



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelky:

V. T.

bytem X

zastoupena advokátkou JUDr. Ivanou Zahradníkovou

sídlem K Lukám 1071/19a, Praha 4

proti

odpůrkyni:

obec Radonice

sídlem Na Skále 185, Radonice

zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 567/33, Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 – Územního plánu obce Radonice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 9/5 b) ze dne 18. 3. 2024,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 1/2024 – Územní plán obce Radonice vydaný usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 9/5 b) ze dne 18. 3. 2024 se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v grafické a textové části

- vymezující plochu Z.X (PU) – veřejná prostranství všeobecná – na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v katastrálním území X; a

- vymezující plochu zemědělská všeobecná (AU) na pozemcích parc. č. XD a parc. č. XE v katastrálním území X.

II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh zamítá.

III. Navrhovatelka je povinna zaplatit ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále „napadený územní plán“ či „územní plán“). Požaduje, aby soud napadený územní plán zrušil v rozsahu:
 - a) vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby;
 - b) vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX jako veřejně prospěšné stavby;
 - c) vymezení plochy Z.X (PU);
 - d) vymezení pravidel uspořádání území pro plochy smíšené obytné venkovské (SV);
 - e) vymezení dopravního přístupu k ploše Z.Y (BĚ) z ulice P.; a
 - f) vymezení plochy zemědělské všeobecné (AU) na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v katastrální území Radonice u Prahy *(stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku)*.

Návrhové body

- 1) *Vymezení koridoru CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby*
2. Navrhovatelka nesouhlasila s vymezením koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX pro umístění stavby přeložky silnice III/0113 se zaústěním do silnice III/0103 východně od obce Radonice [podle ČSN 73 6100-2 - Názvosloví pozemních komunikací – Část 2: Projektování pozemních komunikací, je *přeložka* úsek pozemní komunikace vedený v nové trase, jímž se nahrazuje úsek dosavadní; může být také provizorní]. To navrhovatelku zasahuje na jejích právech, protože je vlastníci pozemků parc. č. XA a parc. č. XB.
3. Odpůrkyně podle navrhovatelky vymezila koridor dopravní infrastruktury CNU.DSX jako veřejně prospěšnou stavbu [§ 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], aby pozemky, jimiž má procházet mohla vyvlastnit (§ 170 odst. 1 stavebního zákona). Jedná se tak o zásadní omezení navrhovatelčiných práv, a proto měla být podkladem pro vymezení tohoto dopravního koridoru minimálně územní studie nebo oborová dokumentace ve stupni vyhledávací nebo technické studie či studie proveditelnosti. To má podle navrhovatelky plynout i z Metodického sdělení k veřejně prospěšným stavbám Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-34232/2019-81. Odpůrkyně též podle navrhovatelky měla při stanovování základní koncepce rozvoje území a jednotlivých koncepcí – urbanistické, veřejné infrastruktury a koncepce uspořádání

krajiny zohlednit vazby na okolí a vyhodnotit koordinaci využívání území z hlediska širších vztahů v území (vyhláška č. 500/2006 Sb.).

4. Odpůrkyně podle navrhovatelky ani nezkoumala variantní řešení, přestože se poměry v oblasti změnily, protože je plánovaná výstavba dálnice D0 – Pražský okruh. Odpůrkyně sama uváděla, že detailní prověření této problematiky má smysl až po výstavbě dálnice D0, která změní dopravní toky v území. Proto je přijaté řešení nesystémové a vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby nelegitimní a nedostatečně odůvodněné. Jelikož vymezení tohoto dopravního koridoru sleduje nejistý cíl, považuje navrhovatelka zásah do svých práv za nepřiměřený. Pokud není vůbec jisté, že existuje veřejný zájem na vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX, není tato regulace činěna v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli. Nelze ani uzavřít, že tato stavba je určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, nebo že veřejný zájem na realizaci této dopravní infrastruktury převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Odpůrkyně totiž pouze konstatovala, že se jedná o úpravu převzatou z předchozího územního plánu. Odpůrkyně však v souvislosti s ochranou zemědělského půdního fondu postupovala nekonzistentně a diskriminačně, protože u některých zastavitelných ploch předchozí územní plán přejímá a u některých dospívá k závěru, že v napadeném (novém) územním plánu je třeba tyto plochy opětovně posoudit.
5. Podle navrhovatelky tedy není napadený územní plán v části týkající se vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby v souladu se zásadou proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů. Je též podle navrhovatelky v rozporu s požadavkem vyváženého vztahu tří základních pilířů definovaných v § 18 odst. 2 stavebního zákona – s požadavkem soustavného a komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

2) Vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX pro rozšířené dálnice D10 jako veřejně prospěšné stavby

6. Na navrhovatelčině pozemku parc. č. XA byl vymezen koridor dopravní infrastruktury CNZ.DX pro rozšíření dálnice D10. Odpůrkyně původně sama nesouhlasila se záměrem modernizace dálnice D10 (v rozsahu exitu 3 až 46), o čemž uvědomila Ministerstvo životního prostředí. Následně však v návrhu napadeného územního plánu koridor dopravní infrastruktury CNU.DSX (později označen jako CNZ.DX) pro rozšíření dálnice D10 jako veřejně prospěšné stavby vymezila. To ovšem podle navrhovatelky učinit nemohla, protože takový záměr neodpovídal Zásadám územního rozvoje Středočeského kraje. Na to poukazovala již v námitkách. Podle navrhovatelky totiž platí, že nejsou-li nadmístní záměry vymezeny v územně plánovací dokumentaci vyššího celku než obec, nemůže takový záměr ve svém územním plánu vymezit ani obec. Zákodárce sice novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb. v § 43 odst. 1 větě druhé umožnil, aby součástí územního plánu byly záležitosti nadmístního významu, nicméně to podle navrhovatelky platí pouze pro ty případy, které v zásadách územního rozvoje nejsou vůbec řešeny. Součástí územního plánu, tedy sice mohou být záležitosti nadmístního významu, avšak pouze v případě, že v zásadách územního rozvoje tato regulace zcela chybí. Tak tomu však podle navrhovatelky nyní není.
7. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje ve znění 2. aktualizace totiž koridor pro dálnici D10 vymezovaly, avšak nikoliv v rozšíření vymezeném v napadeném územním

plánu. Odpůrkyně proto podle navrhovatelky nebyla oprávněna v návrhu územního plánu vymezit koridor dopravní infrastruktury CNZ.DX pro rozšíření dálnice D10 jako veřejně prospěšné stavby, neboť v té době (v době projednávání návrhu napadeného územního plánu) platné Zásady územního rozvoje Středočeského kraje koridor pro stavbu dálnice vymezovaly, avšak v jiném rozsahu. Obec nemůže měnit regulaci danou zásadami územního rozvoje, rozšiřovat v návrhu územního plánu koridor nad rámec zásad územního rozvoje, vést o návrhu územního plánu, který je v rozporu se stavebním zákonem řízení, veřejně jej projednat a následně pouze změnit označení koridoru podle jednotného standardu. I v tomto případě tudíž podle navrhovatelky platí, že práva k navrhovatelčině pozemku lze v souladu s § 170 odst. 1 stavebního zákona odejmout nebo omezit, a proto považuje navrhovatelka zásah do svých práv za nepřiměřený a vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX jako veřejně prospěšné stavby za nelegitimní.

3) Vymezení plochy Z.X (PU) na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC

8. Odpůrkyně dále v napadeném územním plánu vymezila na navrhovatelčině pozemku parc. č. XA a na částech pozemků parc. č. XB a parc. č. XC zastavitelnou plochu Z.X (PU) – veřejné prostranství všeobecné. Ta je podle napadeného územního plánu určena pro umístění místní obslužné komunikace pro dopravní obsluhu pozemků na ploše Z.X (BI).
9. Navrhovatelka nesouhlasila ani s touto úpravou a podala proti návrhu územního plánu námitky, které však odpůrkyně vypořádala nedostatečně. Ačkoli totiž v námitkách specifikovala parcelní čísla pozemků, jichž se měla tato změna týkat, odpůrkyně se vyjádřila jen k pozemkům parc. č. XA a parc. č. XB, aniž by se vypořádala s námitkami týkajícími se pozemku parc. č. XC. Navrhovatelka přitom konkrétně namítala, že vymezení plochy Z.X (PU) snižuje výměru zastavitelného pozemku parc. č. XA určeného k bydlení pod stanovených 800 m², což na něm znemožní stavět novou hlavní stavbu. Též ostatní námitky odpůrkyně vypořádala neurčitě. Nereagovala např. na to, že pozemek parc. č. XB je ucelenou zemědělskou plochou, která slouží k zemědělskému obhospodařování, a ke kterému bylo vydané územní rozhodnutí o umístění stavby plotu. V souladu s tímto rozhodnutím je po obvodu pozemku parc. č. XB, parc. č. XA a přes pozemek parc. č. XC postaven plot s vjezdovou bránou na pozemku parc. č. XC. Dopravní obsluha pozemků na ploše Z.X (BI) tedy není touto trasou možná, neboť pozemek parc. č. XD není kvůli stavbě oplocení z ulice Z. H. přístupný. K tomu odpůrkyně jen zcela nedostatečně uvedla, že oplocení se zřejmě týká jiného pozemku a že nemá právní a technické možnosti posouzení, za jakých okolností bylo územní rozhodnutí vydáno. Odpůrkyně tak v rozporu s judikaturou NSS nerespektovala aktuální stav v území. Vymezení plochy Z.X (PU) má vliv na stávající stavbu plotu, která se tímto dostala do rozporu s napadeným územním plánem. Odpůrkyně rovněž podle navrhovatelky neodůvodnila, proč není k ploše Z.X (BI) dostačující přístup z veřejné komunikace na pozemku parc. č. XE.
10. Navrhovatelka je tak přesvědčena, že napadený územní plán je v části vymezení plochy Z.X (PU) na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v rozporu s právními předpisy, neboť nezohledňuje aktuální stav v území.

4) Vymezení plochy přestavby PX (SV)

11. Na navrhovatelčiných pozemcích parc. č. st. XA a parc. č. XB odpůrkyně vymezila plochu přestavby P.X (SV). V předchozím územním plánu byly tyto pozemky zařazeny do plochy smíšené – smíšená obytná zástavba a občanská vybavenost. Navrhovatelka podle předchozího územního plánu nebyla omezena v počtu bytových jednotek, které mohla

v objektech na těchto pozemcích vystavět a měla v plánu je využít pro služby včetně služeb sociálních (školy – ateliér pro animaci, domov pro seniory apod.). Napadený územní plán však omezil prostorové uspořádání plochy SV podmínkou, že při dílčích přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavbách umístěny nové bytové jednotky pouze v takovém počtu, kolik by bylo na dané ploše možné umístit rodinných domů podle ustanovení o minimální velikosti pozemku pro umístění nové hlavní stavby. Jelikož je minimální velikost stavebního pozemku pro umístění nové hlavní stavby v historickém jádru 800 m², plyne z toho, že navrhovatelka v objektech nacházejících se na těchto pozemcích může umístit pouze 1 bytovou jednotku. Navrhovatelka považuje toto omezení za nelegitimní.

12. Odůvodnění územního plánu podle navrhovatelky ani neobsahuje konkrétní argumenty vysvětlující, proč bylo potřebné vymezit daná pravidla a jaký veřejný zájem je touto změnou sledován. Není vůbec zdůvodněné, proč při přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavbách umístěny nové bytové jednotky pouze s tímto prostorovým omezením, ačkoli se zastavěná plocha vůbec nezmění. Konstatování, že se jedná o odlišný charakter území, toto omezení nevysvětluje. Odpůrkyně rovněž neuvedla, z jakého důvodu plochu P.X (SV) vymezila nově jako plochu přestavby, a nevysvětlila, z jakých důvodů považuje navrhovatelčiny pozemky a stavby za znehodnocené. Při takto nedostatečném odůvodnění územního plánu a rozhodnutí o námitce může být jen stěží naplněn požadavek vyloučení libovůle pořizovatele územního plánu.

5) Vymezení plochy Z.X s dopravním přístupem z ulice P.

13. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s vymezením „plochy Z.X s dopravním přístupem“ z navrhovatelčiných pozemků parc. č. XA a parc. č. XB. Plocha Z.X je podle předchozího i napadeného územního plánu zastavitelnou plochou, nově podle navrhovatelky došlo jen k upřesněním v katastrální mapě. Pozemek parc. č. XB na ploše Z.X (BI) je spojen s existující účelovou komunikací v ulici U H., kde se nachází vstup na tento pozemek. Podle navrhovatelky nedošlo k žádné zásadní změně okolností odůvodňující, aby na navrhovatelčině pozemku parc. č. XA, na němž se nachází travnatý pás oddělující plochu Z.X (BI) [i ostatní rodinné domy] od komunikace v ulici P., byl zřízen dopravní přístup. Ani jeden z rodinných domů není přímo dopravně napojen na ulici P. a navrhovatelka má zájem to zachovat. Účelová komunikace na pozemku parc. č. XA není konstruována na boční napojení. Vymezením dopravního přístupu k ploše Z.X z navrhovatelčiných pozemků došlo k zásahu do jejích práv, protože podle § 170 odst. 2 stavebního zákona je vyvlastnění přípustné i k zajištění nezbytného přístupu, řádného užívání stavby nebo příjezdu k pozemku či stavbě. V napadeném územním plánu není identifikován a odůvodněn veřejný zájem na dopravním přístupu k ploše Z.X. Pokud odpůrkyně vysvětlovala, že jím je kapacitní vytíženost ulice U H., nejedná se o veřejný, ale soukromý zájem. Navíc, i pokud by byl dán veřejný zájem na dopravním napojení plochy Z.X přes navrhovatelčiny pozemky, musel být dán již za předchozího územního plánu.

6) Vymezení plochy zemědělské všeobecné (AU) na pozemcích parc. č. XA a XB

14. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, aby zastavitelná plocha na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB byla změněna na plochu zemědělskou všeobecnou. Omezuje jí to na jejích právech, protože tato změna znemožňuje realizovat záměry, kterým se intenzivně věnuje od doby schválení územního plánu v roce 2015. Tehdy byla tato plocha vymezena jako zastavitelná plocha pro sport a investovala do ní v rámci přípravných prací nemalé prostředky.

Skutečnost, že se na pozemcích nachází půda I. třídy ochrany, není nová a již od roku 2015 se nepočítalo s jejím zemědělským využitím. Dotčený orgán s vymezením plochy pro sport na navrhovatelčiných pozemcích nesouhlasil, jelikož se jedná o soukromý záměr a nelze u něj prokázat převažující veřejný zájem na realizaci nad zájmem ochrany zemědělského původního fondu. To je však podle navrhovatelky netransparentní. V prvním souhrnném stanovisku k návrhu zadání územního plánu orgán ochrany zemědělského půdního fondu stanovil podmínky jen k nově navrhovaným plochám, avšak o měsíc později stanovil nový požadavek, podle něhož se plocha pro sport na navrhovatelčiných pozemcích měla zrušit. Odpůrkyně nevysvětlila, z jakého důvodu byla dříve odsouhlasená zastavitelná plocha opětovně posuzovaná z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a např. z jakého důvodu jiné pozemky opětovně posuzovány nebyly (např. pozemek v ploše Z.Y). Dotčený orgán je přitom v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona vázán svým předchozím stanoviskem. Navazující stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, jinak se k nim nepřihlíží. Územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně. V případě navrhovatelčiných pozemků nedocházelo ke změně funkčního určení ploch ani plošného rozsahu. Navrhovatelka je proto přesvědčena, že odpůrkyně postupovala v rozporu se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, neboť v souladu s jeho (tehdy platným) § 4 odst. 5 nemělo dojít u ploch vymezených jako zastavitelné území v platné územně plánovací dokumentaci k opětovnému posuzování převahy veřejného zájmu nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu.

Vyjádření odpůrkyně

15. Odpůrkyně nejprve připomenula, že vydáním napadeného územního plánu naplnila své právo na samosprávu, jež obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Úkolem soudu při přezkumu přiměřenosti územně plánovací dokumentace je eliminovat pouze zjevné excesy. Podle odpůrkyně při pořizování napadeného územního plánu nedošlo k žádnému zjevnému excessu odůvodňující zásah soudní moci.

1) Koridor CNU.DSX

16. Trasa koridoru CNU.DSX byla do napadeného územního plánu převzata z předchozího územního plánu odpůrkyně z roku 2002 v obdobné podobě. Napadený územní plán pouze pro navrhovanou komunikaci vymezil související koridor (v přímých úsecích se zachováním šíře komunikace podle předchozího územního plánu, v zatáčkách s rozšířením kvůli lepší přizpůsobitelnosti). Nedošlo k žádným podstatným změnám poměrů vyžadujícím nové posouzení či jiné vedení trasy koridoru. Proto napadený územní plán v tomto ohledu nepřináší žádnou změnu dosavadní úpravy, a z toho důvodu jsou také na odůvodnění převzatého řešení kladeny nižší požadavky. Přijetí napadeného územního plánu nic nemění na právním postavení navrhovatelky a nedochází k žádnému novému zásahu do jejího právního postavení.
17. Nadto je podle odpůrkyně vymezení koridoru CNU.DSX v napadeném územním plánu odůvodněno dostatečně (např. ve vypořádání se s navrhovatelčinými námitkami uplatněnými dne 2. 12. 2022). Územím obce jsou vedeny silnice III. třídy, jimiž prochází ve směru sever – jih tranzitní doprava, která obec zatěžuje a pro niž silnice nebyly určeny (průchod zástavbou, která je dopravním provozem zatížena, neodpovídající parametry komunikací apod.). Obec proto dlouhodobě usiluje o vytvoření nového spojení uvedených

nadřazených komunikací, které by vedlo mimo zástavbu obce. Komplexní řešení situace bude vyžadovat spolupráci Středočeského kraje a dalších obcí, přičemž pro nalezení přesné trasy bude třeba zpracovat odbornou dopravní studii, která trasu upřesní. Do té doby však odpůrkyně nehodlá rezignovat a prosazuje řešení alespoň těmi prostředky, které má k dispozici. Proto již v předchozím územním plánu vymezila obchvat, který je veden východně od stávající průmyslové zóny. Návrh obchvatu je v napadeném územním plánu vymezen na základě trasy původního obchvatu komunikace vymezeného předchozím územním plánem. Napadený územní plán tedy přejal osu této komunikace, pouze pro ni vymezil související koridor dopravní infrastruktury z důvodu zajištění technických parametrů komunikace (šíře, poloměr zatáčení). V přímých úsecích se počítá se zachováním stávající šíře komunikace, v zatáčkách s rozšířením tak, aby mohla být nová komunikace navržena na předpokládanou budoucí rychlost.

18. Napadený územní plán rovněž zřetelně deklaruje veřejný zájem i legitimní cíl úpravy koridoru CNU.DSX. Odklonění tranzitní dopravy ze zastavěné (obytné) části obce uleví obyvatelům obce, kteří jsou v současnosti dennodenně obtěžováni hlukem, prachem, zplodinami a vibracemi. Odklonění tranzitní dopravy bezpochyby přispěje k rozvoji obce a zkvalitnění života v ní. Vzhledem k úkolům a cílům územního plánování nemůže být pochyb, že je dán veřejný zájem na vybudování obchvatu a že převažuje nad jinými soukromými i veřejnými zájmy (včetně zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu). Ke stejnému závěru dospěl i orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal k tomuto řešení své kladné stanovisko. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky uplatněné dne 2. 12. 2022 navíc plyne, že trasa koridoru CNU.DSX je vedena co možná nejšetrnějším způsobem. Nelze souhlasit, že navržené řešení je nesystémové kvůli změnám dopravních toků, které může přinést realizace dálnice D0. Není vůbec jisté, jaké změny dopravního zatížení zastavěné části obce dálnice D0 přinese a zda ze zastavěné části obce vyvede veškerou tranzitní dopravu. Oproti tomu obchvat, pro který je vymezen koridor CNU.DSX, má potenciál úplného vyvedení tranzitní dopravy ze zastavěné části obce. I v případě realizace dálnice D0 může obchvat sloužit jako další alternativní spojnice silnice II/610 a dálnice D10 (bez obchvatu by jedinou alternativou byla trasa vedoucí zastavěnou částí obce) a zaručovat úplné vyvedení tranzitní dopravy ze zastavěné části obce.

