimž má být v rámci trasy biokoridoru poskytována ochrana, pak soud konstatuje, že toto by již přesahovalo přípustnou míru podrobnosti územního plánu ve smyslu § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona (spíše by šlo o požadavek eventuálně navazujících správních řízení, např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

52. Měli-li navrhovatelé za to, že si odpůrkyně neobstarala odborné stanovisko k možnému přínosu biokoridoru, pak lze předně poukázat na stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 27. 6. 2022, které lze nepochybně za odborný podklad tohoto druhu považovat. Nadto z právní úpravy (viz zejm. § 2 až § 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů) neplyne výslovný požadavek prokazování konkrétní přínosnosti biokoridoru pro rozvoj území, toto je pouze subjektivní představa navrhovatelů. Naopak, vymezení biokoridoru – stejně jako jakéhokoli jiného prvku směřujícího k ochraně přírody a krajiny – v tomto případě spíše koresponduje s úkolem územního plánování vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak [srov. § 19 odst. 1 písm. n) stavebního zákona rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2020, č. j. 7 As 363/2019-67, odst. 72].
53. Pokud je o argument navrhovatelů, že vymezení biokoridoru bylo navrženo až v pokročilé fázi procesu přijímání napadeného územního plánu a nikoli již v jeho prvotních fázích, pak soud konstatuje, že z žádného právního předpisu nevyplývá, v jaké nejzazší fázi smí být tento typ regulace přijat. Požadavek na přijetí již v prvotních fázích je tedy opět pouze subjektivní představou navrhovatelů, nikoli zákonným požadavkem. Navrhovatelé se navíc mohli vyjádřit již v procesu přijímání napadeného územního plánu při opakovaném veřejném projednání, jehož předmětem byl i návrh biokoridoru. To také učinili, do jejich procesních práv tak pozdějším včleněním biokoridoru nemohlo být zasazeno. Soud připomíná, že důvodem ke zrušení napadeného územního plánu nemohou být procesní pochybení, která navrhovatele nezbavila reálné participace v procesu jeho vydání (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, odst. 39).

IV.c Použitelnost studie Ing. Myšky

54. Soud neprovedl důkaz studií Ing. M. ze dne 3. 4. 2023, který odpůrkyně předložila za účelem dodatečného zdůvodnění napadeného územního plánu po jeho schválení. Jak bylo ze strany soudu několikrát zdůrazněno v průběhu ústního jednání dne 27. 7. 2023, soud je zákonnou úpravou (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) vázán k tomu, aby vycházel z právního i skutkového stavu ke dni vydání napadeného územního plánu (tj. ke dni 15. 12. 2022), na jehož přezkumu nemohl nic změnit důkaz vytvořený až v reakci na zahájení soudního řízení o návrhu na zrušení napadeného územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, odst. 38 až 41). Tím není řečeno, že by v řízení o přezkumu opatření obecné povahy bylo paušálně vyloučeno provedení důkazu listinami vyhotovenými až po účinnosti napadeného opatření obecné povahy, nicméně takové důkazy by měly směřovat primárně k prokázání skutečností, jež byly relevantní v době vydání napadeného územního plánu, neboť právě k tomuto okamžiku je dle dikce § 101b odst. 3 s. ř. s. soudní přezkum fixován. Z tohoto hlediska však studie Ing. M. nepřináší nic zásadního,

ostatně ani nebyla navržena k prokázání či objasnění konkrétní skutkové okolnosti, jež by zde byla již v době pořizování napadeného územního plánu. Z vyjádření odpůrkyně je naopak zřejmé, že se prostřednictvím studie Ing. M. snaží *ex post* nalézt důvody, proč lze regulaci plynoucí z napadeného územního plánu považovat za proporcionální. To však není možné, neboť tyto důvody již musí být obsaženy v napadeném územním plánu (srov. odst. 25 výše), v opačném případě by nemohlo být vůbec uvažováno o proporcionalitě přijatého řešení. Jinak řečeno, vše, co odpůrkyně považovala za podstatné, mělo zaznít v odůvodnění napadeného územního plánu, ať už přímo v rozhodnutí o příslušných námitkách, nebo v jiných relevantních částech jeho odůvodnění. Jak ovšem bylo podrobně vyloženo v předchozích odstavcích, soudy tyto důvody v napadeném územním plánu nalezl.

V. Závěr a náklady řízení

55. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení části napadeného územního plánu je nedůvodný, proto jej podle § 101a odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl (výrok I.)
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. (výrok II.). Navrhovatelé neměli ve věci úspěch, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí (888 evidovaných obyvatel), která disponuje výkonem přenesené působnosti toliko v základním rozsahu, neboť výkon obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro ni vykonává město Černošice (srov. § 1 odst. 5 zákona č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu). Nelze proto předpokládat, že by samostatně disponovala dostatečným personálním aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánu ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně, její náklady vynaložené na právní zastoupení je tak třeba podkládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, odst. 29). Soud tudíž odpůrkyni přiznal jejich náhradu.
57. Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil tři úkony právní služby po 3 100 Kč (zaprvé převzetí a přípravu zastoupení, zadruhé sepsání vyjádření k návrhu, zatřetí účast na jednání před soudem nepřesahujícím dvě hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), tj. 9 300 Kč. Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupce odpůrkyně ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý z těchto úkonů, tj. 900 Kč. Protože zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů též náhrada této daně ve výši 2 142 Kč, kterou je zástupce odpůrkyně povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). + náhrada za promeškaný čas a náhrada cestovních výdajů Účelně vynaložené náklady odpůrkyně v tomto řízení činí 12 342 Kč. Protože navrhovatelé v soudním řízení správním netvoří tzv. nerozlučné společenství ve smyslu § 91 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), ale činí úkony každý sám za sebe (viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 431/2019-53, odst. 28, nebo usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81), soud každému z nich uložil povinnost zaplatit odpůrkyni třetinu z vypočtené částky náhrady nákladů, tedy 4 114 Kč. Každý z navrhovatelů je povinen tuto částku zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce odpůrkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř. užitého na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 27. července 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu