



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatele: **Římskokatolická farnost – děkanství Mnichovo Hradiště**

IČO: 42717159

sídlem 1. máje 232, Mnichovo Hradiště

zastoupeno advokátkou JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D.

sídlem Vodičkova 791/41, Nové Město, Praha 1

proti

odpůrci:

Město Mnichovo Hradiště

sídlem Masarykovo náměstí 1, Mnichovo Hradiště

zastoupeno advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 567/33, Brno-město, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územního plánu Mnichovo Hradiště schváleného usnesením zastupitelstva města Mnichovo Hradiště č. 44/2022 ze dne 2. 5. 2022

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územní plán Mnichovo Hradiště, schválený usnesením zastupitelstva města Mnichovo Hradiště č. 44/2022 ze dne 2. 5. 2022, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v textové části:

a) v níž byla v kapitole f), podkapitole f.2 stanovena podmínka prostorového uspořádání v plochách výroby a skladování (Výroba a skladování – lehký průmysl), která zní: „*Plocha VL82b musí být přístupná z komunikace DSo79 z DSK2, plocha VL82a bude realizována s napojením komunikace DSo82 z DSK1, příp. s propojením, stejně jako u plochy VL82b, na komunikaci DSo79 z DSK2.*“ a

b) v níž byla v kapitole l), tabulce č. 18, oddílu „Vymezení ploch/lokalit a další podmínky řešení“ uložena podmínka pořízení územní studie pro lokalitu ÚS7, která zní: „*vč. obslužných komunikací DSo79 s napojením na DSK2 a DSo82 s napojením na DSK1,*“ a „*(podmínka pro výstavbu je připojení pomocí DSo79 na DSK2)*“ a

c) v níž byla v kapitole c), podkapitole c.2, tabulce č. 4 pro plochy Výroby a skladování – lehký průmysl (VL) pro plochy VL82a a VL82b stanovena podmínka pro rozhodování, která zní: „*Výstavba podmíněna realizací obslužných komunikací DSo79, DSK2, příp. DSo82, DSK1.*“

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 24. 4. 2023, domáhá zrušení následujících částí v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“) ve vztahu k pozemkům parc. č. 2661/6, parc. č. 2656/9, parc. č. 2658/49, parc. č. 2656/11, parc. č. 2656/2, parc. č. 2661/18 (patrně myšleno parc. č. 2661/8 – pozn. soudu), parc. č. 2656/14, parc. č. 2658/1, parc. č. 2656/16, parc. č. 2658/65, parc. č. 2658/61, parc. č. 2681/11, parc. č. 2658/3, parc. č. 2658/56 a parc. č. 2658/54 v katastrálním území a obci Mnichovo Hradiště (dále jen „dotčené pozemky“; všechny dále v rozsudku uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území):

- v kapitole f [„*Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převládajícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v §18 odst. 5 stavebního zákona), popř. stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (např. výškové regulace zástavby, charakteru zástavby a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)*“], podkapitole f.2 [„*Vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, podmínky pro jejich využití a podmínky prostorového uspořádání*“] v části „**PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ**“ týkající se **ploch VL** (výroba a skladování – lehký průmysl)

podmínek prostorového uspořádání:

- „*Nová zástavba rozvojové plochy VL82b bude řešena do max. výšky 12,5 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů, atp.). U plochy VL82a bude výška objektů max. 10m a u VD79c max. 9,5 m.*
- *Plochy jsou vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a musí být z nich přístupné. Plocha VL82b musí být přístupná z komunikace DSo79 z DSK2, plocha VL82a bude realizována s napojením komunikace DSo82 z DSK1, příp. s propojením, stejně jako u plochy VL82b, na komunikaci DSo79 z DSK2.*
- *Směrem k plochám bydlení, občanského vybavení bude součástí plochy výroby pás ochranné a izolační zeleně.*
- *Koeficient zeleně bude dle ZUR SK, tj. 40% zeleně.“* (v návrhu petit č. I);

a **regulativu podmíněně přípustného využití:** „*Skládování a logistika bez vazby na výrobní činnost v ploše je přípustná pouze na 30 % ze zastavitelné části všech ploch*“ (v návrhu petit č. III);

- v kapitole I („Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti“) podmínky **pořízení územní studie pro lokalitu ÚS7** (v návrhu petit č. IV).

Ve vztahu k pozemkům parc. č. 2658/1, parc. č. 2658/3, parc. č. 2658/61, parc. č. 2681/11, parc. č. 2658/65 a parc. č. 2658/56 se navrhovatel domáhá zrušení **podmínky prostorového uspořádání** v kapitole f, podkapitole f.2, části „**PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ**“ stanovené **pro plochy VD** (Výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba) „**Zástavba v lokalitě VD79 a,b,c bude řešena do max. výšky 9,5 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů, atp.)**“ (v návrhu petit č. II).

Obsah návrhu

2. Navrhovatel jako výlučný vlastník dotčených pozemků zapsaných na LV 983 namítá, že rozhodnutí o námitkách, které podal dne 19. 12. 2018 a dne 24. 9. 2021, nesplňují požadavky judikatury a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“). Odpůrce zejména neuvedl, z jakých podkladů ve svých úvahách vycházel, když pouze obecně odkázal na kreativitu a politické rozhodování. Rozhodnutí jsou také vnitřně rozporná, nesprávná a nepřezkoumatelná. Odpůrce se nevypořádal s jednotlivými námitkami proti řešení dopravního napojení dotčených pozemků (například ohledně trafostanice a biokoridoru). Text změny v odůvodnění rozhodnutí o námitce pak neodpovídá textaci výrokové části napadeného územního plánu na str. 85.
3. Navrhovatel dále brojí proti šesti „věcným pochybením“ napadeného územního plánu, která se týkají omezení výšky zástavby, požadavku na vypracování územní studie, rozdělení zástavby, 30% koeficientu pro využití ploch VL pro logistiku, koeficientu zeleně a dopravního napojení.
4. V územním plánu z roku 2004 se dotčené pozemky nacházely v jedné ploše a **výška zástavby** nebyla omezena. V návrhu územního plánu pro veřejné projednání se dotčené pozemky nacházely rovněž v jedné ploše (VL82) s jednotným omezením výšky na 12 m. Proti tomuto omezení podal navrhovatel námitku. Napadený územní plán však původní plochu rozdělil na plochy VL82b, VL82a a VD79c (dále také „dotčené plochy“ či „dotčená lokalita“) a stanovil nejvyšší povolenou výšku zástavby 12,5 m, 10 m a 9,5 m. Toto rozdělení je náhodné, odlišně stanovený výškový regulativ není řádně odůvodněn a nemá v lokalitě faktické opodstatnění. Dotčené plochy jsou dlouhodobě určeny pro lehký průmysl či logistické stavby, které vyžadují světlou výšku alespoň 10,5 m, a tedy větší výšku stavby. Při opakovaném veřejném projednání navrhovatel podal námitky proti výškovému regulativu ploch VL82a a VD79c. Uvedl, že upravený návrh regulativ zpříšňuje a ještě více omezuje jeho vlastnické právo. Zopakoval i námitky, na které odpůrce dosud nereagoval. Odpůrce se částečně vypořádal s první námitkou, na zbytek však nereagoval. Pro záměr výstavby hal vysokých 13,5 m byl vypracován posudek vlivu tohoto záměru na krajinný ráz, který došel k závěru, že záměr by žádný negativní vliv na krajinný ráz neměl. Tento posudek navrhovatel přiložil k námitkám při veřejné projednání, ale odpůrce k němu nepřihlédl a přijatou úpravu odůvodnil vlivem zástavby na krajinný ráz a rozhledy z okolí. Výškový regulativ oproti starému územnímu plánu svévolně omezuje vlastnická práva navrhovatele, je v rozporu s potřebou území a cíli a účelem územního plánování podle § 43 zákona

č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“).

5. Požadavek na **vypracování územní studie** je nezákonný a ve vztahu k řešení vnitřního dopravního systému ploch VL82a, VL82b, VD79c a RZ118 neúčelný. Tyto plochy mají stejného vlastníka, územní studie proto není třeba. Tento vnitřní dopravní systém nemůže významně ovlivnit území. Požadavek na vypracování územní studie je proto nemístný a nepřiměřený. Územní plán je navíc vnitřně rozporný, jelikož uvádí, že pořízení územní studie ukládá pro polyfunkčně zastavitelné plochy se složitými prostorovými vazbami s potřebou komplexně řešit veřejnou infrastrukturu, což dotčené plochy nejsou. Odůvodnění rozhodnutí o námitce odkazuje na *Pracovní návrh úprav regulace vybraných rozvojových zón v Mnichově Hradišti* (dále jen „návrh pracovní skupiny“), ta ale navrhla rozvržení dotčené lokality. Územní studie je proto nadbytečná. Požadavek na vypracování územní studie neodůvodněně omezuje změny na dotčených pozemcích a vlastnická práva navrhovatele.
6. Zjevně nepřiměřená a diskriminační je **podmínka řešení územní studie**, podle níž je třeba „*zástavbu každé části, vymezené vedením VVN, rozdělit na min. 2 bloky*“. Je totiž nesplnitelná a v rozporu s využitím plochy. Na ploše VL82a, která se nachází západně od vedení vysokého napětí, není vzhledem k její velikosti možné postavit dvě logistické budovy. V současnosti je zde navrhována jedna budova obdélníkového půdorysu o ploše 10 000 m², která zabírá prakticky celou plochu VL82a. Tato výměra je přitom pro logistickou halu minimem. Stavba dvou menších budov je ekonomicky neudržitelná a takový požadavek nesmyslně a bez legitimního důvodu znemožní využití plochy. Tato podmínka je navíc diskriminační, protože pro ostatní plochy pro výrobu a logistiku stanovena není. Podle judikatury jsou diskriminační podmínky stanovené jen pro některé srovnatelné plochy nepřipustné. Je také nezákonné, aby takové podmínky (rozdělení staveb, výška staveb) obsahoval územní plán, neboť právní řád předpokládá řešení podmínek přístupu a zastínění a výkon práv sousedů až v územním a stavebním řízení.
7. Navrhovatel dále brojí proti regulativu pro plochy VL, který stanoví, že „*skladování a logistika bez vazby na výrobní činnost v ploše je přípustná pouze na 30 % ze zastavitelné části všech ploch*“. Jedná se o zcela novou podmínku, která závažným způsobem zasahuje do práv vlastníků a je nejasná a neodůvodněná. Nevyplyvá z ní, co pojem „všech ploch“ zahrnuje (zda všechny plochy výroby či skladování, pouze plochy VL, či jiné plochy), ani důvod jeho stanovení. Pracovní skupina přitom navrhovala 40 %. Stanovených 30 % nepřiměřeně zasahuje do práv vlastníků. V rozhodnutí o námitce odpůrce uvedl, že v oblasti územního plánování se chová svobodně a kreativně a že územní plán je výsledkem politického procesu. Tento regulativ nesplňuje požadavky judikatury na subsidiaritu a proporcionalitu omezení vlastnických práv, není totiž odůvodněna jeho nezbytnost. Neexistuje žádný oprávněný zájem na omezení logistiky v plochách určených pro výrobu a skladování. Obava z dopravního zatížení není namístě, jelikož napadený územní plán vyžaduje připojení na kapacitní komunikaci č. 268/II. Tento regulativ je tedy nezákonný a nepřezkoumatelný.
8. Napadený územní plán dále nedůvodně rozdělil plochu VL82 na plochy VL82a, VL82b a VD79c a určil pro každou zvlášť **koeficient zeleně** (podmínky prostorového uspořádání ploch VL stanoví, že „*koeficient zeleně bude dle ZUR SK, tj. 40 % zeleně*“), což činí výstavbu ekonomicky neefektivní až nemožnou. Jde o zcela nový regulativ, který není odůvodněn a nesplňuje zákonná kritéria tvorby územního plánu. Pracovní skupina navrhovala, aby územní plán obsahoval tabulku po vzoru metodického pokynu k územnímu plánu hlavního města Prahy, která by motivovala ke stavbě zelených střech a sázení stromů a specifikovala

způsob výpočtu koeficientu zeleně. Není jasné, proč napadený územní plán tuto tabulku neobsahuje. Je tedy nejasný a nepřezkoumatelný. Zvolené řešení je libovolné, rozporné s doporučeními pracovní skupiny, neodůvodněné a nepřiměřené.

9. Nebyla dále ověřena proveditelnost koncepce **dopravního napojení** dotčených ploch. Dopravní napojení vede přes pozemky ve vlastnictví třetích osob, ale není stanovena možnost vyvlastnění. To může znemožnit realizaci tohoto napojení a nakládání s dotčenými pozemky. Výroková část napadeného územního plánu vymezuje křižovatky VDK1 a VDK2 jako veřejně prospěšné stavby. Není ale jasné napojení dotčených pozemků na tyto křižovatky přes pozemek parc. č. 2658/34 a zda toto napojení spadá pod zbytkovou kategorii „dalších neoznačených úprav“. Napadený územní plán je proto nesrozumitelný. Řešení dopravního napojení dotčených pozemků má neodůvodněné a nepřiměřené dopady na navrhovatele, aniž by byla prokázána jeho nezbytnost. Napadený územní plán neumožňuje alternativní dopravní napojení. Tento problém se týká i regulace pásu izolační zeleně v lokalitě. Koncepce podmínek napojení staveb na dopravní a technickou infrastrukturu je v rozsahu upravujícím hlavní či přípustné využití dané plochy v rozporu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a evidenci územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Územní plán nesmí obsahovat detaily, které by měl řešit regulační plán či územní rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS, je „splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení“.
10. V závěru navrhovatel v části nazvané „**proporcionality územního plánu**“ uvádí, že napadený územní plán nesporně zasahuje do jeho vlastnického práva, neboť dotčené pozemky již nelze zastavět ve stejném rozsahu jako podle původního územního plánu. Tvrdí, že k zásahu do jeho vlastnického práva došlo diskriminačním způsobem, libovolně a nad míru nezbytně nutnou. Zcela nepřiměřeně omezuje využití dotčených pozemků zejména rozdělení původní plochy do tří ploch VL82a, VL82b a VD79c a jejich další tříštění požadavkem na rozdělení jednotlivých staveb. Odpůrce tak zcela libovolně založil neodůvodněné rozdíly ve využitelnosti území. Požadavky stanovené napadeným územním plánem znemožňují plánovanou a s odpůrcem intenzivně diskutovanou výstavbu i jakýkoliv jiný záměr přiměřený této ploše. Navrhovatel se s odpůrcem opakovaně snažil jednat o úpravě napadeného územního plánu, avšak neúspěšně.

Obsah vyjádření odpůrce

11. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve shrnul okolnosti projednávání napadeného územního plánu. Uvedl, že ho v roce 2018 oslovil soukromý investor za účelem jednání o výstavbě logistického a průmyslového areálu na dotčených pozemcích. Tato jednání vyvolala diskusi mezi obyvateli města, což vyústilo v petici s názvem „*Stop logistickým gigantům*“ podepsanou téměř 3 500 občany, která požadovala stavební uzávěru a úpravu připravovaného územního plánu. Odpůrce proto hledal vhodný způsob nastavení využití této i dalších rozvojových ploch. Rada odpůrce proto zřídila pracovní skupinu pro řešení problematiky průmyslových zón, jejímž úkolem bylo navrhnout regulaci všech průmyslových zón ve městě tak, aby tyto plochy byly přínosem pro územní rozvoj města a zároveň zůstalo vlastníkům a investorům zachováno jejich efektivní využití. Investor byl o přípravě nové regulace informován a svůj záměr postupně upravil tak, že převážně odpovídal regulaci napadeného územního plánu. Investor od záměru však ustoupil poté,

co se s odpůrcem nedohodl na výši příspěvku na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Po schválení napadeného územního plánu, v listopadu 2022, se na odpůrce obrátila jiná developerská společnost, která připravuje využití dotčených pozemků při splnění regulativů napadeného územního plánu. Na její žádost odpůrce zpracoval zadání územní studie ÚS7. Uvedené dokazuje, že odpůrce přistoupil k regulaci rozvojových ploch na svém území zodpovědně a investoři jsou připraveni stanovené podmínky splnit. Navrhovatel proto nemůže být nepřiměřeně dotčen na vlastnickém právu.

12. **Rozhodnutí o námitkách** odpůrce náležitě odůvodnil a reagoval na všechny podstatné argumenty navrhovatele. Zdůraznil, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání námitek proti územnímu plánu jsou přeměřené a že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů vázány zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Jejich úkolem je bdít nad tím, zda orgány obcí respektují zákonné mantinely. Není pak pravdou, že rozhodnutí o námitkách neuvádějí podklady, z nichž vycházejí. Odkazují mimo jiné na návrh pracovní skupiny, což je v souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitce i na odůvodnění opatření obecné povahy. Tento podklad je navíc dostupný na webu odpůrce a navrhovatel se s ním mohl seznámit. Možnost odkázat na neformální podklady potvrzuje rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, č. j. 10 As 92/2022-86.
13. **K omezení výšky zástavby** odpůrce uvedl, že částečně vyhověl námitce navrhovatele v rámci veřejného projednání. V ploše VL82b zvýšil limit na 12,5 m. Jelikož jde o nejrozsáhlejší část lokality, je to významná změna, kterou bylo částečně vyhověno navrhovateli. V plochách VL82a a VD79c byl limit snížen na 10 m a 9,5 m, a to s ohledem na průměrnou výšku daného typu staveb a na vliv zástavby na krajinný ráz a rozhledy z okolí, neboť se nacházejí v krajní části lokality. Tyto důvody jsou uvedeny na str. 252 odůvodnění napadeného územního plánu. Rozhodnutí o námitce se opírá o návrh pracovní skupiny, která zohlednila návaznost na stávající průmyslovou zástavbu (kde je nyní výška stanovena na 12–12,5 m). V plochách VD pak pracovní skupina navrhovala 9,5 m. Potřebu výškové regulace odůvodňuje také ochrana urbanistických a architektonických hodnot (str. 10 napadeného územního plánu) a potřeba zachovat typickou atmosféru menšího města s převažující nízkopodlažní zástavbou. Obecné podmínky využití a uspořádání území (str. 27) stanoví, že výšku a hmotu objektů je třeba přizpůsobit zástavbě obvyklé v okolí řešené lokality. Námitka navrhovatele, že výškový regulativ není odůvodněn, je proto lichá. Pokud jde o námitku, že odpůrce se v rozhodnutí o námitce nevypořádal s přiloženým posudkem vlivu na krajinný ráz, odpůrce připouští, že jde o drobný nedostatek části odůvodnění, nezakládá ale nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce. Ke zrušení územního plánu má soud přistoupit pouze, dojde-li k porušení zákona v nezanedbatelné míře. Předmětem posudku navíc byla verze záměru z doby podání námítky. Do schválení napadeného územního plánu se však podstatně změnil. Navrhovatel při opakovaném veřejném projednání neuplatnil námitku proti výškové regulaci, jak tvrdí – pouze obecně uvedl, že trvá na dříve podaných námitkách v rozsahu, ve kterém nebyly v upraveném návrhu reflektovány. Odpůrce však námitku proti výškové regulaci reflektoval (částečně jí vyhověl). Protože návrh územního plánu byl po veřejném projednání podstatně upraven, nemohl odpůrce zohlednit původní námitku. Chtěl-li navrhovatel podat námitku proti upravené výškové regulaci, měl své námitky směřovat proti upravenému návrhu. Odpůrce tedy nemohl své úvahy vyjádřit v rozhodnutí o námitce, což má podle konstantní judikatury za následek, že navrhovatel ztrácí možnost uplatnit tuto námitku u soudu. Dospěl-li by soud k závěru, že navrhovatel tuto námitku uplatnit může, má odpůrce za to, že se s ní dostatečně vypořádal v rozhodnutí o námitkách při veřejném projednání. Výšková regulace je tedy stanovena v souladu s cíli a úkoly územního plánování,

zakládá se na odborných podkladech a její potřeba je v napadeném územním plánu dostatečně odůvodněna.

14. Odpůrce nesouhlasí s tvrzením, že **požadavek na územní studii ÚS7** je neúčelný, nezákonný a nepřiměřený. Navrhovatel zaprvé není vlastníkem všech pozemků, které má územní studie řešit. Pozemek parc. č. 2658/58 je ve spoluvlastnictví tří osob odlišných od navrhovatele. S ohledem na funkční využití dotčených ploch lze navíc předpokládat, že jejich vnitřní dopravní systém může mít významný dopad na okolí. Zjevně se navíc jedná o polyfunkční plochu, neboť ji tvoří plochy pro lehký průmysl (VL82a a VL82b), pro drobnou řemeslnou výrobu (VD79c), plochy ochranné a izolační a doprovodné zeleně (ZO) i plochy rekreace (RZ118). Podle odborné literatury může územní studie řešit jakékoliv problémy využití a uspořádání území. Její obsah stanoví zadání územní studie, které zpracuje pořizovatel. Stavební zákon ani prováděcí předpisy nestanoví, kdy lze výstavbu podmínit zpracováním územní studie. Tato úvaha náleží územní samosprávě. S ohledem na velikost řešené plochy, její (poly)funkční využití, nutnost řešení dopravní infrastruktury a na relevantní odpor části veřejnosti k umístění logistických hal vyjádřený peticí považuje odpůrce požadavek zpracování územní studie za přiměřený. Jak odpůrce uvedl v rozhodnutí o námitkách, územní studie je vhodným nástrojem pro zajištění koordinovaného rozvoje území a vyšší kvality řešení dotčeného území. Důvodem stanovení podmínky územní studie je i snaha o dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Požadavek na územní studii vzešel z návrhu pracovní skupiny, na který odkazuje rozhodnutí o námitce. Stanovení požadavku na územní studie je obecně odůvodněno v kapitole h.10 odůvodnění napadeného územního plánu (str. 143). Jedná se o celkem osmnáct lokalit, navrhovatel tedy není diskriminován. Rozhodnutí o jeho námitce je přezkoumatelné a na vznesenou námitku věcně reaguje.
15. Navrhovatel brojí proti **požadavku na rozdělení zástavby** v zadání územní studie, protože v ploše VL82a podle něj nelze umístit dvě logistické budovy. Z návrhu pracovní skupiny, na který odkazuje i rozhodnutí o námitce, a znění zadání je ale jasné, že tento požadavek se týká plochy VL82b, kterou vedení vysokého napětí dělí na dvě části. Námitka ve vztahu k ploše VL82a je proto bezpředmětná. Zadání územní studie navrhovatele nediskriminuje. Úkolem odpůrce totiž je vymezit zadání územní studie podle potřeb konkrétní plochy.
16. Není pravdou, že odpůrce regulativ stanoví, že **skladování a logistika bez vazby na výrobní činnost v ploše VL je přípustná pouze na 30 % ze zastavitelné části všech ploch**, odůvodnil pouze politickým procesem a vlastní svobodou a kreativitou. Z rozhodnutí o příslušné námitce je zřejmé, že odpůrce vycházel z doporučení pracovní skupiny a reagoval na vážný nesouhlas veřejnosti s výstavbou logistického areálu. Regulativ omezuje pouze využití pro logistické překladiště, nikoliv pro lehký průmysl a výrobní činnosti. Je odůvodněn srozumitelně a přiměřeně.
17. Navrhovatel brojí proti **koeficientu zeleně**, s tím, že činí výstavbu na dotčených pozemcích neefektivní a ekonomicky nemožnou, ale nedokládá jak. Odpůrce při jeho stanovení vycházel ze Zásad územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) Středočeského kraje, podle nichž má být při výstavbě logistických a průmyslových areálů dodržen koeficient zeleně minimálně 40 % s přihlédnutím ke specifikům umístění a velikosti areálu. Tento koeficient je stanoven pro všechny plochy VL, není proto diskriminační.
18. Odpůrce částečně vyhověl námitce navrhovatele v rámci veřejného projednání ohledně nedostatečného **dopravního napojení** tím, že umožnil napojení plochy VD79c na

komunikaci č. II/610. Napojení ploch VL82a a VL82b ponechal přes kruhové objezdy DSK1 a DSK2. Řešení vychází z dopravní studie, na kterou rozhodnutí o námitce odkazuje a která prověřila napojení dotčených pozemků na kapacitní komunikaci II/268. Po veřejném projednání byl návrh územního plánu podstatně upraven. Po opakovaném veřejném projednání navrhovatel žádné námitky k upravenému dopravnímu napojení neuplatnil, pouze odkázal na dříve uplatněné námitky v rozsahu, v jakém nebyly reflektovány. Odpůrce však má za to, že námitce ohledně dopravního napojení částečně vyhověl. Jelikož navrhovatel k upravenému návrhu dopravního napojení žádné konkrétní námitky neuplatnil, ztratil možnost namítat u soudu nepřiměřenost této regulace. Dospěl-li by soud k závěru, že tuto námitku navrhovatel uplatnit může, má odpůrce za to, že ji náležitě vypořádal v rámci veřejného projednání. Úvahy odpůrce ohledně stanovení dopravního napojení dotčené lokality jsou z územního plánu zřejmé, zejména z odůvodnění dopravní studií. Dopravní napojení je vymezeno v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zakládá se na odborných podkladech a je odůvodněno potřebou napojit lokalitu na kapacitní infrastrukturu. Podrobnost vymezení dopravního napojení řeší napadený územní plán zcela v souladu se zákonem a judikaturou, na kterou odkazuje navrhovatel. V rozsudku č. j. 10 As 139/2021-53 NSS výslovně připouští, že podmínky územního plánu mohou obsahovat náležitosti spadající do nižší úrovně územně plánovací dokumentace, pokud mají tyto podrobné podmínky návaznost na problematiku územního plánování. Napadený územní plán stanovuje podmínky napojení celé průmyslové zóny, nikoliv samostatné stavby. Stanovení dopravního napojení této lokality je proto zákonné, odůvodněné a přiměřené. Způsob dopravního napojení se navíc práv navrhovatele nijak nedotýká, jelikož samotné dopravní napojení není vedeno přes pozemky v jeho vlastnictví.

19. K **přiměřenosti** odpůrce zopakoval, že investoři byli schopni své záměry upravit tak, aby vyhovovaly regulativům napadeného územního plánu (rozdělit stavby v ploše VL82b do čtyř menších hal, splnit požadovanou výšku a koeficient zeleně), což dokládá výkresem takového záměru. První investor záměr nerealizoval, jelikož nedošlo k dohodě ohledně výše příspěvku. Požadavky odpůrce (odpovídající regulativům napadeného územního plánu) zde nehrály roli. Stanovené podmínky jsou proto přiměřené. Dotčené pozemky lze efektivně využít ke stavbě záměrů vyhovujících stanoveným regulativům. V současnosti se zpracovává územní studie ÚS7. Navrhovatel nedisponuje vlastním záměrem, jehož uskutečnění by napadený územní plán bránil.
20. Závěrem odpůrce uvedl, že navrhovatel se domáhá zrušení části regulativu týkajícího se **páso ochranné a izolační zeleně**, aniž by v odůvodnění návrhu uváděl, proč tento regulativ považuje za nezákonný či nepřiměřený.

Obsah repliky navrhovatele a dupliky odpůrce

21. V **replíce** navrhovatel označil tvrzení odpůrce ohledně jeho pasivity při projednávání napadeného územního plánu za zavádějící. Při obou projednáních podal jasné formulované námitky, které ale nebyly řádně posouzeny. Napadený územní plán je vůči navrhovateli koncipován jednoznačně diskriminačně. Primárním cílem přemrštěné regulace je ho poškodit. Změna územního plánu není ve veřejném zájmu. Dotčené pozemky se nacházejí ve středu rozsáhlého průmyslového areálu a jsou již od roku 1995 určeny pro logistiku a lehký průmysl. Navrhovatel je zamýšlel prodat a získané prostředky investovat do kulturního dědictví ve svém vlastnictví. Poté, co pozemky nabídl k prodeji, přijal odpůrce zásady o výstavbě, jimiž nastavil požadavky, které investory od koupě odrazují. Zavádějící je také tvrzení odpůrce, že investoři jsou připraveni regulaci naplnit. První investor od svého

záměru upustil kvůli neúměrným požadavkům odpůrce a s novým investorem navrhovatel nemohl uzavřít smlouvu, protože zatím není jasné, zda bude záměr možné realizovat. Kvůli požadavku na územní studii vzniká navrhovateli a potenciálnímu investorovi škoda a nejistota. Výstavbu komplikuje i kanalizační stoka ve vlastnictví odpůrce, která byla na pozemek navrhovatele necitlivě umístěna předtím, než mu byly pozemky vydány, a je užívána bez právního důvodu. Provozovatel stoky navíc kvůli existenci ochranného pásma nesouhlasí s výstavbou. Odpůrce také zkreslujícím způsobem popisuje situaci kolem petice. Ta vznikla krátce poté, co navrhovatel odmítl prodat dotčené pozemky jednomu zájemci. Jedna z osob, s nimiž navrhovatel jednal, poté začala organizovat petiční akce proti investičním záměrům na dotčených pozemcích. Aniž by chtěl zpochybňovat názor vyjádřený občany, je podle navrhovatele třeba mít na zřeteli, že v obdobných situacích často dochází k manipulaci veřejnosti nepravdivými a zavádějícími informacemi. Petice nicméně není pro posouzení návrhu relevantní.

22. Odpůrce v **duplice** reagoval na tvrzení navrhovatele, že napadený územní plán je diskriminační. V návrhu je diskriminace tvrzena pouze ve vztahu k rozdělení zástavby v zadání územní studie, nikoliv obecně ke všem dotčeným plochám. V replice uplatněná námitka diskriminace je proto bezpředmětná. K tvrzení, že regulativ dotčené plochy je „přemrštěný“ a jeho cílem je navrhovatele poškodit, odpůrce uvedl, že dotčená plocha je určena k zástavbě již od roku 1995 s funkčním využitím lehký průmysl a skladování. S ohledem na nové standardy Ministerstva pro místní rozvoj bylo nyní zvoleno funkční využití VL (výroba lehká), které primárně umožňuje výrobní aktivity a k tomu přidružené skladování. Funkční využití plochy tak bylo zachováno. Navrhovatel nepožadoval změnu funkčního využití dotčených pozemků na VS (skladové areály), které jsou primárně určené pro logistiku. Do práv navrhovatele tedy nebylo nepřiměřeně zasaženo. Nepřiměřené by bylo zařazení dotčených pozemků do ploch zemědělských (NZO) – jak jsou nyní využívány. To odpůrce neučinil, neboť jeho cílem není navrhovatele poškodit. Umožnil navíc 30% využití ploch ke skladování bez vazby na blízkou výrobu. Napadený územní plán zachovává funkční využití plochy a pouze upřesňuje podmínky jejího zastavění z důvodů, které odpůrce uvedl ve vyjádření k návrhu i v odůvodnění napadeného územního plánu. Odpůrce má zájem na nalezení shody mezi všemi zájmy v území, včetně zájmů na ochraně životního prostředí a kvalitního prostředí pro život obyvatel města. Napadený územní plán tyto zájmy zohledňuje a prosazuje. Požadavky navrhovatele nemohou jít proti cílům územního plánování či na úkor životního prostředí a udržitelného rozvoje území. Zcela irelevantní je i další v replice uplatněná námitka ohledně umístění kanalizační stoky AA. Stoka splaškové kanalizace byla částečně v trase stoky AA zanesena i v původním územním plánu. Současná stoka vznikla v roce 2014 a díky ní je možné dotčenou lokalitu přímo napojit na splaškovou kanalizaci, což dotčené pozemky zhodnocuje. Napadený regulativ není diskriminační ani nepřiměřený. Zachovává funkční využití plochy, a naplňuje požadavky a cíle územního plánování. Napadený územní plán do práv navrhovatele nijak nezasáhl. Navrhovatel sám nehodlá na dotčených plochách realizovat žádnou výstavbu, nezabývá se průmyslem a logistikou a zamýšlel dotčené pozemky prodat. Z hlediska zásahu do jeho práv je proto zásadní, zda se mu je podaří prodat. Nemůže tedy namítat nepřiměřenost regulace územního plánu kvůli požadavku na zpracování územní studie, pokud zde ani sám nezamýšlí stavět. V důsledku tohoto požadavku mu ani nevznikne žádná škoda, vyjma nákladů na zpracování územní studie, které je povinností investora, který zde plánuje umístit svůj záměr, nikoliv navrhovatele. Cílem územní studie je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, chránit a rozvíjet přírodní,

kulturní a civilizační hodnoty území, urbanistické, architektonické a archeologické dědictví a chránit krajinu. Zpracování územní studie pro takto rozsáhlé území je logické. Podmínky stanovené v územní studii navíc zjednodušují dosažení 40% koeficientu zeleně započítáním přilehlého pásu ochranné zeleně. Studie by dále měla prověřit dopravní napojení či potřebu kapacit inženýrských sítí v ploše. Jsou zde investoři, kteří mají i za podmínek napadeného územního plánu zájem dotčené pozemky odkoupit. Jeden právě připravuje využití dotčených pozemků a na jeho žádost bylo zpracováno zadání územní studie ÚS7. Že ještě nebyla uzavřena kupní či jiná smlouva s navrhovatelem, neznamená, že investor nemá zájem záměr realizovat. Navrhovatel také nesprávně spojuje odstoupení původního investora s napadeným územním plánem. Důvodem byla neshoda s odpůrcem a požadavky Zásad pro výstavbu. Ty jsou však samostatným dokumentem a s napadeným územním plánem nijak nesouvisí. Nakonec odpůrce odkázal na vyjádření k návrhu, kde popsal pasivitu navrhovatele v procesu přijímání napadeného územního plánu, a zopakoval, že petice je jedním ze základních nástrojů, kterým může veřejnost vyjádřit svůj názor. Ten je přitom zásadní, a proto odpůrce přistoupil k omezení funkčního využití dotčené plochy pro logistiku.

Jednání před soudem

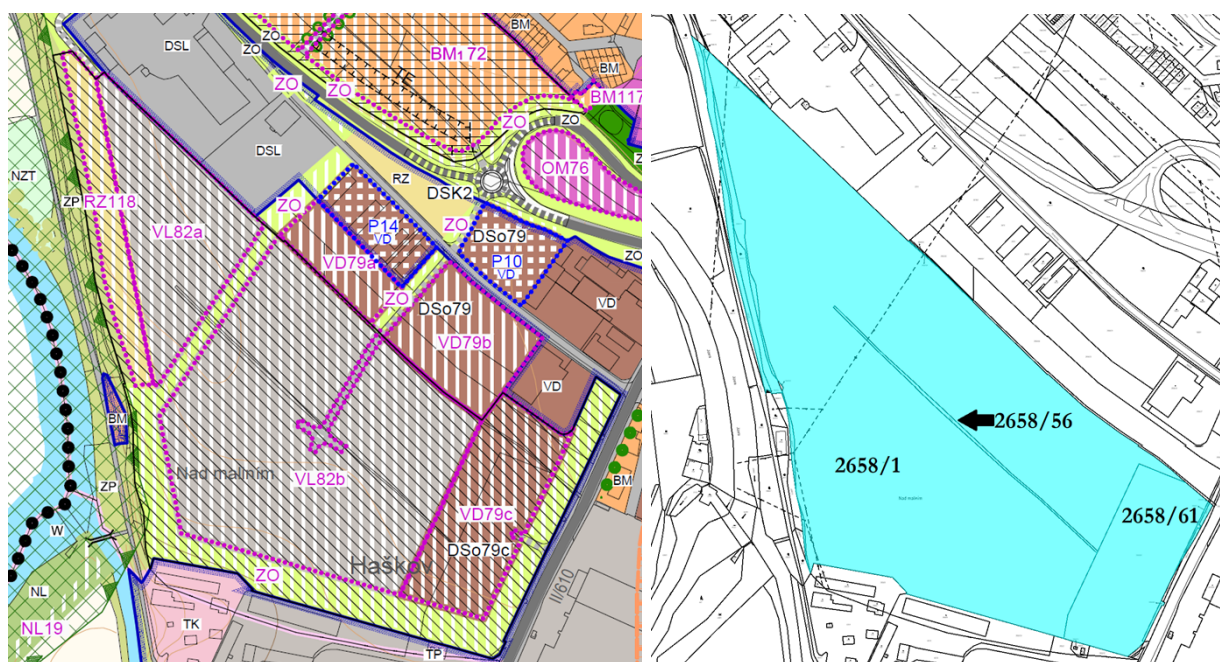
23. Při jednání konaném dne 28. 8. 2023 účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích, přičemž odkázali na argumentaci obsaženou ve svých podáních, kterou dále rozvedli. Navrhovatel nadto mimo jiné uvedl, že skutečně probíhala určitá jednání mezi investory a odpůrcem, ale k dohodě nedošlo, protože výsledná podoba napadeného územního plánu nebyla pro ně přijatelná. Odpůrce dále mimo jiné uvedl, že navrhovatel sám není nositelem jakéhokoliv projektu, ale byly to jiné společnosti, které na jeho pozemcích připravovaly konkrétní záměry, přičemž i námitky navrhovatel uplatňoval ke konkrétnímu záměru; odpůrce jednal s investory o možné podobě územního plánu a o dohodě o výši příspěvku do infrastrukturního fondu odpůrce, na které se však strany neshodly.

Podstatný obsah správního spisu

24. Odpůrce měl dosud účinný územní plán z roku 2004, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou odpůrce č. 1/2004 ze dne 31. 5. 2004. Změna č. 1 územního plánu byla vydána dne 19. 6. 2006 (s účinností od 6. 7. 2006). Změna č. 2 územního plánu byla vydána dne 3. 3. 2008 (s účinností od 26. 3. 2008). Změna č. 3 územního plánu byla vydána dne 19. 10. 2009 (s účinností od 10. 11. 2009). Změna č. 4 územního plánu byla vydána dne 11. 10. 2010 (s účinností od 28. 10. 2010). Před přijetím napadeného územního plánu byla pravidla pro zastavění dotčených pozemků tato: Dotčené pozemky spadaly do rozvojové plochy P 54Z „U Liazu“, která byla zařazena do ploch „Šedá P: lehký průmysl, skladová zóna“. Tyto plochy byly po změně č. 1 charakterizovány jako výroba a služby s možným (limitovaným) negativním dopadem na životní prostředí, které nejsou přípustné v jiných územích s navrhovaným funkčním využitím pro lehký průmysl (strojírenský, zpracovatelský), skladové zóny, stavební dvory, truhlárny, zámečnické dílny. Přípustné bylo využití pro výrobu v rámci dodržení obecných ekologických požadavků, obchodní a opravárenské služby, odstavování a parkování vozidel v areálu provozovny nebo závodu, osázení nezpevněných a nezastavěných ploch parkově upravenou zelení, výsadbu izolační zeleně, služební bydlení. Nepřípustné bylo využití pro činnosti, které nesouvisejí s určeným a přípustným využitím a veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity uvedené v příslušných předpisech. Změna č. 3 doplnila pro tyto plochy regulativ „minimální procento zeleně je min. 10 %“.

25. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo usnesením č. 128 ze dne 12. 12. 2011 o pořízení nového územního plánu. Usnesením č. 99 ze dne 29. 10. 2012 schválilo zadání nového územního plánu. Součástí zadání byl mimo jiné požadavek umísťovat logistické a výrobní areály tak, aby nezatěžovaly svými dopravními vazbami centrální a obytná území sídel, ověřit rozsah zastavitelných ploch v sídlech a stanovit směry jejich využití s ohledem na kapacity obsluhy dopravní a technickou infrastrukturou, limity rozvoje území a ochranu krajiny. Dále byl stanoven požadavek prověřit potřebu stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách) zajišťujících všestranně vyvážený rozvoj území. Pro silniční dopravu byly mimo jiné stanoveny požadavky řešit problematika místa křížení komunikací a napojení (hlavní příjezdové komunikace) rozvojových ploch na stávající síť komunikací a v případě potřeby navrhnout páteřní komunikace rozvojových ploch. V oblasti ochrany a rozvoje hodnot území byl stanoven požadavek nenarušovat obraz cenné krajiny hmotově a výškově naddimenzovanými stavbami.
26. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 20. 8. 2014 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Společné jednání se konalo dne 15. 9. 2014. Navrhovatel připomínky nepodal.
27. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 31. 10. 2018 bylo oznámeno veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 12. 12. 2018 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatel podal dne 19. 12. 2018 námítky. Veřejnou vyhláškou ze dne 10. 8. 2021 bylo oznámeno opakované veřejné projednání konané dne 20. 9. 2021 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatel podal dne 27. 9. 2021 námítky.
28. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 2. 5. 2022 usnesením č. 44/2022 o vydání územního plánu opatřením obecné povahy č. 1/2022. Opatření obecné povahy bylo podle § 173 odst. 1 zákona správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 3. 5. 2022 a sejmuta dne 19. 5. 2022. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní dobu a územní plán nabyl účinnosti dne 18. 5. 2022.
29. Z grafické části výroku napadeného územního plánu, hlavního výkresu č. 2a, vyplývá, že pozemky parc. č. 2658/1 a parc. č. 2658/56 se nacházejí v ploše VL (*Výroba a skladování – lehký průmysl*). Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 85) je pro plochy VL mimo jiné stanoveno hlavní využití pro plochy staveb a zařízení výroby lehkého průmyslu a skladování. V rámci podmíněně přípustného využití je stanoveno, že *skladování a logistika bez vazby na výrobní činnost v ploše je přípustná pouze na 30 % ze zastavitelné části všech ploch*. Dále napadený územní plán stanovil pět podmínek prostorového uspořádání: případné dostavby či přestavby objektů musí svým měřítkem, tj. výškou a hmotou, respektovat stávající zástavbu výrobních hal v místě obvyklou; nová zástavba rozvojové plochy VL82b bude řešena do max. výšky 12,5 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů atp.). U plochy VL82a bude výška objektů max. 10 m a u VD79c max. 9,5 m; plochy jsou vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a musí být z nich přístupné. Plocha VL82b musí být přístupná z komunikace DSo79 z DSK2, plocha VL82a bude realizována s napojením komunikace DSo82 z DSK1, příp. s propojením, stejně jako u plochy VL82b, na komunikaci DSo79 z DSK2; směrem k plochám bydlení, občanského vybavení bude součástí plochy výroby pás

30. Z grafické části výroku napadeného územního plánu, hlavního výkresu č. 2a, vyplývá, že pozemky parc. č. 2658/1, parc. č. 2658/56 a parc. č. 2658/61 se nachází též v ploše VD (*Výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba*). V textové části výroku napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 86) je pro plochy VD mimo jiné stanoveno hlavní využití pro objekty a zařízení hygienicky nezávadné malovýroby, výroby řemeslné či přidružené výroby, výrobních i nevýrobních služeb a skladových prostorů s tím souvisejících. Druhý bod podmínek prostorového uspořádání stanoví, že z důvodu zachování identity příměstského obytného sídla musí být dbáno na přiměřený hmotový rozsah umísťovaných nových staveb, příp. přestaveb (tj. objem staveb, výška, typ střechy) v dané lokalitě a že *zástavba v lokalitě VD79 a,b,c bude řešena do max. výšky 9,5 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů, atp.)*.



Výřez dotčených pozemků v hlavním výkresu č. 2a (nalevo) a v katastrální mapě (napravo).

31. Z grafické části výroku napadeného územního plánu, hlavního výkresu č. 2a, dále vyplývá, že pozemky parc. č. 2658/1 a parc. č. 2658/61 a patrně i část pozemku parc. č. 2658/49 se nachází v ploše ZO (*Zeleň ochranná a izolační, doprovodná zeleň*). V textové části výroku napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 95) je pro plochy ZO stanoveno hlavní využití pro plochy ochranné a izolační zeleně v sídlech nebo v návaznosti na zastavěné území a na plochy koridorů silnic.
32. Část pozemku parc. č. 2658/1 se dále nachází v ploše RZ (*Rekreace – zahrádky a zahrádkové osady*), pro které je mimo jiné stanoveno hlavní využití pro plochy zahrádek a zahrádkových osad a nepřípustné využití pro trvalé bydlení a výrobu, včetně skladů.
33. Ostatní dotčené pozemky tvoří většinou úzké pruhy podél hranice pozemků parc. č. 2658/61 nebo parc. č. 2658/1. Ty podél hranice pozemku parc. č. 2658/1 zřejmě z velké části spadají do plochy ZP (*Zeleň přírodního charakteru*), která se nachází podél vodního toku.

34. Navrhovatel v průběhu přijímání napadeného územního plánu uplatnil námitky. Poprvé dne 19. 12. 2018 po veřejném projednání návrhu územního plánu. Těmito námitkami brojil zaprvé proti omezení výšky zástavby v ploše VL82 (kterou později nahradily tři plochy VL82a, VL82b a VD79c) na 12 m – této námitce odpůrce částečně vyhověl zvýšením maximální výšky zástavby na 12,5 m v ploše VL82b. Zadruhé brojil proti požadavku na vypracování územní studie pro lokalitu VL82 za účelem řešení vnitřního dopravního systému – tuto námitku odpůrce zamítl. Zatřetí brojil proti koncepci dopravního napojení zóny VL82 – odpůrce námitce částečně vyhověl. Začtvrté žádal vyjasnit ustanovení podmiňující využití plochy VL82 pro skladové zóny „*umístěním na plochách, které nepřicházejí do styku s plochami bydlení*“ – této námitce odpůrce vyhověl s tím, že podmínku nahradil novým textem: „*Skladové zóny, stavební výroba vč. betonárek a obaloven, autovrakoviště, za podmínky přímé vazby na kapacitní komunikaci a umístění na plochách, které nepřichází do styku s plochami určenými pro bydlení.*“
35. Navrhovatel uplatnil námitky také po opakovaném veřejném projednání upraveného návrhu napadeného územního plánu dne 27. 9. 2021. V úvodu uvedl, že dne 19. 12. 2018 podal námitky, které ale byly v upraveném návrhu územního plánu „*reflektovány pouze částečně*“, a doplnil, že na těchto námitkách trvá v rozsahu, v jakém nebyly v upraveném návrhu reflektovány. Brojil zaprvé proti regulativu pro plochy VL „*skladování a logistika bez vazby na výrobní činnost v ploše je přípustná pouze na 30 % ze zastavitelné části všech ploch*“, jelikož jej považoval za nejasný, nedostatečně odůvodněný a nepřiměřeně omezující jeho vlastnické právo (odpůrce námitku zamítl). Zadruhé brojil proti 40% koeficientu zeleně pro plochy VL, neboť jej považuje za nepřiměřený. V této souvislosti vytýkal, že do návrhu územního plánu nebyla začleněna tabulka pro výpočet koeficientu zeleně navrhovaná pracovní skupinou a že se do koeficientu nezapočítávají zelené střechy, a žádal, aby byl koeficient počítán pro plochy RZ118, VL82a, VL82b a VD79c společně, nikoliv pro každou plochu zvlášť (odpůrce námitku s odkazem na § 52 odst. 4 stavebního zákona odmítl). Třetí a čtvrtou námitkou brojil proti územní studii a v ní stanovenému požadavku na rozdělení zástavby každé části vymezené vedením VVN na alespoň dva bloky (odpůrce mu nevyhověl). Pátou námitkou brojil proti posunutí jihozápadní hranice plochy VL82a (odpůrce mu nevyhověl).

Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatele a splnění procesních předpokladů

36. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 3. 5. 2022, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti podle § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 18. 5. 2022.
37. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Navrhovatel svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků, což soud ověřil z výpisu z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 983 pro katastrální území Mnichovo Hradiště. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že tyto pozemky jsou napadeným územním plánem regulovány, ani o tom, že došlo ke změně možností způsobu jejich využití.

38. Je-li územním plánem změněno funkční využití pozemku, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tohoto pozemku, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití tohoto pozemku [srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38]. Jelikož nepochybně došlo ke změně stávajícího možného využití pozemků navrhovatele způsobem, který do jisté míry ztížil realizaci jeho vlastnického práva, dotčení na právech navrhovatele je zcela myslitelné. Navrhovatel je tedy v tomto rozsahu oprávněn k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.
39. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 3. 5. 2022.
40. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisejí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Posouzení porušení zákazu diskriminace přitom představuje jeden z kroků posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76), a je tedy součástí případného posouzení proporcionality opatření obecné povahy.
41. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je přitom v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námítky podány, pak by soudu v zásadě nezbyvalo než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Tyto závěry jsou přitom obdobně použitelné také v situaci, kdy účastník řízení sice uplatnil námítky, ale tyto námítky byly natolik stručné a obecné, že jejich podání bylo pouze formálním protestem proti změně územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59). V citovaném rozsudku NSS uvedl, že uplatnění námitek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu. Soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.

42. Soud mohl napadený územní plán přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly uplatněny již v návrhu, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou však otevírat nové otázky. Z tohoto důvodu se také soud nezabýval námitkami navrhovatele ohledně stoky splaškové kanalizace, které uplatnil až v replice.
43. Na tomto místě soud poznamenává, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“* (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Tento závěr považuje soud za aplikovatelný i pro návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s.

K námitce nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti

44. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Navrhovatel v úvodu žaloby obecně namítá, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které podal po veřejném i po opakovaném veřejném projednání, nesplňují nároky kladené na odůvodnění tohoto rozhodnutí § 68 odst. 3 správního řádu a judikaturou správních soudů. Odpůrce podle něj zejména neuvádí, z jakých podkladů vycházel. Namítá, že rozhodnutí o námitkách jsou vnitřně rozporná, nesprávná a nepřezkoumatelná. Odpůrce se totiž nevyjádřil k jednotlivým námitkám ohledně dopravního napojení (např. námitce týkající se trafostanice a biokoridoru). Text změny v odůvodnění rozhodnutí o námitce (patrně myšlena námitka č. 4 ze dne 19. 12. 2018 – pozn. soudu) neodpovídá textaci výrokové části napadeného územního plánu na str. 85.
45. Odpůrce je naopak toho názoru, že rozhodnutí o námitkách jsou náležitě odůvodněna. Odkázal na zásadu zdrženlivosti a minimalizace zásahů a judikaturu, podle níž nesmějí být nároky kladné na odůvodnění rozhodnutí o námitkách přemrštěné. Rozhodnutí odkazují na návrh pracovní skupiny, což je v souladu s aktuální judikaturou NSS (rozsudek č. j. 10 As 92/2022-86).
46. Soud předesílá, že obecnou námitku navrhovatele, že rozhodnutí o všech jeho námitkách nesplňují nároky § 68 odst. 3 správního řádu a judikatury správních soudů, nepovažuje za samostatný návrhový bod. Podle ustálené judikatury, kterou lze aplikovat i na návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s., je žalobním bodem konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Těmto požadavkům ovšem uvedená obecná námitka nedostála, neboť navrhovatel pouze odkazuje na ustanovení správního řádu a závěry judikatury, aniž by své tvrzení opřel o konkrétní skutečnosti či právní argumentaci ve vztahu k jednotlivým rozhodnutím o námitkách, z nichž by bylo patrné, co mu v odůvodnění těchto rozhodnutí chybí, a proč je tedy považuje za nedostatečná. Soud

se proto těmito obecnými námitkami samostatně nezabýval. Přezkoumatelností rozhodnutí o námitkách se zabýval pouze tam, kde navrhovatel svá tvrzení dostatečně konkretizoval.

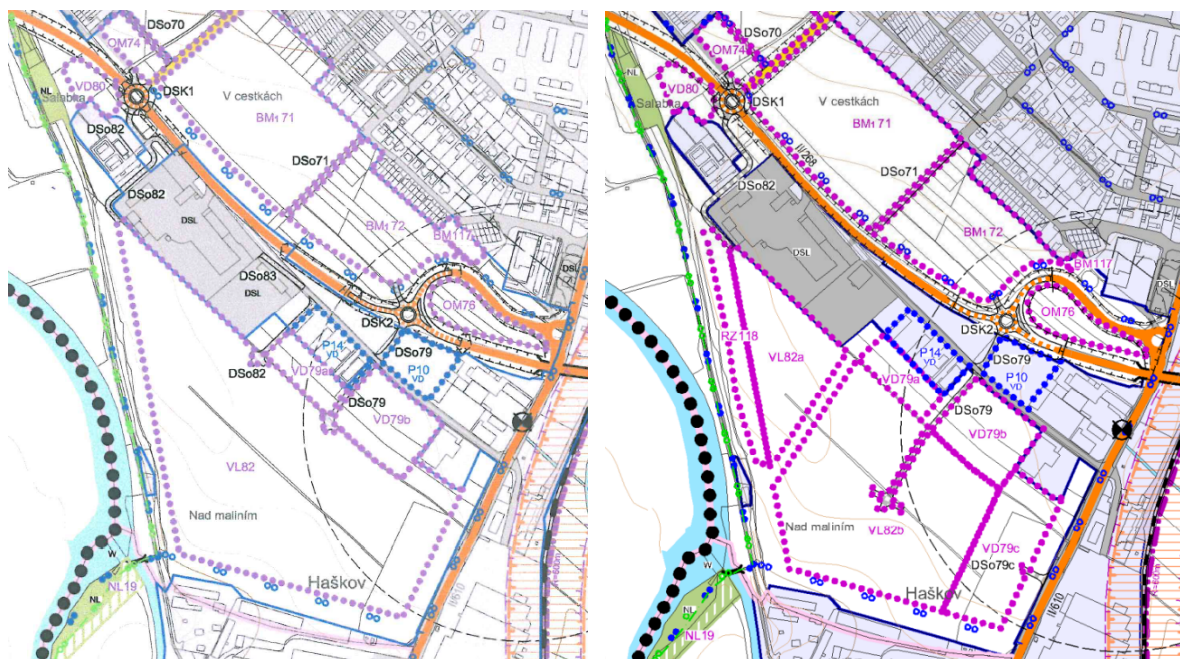
47. Navrhovatel konkrétně namítal, že rozhodnutí o námitkách neuvádějí podklady, z nichž vycházejí, že se odpůrce nevyjádřil k jednotlivým námitkám ohledně dopravního napojení (např. námitce týkající se trafostanice a biokoridoru) a že text změny uvedený v odůvodnění rozhodnutí o námitce (patrně námitce č. 4 ze dne 19. 12. 2018) neodpovídá textaci výrokové části napadeného územního plánu na str. 85.
48. Při přezkumu územního plánu je nezbytné rozlišovat námitky směřující vůči přezkoumatelnosti odůvodnění samotného napadeného územního plánu na straně jedné a námitky směřující proti přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů na straně druhé. Toto rozlišení není náhodné, ale jeho účelem je mimo jiné stanovení míry přisnosti a rozsahu soudního přezkumu tvrzené nepřezkoumatelnosti. Územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k jejich soudnímu přezkumu. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou samo o sobě, nýbrž je prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem. Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. **Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena** (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
49. Na rozhodnutí o námitkách klade judikatura stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí (srov. § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu), a to včetně požadavku na jeho přezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Současně nesmí být požadavky vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, přemrštěné (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Míra obecnosti či

konkrétnosti námitky předurčuje míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je nutné tuto námitku vypořádat (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 71/2007-116).

50. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, například opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). O nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31).
51. Principy srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti patří k základním principům právního státu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09) a vztahují se i na opatření obecné povahy (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, či ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu), a proto je nutné tyto požadavky vztáhnout i na něj.
52. Navrhovatel namítl, že v rozhodnutích o jeho námitkách **nejsou uvedeny podklady**, z nichž odpůrce vycházel. Jelikož navrhovatel blíže nekonkretizoval, u které konkrétní námitky shledává tento nedostatek a o jaké podklady by se mělo jednat, vyjádří se k němu soud pouze ve shodné míře obecnosti. Jak uvedl již odpůrce, některá rozhodnutí o námitkách odkazují na návrh pracovní skupiny. K tomu soud doplňuje, že obecná část odůvodnění napadeného územního plánu v částech věnovaných dopravnímu napojení dotčených pozemků odkazuje také na dopravní studii, která je součástí správního spisu. S ohledem na to lze uzavřít, že odůvodnění napadeného územního plánu tam, kde je to relevantní, odkazuje na podklady, z nichž odpůrce vycházel. Tyto podklady jsou na základě učiněných odkazů jednoznačně identifikovatelné a z ničeho neplyne, že by se s nimi navrhovatel nemohl seznámit (ostatně sám na ně ve své argumentaci odkazuje). Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.
53. Soud se dále zabýval přezkoumatelností rozhodnutí o námitce proti řešení dopravního napojení dotčených pozemků.
54. Navrhovatel se námitkou č. 3 ze dne 19. 12. 2018 domáhal přehodnocení koncepce **dopravního napojení** plochy VL82. Požadoval zaprvé vypuštění podmínky přímé vazby na kapacitní komunikaci a vyjasnění, že napojení na komunikaci č. II/268 je dostačující. Zadruhé namítl, že napojení okružní křižovatkou DSK1 je řešeno příliš podrobně a není technicky realizovatelné [kvůli podzemnímu vedení kabelových svazků, kde odkázal na vyjádření společnosti ČEZ Distribuce, a. s., IČO: 24729035, (dále jen „ČEZ Distribuce“) – biokoridor, nadzemní vedení vysokého napětí a prudký svah směrem k řece znemožňují vést obslužnou komunikaci na druhé straně areálu této společnosti]. Žádal proto vypuštění souvisejících obslužných komunikací DSo82 a vymezit křižovátku DSK1 jen jako možné

řešení. Zatřetí namítl, že napojení skrze DSK2, jak je zakresleno, nemá podporu vlastníka pozemků parc. č. 2658/21 a parc. č. 2658/23 a prochází kolem bytového domu. Žádal proto, aby šlo pouze o variantní řešení. I zde je podle něj návrh příliš podrobný. Začtvrté uvedl, že dopravní napojení plochy VL82 přes pozemky ve vlastnictví společnosti Truck Arena s. r. o., IČO: 28214862, se jeví být vyloučeno.

55. Odpůrce námítce částečně vyhověl. V odůvodnění uvedl, že po prověření situace v území vypustil komunikaci DSo82 a umožnil napojení ze silnice II/610. Dopravní napojení ploch VL82a, VL82b, VD79c a RZ upravil tak, aby plocha VD79c mohla být napojena na silnici II/610 a plochy VL82a, VL82b na silnici II/268 přes DSo82 a DSK1 v severní části nebo přes DSo79 a Černou silnici na II/268 v DSK2.



Výkres koncepce dopravní infrastruktury (č. 4) pro veřejné projednání (vlevo) a výsledná podoba v napadeném územním plánu – stejná jako pro opakované veřejné projednání (vpravo)

56. Z rozhodnutí o námítce je zřejmé, že odpůrce se námítkou zabýval a částečně jí vyhověl úpravou vedení dopravního napojení na komunikaci č. II/268 a umožněním napojení na komunikaci č. II/610, jak dokládá i porovnání výkresů. Podmínky prostorového uspořádání ploch VL v napadeném územním plánu stanoví pro plochu VL82a podmínku napojení skrze komunikaci DSo82 na DSK1, případně stejně jako u plochy VL82b, skrze komunikaci DSo79 na DSK2.
57. Soud konstatuje, že navrhovatel již po opakovaném veřejném projednání proti způsobu, jakým odpůrce upravil dopravní napojení dotčené lokality, námítky nepodal. Měl-li však za to, že upravená verze návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání se vypořádala s jeho požadavky nedostatečně, nic mu nebránilo je specifikovat v nové námítce a důvody, proč ani upravená podoba dopravního spojení podle něj není v pořádku, odpůrci ozřejmit. Neučinil-li tak, odpůrce mohl oprávněně vycházet z toho, že v tomto směru již námitek nemá, resp. jen obtížně mohl spekulovat, jaké námítky navrhovatele z veřejného projednání zůstávají v platnosti i nadále.
58. Navrhovatel dovozuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námítce z toho, že se odpůrce nevyjádřil ke všem jednotlivým námítkám k dopravnímu napojení, a příkladem uvádí

námítky týkající se trafostanice a biokoridoru. S navrhovatelem lze souhlasit, že rozhodnutí o námitce nereaguje na všechny namítané nedostatky zvoleného řešení. Z výše citované judikatury však plyne, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce nezpůsobuje, pokud odpůrce nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Současně nesmí soud klást na odůvodnění těchto rozhodnutí přemrštěné nároky, pokud jde o detailnost a rozsah jejich vypořádání.

59. Navrhovatelem uvedené dílčí námítky, s nimiž se odpůrce nevypořádal, se navíc týkaly záležitostí, jejichž řešení není úkolem územního plánu. Po obci nelze při přijímání územního plánu požadovat, aby se zabývala konkrétními podmínkami realizace určité obslužné komunikace vzhledem k vedení kabelových svazků elektrického vedení. Takto podrobná záležitost má být řešena v územním a stavebním řízení, kterým se stavba konkrétní komunikace umísťuje a povoluje. V takovém řízení se k technickým podmínkám realizace budou moci vyjádřit také dotčení vlastníci infrastruktury. Napadený územní plán proto není nepřezkoumatelný, nevypořádal-li se odpůrce s námitkou tohoto typu. Pokud jde o dílčí námitku ohledně biokoridoru, tou navrhovatel pouze podpůrně tvrdil, že není možné alternativní vedení komunikace DSo82. Taková komunikace však nebyla nikdy navrhována. Soud uzavírá, že se sice jedná o dílčí nedostatek odůvodnění rozhodnutí o námitce, ale s ohledem na to, že se zcela míjí s obsahem napadeného územního plánu, uvedené nezpůsobuje vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o námitce a napadeného územního plánu.
60. Navrhovatel dále namítl, že text změny uvedený v odůvodnění rozhodnutí o námitce (patrně námitce č. 4 ze dne 19. 12. 2018) neodpovídá textaci výrokové části napadeného územního plánu na str. 85. Odpůrce této námitce vyhověl s tím, že původní text podmiňující přípustnost využití ploch VL pro skladové zóny „*umístěním na plochách, které nepřichází do styku s plochami bydlení*“ nahradí textem: „*Skladové zóny, stavební výroba vč. betonárek a obaloven, autovrakoviště, za podmínky přímé vazby na kapacitní komunikaci a umístění na plochách, které nepřichází do styku s plochami určenými pro bydlení.*“ Napadený územní plán nakonec v rámci podmíněně přípustného využití stanoví: „*Skladové zóny, stavební výroba vč. betonárek a obaloven, autovrakoviště, za podmínky umístění na plochách, které nepřichází do styku s plochami rekreace a bydlení, s přímou vazbou na kapacitní komunikace.*“ (důraz přidán zdejším soudem).
61. Tato námitka se nicméně týká regulativu, jehož zrušení se navrhovatel v žádném z návrhových bodů nedomáhá. Soud je vázán rozsahem návrhu (srov. §101d odst. 1 s. ř. s.), a proto se přezkoumatelností tohoto regulativu nezabýval. Rozhodnutí o námitkách je (včetně svého „výroku“) součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Návrh směřující jen proti odůvodnění opatření obecné povahy, aniž by požadoval zrušení adekvátní části výroku samotného opatření obecné povahy, je nepřípustný [§ 68 písm. d) s. ř. s. *per analogiam*]. Pro úplnost však soud uvádí, že z porovnání obou textů je zjevné, že při odhlédnutí od stylistických rozdílů je jedinou odlišností vložení slova „rekreace“. Navrhovatel se ovšem již nijak nevyjádřil k tomu, zda a jak je tato změna způsobila zasáhnout do jeho hmotných práv.
62. Napadený územní plán je přezkoumatelný. Námitka je nedůvodná.

K námitkám proti výškovému regulativu

63. Navrhovatel namítá, že rozdělení plochy VL82 na tři plochy (VL82b, VL82a a VD79c) s rozdílně stanovenou maximální výškou zástavby (12,5 m, 10 m a 9,5 m) není řádně odůvodněno a nemá v lokalitě faktické opodstatnění. Tyto plochy jsou přitom určeny pro

lehký průmysl a logistické stavby, které vyžadují světlou výšku alespoň 10,5 m a vyšší výšku celé stavby. Dále uvádí, že při opakovaném veřejném projednání brožil námitkami proti výškovému regulativu ploch VL82a a VD79c; zejména měl uvést, že upravený návrh regulativ zpřísňuje a tím ještě více omezuje jeho vlastnické právo. Zopakoval údajně také dřívější námitky, na které odpůrce nereagoval. Odpůrce výškový regulativ odůvodnil vlivem na krajinný ráz a rozhledy z okolí, aniž by se vyjádřil k posudku, který navrhovatel přiložil k námitkám při veřejném projednání a který konstatoval, že zástavba vysoká 13,5 m nebude mít negativní vliv na krajinný ráz. Zároveň brojí proti podmínce prostorového uspořádání v lokalitě VD79 (max. výška 9,5 m). Navrhovatel má za to, že výškový regulativ svévolně omezuje jeho vlastnická práva, je v rozporu s potřebou území a s cíli a účelem územního plánování.

64. Odpůrce je naopak toho názoru, že navýšení regulativu v největší ploše VL82b je významnou změnou ve prospěch navrhovatele. Snížení v ostatních plochách je dáno tím, že jsou na okraji lokality, kde se dbá na vliv zástavby na krajinný ráz. Výškový regulativ považuje za dostatečně odůvodněný, neboť je stanoven s ohledem na průměrnou výšku daného typu staveb a vychází z návrhu pracovní skupiny. Odkázal také na podmínky využití a uspořádání území. Připustil, že se nevyjádřil k posudku vlivu na krajinný ráz, nejde ale o závažný nedostatek, protože záměr, který byl předmětem posudku, se do schválení napadeného územního plánu významně změnil. Navrhovatel po opakovaném veřejném projednání proti upravenému výškovému regulativu nebrožil. Pouze odkázal na své předchozí námitky v rozsahu, v jakém nebyly reflektovány. Odpůrce však má za to, že se s námitkou ohledně výškového regulativu při veřejném projednání dostatečně vypořádal. Jelikož navrhovatel po opakovaném veřejném projednání žádnou námitku ohledně výškového regulativu nevzněl, nemůže nyní u soudu namítat jeho nepřiměřenost.
65. Napadený územní plán stanoví pro plochy VL v podmínkách prostorového uspořádání, že „[n]ová zástavba rozvojové plochy VL82b bude řešena do max. výšky 12,5 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů, atp.). U plochy VL82a bude výška objektů max. 10m a u VD79c max. 9,5 m“. V návrhu pro veřejné projednání bylo stanoveno: „[n]ová zástavba bude řešena do max. výšky 12 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů, atp.) a současně omezena limitem tří nadzemních podlaží“.
66. Pro plochy VD stanoví napadený územní plán v podmínkách prostorového uspořádání: „Z důvodu zachování identity příměstského obytného sídla musí být dbáno na přiměřený hmotový rozsah umísťovaných nových staveb, příp. přestaveb (tj. objem staveb, výška, typ střechy) v dané lokalitě. Zástavba v lokalitě VD79 a,b,c bude řešena do max. výšky 9,5 m (vyjma komínů, stožárů, výtahů, atp.).“ V návrhu pro veřejné projednání bylo stanoveno: „Z důvodu zachování identity příměstského obytného sídla musí být dbáno na přiměřený hmotový rozsah umísťovaných nových staveb, příp. přestaveb (tj. objem staveb, výška, typ střechy) v dané lokalitě.“
67. Soud se nejprve zabýval tvrzeným nedostatečným vypořádáním námitek. Navrhovatel tvrdí, že po opakovaném veřejném projednání podal proti výškovému omezení nové námitky ve vztahu k plochám VL82a a VD79c a zopakoval námitky, na které odpůrce nereagoval. Zejména měl uvést, že v otázce výškové regulace byla oproti prvnímu návrhu územního plánu regulace zpřísněna, což navrhovatele ještě více omezilo. Odpůrce se údajně „s první námitkou“ částečně vypořádal, ale ve zbývajících částech na opakované námitky nereagoval a nepřihlédl ani k předloženému posudku ohledně vlivu zástavby s výškou 13,5 m na krajinný ráz.

68. Soud konstatuje, že ze správního spisu je zjevné, že navrhovatel po opakovaném veřejném projednání žádnou námitku týkající se upravených výškových regulativů neuplatnil. Úvodem námitek k návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání pouze uvedl, že proti původnímu návrhu podal dne 19. 12. 2018 námitky, které však byly v upraveném návrhu „reflektovány pouze částečně“ a „[p]ro vyloučení pochybností“ doplnil, že „na dříve podaných námitkách, v rozsahu, ve kterém nebyly [v upraveném] návrhu reflektovány“, nadále trvá. Soud zde souhlasí s odpůrcem, že o všech námitkách navrhovatele podaných při veřejném projednání odpůrce rozhodl, byť jim plně nevyhověl. Soud proto uzavírá, že odpůrce nepochybil, pokud na základě tohoto obecného odkazu znovu nerozhodoval o námitkách, které navrhovatel uplatnil při veřejném projednání. Odpůrce námitky „reflektuje“ nejen tehdy, pokud jim vyhoví, ale i tehdy, pokud jim nevyhoví a sdělí, proč tak učinil.
69. Soud se tedy dále zabýval tím, zda je stanovený výškový regulativ dostatečně odůvodněn.
70. Při veřejném projednání navrhovatel uplatnil námitku proti omezení výšky zástavby v ploše VL82 na 12 m a domáhal se zvýšení na 13,5 m. K námitce přiložil posudek vlivu na krajinný ráz zpracovaný pro záměr společnosti VGP, z něhož plyne, že haly s výškou 13,5 m by krajinný ráz negativně neovlivnily. Odpůrce námitce částečně vyhověl. V odůvodnění uvedl, že po prověření průměrných výšek odpovídajících typů staveb zvýšil maximální výšku zástavby ve středové části (VL82b) na 12,5 m. V krajních částech lokality naopak maximální výšku zástavby snížil na 10 m s ohledem na vliv na krajinný ráz a rozhledy z okolí. Východní část plochy přiléhající k silnici II. třídy byla změněna na plochu VD s výškovým omezením 9,5 m. Uvedl, že vycházel z návrhu pracovní skupiny.
71. Pracovní skupina (návrh je součástí správního spisu – zápis z vyhodnocení veřejného projednávání návrhu Územního plánu Mnichovo Hradiště ze dne 6. 11. 2020, č. j. MH-VÚP/11232/2020-3) navrhovala výškový regulativ pro jednotlivé plochy tak, jak jej obsahuje napadený územní plán. Na str. 7 návrhu pracovní skupiny v části „Obecné navrhované úpravy k textové části územního plánu týkající se všech zón“ se k výškové regulaci uvádí: „Výšková regulace v zónách VL bude upřesněna pro jednotlivé zóny a jejich části, ale obecně bychom rádi regulovali výšku tak, že v zónách v návaznosti na stávající jinou průmyslovou zástavbu, kde je výšková hladina navazující zástavbou již určena na 12–12,5 metrů, chceme nastavit výškovou regulaci 12,5 m (Kofola, částečně Haškov). Zóny VD – výroba drobná budou mít obecnou výškovou regulaci 9,5 m. Tam, kde zástavba navazuje na obytné zóny nebo jde o zástavbu uvnitř města v intravilánu (například u Prof Svaru), chceme výškovou hladinu regulovat na 8 m. To by se mělo týkat i například letiště, kde jde o zástavbu uprostřed volné zemědělské krajiny a standardní výška průmyslové zástavby by byla velmi silným zásahem do volné dosud nezastavěné krajiny.“ Ve vztahu k lokalitě Haškov, kde se nachází dotčené pozemky, se uvádí jen obecně: „V prostorové regulaci jsou doplněny specifické regulativy vztahované ke stanoveným výškám v dotčeném území. Jednodušší řešení by mohlo být celkové zvětšení výšky staveb na 12,5 pro všechny plochy VL na území města (kromě západní zóny). Toto řešení ale nemůže být navrženo v rámci tohoto podkladu, neboť ten se týká řešení pouze průmyslové zóny Haškov a ostatní části území města nebyly předmětem prověření.“
72. Na str. 10 výrokové části napadeného územního plánu v rámci koncepce ochrany urbanistických a architektonických hodnot je uvedeno, že napadený územní plán „[z]achovává typickou atmosféru menšího města Mnichovo Hradiště, s převažující nízkopodlažní zástavbou, která představuje historicky i architektonicky zajímavý celek“. Na str. 27 (podmínky využití a

uspořádání katastrálního území Mnichovo Hradiště) se dále uvádí, že „[v]ýšku a hmotu objektů je třeba přizpůsobit zástavbě obvyklé v okolním území řešené lokality“.

73. Soud na tomto místě připomíná, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce, aby bylo využíváno její území, a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti. Z judikatury NSS (srov. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644) sice vyplývá, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhé straně ale nesmí požadavek na kontinuitu 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 téže úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.
74. Podle ustálené judikatury neexistuje nárok vlastníka pozemků a staveb v území dotčeném územním plánem, aby byla schválena konkrétní podoba územního plánu dle jeho požadavku, která umožní realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50; ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17; ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51; či ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Zároveň není úkolem soudu určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou). V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního samosprávného celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
75. Odpůrce v reakci na námitku navrhovatele přistoupil ke zvýšení výškového regulativu pro středovou část lokality (plochu VL82b), jak s ohledem na výšku stávající zástavby navrhla pracovní skupina, a směrem ke krajům lokality (VL82a a VD79c) se rozhodl pro snížení s ohledem na krajinný ráz. Toto odůvodnění soud považuje za dostatečné a racionální. Z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, že při jeho stanovení odpůrce zohlednil poměry v lokalitě a výšku stávající obdobné zástavby. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je také v souladu s obecným odůvodněním napadeného územního

plánu. Stanovený výškový regulativ proto nepředstavuje svévolný a excesivní zásah do práv navrhovatele a z ničeho ani neplyne, že by znemožňoval využití dotčených pozemků, které nelze definovat jen prostřednictvím jednoho konkrétního záměru potenciálního investora, nadto dle všeho již patrně opuštěného.

76. Skutečnost, že se odpůrce v rozhodnutí o námitce při veřejném projednání výslovně nevypořádal se závěry posudku o vlivu na krajinný ráz, představuje pouze dílčí nedostatek odůvodnění, který nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu. Jak soud uvedl výše, požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku proti územnímu plánu nesmějí být přemrštěné a nepřezkoumatelnost nelze vztahovat na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky. Těmto požadavkům rozhodnutí o námitce dostalo.
77. Námitka je nedůvodná. Přiměřeností výškového regulativu se soud nezabýval, protože navrhovatel proti němu po opakovaném veřejném projednání neuplatnil žádné námitky (srov. výše). Nad rámec nezbytné argumentace lze nicméně podotknout, že měřítko požadavků na zachování krajinného rázu se v případě dotčeného orgánu a obce jakožto samosprávného celku přirozeně liší. Zatímco dotčený orgán jakožto orgán státní správy může vydat negativní stanovisko jen tam, kde zásah do krajinného rázu je již netolerovatelný, obec má při formulaci územního plánu mnohem širší pole působnosti a je oprávněna v samostatné působnosti uplatňovat vlastní urbanistickou představu o podobě obce. Zde odpůrkyně jasně vyjádřila svou vůli již nenavýšovat průmyslovou zástavbu nad její stávající výšku s tím, že v okrajových částech bude nižší s ohledem na zachování vzhledu menšího města a vyloučení viditelnosti od řeky Jizery. Takový požadavek je v mezích ústavně garantované samosprávy oprávněna prosazovat (soud jej vnímá jako legitimní), přičemž navrhovatel neuvedl žádný konkrétní důvod, proč by takové výškové omezení představovalo neúnosný zásah do jeho vlastnického práva. Ostatně lze podotknout, že pokud se do takového výškového limitu vejde existující blízká průmyslová a skladová výstavba, není jasné, proč by to na pozemcích navrhovatele nemělo být také možné.

K námitkám proti územní studii jako celku

78. Navrhovatel dále namítá, že požadavek na vypracování územní studie je nezákonný a ve vztahu k řešení vnitřního dopravního systému ploch VL82a, VL82b, VD79c a RZ118 neúčelný, neboť tyto plochy mají jediného vlastníka a jejich vnitřní dopravní systém nemůže významně ovlivnit území. Požadavek na územní studii ÚS7 je rozporný s ustanovením napadeného územního plánu, podle kterého se územní studie pořizují pro polyfunkčně zastavitelné plochy se složitými prostorovými vazbami s potřebou komplexně řešit veřejnou infrastrukturu – těmi dotčené plochy nejsou. Územní studie je nadbytečná i proto, že pracovní skupina navrhla rozvržení lokality. Tento neodůvodněný požadavek omezuje vlastnická práva navrhovatele.
79. Odpůrce k tomu uvedl, že studie má zahrnovat i pozemek parc. č. 2658/58, který má odlišného vlastníka. S ohledem na funkční využití ploch lze předpokládat, že jejich dopravní systém může mít významný dopad na okolí. Vzhledem k tomu, že lokalita zahrnuje plochy pro lehký průmysl i drobnou řemeslnou výrobu, plochy ochranné, izolační a doprovodné zeleně a plochy rekreace, jedná se o polyfunkční plochu. Zda bude určitá lokalita podléhat územní studii, je rozhodnutím samosprávy. Odpůrce považuje požadavek na územní studii

ÚS7 za přiměřený s ohledem na velikost lokality, její polyfunkční využití, nutnost řešení dopravní infrastruktury i na odpor části veřejnosti. Odkázal dále na rozhodnutí o námitce, kde se mimo jiné odkazuje na návrh pracovní skupiny.

80. Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.
81. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.
82. Výroková část napadeného územního plánu stanoví podmínku pořízení územní studie pro lokalitu ÚS7, kterou tvoří plochy VL82a, VL82b, VD79c a RZ118, vnitřní síť komunikací, včetně obslužných komunikací DSo79 s napojením na DSK2 a DSo82 s napojením na DSK1, a ZO. Zároveň stanoví tyto podmínky řešení: respektovat OP vedení VVN rozdělující lokalitu na 2 části; řešit přímé napojení lokality na silnici II/268 (podmínka pro výstavbu je připojení pomocí DSo79 na DSK2) a vnitřní dopravní systém obsluhy celé lokality, vč. parkování; zástavbu každé části, vymezené vedením VVN, rozdělit na min. 2 bloky; řešit po okraji území pásy ochranné a doprovodné ZO s využitím pro zajištění prostupu, cyklostezky k Jizeře; tyto pásy lze započítat do koeficientu zeleně do šíře 25 m; řešit plochu zahrádek RZ118 a jejich zpřístupnění; řešit technickou infrastrukturu, vodní plochy; respektovat RBC Haškov a jeho ochranné pásmo.
83. Výroková část napadeného územního plánu na str. 104 dále uvádí: „*Polyfunkční zastavitelné plochy se složitými prostorovými vazbami je nutné prověřit územní studií (ÚS), která zajistí optimální uspořádání území s komplexním řešením veřejné infrastruktury.*“ Na str. 107 („*Společné podmínky řešení*“) je stanoveno, že územní studie upřesní zejména „*dělení pozemků/parcelace a umístění staveb; nezastavitelné části zastavitelných ploch; koeficient zastavění pozemků; využití pozemků v souladu s podmínkami využití ploch pro BV bydlení venkovské, pro BM bydlení městské specifické, ploch občanského vybavení OV, OA a výroby VL, VS (kap. f); základní prostorové uspořádání zástavby v lokalitě odvíne od návrhu sítě komunikací nezbytných pro obsluhu území a připojení navrhované zástavby na stávající komunikace v území; vymezení veřejná prostranství, plochy veřejné i soukromé zeleně; navrhne způsob napojení na dopravní infrastrukturu a prostupnost území; technickou infrastrukturu, vč. řešení retenčních nádrží a systému ekologické stability, dle podmínek v území; stanoví pořadí změn v území a stavby podmiňující realizaci lokality*“. Lhůta pro zpracování územní studie pro každou lokalitu a vložení dat o zpracovaných studiích do evidence územně plánovací činnosti je stanovena na maximálně 4 roky ode dne nabytí účinnosti napadeného územního plánu.
84. V podkapitole h.10 odůvodnění napadeného územního plánu („*Zdůvodnění vymezení ploch a koridorů, kde rozhodování o změnách v území je podmíněno zpracováním územní studie*“; str. 146) je uvedeno, že neřešení vnitřního uspořádání ploch o výměře nad 2 000 m² může při

absenci podrobnější dokumentace, zejména u ploch zahrnujících pozemky více vlastníků, vést k parcelaci nebo povolování postupné zástavby, která neřešením koncepčních otázek vede k znehodnocení území, v krajním případě znemožnění dalšího využití plochy, a to například z důvodů neřešení způsobu napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, nevymezení nezastavitelných částí zastavitelných ploch, vyčerpání koeficientu zastavění a odstupů, nevymezení prostorů pro občanské vybavení a navazujících veřejných prostranství, vazby parcelace na ochranná pásma, záplavová území, hlukové zatížení. Územní plán proto navrhuje 18 lokalit soustředěných zastavitelných ploch k prověření změn jejich využití územní studií.

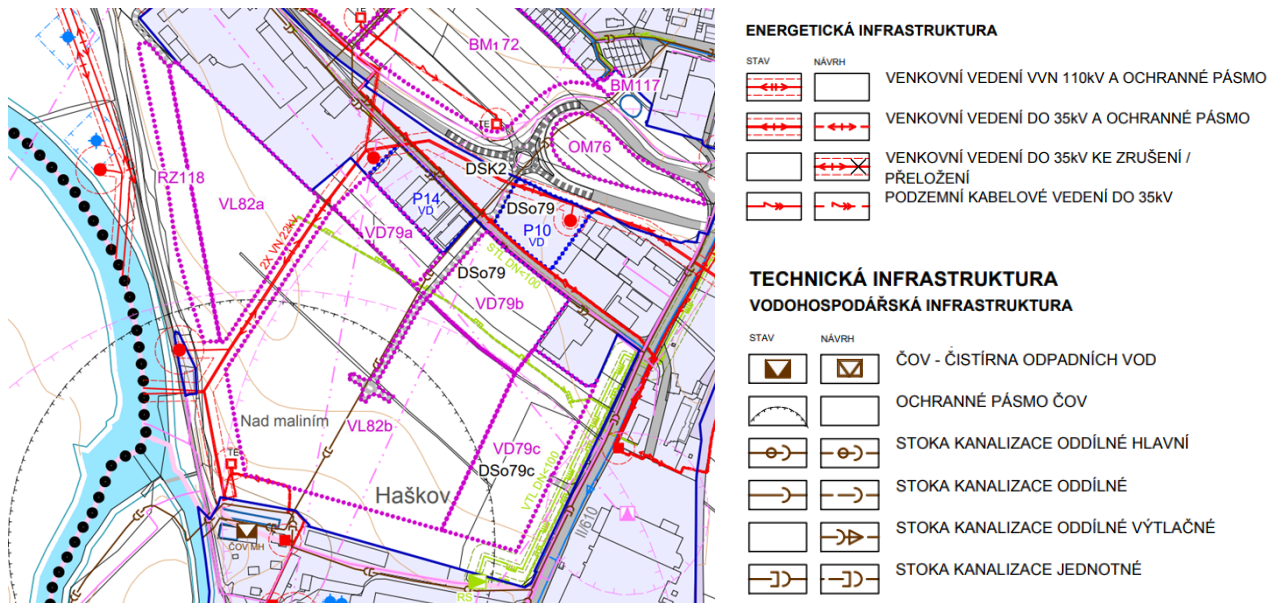
85. Navrhovatel brojil proti územní studii ÚS7 jak po veřejném projednání, tak po opakovaném veřejném projednání.
86. V návrhu pro veřejné projednání byla územní studie ÚS7 vymezena pro plochy VL82, ZO a DSo82 a byly stanoveny čtyři podmínky řešení: řešit vnitřní dopravní systém obsluhy celé lokality; respektovat OP vedení VVN rozdělující lokalitu na 2 části; řešit po okraji území pásy ochranné a doprovodné ZO s využitím pro zajištění prostupu, cyklostezky k Jizeře; respektovat RBC Haškov a jeho ochranné pásmo.
87. Po veřejném projednání navrhovatel namítl, že územní studie je zbytečná, protože vnitřní dopravní systém lokality, který má řešit, má jediného vlastníka a nemůže významně ovlivnit území. Dále namítl, že jde o nepřiměřený požadavek, neboť se nejedná o polyfunkční plochu se složitými prostorovými vazbami. Problémy, které má územní studie řešit, nejsou takové intenzity, aby bylo vypracování územní studie nutné. Tento požadavek navíc výrazně ztěžuje budoucí využití území. Odpůrce námítce nevyhověl s odůvodněním, že „[s] ohledem na rozsah plochy a její problematické dopravní napojení a umístění na rozhraní města a krajiny je pořízení územní studie vhodným nástrojem, jak zajistit koordinovaný rozvoj území a možnost dosáhnout vyšší kvality podrobnějšího řešení dotčeného území a jeho vystavěného prostředí.“
88. V návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání byla územní studie upravena do podoby obsažené v napadeném územním plánu (srov. bod 82). Bylo změněno vymezení řešených ploch a rozšířen seznam podmínek řešení.
89. Po opakovaném veřejném projednání navrhovatel na námítce setrval. Doplnil, že rozvržení lokality bylo detailně diskutováno a dohodnuto v pracovní skupině, a proto je územní studie nadbytečná. Odpůrce nad rámec výše uvedené argumentace ve vypořádání námítky odkázal na návrh pracovní skupiny, který je součástí správního spisu a s nímž se navrhovatel mohl seznámit. V závěru uvedl, že volba konkrétní podoby využití určitého území je vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu. Politická reprezentace požadovala úpravy návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednávání, včetně územní studie ÚS 7. Odpůrce tak zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.
90. Navrhovatel před soudem trvá na tom, že územní studie je v dotčené lokalitě neúčelná a zbytečná, protože má jediného vlastníka, nejde o polyfunkční plochu se složitými prostorovými vazbami, její vnitřní dopravní systém nemůže významně ovlivnit území a pracovní skupina rozvržení lokality již navrhla. S tímto pohledem se ale soud neztotožnil. Důvody stanovení podmínky vypracování územní studie jsou z napadeného územního

plánu a jeho odůvodnění zřejmé a ve vztahu k dotčené lokalitě racionální. Dotčená lokalita zahrnuje plochy VL a VD, ale i RZ a ZO – lze ji proto shodně s odpůrcem označit za polyfunkční. Vzhledem k tomu, že největší část tvoří plochy VL (kde je zčásti povolena i logistika), s nimiž může být spojena zvýšená doprava, je logické, že vnitřní dopravní systém by měl navazovat na kapacitní komunikace. Není proto bez dalšího jasné, z čeho navrhovatel dovozuje, že vnitřní dopravní systém okolní území neovlivní. Požadavek, aby územní studie řešila základní prostorové uspořádání zástavby v lokalitě, síť vnitřních komunikací i napojení dotčené lokality na komunikace v území, proto soud považuje za racionální. Vzhledem k množství regulativů stanovených pro plochy VL i VD se rovněž jeví jako racionální, aby územní studie řešila umístění staveb v dotčené lokalitě, nezastavitelné části zastavitelných ploch, koeficient zastavění pozemků, plochy veřejné i soukromé zeleně, způsob napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, prostupnost území či stanovila pořadí změn v území a stavby podmiňující realizaci lokality. Z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, že účelem územní studie je zamezení nekoncepční „živelné“ zástavbě, která může lokalitu znehodnotit a znemožnit její další využití nebo zhoršit míru, v níž bude nová zástavba negativně ovlivňovat své okolí.

91. Soud tedy uzavírá, že podmínka územní studie je racionálně zdůvodněna již v obecné části odůvodnění napadeného územního plánu. Soud proto považuje za dostačující, pokud odpůrce k námitce navrhovatele pouze doplnil, že pro dotčenou lokalitu je územní studie požadována s ohledem na rozsah plochy, její problematické dopravní napojení a umístění na rozhraní města a krajiny. Lze s ním též souhlasit, že pořízení územní studie je vhodným nástrojem, jak v dotčené lokalitě zajistit koordinovaný rozvoj území a dosažení vyšší kvality podrobnějšího řešení dotčeného území. Námitky vůči podmínce územní studie jako celku jsou proto nedůvodné.
92. Ve vztahu k podmínce pořízení územní studie pro lokalitu ÚS7 soud přistoupil ke zrušení pouze části regulativu v rozsahu, v jakém souvisí se zrušením podmínky zastavitelnosti ploch VL82a a VL82b napojením na komunikace DSo79 a DSo82 (srov. body 123 a násl. tohoto rozsudku).

K námitkám proti podmínce řešení územní studie

93. Soud se dále zabýval návrhovým bodem, kterým se navrhovatel domáhá zrušení podmínky řešení územní studie, podle níž je třeba „*zástavbu každé části, vymezené vedením VVN, rozdělit na min. 2 bloky*“ a která je podle navrhovatele ve vztahu k ploše VL82a nesplnitelná a nepřiměřená, neboť na ní není možné a ekonomicky udržitelné postavit dvě budovy. Podmínka tak má bránit již plánované výstavbě logistických staveb. Má být i diskriminační, protože pro ostatní plochy VL stanovena není, a příliš podrobná pro územní plán. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že tato podmínka se týká pouze plochy VL82b, „*neboť tato plocha je vymezena na dvě části vedením VVN*“.
94. Soud konstatuje, že z grafické části napadeného územního plánu výkresu č. 5a *Výkres koncepce technické infrastruktury* (srov. níže) je zřejmé, že vedení vysokého napětí se nachází mezi plochami VL82a a VL82b. Plochu VL82b dělí na dvě části stoka jednotné kanalizace, nikoliv vedení vysokého napětí, jak tvrdí odpůrce ve vyjádření k návrhu. Nelze proto souhlasit s odpůrcem, že hovoří-li uvedená podmínka o částech vymezených VVN, jde pouze o plochu VL82b – z jejího znění a výkresu technické infrastruktury je zřejmé, že „*částmi vymezenými vedením VVN*“ jsou plochy VL82a a VL82b (případně spolu s plochou VD79c), mezi nimiž vedení prochází.



95. Ze správního spisu soud dále zjistil, že tato podmínka byla do výrokové části napadeného územního plánu doplněna až v návrhu pro opakované veřejné projednání, který zároveň původní plochu VL82 rozdělil na plochy VL82a, VL82b a VD79c.
96. Po opakovaném veřejném projednání podal navrhovatel proti této podmínce samostatnou námitku. Obdobně jako v návrhu k soudu namítl, že je nesplnitelná v ploše VL82a, kde je výstavba dvou menších budov ekonomicky neudržitelná a znemožňuje využití plochy. Označil ji za diskriminační, jelikož pro jiné plochy VL není stanovena. Ve vztahu k ploše VL82b však tuto podmínku akceptoval. Odpůrce námitce nevyhověl. Nad rámec toho, co uvedl k obecné námitce proti územní studii ÚS7, uvedl: „*Návrh pro opakované veřejné projednávání již obsahuje požadavek na rozdělení zastavitelných ploch do dvou bloku, tj. VL82a a RZ118, již není dále tedy v rámci územní studie tuto plochu dále členit. Zde si podatel zřejmě nevšiml vymezení jednotlivých hranic zastavitelných ploch, které jsou zobrazeny v grafické část návrhu územního plánu (nejlépe ve výkresu základního členění).*“
97. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že se jedná o podmínku řešení územní studie, nikoliv o závazný regulativ územního plánu. Podle § 43 odst. 2 věty druhé stavebního zákona v případě, že územní plán podmiňuje rozhodování územní studií, jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení – tedy nikoliv kompletní zadání, ale pouze základní požadavky (srov. Komentář k § 30. Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, dostupné v systému ASPI). Přiměřenost zásahu do práv navrhovatele je proto třeba posuzovat s přihlédnutím k povaze územní studie.
98. Územní studie je, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26, „*neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná. To znamená, že správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán.*“ (zdůraznění přidáno zdejším soudem). V obdobném duchu se vyjadřuje

i komentářová literatura: „Z hlediska srovnání s ostatními nástroji územního plánování přináší územní studie možnost flexibilně ověřovat různé varianty řešení problémů. [...] Druhou možností je územní studie upřesňující řešení navržené v platné územně plánovací dokumentaci, tj. řešící vybranou problematiku v souladu s územně plánovací dokumentací, sloužící jako podklad pro rozhodování v území (tzv. upřesňující územní studie). Taková územní studie bude v souladu s územně plánovací dokumentací a řešení v ní navržené bude dále zpřesňovat. **Územní studie je neopominutelným podkladem pro rozhodování v území, ale právně nezávazným.** Při rozhodování v území je nutné se územní studií vždy zabývat a odůvodnit, jak byla zohledněna. Pokud z následného projednání záměru vyplýne, že existuje řešení vhodnější z hlediska ochrany a koordinace veřejných zájmů v území, než je řešení navržené územní studií, **může se stavební úřad od řešení navrženého v územní studii odchýlit, ale musí to vždy řádně odůvodnit.**“ (srov. Komentář k § 30. Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, dostupné v systému Beck-online; zdůraznění přidáno zdejším soudem).

99. Z judikatury NSS (srov. rozsudky ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41, a ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32) dále vyplývá, že sama územní studie k zásahu do vlastnického práva nevede – do práv navrhovatele (či spíše budoucího stavebníka) může zasáhnout pouze skrze rozhodnutí stavebního úřadu v územním řízení, bude-li z ní stavební úřad vycházet. Obrana proti takovému zásahu proto spadá do fáze územního řízení.
100. Z uvedeného je zřejmé, že sama územní studie nemůže do práv stavebníka (a ještě méně navrhovatele) zasáhnout. Pouze zprostředkovaně může do práv stavebníka „zasáhnout“ územní studie již *existující*, a to nejdříve ve fázi územního řízení. V projednávané věci je však situace zcela jiná. Navrhovatel napadá podmínku řešení územní studie stanovenou napadeným územním plánem. Z odpůrcem předloženého zadání územní studie ÚS7 vyplývá, že územní studie byla zadána dne 29. 3. 2023, a to včetně této podmínky. Podle odpůrce se nyní územní studie zpracovává. I kdyby však již existovala, nemohla by v této fázi zasahovat do práv navrhovatele a soud by se nemohl zabývat její zákonností – tím méně zákonností jejího zadání a ještě méně podmínek jejího řešení. Navrhovatel se tedy brání předčasně. Nemůže-li samotná územní studie přímo zasáhnout do práv navrhovatele, tím méně je možné, aby do jeho práv zasáhlo její zadání či podmínky pro její pořízení stanovené územním plánem. Námitka je proto nedůvodná.
101. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud doplňuje, že míra podrobnosti uvedené podmínky odpovídá povaze a účelu územní studie. Pokud jde o námitku diskriminace, soud konstatuje, že navrhovatel konkrétně neuvedl, v porovnání s jakými srovnatelnými plochami se cítí být diskriminován. Není přitom úkolem soudu, aby za navrhovatele dotvářel jeho argumentaci a v napadeném územním plánu vyhledával jiné plochy VL srovnatelné velikosti, jimiž prochází vedení vysokého napětí. Domnívá-li se navrhovatel, že sporná podmínka je nepřiměřená, protože neumožňuje v ploše VL82a postavit jednu logistickou budovu, odkazuje soud na judikaturu citovanou v bodech 73 a 74 tohoto rozsudku, z níž plyne, že odpůrce má širokou míru uvážení ohledně způsobu regulace svého území. Plochy VL navíc nejsou primárně určeny pro výstavbu logistických budov, byť je toto využití částečně také povoleno, nýbrž pro lehký průmysl a skladování související s výrobou. Nebude-li tedy ekonomicky racionální v ploše VL82a vybudovat dvě menší logistické haly, umožňuje územní plán i jiné využití této plochy, kterému nebude případné rozdělení zástavby do více budov na překážku. Soud proto nesouhlasí s navrhovatelem, že sporná podmínka vylučuje využití plochy VL82a. Pro úplnost soud uvádí, že odpůrce k realizaci této podmínky přistupuje poměrně flexibilně, neboť z rozhodnutí o námitce plyne, že tuto podmínku

považuje za naplněnou již rozdělením západní části dotčené lokality na plochy VL82a a RZ118. S ohledem na to, že tento výklad sporné podmínky podal sám odpůrce přímo v odůvodnění územního plánu (jde ve své podstatě o tzv. autentický výklad regulativu napadeného územního plánu), bude jej stavební úřad muset zohlednit v územním řízení, stejně jako případná územní studie. Nelze ani vyloučit, že právě s ohledem na tento výklad odpůrce se stavební úřad odchýlí od územní studie, která by navrhovala rozdělení zástavby v ploše VL82a do dvou či více budov.

K námitkám proti omezení využití pro logistiku bez vazby na průmysl a výrobu

102. Navrhovatel namítá, že regulativ pro plochy VL, který stanoví, že „*[s]kladování a logistika bez vazby na výrobní činnost v ploše je přípustná pouze na 30 % ze zastavitelné části všech ploch*“, je nejasný. Není totiž jasné, co pojem „*všech ploch*“ zahrnuje – zda všechny plochy výroby či skladování, pouze plochy VL, či jiné plochy. Není také dostatečně odůvodněn. Pracovní skupina navrhovala 40 %, poté však došlo ke zpřísnění pouze s odkazem na politický proces a svobodu a kreativitu odpůrce v oblasti územního plánování. Regulativ ve výši 30 % nepřiměřeně zasahuje do práv vlastníka, není odůvodněna jeho nezbytnost a nesplňuje požadavky judikatury na subsidiaritu a proporcionalitu omezení vlastnických práv. Podle navrhovatele není dán veřejný zájem na omezení logistiky na pozemcích určených pro výrobu a skladování. Na místě není ani obava z dopravního zatížení, protože napadený územní plán vyžaduje připojení na komunikaci č. 268/II. Napadený regulativ proto považuje za nezákonný a nepřezkoumatelný.
103. Odpůrce odkázal na rozhodnutí o námitce. Zdůraznil zejména doporučení pracovní skupiny a nesouhlas veřejnosti s výstavbou logistického areálu. Napadený regulativ omezuje využití jako logistického překladiště, neomezuje ale využití pro lehký průmysl a výrobní činnosti.
104. Ze správního spisu plyne, že tento regulativ se poprvé objevil v návrhu pro opakované veřejné projednání. Návrh územního plánu pro veřejné projednání takový regulativ podmíněně přípustného využití neobsahoval.
105. Navrhovatel uplatnil v rámci opakovaného veřejného projednání proti tomuto regulativu námitku, v níž uplatnil obdobnou argumentaci jako v návrhu: namítal nejasnost výpočtu koeficientu, absenci odůvodnění a nepřiměřený zásah do práv vlastníků pozemků. Odpůrce podle něj libovolně zvolil 30% koeficient, ačkoliv pracovní skupina navrhovala 40 %. Odpůrce v rozhodnutí o námitce uvedl, že vycházel z návrhu pracovní skupiny. S ohledem na nesouhlas občanů se stavbou logistických hal vyjádřený peticí se však rozhodl ke snížení na 30 %. Dále vysvětlil, že regulativ omezuje pouze využití pro logistické překladiště, nikoliv využití pro lehký průmysl a výrobu. Umístění staveb určených čistě pro logistiku (bez vazby na výrobu v ploše) není vyloučeno, platí ale, že „*[s]ouhlasné stanovisko k dalšímu záměru logistiky nebude příslušným úřadem vydáno v okamžiku, kdy už v předmětných plochách budou vydána souhlasná stanoviska k takovému množství záměrů s takovou zastavěnou plochou, že celková zastavěná plocha by v případě souhlasu s dalším záměrem přesáhla stanovených 30% zastavitelné části všech ploch*“. Jde o tzv. parametrickou či dynamickou regulaci, jejíž legitimitu potvrdil nálezný Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17-3.
106. Návrh pracovní skupiny uvádí, že specifický režim pro skladování a logistiku vyplývá z požadavku vedení města, aby tato strategická a atraktivní zóna pro výrobu nebyla z podstatné části využita pouze pro skladování a logistiku, tedy činnost, která má velmi malou přidanou hodnotu, nízký počet zaměstnanců na plochu, navíc z velké části s nízkou kvalifikací. Město má zájem ochránit převažující část plochy pro výrobní provozy s vyšší

přidanou hodnotou nabízející více pracovních míst. Toto odůvodnění odpůrce převzal do rozhodnutí o připomínkách na str. 350 a 353 odůvodnění napadeného územního plánu. Podle pracovní skupiny je možné, aby byly do jedné či více z předmětných ploch umístěny záměry pro čistou logistiku bez vazby na výrobu v ploše. Souhlasné stanovisko k dalšímu záměru logistiky nebude příslušným úřadem vydáno v okamžiku, kdy už v předmětných plochách budou vydána souhlasná stanoviska k takovému množství záměrů s takovou zastavěnou plochou, že celková zastavěná plocha by v případě souhlasu s dalším záměrem přesáhla stanovených 40 % zastavitelné části všech ploch.

107. Námitce, že není jasné, co pojem „všech ploch“ zahrnuje, soud nepřisvědčil. Jedná se o regulativ ploch VL (srov. str. 85 výrokové části napadeného územního plánu). Je tedy zřejmé, že „všemi plochami“ jsou míněny všechny plochy VL na území odpůrce. Takto regulativ vysvětlil i odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce, byť poněkud neobratně, a takový výklad (o něco jasněji) podává i pracovní skupina. Napadený regulativ tedy stanoví, že pro stavby, které budou sloužit čistě pro logistiku a nebudou souviset s výrobní činností v téže ploše, lze využít maximálně 30 % ze zastavitelné části všech ploch VL. Zastavitelnou část ploch je třeba odvodit v kontextu výměry předmětných ploch a stanoveného koeficientu zeleně (srov. str. 354 odůvodnění napadeného územního plánu).
108. Navrhovatel nebyl úspěšný ani s námitkou, že tento regulativ není odůvodněn a není jasné, proč byl oproti návrhu pracovní skupiny zpřísněn. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce je zřejmé, že pro snížení koeficientu oproti návrhu pracovní skupiny se odpůrce rozhodl s ohledem na nesouhlas veřejnosti s výstavbou logistických areálů. Pokud jde o odůvodnění zavedení tohoto regulativu, lze dát navrhovateli za pravdu, že odůvodnění napadeného územního plánu k tomu mlčí, stejně jako rozhodnutí o jeho námitce. Odpůrce nicméně důvod zavedení tohoto regulativu srozumitelně vysvětluje ve vypořádání připomínek na str. 350 a 353 odůvodnění napadeného územního plánu, kde uvádí, že doplnění specifického režimu pro skladování a logistiku vyplývá z požadavku vedení města, aby takto strategická a atraktivní zóna pro výrobu nebyla z podstatné části využita pouze pro skladování a logistiku, která má velmi malou přidanou hodnotu, velmi malý počet zaměstnanců na plochu, navíc z velké části s nízkou kvalifikací. Město má zájem ochránit převažující část plochy pro výrobní provozy s vyšší přidanou hodnotou nabízející větší počet pracovních míst. Být lze považovat za dílčí nedostatek odůvodnění, že tato úvaha je vyjádřena pouze ve vypořádání připomínek, považuje soud za podstatné, že z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, proč odpůrce považuje za potřebné takový regulativ zavést (srov. judikaturu citovanou v bodě 48 tohoto rozsudku). Soud toto odůvodnění považuje za racionální a dostatečné.
109. Navrhovatel sice namítá, že tento regulativ nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva, že není dán žádný veřejný zájem na takovém omezení a že tento regulativ je v rozporu se zásadou subsidiarity a proporcionality.
110. Na tomto místě soud připomíná, že „[p]odmínkou 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, **nepřesáhnu-li spravedlivou míru;**

*taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“ (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120). V tomtéž rozsudku NSS dále 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.“** (zdůraznění přidáno zdejším soudem).*

111. Jak je ale uvedeno výše, z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, že při zavedení tohoto regulativu byl odpůrce veden širším zájmem na rozvoji města, konkrétně na tom, aby plochy VL byly využívány pro činnosti s vyšší přidanou hodnotou, které vytvoří více pracovních míst než čistě logistické haly. Tento zájem považuje soud za legitimní. Nadto ze zmíněné petice, jejíž existence a obsah jsou mezi účastníky nesporné, i připomínek občanů požadujících zákaz využití pro logistiku (srov. str. 350 a 353 odůvodnění napadeného územního plánu) je zřejmé, že odpůrce musel vyvažovat odpor veřejnosti k výstavbě logistických hal a zájem navrhovatele jako vlastníka na využití dotčených pozemků. Zvolený regulativ omezující využití pro logistiku na 30 % zastavitelných částí všech ploch VL je s to dosáhnout uvedeného cíle, aniž by využití pro logistiku zcela vylučoval. S ohledem na uvedené soud uzavírá, že napadený regulativ sleduje legitimní cíl a do práv vlastníků pozemků v plochách VL zasahuje kompromisním způsobem pouze v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli. Námitka je proto nedůvodná.

K námitkám proti koeficientu zeleně

112. Navrhovatel dále namítá, že 40% koeficient zeleně pro každou plochu zvlášť znemožňuje výstavbu, není odůvodněn a „*nesplňuje zákonná kritéria tvorby územního plánu*“. Není zřejmé, proč napadený územní plán neobsahuje tabulku pro jeho výpočet, kterou navrhovala pracovní skupina. Má proto být nejasný a nepřezkoumatelný a zvolené řešení neodůvodněné a nepřiměřené. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že z návrhu není jasné, jak tento regulativ činí výstavbu na dotčených pozemcích ekonomicky nemožnou. Při jeho stanovení vycházel ze ZÚR Středočeského kraje, podle nichž má při výstavbě logistických a průmyslových areálů být dodržen koeficient zeleně minimálně 40 % s přihlédnutím ke specifikům umístění a velikosti areálu. Regulativ se týká všech ploch VL, není proto diskriminační.
113. Při opakovaném veřejném projednání podal navrhovatel námitky proti koeficientu zeleně v plochách VL. Namítal, že jde o vágní, neodůvodněný a nepřiměřený regulativ a že není jasné, proč návrh neobsahuje tabulku pro výpočet koeficientu zeleně navrhovanou pracovní skupinou. Jelikož se do něj nezapočítává zeleň na střechách, neodůvodněně znemožní výstavbu připravovaného záměru a nepřiměřeně zasáhne do vlastnických práv. Nesouhlasil dále s tím, aby se koeficient zeleně počítal pro jednotlivé plochy zvlášť, protože to by znemožnilo výstavbu připravovaného i jakéhokoliv jiného záměru v ploše, neboť by se stala vysoce neefektivní. Navrhl proto, aby se koeficient zeleně počítal společně pro plochy

RZ118, VL82a, VL82b a VD79c. Takto vysoký koeficient není dostatečně odůvodněn a nenaplnuje požadavky na subsidiaritu a minimalizaci zásahů územního plánování do vlastnických práv. Nezahrnutí zelených střech je navíc „ve světle judikatury NSS“ zcela neobhajitelné, protože k němu neexistuje žádný relevantní důvod. Odpůrce o námitce s odkazem na § 52 odst. 4 stavebního zákona nerozhodl.

114. Napadený regulativ pro plochy VL stanoví: „*Koeficient zeleně bude dle [ZÚR Středočeského kraje], tj. 40 % zeleně*“. Pro územní studie ÚS7 je pak stanovena podmínka „*řešit po okraji území pásy ochranné a doprovodné ZO s využitím pro zajištění prostupu, cyklostezky k Jizeře; tyto pásy lze započítat do koeficientu zeleně do šíře 25 m*“. Tento regulativ i podmínka řešení územní studie se poprvé objevily v návrhu pro opakované veřejné projednání. Návrh pro veřejné projednání žádný koeficient zeleně pro plochy VL nestanovil.
115. ZÚR Středočeského kraje ve znění 1. a 2. aktualizace stanoví v kapitole 4.3 „*Opatření pro předcházení, snížení a kompenzaci možných vlivů na životní prostředí*“ v odst. 191 písm. i) povinnost „*při výstavbě logistických a průmyslových areálů dodržovat koeficient zeleně v min. hodnotě 40 % s přihlédnutím ke specifickým umístění a velikosti areálu. Při umísťování zástavby na vysoce bonitních půdách se doporučuje zvážit požadavek na vyšší koeficient zeleně*“.
116. Podle § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.
117. Podle § 43 odst. 3 věty první stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování *v souladu se zásadami územního rozvoje*, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.
118. Podle § 52 odst. 4 stavebního zákona se nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje nebo při vydání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem.
119. Soud v první řadě souhlasí s odpůrcem, že výše koeficientu je dostatečně odůvodněna tím, že takto koeficient zeleně určují ZÚR Středočeského kraje, které jsou pro odpůrce závazné. Z návrhu není bez dalšího zřejmé, jaká „*zákonná kritéria tvorby územního plánu*“ stanovený koeficient zeleně podle navrhovatele nesplňuje. Soud tedy pouze obecně konstatuje, že odpůrce postupoval v souladu se zákonem, neboť koeficient zeleně stanovil v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Námitka nedostatečného odůvodnění je proto nedůvodná.
120. Soud se neztotožnil ani s námitkou, že napadený územní plán je nejasný a nepřezkoumatelný, jelikož neobsahuje tabulku pro jeho výpočet, kterou navrhovala pracovní skupina. Zprvée, návrh pracovní skupiny, jakkoliv na něj odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu často odkazuje, není pro odpůrce závazný. Jde pouze o neformální odborný podklad. Nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu tedy nemůže být způsobena tím, že odpůrce do územního plánu nezahrnul navrhovanou tabulku pro výpočet koeficientu zeleně. Pokud jde o způsob výpočtu koeficientu, lze vycházet z definice na str. 74 výrokové část napadeného územního plánu, podle níž jde o podíl minimální plochy zeleně na rostlém terénu stavebního pozemku a plochy stavebního pozemku. Z této definice je navíc zřejmé, že koeficient se počítá ve vztahu k ploše *stavebního pozemku*, nikoliv pro jednotlivé *plochy* vymezené napadeným územním plánem. Vzhledem k tomu, že plochy VL82a a VL82b se obě nacházejí na pozemku parc. č. 2658/1 (a pozemku

parc. č. 2658/56), bude se koeficient zeleně počítat pro tyto plochy společně. Podmínka řešení územní studie ÚS7 pak umožňuje do koeficientu započítat také pásy zeleně v ploše ZO, která se nachází po obvodu tohoto pozemku, a to do šíře 25 m. Námitka je proto nedůvodná.

121. Navrhovatel nakonec obecně namítá, že „*postup je nepřiměřený, a nelze ho považovat za nic jiného než za nepřipustnou libovůli*“, čímž má patrně na mysli stanovený koeficient zeleně a nezahrnutí tabulky navrhované pracovní skupinou, která měla investory motivovat ke stavbě zelených střech a sázení stromů při zachování požadavku na 75% splnění koeficientu zeleně na rostlém terénu. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva namítal navrhovatel již při opakovaném veřejném projednání, a to dokonce podrobněji, avšak tuto argumentaci do návrhu již nepřevzal. Jak soud uvedl v bodě 43 tohoto rozsudku, míra podrobnosti, s jakou se soud bude námitkami navrhovatele zabývat, závisí na míře podrobnosti daného návrhového bodu.
122. S ohledem na závaznost ZÚR Středočeského kraje soud přiměřenost výše koeficientu zeleně neposuzoval. Jde-li o přiměřenost zásahu do práv navrhovatele způsobem jeho výpočtu, již výše soud uvedl, že nezahrnutí tabulky navrhované pracovní skupinou do práv navrhovatele nezasáhlo. Přiměřenost způsobu výpočtu koeficientu proto soud rovněž neposuzoval. Navrhovatel navíc zrušení definice koeficientu zeleně ani nepožaduje.

K námitkám proti způsobu dopravního napojení

123. Navrhovatel se dále domáhá zrušení podmíněně přípustného využití ploch VL v textu „*Plochy jsou vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a musí být z nich přístupné. Plocha VL82b musí být přístupná z komunikace DSo79 z DSK2, plocha VL82a bude realizována s napojením komunikace DSo82 z DSK1, příp. s propojením, stejně jako u plochy VL82b, na komunikaci DSo79 z DSK2*“. Namítá, že nebyla ověřena proveditelnost zvoleného řešení dopravního napojení, které je vedeno přes pozemky třetích osob, aniž by byla stanovena možnost vyvlastnění, což může omezit využití dotčených pozemků. Napadený územní plán považuje za nesrozumitelný, neboť sice vymezuje křižovatky VDK1 a VDK2 jako veřejné prospěšné stavby, není ale jasné napojení přes pozemek parc. č. 2568/34 (zřejmě myšlen pozemek parc. č. 2658/34 – pozn. soudu) a zda jej lze podřadit pod „*další neoznačené úpravy*“. Toto nerealizovatelné řešení má na navrhovatele nepřiměřené a neodůvodněné faktické dopady, není přitom prokázána jeho nezbytnost. Úprava podmínek napojení staveb na dopravní a technickou infrastrukturu je „*v rozsahu upravujícím hlavní či přípustné využití dané plochy*“ příliš podrobná, což odporuje příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podle rozsudku NSS č. j. 10 As 139/2021-53 je splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení.
124. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že navrhovateli částečně vyhověl, jelikož umožnil napojení plochy VD79c na komunikaci č. II/610. U ploch VL82a a VL82b ponechal napojení přes kruhové objezdy DSK1 a DSK2. Vycházel přitom z dopravní studie. Při opakovaném veřejném projednání navrhovatel již žádné námitky vůči dopravnímu napojení neuplatnil, a proto nyní nemůže namítat nepřiměřenost regulace. Navrhovatel pouze odkázal na dříve uplatněné námitky v rozsahu, v jakém nebyly reflektovány, odpůrce se však s dřívější námitkou vypořádal. Regulace vychází z odborných podkladů a je náležitě odůvodněna potřebou napojení na kapacitní infrastrukturu. Podrobnost úpravy je v souladu se zákonem i judikaturou. NSS v rozsudku č. j. 10 As 139/2021-53 výslovně připouští, že podmínky

územního plánu mohou obsahovat náležitosti spadající do nižší úrovně územně plánovací dokumentace, pokud mají tyto podrobné podmínky návaznost na problematiku územního plánování. Napadený územní plán přitom stanovuje podmínky napojení celé průmyslové zóny, nikoliv samostatné stavby. Způsob dopravního napojení se navíc práv navrhovatele nijak nedotýká, jelikož samotné dopravní napojení není vedeno přes pozemky v jeho vlastnictví.

125. Ze správního spisu soud zjistil, že návrh pro veřejné projednání stanovil: „*Plochy musí být vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné.*“ Vedení dopravního napojení v návrhu pro veřejné projednání zachycuje výřez výkresu koncepce dopravní infrastruktury (srov. bod 55 tohoto rozsudku). Obsah námitek uplatněných navrhovatelem při veřejném projednání soud shrnul výše. Při opakovaném veřejném projednání navrhovatel žádné námitky proti řešení dopravního napojení neuplatnil.
126. Součástí správního spisu je dopravní studie, která navrhla okružní křižovatky DSK1 a DSK2 a obslužné komunikace pro dotčené pozemky v podobě, která byla součástí návrhu pro veřejné projednání. Dopravní studie popisuje zvolené řešení a mimo jiné uvádí, že tyto křižovatky povedou ke zklidnění dopravy na silnici II/268.
127. V kapitole h.4.1 odůvodnění napadeného územního plánu se ke křižovatkám DSK1 a DSK2 uvádí, že napadený územní plán řeší úpravu těchto křižovatek a místních komunikací, včetně napojení návrhových lokalit, za účelem zlepšení rozhledových poměrů a zvýšení bezpečnosti provozu (prověřeno dopravní studií). Okružní křižovatka DSK1 o průměru 36 m na spojnici silnice II/268 a ulice Na Úvoze má pět větví napojujících přilehlé oblasti. V současné době se jedná o dopravně nebezpečné místo. U této křižovatky je nutné zajistit geologický průzkum. Okružní křižovatka DSK2 o průměru 36 m napojující Černou silnici a ulici Víta Nejedlého na silnici II/268 řeší i problém napojení severní části/rozvojových ploch průmyslové zóny na kapacitní silnici.
128. Na str. 122 odůvodnění napadeného územního plánu je tabulka zdůvodnění návrhu komunikací [chybně však označuje obě komunikace jako DSo79 (správně DSo79 a DSo82); odůvodnění zřejmě nebylo zcela aktualizováno, neboť na některých místech hovoří o ploše VL82; níže výřez tabulky].

Zdůvodnění návrhu komunikací/koridorů

Tabulka č. 10

k.ú. / místní část	Zastavitelná plocha/koridor	Limity	Zdůvodnění návrhu / podmínky zástavby (P)
Mnichovo Hradiště	DSo79	- shodné s limity lokality č. VD79	Přístup pro navrhované lokality výroby VL82 - bude řešen územní studií ÚS7
	DSo79	- VD79b, VL82 - ochranné pásmo vedení VN - ochranné pásmo vodovodu a kanalizace - ochranné pásmo komunikačních kabelů - ochranné pásmo VTL plynovodu	Komunikace pro rozvojové lokality VD79a, VD79b, VD79c, VL82b, umožňující přímé napojení výrobních ploch na kapacitní silnici II/268 v křižovatce DSK2 (prověřeno dopravní studií CR Projekt s.r.o. Mladá Boleslav - část).

129. Soud na tomto místě připomíná (srov. bod 74 tohoto rozsudku), že vlastník pozemků nemá nárok na to, aby byla schválena konkrétní podoba územního plánu podle jeho požadavku, která umožní realizaci jeho stavebního záměru. Soudům nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a

výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy.

130. Pokud navrhovatel v námitkách tvrdil, že napojení na DSK1 není technicky proveditelné, činil tak s odkazem na přiložené vyjádření společnosti ČEZ Distribuce, která v lokalitě, kudy má vést komunikace DSo82, provozuje trafostanici. Vyjádření je adresováno investorovi, který tehdy plánoval zástavbu dotčených pozemků. Není z něj nicméně patrné, zda se vyjadřuje k některé z komunikací předvídaných napadeným územním plánem, ani neříká, že by bylo technicky nemožné komunikaci postavit. Vyjádření pouze stanoví předběžné podmínky jejího umístění. Navíc samotná společnost ČEZ Distribuce v průběhu přijímání napadeného územního plánu žádné připomínky či námitky proti vedení přípojných komunikací nevznesla.
131. Soud navrhovateli nepřisvědčil ani v námitce nesrozumitelnosti vymezení veřejně prospěšných opatření. Konkrétně podle navrhovatele není jasné, zda napojení na křižovatky DSK1 a DSK2 přes pozemek parc. č. 2658/34 spadá pod zbytkovou kategorii „dalších neoznačených úprav“.
132. Výroková část napadeného územního plánu na str. 100-101 stanoví veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury „*včetně ploch nezbytných k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel; jedná se o plochy a koridory staveb s možností vyvlastnění - V., (tj. práva k pozemkům lze odejmout nebo omezit dle § 170 stavebního zákona)*“. Mezi ně patří i okružní křižovatky, včetně VDK1 a VDK2, k nimž napadený územní plán uvádí: „*Veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury zahrnují i další neoznačené úpravy při odstraňování dopravních závad na silnicích a místních komunikacích, doplnění chybějících chodníků, podchodů, atp.*“ (zdůraznění přidáno zdejším soudem).



Křižovatky VDK1 (DSK1) a VDK2 (DSK2) na výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací č. 3a (vlevo) a na výkresu koncepce dopravní infrastruktury s komunikacemi DSO82 a DSO79 (uprostřed a vpravo).

133. Z porovnání obou výkresů je zřejmé, že komunikace DSO82 a DSO79 nejsou součástí veřejně prospěšných opatření. Ani citovaný text výrokové části, který je podle navrhovatele nesrozumitelný, nenasvědčuje tomu, že by tyto komunikace měly být „dalšími neoznačenými úpravami“, neboť jejich charakter zbylá část textu dostatečně specifikuje jako „*další neoznačené úpravy při odstraňování dopravních závad na silnicích a místních komunikacích, doplnění chybějících chodníků, podchodů, atp.*“. V kombinaci s výkresem pak tato formulace nevzbuzuje žádnou pochybnost o tom, že komunikace DSO82 a DSO79 mezi

veřejně prospěšná opatření nepatří, neboť se nejedná o existující komunikace, u kterých by bylo třeba odstraňovat závady.

134. Navrhovatel dále namítá, že způsob řešení dopravního napojení brání alternativnímu řešení není nezbytný a má na něj nepřiměřené dopady. Soud nicméně konstatuje, že navrhovatel v rámci námitek proti dopravnímu napojení při veřejném projednání uplatnil pouze věcné výhrady k řešení a jeho proveditelnosti. Nepřiměřenost omezení vlastnického práva řešením dopravního napojení dotčených pozemků nenamítal. Po opakovaném veřejném projednání vůči dopravnímu napojení již žádné konkrétní námitky nevznikly. Z toho důvodu se soud přiměřeností omezení vlastnického práva navrhovatele nemohl zabývat (srov. judikaturu citovanou v bodě 41 tohoto rozsudku).
135. Navrhovatel konečně namítá, že úprava napojení na dopravní a technickou infrastrukturu je „v rozsahu upravujícím hlavní či přípustné využití dané plochy“ příliš podrobná, což má být v rozporu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a rozsudkem NSS č. j. 10 As 139/2021-53, protože splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu je podle navrhovatele vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení. Na tomto místě soud uvádí, že navrhovatel napadá napojení na dopravní a technickou infrastrukturu v rozsahu *upravujícím hlavní či přípustné využití dané plochy*. Regulativ, jehož zrušení se domáhá v petitu, je ale zařazen mezi podmínky prostorového uspořádání. Soud proto v rozsahu návrhových bodů přezkoumal pouze tento regulativ. Zrušení regulativů hlavního či přípustného využití ploch VL navrhovatel ostatně ani nepožaduje.
136. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. *Územní plán* ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území *nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím*, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.
137. Podle bodu I odst. 1 písm. d) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. (obsah územního plánu) obsahuje textová část územního plánu koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití.
138. Podle § 2 odst. 1 písm. m) bodu 1 stavebního zákona se veřejnou infrastrukturou rozumí pozemky, stavby, zařízení, a to dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.
139. Koncepcí veřejné infrastruktury se rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umístování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby, kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací) [srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS].