2) Koridor CNZ.DX

19. Podle odpůrkyně není pravda, že by vymezení koridoru CNZ.DX pro rozšíření dálnice D10 v napadeném územním plánu nemělo podklad v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Je totiž třeba vycházet ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje ve znění 3. aktualizace. Navíc záměr v rozsahu přijatém v napadeném územním plánu odpovídá stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 25. 3. 2020, zn. 212/2020-910-UPR/2 (uplatněnému v rámci projednání zadání napadeného územního plánu) a stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 2. 12. 2022, sp. zn. MD/38206/2022/910 (uplatněnému v rámci veřejného projednání napadeného územního plánu).
20. O pořízení 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje rozhodlo zastupitelstvo již dne 28. 6. 2016. Projektant zpracoval návrh 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje včetně Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území k projednání podle § 37 stavebního zákona. Společné jednání o návrhu 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se uskutečnilo dne 13. 11. 2019. Veřejné projednání upraveného návrhu 3. aktualizace včetně vyhodnocení vlivů se uskutečnilo 6. 6. 2022. Třetí aktualizace byla schválena zastupitelstvem

dne 26. 6. 2023 a nabyla účinnosti dne 9. 11. 2023, tj. před nabytím účinnosti napadeného územního plánu. Zásady územního rozvoje jsou podle § 36 odst. 5 stavebního zákona závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, odpůrkyně proto měla povinnost se při pořizování a vydávání napadeného územního plánu řídit platnou a účinnou úpravou – tedy 3. aktualizací Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. To, že byla 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje vydána v průběhu pořizování napadeného územního plánu, nebrání, aby byl koridor CNZ.DX pro rozšíření dálnice D10 v napadeném územním plánu navržen ještě před vydáním a nabytím účinnosti 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Klíčové je, aby záležitosti nadmístního významu řešené v územním plánu měly podklad v zásadách územního rozvoje v okamžiku vydání územního plánu. Vyjma toho je v souladu se zásadou hospodárnosti zahrnout do pořizovaného územního plánu úpravu, která se pořizuje na úrovni kraje a kterou je odpůrkyně povinna do svého územního plánu promítnout. Tím spíše, pokud odpůrkyně byla jako dotčená obec do procesu pořizování 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje zapojena a měla představu o vývoji úprav. To, že 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje bude schválena ve znění obsahujícím vymezení koridoru pro rozšíření dálnice D10, navíc potvrzovala i stanoviska Ministerstva dopravy uplatňovaná v jednotlivých fázích pořizování napadeného územního plánu, která požadovala koridor v napadeném územním plánu vymežit. Odpůrkyně byla podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona povinna se při pořizování napadeného územního plánu řídit stanovisky dotčených orgánů včetně stanovisek Ministerstva dopravy.

3) Plocha Z.XA (PU) na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC

21. Plocha Z.XA (PU) pro umístění obslužné komunikace plochy Z.XA byla převzata z předchozího územního plánu, v němž byla podle odpůrkyně upravena totožně. Dané řešení je navíc pro navrhovatelku výhodné, protože zajišťuje přístup k jejím pozemkům.
22. Napadený územní plán dostatečně vysvětluje, že dané řešení bylo přijato z důvodu nutnosti zajistit prostupnost lokality a propojení dosud slepé ulice Z. H. s ulicí V. Vedení komunikace je vhodné právě přes pozemek parc. č. XA, který představuje plynulé pokračování ulice Z. H. Argumentaci navrhovatelky o nemožnosti realizace komunikace z důvodu vystavěného oplocení, nepovažuje odpůrkyně za důvodnou. V případě rozhodnutí o realizaci obslužné komunikace bude možné pozemky v ploše Z.XA (PU) podle § 170 odst. 2 stavebního zákona vyvlastnit. V případě jejich vyvlastnění a realizace obslužné komunikace dojde k odstranění částí plotu, které budou stát v cestě.
23. Navrhovatelka rovněž argumentuje, že v důsledku vymezení plochy Z.XA (PU) na jejím pozemku parc. č. XB, dojde k jeho zmenšení pod 800 m² (tedy pod minimální výměru stavebního pozemku pro nové hlavní stavby v plochách BI). K tomu odpůrkyně uvádí, že plocha Z.XA (PU) byla vymezena jako plocha pro umístění obslužné komunikace, tj. jako koridor, v jehož rámci bude teprve v navazujících řízeních upřesněno přesné vedení obslužné komunikace. V navazujících řízeních bude dbáno, aby komunikace byla vedena tak, aby nedošlo ke zmenšení výměry pozemku parc. č. XA pod 800 m².

4) Plocha přestavby P.X (SV)

24. Omezení počtu bytových jednotek (nejen) v plochách SV je odůvodněno omezenou kapacitou veřejné infrastruktury v obci, což je v odůvodnění napadeného územního plánu opakovaně popisováno. Dostatečná kapacita veřejné infrastruktury je z hlediska územního rozvoje obce naprosto zásadní. Není-li kapacita infrastruktury dostatečná, je nutno to při

územním plánování zohlednit a regulovat podle toho výstavbu v obci. Omezená kapacita veřejné infrastruktury je zcela legitimním důvodem pro omezení výstavby na území obce. Ve vypořádání s navrhovatelčinými námitkami odpůrkyně též vysvětluje, že regulace plošného a prostorového využití vychází z požadavku ochrany stávajících hodnot a charakteru území. Napadený územní plán však chce zabránit narušení urbanistické struktury sídla, ke které by mohlo dojít např. zbouráním stávajících objektů a výstavbou rodinných domů ve zcela jiné půdorysné stopě. Novodobé rodinné domy mají zcela odlišný vztah ke stavebním a uličním čarům, hustotě zástavby, umístění staveb vůči veřejnému prostranství apod.

25. Nadto k žádnému nepřiměřenému zásahu do navrhovatelčiných práv nedošlo. Plocha byla v předchozím územním plánu vymezena jako plocha smíšená – smíšená obytná zástavba a občanská vybavenost. Na zastavitelnosti plochy se tak nic nemění a napadený územní plán ji vymezuje jako plochu přestavby, čímž v ní umožňuje provádět změny na pozemcích a stávajících budovách. Funkční využití plochy P.X připouští realizovat celou škálu způsobů využití včetně záměru, který na pozemku chce realizovat navrhovatelka.

5) Dopravní přístup na plochu Z.XB z ulice P.

26. Napadený územní plán vymezuje návrhovou plochu pro bydlení (bydlení individuální – BI) v celé ploše Z.XB. Z toho je zřejmé, že úprava vymezená v předchozím územním plánu byla odlišná, protože předchozí územní plán dotčenou plochu dělil zhruba napůl: Na jedné polovině vymezoval plochu SV – plochu pro bydlení – smíšená obytná zástavba a na druhé polovině plochu ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. K navrhovatelčiným námitkám odpůrkyně již v odůvodnění napadeného územního plánu uvedla, že důvodem je ztížený dopravní přístup z ulice U h., která je úzká, jednopruhová, s minimálním množstvím výhyben a zároveň slepá. Pokud nedojde k propojení obou zmíněných ulic (P. a U h.), není možné na ulici U h. napojit žádné další nemovitosti než ty, které již obsluhuje nyní. Jediné technicky možné napojení pozemku parc. č. XA je z ulice P.
27. Navrhovatelka dále namítá, že komunikace na pozemku parc. č. XB nebyla konstruována na boční napojení. K tomu odpůrkyně dodává, že se jedná o záležitost, která se neřeší ve fázi územního plánování, nýbrž až v navazujících řízeních. Jak již odpůrkyně uvedla v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky (X), navrhovatelka bude mít v navazujících řízeních možnost přímo ovlivnit podobu řešení dopravního napojení. V neposlední řadě navrhovatelka poznamenává, že úprava není podložena veřejným zájmem a sleduje jen zájem soukromých vlastníků pozemků v ploše Z.XB. Není pravdou, že by na vymezení dopravního přístupu plochy Z.XB nebyl dán veřejný zájem. V první řadě je dán zájem na tom, aby plocha Z.XB byla vymezena jako zastavitelná plocha pro bydlení (a tedy vyžadující zajištění dopravního přístupu). Plocha Z.XB se nachází v zastavěné části obce a přímo navazuje na zástavbu rodinných domů. Plynule tak dotváří urbanistickou strukturu v souladu s charakterem území. Jako bývalý armádní areál se plocha podobá brownfieldu. Jde tudíž o plochu, která má být primárně využita pro územní rozvoj obce. Plocha Z.XB je tedy jako plocha BI vymezena důvodně a jako taková musí mít zajištěn dopravní přístup.

6) Plocha AU na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB

28. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal ve fázi společného jednání dne 20. 4. 2021 stanovisko, č. j. 042712/2021/KUSK, kterým vyslovil nesouhlas se zábořem zemědělského půdního fondu pro účely plochy OS X a OS Y. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu v tomto stanovisku uvádí jasné a dostatečné důvody, pro něž nelze se

záborem zemědělského půdního fondu souhlasit – nadhodnocený zábor půdy v I. třídě ochrany (6,9557 ha), neprokázání převahy veřejného zájmu na vymezení plochy OS X a OS Y nad záborem půdy I. třídy ochrany a neprokázání nezbytnosti záboru. Odpůrkyně následně zahájila s orgánem ochrany zemědělského půdního fondu ve smyslu § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dohodovací řízení. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu však přesto setrval na nesouhlasu (stanovisko ze dne 9. 6. 2021, č. j. 064479/2021/KUSK). I druhé stanovisko obsahuje podrobné odůvodnění, proč není možné se záborem zemědělského půdního fondu souhlasit. Opakovaně akcentovaným důvodem bylo mj. neprokázání převahy veřejného zájmu na záboru zemědělského půdního fondu pro účely vymezení sportovní plochy. Odpůrkyni proto podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nezbylo, než stanoviska respektovat a návrh ploch OS X a OS Y z návrhu napadeného územního plánu vypustit a vymezit na nich plochy pro zemědělské využití.

29. Stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu není podle odpůrkyně nezákonné. Jak vyplývá z § 4 odst. 4 stavebního zákona, dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem, ledaže by se podstatně změnila podmínky, za nichž bylo předchozí stanovisko vydáno. Od roku 2012 došlo k výraznému zpřísnění právní úpravy v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu včetně zásad ochrany uvedených v § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, které musí orgán ochrany zemědělského půdního fondu při vydávání závazného stanoviska zohledňovat. Navíc předchozí stanovisko bylo vydáno k předchozímu územnímu plánu, přičemž odpůrkyně vydala zcela nový územní plán. Zásadním způsobem se podle odpůrkyně změnila i skutková situace, protože se zastavěná část obce v posledních 12 letech značně rozrostla na okolní zemědělskou půdu, a proto bylo nutné znovu přezkoumat navrhované zábory zemědělského půdního fondu. Navrhovatelka měla více než 12 let na to, aby svůj záměr realizovala. Skutečnost, že za celých 12 let nebyla schopna svůj záměr uskutečnit, jde k její tíži. Územní plánování je dynamický proces a relevantní okolnosti se neustále vyvíjejí.

Replika

1) Vymezení koridoru CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby

30. Navrhovatelka poukázala na to, že podle zadání napadeného územního plánu měly být veřejně prospěšné stavby vymezeny u navržených „*nutných přeložek stávajících komunikací*“. Pokud sama odpůrkyně přiznává, že se nejedná o nutnou přeložku, jedná se o nezákonnost. To, že obchvat může sloužit jako další alternativní spojnice, neprokazuje převažující veřejný zájem na vymezení této stavby jako veřejně prospěšné stavby. Naopak to implikuje, že zájem na vybudování obchvatu je nejistý, a tudíž zásah do práv navrhovatelky vymezením této stavby jako veřejně prospěšné stavby nepřiměřený. Navrhovatelka též opětovně poukázala na nekonzistentnost a svévoli, protože odpůrkyně předchozí regulaci bez dalšího převzala, zatímco v případě pozemků parc. č. XA a parc. č. XB mělo dojít k razantní změně poměrů v oblasti.

2) Vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX pro rozšířené dálnice D10 jako veřejně prospěšné stavby

31. Podle § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů. Odpůrkyně proto měla podle navrhovatelky povinnost se již při pořizování napadeného územního plánu řídit platnou a účinnou úpravou zásad územního rozvoje. V zadání napadeného územního plánu byl zřetelně stanoven úkol

„zpřesnit koridory dopravy, vymezené v ZÚR“. Jelikož v době zadání napadeného územního plánu a v průběhu jeho pořizování byly platné a účinné Zásady územního rozvoje Středočeského kraje ve znění 2. aktualizace, které koridor pro dálnici D10 vymezovaly v podobě bez jejího rozšíření, nelze toto rozšíření považovat za zpřesnění koridoru. Odpůrkyně tedy postupovala v rozporu se zákonem.

3) *Vymezení plochy Z.X (PU) na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC*

32. Jelikož se podle navrhovatelky odpůrkyně dovolává vyvlastnění podle § 170 odst. 2 stavebního zákona, nebylo naplněno kritérium minimalizace zásahů a kritérium proporcionality. V řízení o umístění stavby plotu odpůrkyně sama uplatnila souhlasné stanovisko. Opětovně navrhovatelka poukázala na to, že vymezení plochy Z.X (PU) nerespektuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona a není v souladu s aktuálním stavem v území. Plocha Z.X (PU) nebyla vymezena jako koridor, ale jako plocha veřejného prostranství pro umístění komunikace. Měla být vymezena tak, aby nepřiměřeně nezasahovala do navrhovatelčiných práv.

4) *Vymezení plochy přestavby PX (SV)*

33. Navrhovatelka uvádí, že část odůvodnění napadeného územního plánu, na niž odpůrkyně odkázala ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu, se týká jen omezení počtu bytových jednotek v nově umísťovaných rodinných domech. Na navrhovatelku se však omezení počtu bytových jednotek vztahuje i pro dílčí přestavby obytných či hospodářských staveb v historickém jádru. Odpůrkyně navíc toto odůvodnění uvedla až ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu, nikoliv v rozhodnutí o námítkách. Podle předchozího územního plánu nebyla navrhovatelka omezena v počtu bytových jednotek, které mohla v původních objektech vystavět, a vzhledem ke smlouvě o spolupráci uzavřené s obcí, kde se navrhovatelka zavázala k rekonstrukci stávajících objektů v zájmu péče o potřeby obce a jejich občanů, považuje tuto změnu za nepředvídatelnou a postup obce za nepatřičný. Navíc, podle zadání územního plánu bylo jako cíl stanoveno vyvážené a efektivní využívání zastavěného území a zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel, tedy zajišťovat plnohodnotné využití ploch a objektů v zastavěném území a preferovat rekonstrukce a přestavby nevyužívaných objektů a areálů v sídlech před výstavbou ve volné krajině, vyšší procento volné zeleně v zastavěném území. Regulace počtu bytových jednotek je však s tímto zadáním v rozporu. Podle navrhovatelky totiž znemožňuje rekonstrukci stávajícího objektu a navrhovatelka ji považuje za nelogickou a nepřiměřenou.