140. Podle bodu I odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje textová část územního plánu stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a **stanovení podmínek prostorového uspořádání**, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití).
141. Navrhovatel i odpůrce shodně odkazují na rozsudek NSS č. j. 10 As 139/2021-53, z něhož však vyvozují opačné závěry. NSS se v tomto rozsudku zabýval podmíněně přípustným využitím, jeho závěry proto nelze doslovně přenést na projednávanou věc, v níž navrhovatel napadá podmínky prostorového uspořádání. I pro podmínky prostorového uspořádání nicméně nepochybně platí, že jde o neurčitý právní pojem, jehož obsah mohou vyplňovat obce při územním plánování. Nastavenými podmínkami nelze ani v projednávané věci zasahovat do otázek, které zjevně nepřísluší regulovat nástroji územního plánování nebo které nemají žádný vztah k širší koncepci využívání území, jejíž definování je právě úkolem územního plánu (např. otázky individuálního charakteru nevyžadující formulaci obecných pravidel). V citovaném rozsudku NSS dále uvedl: *„Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace. NSS proto stejně jako krajský soud nevidí překážku, jež by znemožňovala městu za vhodné kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití stanovit napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně splaškové kanalizace. Individuálně je samozřejmě splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení (resp. společném řízení či jejich zjednodušených procesních ekvivalentech). To však nevylučuje, aby v zájmu rozumného fungování širšího urbanistického celku v rámci obce byla tam, kde k tomu právní úprava dává obci prostor, specifikována užší množina z možných řešení napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, jež je pro realizaci budoucí výstavby vyžadována (zde například napojení na splaškovou kanalizaci, k tomu viz též bod 48 napadeného rozsudku, nebo charakter pozemní komunikace vedoucí na dotčené pozemky).“* (zdůraznění přidáno zdejším soudem).
142. Citovaný rozsudek NSS připouští, aby budoucí výstavba byla podmíněna i úzeji vymezeným řešením napojení na dopravní infrastrukturu, nicméně jen pro účely podmíněně přípustného využití, a tedy jako kritérium výjimečně akceptovaného způsobu využití. Požadavek na stanovený způsob připojení každé stavby na komunikaci, a to i v rámci podmínek prostorového uspořádání, by představoval podrobnost náležející regulačnímu plánu.
143. Obdobnou otázkou se zabýval NSS v rozsudku ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 105/2021-57, v němž dospěl k závěru, že územní plán tím, že upravil požadavek na určitý způsob dopravního napojení plochy v konkrétním směru v podobě dvoupruhové obousměrné komunikace, stanovil konkrétní podmínky pro výstavbu, jimiž dotčenou vlastníci fakticky nutí k vybudování *„komunikace podrobného průběhu na cizím pozemku pro třetí osoby, k níž nemá žádná vlastnická práva“*. Podle NSS totiž obec v územním plánu stanoví, že dokud navrhovatelka *„nevybuduje jemu (a třetím osobám) komunikaci dle norem ČSN, nebude moci vystavět rodinné domy, pro jejichž zasíťování (a parcelaci)“* jí bylo vydáno územní rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007. Zákon nicméně uložení takové podmínky nepřipouští. Do působnosti

obce dle NSS spadá pouze otázka „*Kam povede dopravní infrastruktura?*“. Otázka „*Kudy přesně a s jakými parametry?*“ však již dle NSS bez dalšího může překračovat meze stanovené právními předpisy [srov. přílohu č. 11 část I odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb. či § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 501/2006 Sb.*“)]. Podle NSS totiž „[p]odmínění výstavby konkrétními parametry, požadavky a podmínkami provedení, o kterých pojednávají vyhlášky č. 500/2006 Sb. a 501/2006 Sb. ve vztahu k regulačnímu plánu (požadavky na konkrétní řešení veřejné infrastruktury) či územnímu rozhodnutí, nelze obecně shledat přípustnými, nestanoví-li výslovně zastupitelstvo, že tyto otázky spadající zejména do oblasti úpravy regulačním plánem, budou řešeny plánem územním (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).“

144. Zdejší soud v návaznosti na naposled citovaný rozsudek NSS a v něm zmíněný názor, že „[h]ranice mezi tím, co spadá do působnosti obce, a tedy mohlo být zahrnuto v územním plánu, a co do působnosti správních orgánů (mimo obecní samosprávu), je dosti neostrá.“, uvedl, že „[o]becně je třeba vycházet z toho, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními [...]. Přesněji řečeno, regulační plán představuje oproti územnímu plánu podrobnější koncepční nástroj, který může též nahrazovat územní rozhodnutí, a plnit tak úlohu nástroje realizačního (srov. § 61 stavebního zákona a FRANKOVÁ, M. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva, 1. vyd. Beroun: Eva Roztoková, 2014. s. 36). Územní plán by se tedy zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace a nezacházet do takových detailů, aby řešil podrobnosti svou povahou náležející buď do regulačního plánu či do územního rozhodnutí“ (rozsudek ze dne 8. 12. 2022, č. j. 51 A 139/2020-147).
145. Obecné požadavky na *umísťování* staveb, které je třeba respektovat v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí, případně samotném územním rozhodnutí, stanoví § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., dle kterého se mimo jiné stavby podle druhu a potřeby umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na síť technické infrastruktury a pozemní komunikace; připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích; podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.
146. V projednávané věci stanoví napadený územní plán podmínky pro zastavění ploch VL82a a VL82b v podobě konkrétního dopravního napojení s komunikací II/268 prostřednictvím komunikací DSo82 a DSo79. Tato podmínka tedy nezahrnuje jen prosté *napojení* jednoho místa s druhým místem (tedy neomezuje se pouze na otázku „kam?“, např. stanovením podmínky pouhého napojení ploch VL82a a VL82b na komunikaci II/268), neboť napojení v grafické části specifikuje velmi konkrétně, a stanoví tedy „kudy přesně“. Mírou přesnosti však napadený územní plán již překračuje přípustnou míru podrobnosti, neboť ji stanoví v rozsahu odpovídajícím již regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona), a proto je nelze akceptovat. Věcně se totiž uvedené podmínky dotýkají konkrétních požadavků na řešení dopravní obslužnosti, o nichž pojednávají prováděcí právní předpisy ve vztahu k realizačním nástrojům územního plánování, nikoliv ve vztahu k územnímu plánu jakožto nástroji koncepčnímu. Soud proto uzavírá, že podmínka prostorového uspořádání, podle níž plochy VL82a a VL82b musejí být

přístupné skrze konkrétní napojení s komunikací II/268, je v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona. Námitka je důvodná.

147. Navrhovatel v této souvislosti rovněž namítá, že řešení dopravního napojení dotčené lokality na křižovatku DSK1 a DSK2 je vedeno přes pozemky ve vlastnictví třetích osob, aniž by územní plán umožňoval vyvlastnění příslušných pozemků, a proto může být dopravní napojení neproveditelné. Soud na straně jedné uvádí, že navrhovatel nemá právo na to, aby bylo dopravní napojení jeho pozemků zahrnuto mezi veřejně prospěšná opatření a umožněno vyvlastnění pozemků nutných pro jeho realizaci. Na straně druhé však ve shodě s citovaným rozsudkem NSS č. j. 1 As 105/2021-57 (srov. bod 48) zdejší soud uvádí, že není jasné, co vlastně musí navrhovatel pro splnění podmínky napojení s komunikací II/268 učinit, aby mohly být v plochách VL82a a VL82b stavební záměry realizovány. Jestliže byly dotčené pozemky dříve zastavitelné bez podmínky takového dopravního napojení, považuje soud za neospravedlnitelné vystavit navrhovatele bezvýchodné situaci spočívající ve vymezení dopravního napojení přes konkrétní pozemky třetích osob, jejichž souhlas by pro realizaci tohoto napojení byl nezbytný.
148. Z uvedeného tak vyplývá, že odpůrce měl v zásadě dvě možnosti. Mohl zastavení ploch VL82a a VL82b podmínit dopravním napojením s komunikací II/268, nikoliv však jeho konkrétní podobou, čímž by uvedený regulativ zůstal v míře obecnosti náležející územnímu plánu (stanovil by pouze „kam?“). Navíc by v takovém případě byl napadený územní plán ucelenější, neboť přesné rozvržení lokality, její vnitřní dopravní systém a dopravní napojení budou předmětem územní studie ÚS7. Druhou možností bylo vymezit komunikace DSo82 a DSo79 jako veřejně prospěšné stavby, čímž by zabránil riziku, že by dostal navrhovatele do bezvýchodné situace v případě, že by třetí osoby jako vlastníci pozemků, na nichž se tyto komunikace mají nacházet, s jejich umístěním a výstavbou nesouhlasili. V takovém případě by zároveň (jako výjimka) neplatil závěr o nepřipustném stanovení konkrétního napojení s komunikací II/268 (srov. výše). Jestliže totiž zákon umožňuje vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám pro uskutečnění dopravní a technické infrastruktury za podmínky, jestliže je taková stavba v územně plánovací dokumentaci vymezena jako veřejně prospěšná [srov. § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], sám tím konkrétní vymezení dopravní infrastruktury v územním plánu v těchto případech předpokládá (bez této konkrétnosti by totiž nebylo jasné, jaké části pozemků podléhají možnému vyvlastnění).
149. Závěrem soud uvádí, že důraz, který odpůrce v napadeném územním plánu klade na zajištění dopravního napojení dotčené lokality, se vzhledem k velikosti dotčených pozemků a jejich funkčnímu využití soudu nejeví jako libovolný. Naopak, napojení dotčené lokality na kapacitní komunikaci představuje legitimní požadavek. V daném případě však nebyl realizován zákonným způsobem.
150. Ačkoliv navrhovatel formálně v petitu formálně nebrojil proti podmínkám pro rozhodování stanoveným v kapitole c), podkapitole c.2, tabulce č. 4, soud s ohledem na důvodnost této námítky a věcnou souvislost s petitem (vzájemnou závislost výroků) zrušil výrokem I pod bodem c) podmínku výstavby realizací obslužných komunikací DSo79, DSK2, příp. DSo82, DSK1 i v této části napadeného územního plánu [s ohledem na zrušení pasáží výroku uvedených pod body a) a b) výroku I rozsudku, postrádá další existence části výroku rušené bodem c) jakékoliv opodstatnění].

K pásu ochranné a izolační zeleně

151. Navrhovatel se dále domáhá zrušení podmínky prostorového uspořádání pro plochy VL, která zní: „*Směřem k plochám bydlení, občanského vybavení bude součástí plochy výroby pás ochranné a izolační zeleně*“. V textu návrhu jej ale zmiňuje pouze v souvislosti s řešením dopravního napojení dotčených pozemků: „*Podmínky uvedené v územním plánu bez dalšího brání alternativnímu řešení dopravního napojení ze strany navrhovatele, a to aniž by byla prokázána jakákoliv naléhavost tohoto územním plánem zvoleného nerealizovatelného řešení. Tento problém lze jednoznačně pozorovat i v regulaci pásu izolační zeleně v lokalitě.*“ (zdůraznění doplněno zdejší soudem). Z návrhu tak není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů se navrhovatel zrušení tohoto regulativu domáhá. Předchozí text hovoří o tom, že napadený územní plán neumožňuje alternativní řešení dopravního napojení a zpochybňuje nezbytnost zvoleného řešení dopravního napojení. Tuto argumentaci lze těžko přenést na pás ochranné a izolační zeleně. S ohledem na tyto nedostatky se nejedná o samostatný návrhový bod (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 Azs 92/2005-58). Proporcionalitou omezení vlastnického práva navrhovatele tímto regulativem by se soud zabývat nemohl, ani pokud by se o samostatný žalobní bod jednalo, neboť navrhovatel ve vztahu k tomuto regulativu neuplatnil v průběhu přijímání napadeného územního plánu žádné námitky (srov. judikaturu citovanou v bodě 41 tohoto rozsudku).

K námitce nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva

152. Navrhovatel konečně obecně namítá, že napadený územní plán zasahuje do jeho vlastnického práva diskriminačním způsobem, libovolně a nad míru nezbytně nutnou. Využití dotčených pozemků je podle něj nepřiměřeně omezeno kvůli rozdělení původní plochy VL82 do tří ploch VL82a, VL82b a VD79c a jejich dalšímu tříštění požadavkem na rozdělení zástavby. Odpůrce tím podle navrhovatele libovolně založil neodůvodněné rozdíly ve využitelnosti území. Požadavky stanovené napadeným územním plánem údajně znemožňují plánovanou výstavbu i jakýkoliv jiný záměr přiměřený této ploše.
153. Odpůrce naproti tomu tvrdí, že investoři jsou schopni své záměry upravit tak, aby vyhověli regulativům napadeného územního plánu, což dokládá přiloženým výkresem konkrétního záměru. Dříve připravovaný záměr nebyl realizován, jelikož nedošlo k dohodě ohledně investičního příspěvku, nikoliv kvůli požadavkům odpůrce odpovídajícím napadenému územnímu plánu. Stanovené podmínky jsou tedy přiměřené a dotčené pozemky lze efektivně využít. Nyní se na žádost nového investora zpracovává územní studie ÚS7. Navrhovatel navíc nedisponuje vlastním záměrem, jehož uskutečnění by napadený územní plán bránil.
154. Soud konstatuje, že navrhovatel při opakovaném veřejném projednání neuplatnil žádnou námitku proti rozdělení plochy VL82 na plochy VL82a, VL82b a VD79c, kterou by namítal, že rozdělení jako takové je nepřiměřené a diskriminační. Navrhovatel sice namítal nepřiměřenost či diskriminaci ve vztahu ke konkrétním regulativům (omezení skladování a logistiky bez vazby na výrobní činnost v ploše na 30 % ze zastavitelné části všech ploch, 40% koeficient zeleně, územní studie a podmínka rozdělení zástavby), jejichž nepřiměřenost namítl i v návrhu. S těmito námitkami se soud vypořádal v příslušných částech odůvodnění tohoto rozsudku. Jelikož tato námitka je obecná a navrhovatel neuplatnil žádnou odpovídající námitku při projednávání napadeného územního plánu, nemohl se soud touto námitkou zabývat samostatně jako první, aniž odpůrce dostal příležitost se k ní vyjádřit (srov. judikaturu citovanou v bodě 41 tohoto rozsudku).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

155. Vyjma námitek proti způsobu dopravního napojení soud neshledal návrhové body důvodnými. Proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh ve zbytku zamítl.
156. Soud neprovedl důkazy navržené odpůrcem, a to pro jejich nadbytečnost, neboť se vztahují ke skutečnostem, které nejsou vzhledem k výše uvedeným úvahám v projednávané věci rozhodné, popřípadě byly součástí podání ve věci. Pokud jde o důkazy, které jsou součástí spisového materiálu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel, tak tyto podklady pro rozhodnutí soudu se za důkazní prostředky nepovažují a dokazování se jimi neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Týká se to i dokumentu *Posouzení vlivu záměru na krajinný ráz* ze září 2018, který při jednání k důkazu předložil navrhovatel a jenž je součástí správního spisu. Pokud se jednalo „návrhy“ účastníků vztahující se k *výkladu* územního plánu, šlo o právní posouzení, která soud učinil výše, nikoliv o otázky skutkové.
157. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl v převažující části úspěch (toho dosáhl pouze v rozsahu přibližně 1/6). Po odečtení míry jeho neúspěchu mu tak právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Odpůrce sice byl ve věci z převažující části úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení však rovněž nemá. V případě zamítnutí návrhu směřujícího proti územnímu plánu v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. soud přiznává obci jako úspěšnému odpůrci právo na náhradu nákladů řízení tehdy, jestliže ta nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení. V takovém případě má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a rozsudek téhož soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23). To však není případ odpůrce v projednávané věci, neboť jeho městský úřad jako obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává působnost orgánu územního plánování [srov. § 6 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 3 odst. 1 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu)]. V takovém případě má soud za to, že odpůrci žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti, pod kterou spadá i obrana jeho správních aktů (včetně napadeného územního plánu) v soudním řízení, nevznikly. Tvrdil-li zástupce odpůrce při jednání, že personální situace na městském úřadu (jeho organizační součásti zajišťující výkon působnosti orgánu územního plánování) znemožňovala, aby odpůrce mohl v tomto řízení vystupovat samostatně, kvůli čemuž se nechal v řízení zastupovat advokátem, uvádí soud, že ani tuto skutečnost nepovažuje za důvod pro přiznání náhrady nákladů odpůrci. Městský úřad odpůrce byl po celou dobu orgánem územního plánování. V době podání vyjádření měl osobu, která byla oprávněna za něj jednat (dle tvrzení odpůrce měl pracovní poměr druhé z referentek skončit až k 31. 5. 2023). Odpůrce zároveň dostatečně netvrdil a neprokázal, že ani v době sepisu dupliky a konání jednání nemohl v řízení jednat samostatně prostřednictvím k tomu odborně způsobilých osob (sám tvrdí, že od 1. 6. 2023, respektive od 1. 7. 2023, nastoupily dvě nové referentky, které, byť pod odborným vedením úředníka splňujícího předpoklady, mohou činnost vykonávat). Přiznání náhrady nákladů řízení by navíc z uvedeného důvodu přicházelo do úvahy pouze výjimečně, a to v případě déletrvajících obtíží, který by však ve výsledku stejně musely vést k tomu, že by obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností byla působnost orgánu územního plánování odňata, k čemuž ovšem v projednávané věci nedošlo.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 28. srpna 2023

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