5) *Vymezení plochy Z.XA s dopravním přístupem z ulice P.*

34. Navrhovatelka namítá, že plocha s dopravním přístupem z ulice P. byla vymezena na jednání zastupitelstva, aniž by byl řádně zveřejněn program. Nebyl zveřejněn ani upravený návrh napadeného územního plánu před jeho schválením. Navrhovatelka rovněž poukazuje na skutečnost, že odpůrkyně veřejnou vyhláškou ze dne 1. 9. 2008 rozhodla o dělení pozemku parc. č. XA na 21 dílů pro výstavbu 16 rodinných domů, v rámci čehož mohla sama na svých pozemcích zajistit k pozemku na ploše Z.XA přístup. Pokud dopravní přístup k ploše Z.XB nezajistila tehdy, nemůže tak učinit nyní, protože územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně a jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území.

6) *Vymezení plochy zemědělské všeobecné (AU) na pozemcích parc. č. XA a XB*

35. Podle navrhovatelky odpůrkyně nevysvětlila, k jaké razantní změně poměrů došlo. Též nijak nevysvětlila, že u různých vlastníků nepostupovala stejně (pozemek v ploše Z.Y, který je z hlediska fungování a potřeb obce obdobný). Navrhovatelka je rovněž přesvědčena, že jelikož podle zadání napadeného územního plánu nemělo dojít ke změně funkčního využití ani plošného rozsahu zastavitelné plochy na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB, postupovala odpůrkyně v rozporu se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle § 4 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu totiž podle navrhovatelky nemělo u ploch vymezených jako zastavitelných v platné územně plánovací dokumentaci vůbec dojít k opětovnému posuzování převahy veřejného zájmu nad zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.

Duplika

36. Odpůrkyně obecně poukázala na to, že navrhovatelka v replice uvedla celou řadu nových důvodů představující nepřipustné rozšíření návrhových bodů.

1) *Koridor CNU.DSX*

37. Nepřipustným rozšířením návrhových bodů je již námitka, podle níž vymezení koridoru CNU.DSX je v rozporu se zadáním napadeného územního plánu. Nadto s tím odpůrkyně nesouhlasí. Zadání napadeného územního plánu vyjadřuje zvýšený zájem na vymezení koridoru CNU.DSX a na realizaci přeložky, protože v části a.2) zadání v rámci silniční dopravy uvádí, že „*bude zachována koncepce obchvatu silnice II. tř.*“. To, že dálnice D0 může změnit dopravní toky v území a že pro konkrétní řešení trasy bude třeba zpracovat dopravní studii, neznamená, že by realizace obchvatu zastavěné části odpůrkyně nebyla nutná. Obyvatelé odpůrkyně jsou dennodenně neúměrně obtěžováni hlukem, prachem, zplodinami a vibracemi z tranzitní dopravy, a je proto žádoucí tuto dopravu z obce vyvést obchvatem podle navrženého koridoru. Tranzitní doprava je doposud vedena po silnicích III. třídy na území odpůrkyně, jejichž parametry k takovému využití nejsou určeny. Důvody, na základě nichž je vymezení koridoru CNU.DSX nutné, jsou navíc uvedeny v rozhodnutí o navrhovatelčině námitce uplatněné dne 2. 12. 2022.
38. Podle odpůrkyně je na vymezení koridoru CNU.DSX zcela zjevně dán převažující veřejný zájem. Pokud navrhovatelka namítá, že v případě tohoto koridoru nedošlo k posouzení jeho dopadů na zemědělský půdní fond, tak dopady navrženého řešení na zemědělský půdní fond posoudil orgán ochrany zemědělského půdního fondu a vydal k řešení své kladné stanovisko. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky uplatněné dne 2. 12. 2022 je i zjevné, že odpůrkyně při vymezování koridoru CNU.DSX zohledňovala zájem, aby byl zemědělský půdní fond zvoleným řešením dotčen co nejméně.

2) *Koridor CNZ.DX*

39. Odpůrkyně opakuje, že napadený územní plán je v souladu s platnými a účinnými Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Postup, podle něhož by se napadený územní plán měl řídit zásadami územního rozvoje účinnými v době pořizování územního plánu, nikoliv v době jeho vydání by byl nevhodný a neúčelný. Odpůrkyně by totiž v takovém případě v podstatě vzápětí po vydání územního plánu musela začít pořizovat jeho změnu, kterou by jej uvedla do souladu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje ve znění 3. aktualizace. Navíc odpůrkyně při vymezování koridoru CNZ.DX vycházela ze stanovisek dotčených orgánů, jimiž je povinna se podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona řídit.

40. Pokud navrhovatelka namítá, že vymezení dopravního koridoru CNZ.DX je v rozporu se zadáním, které ukládalo pouze „*zpřesnit koridory dopravní infrastruktury, vymezené v ZÚR*“, jedná se o nepřípustné rozšíření návrhových bodů. Nadto odpůrkyně uvádí, že návrh územního plánu se zpracovává na základě schváleného zadání. Zadání územního plánu však nelze vnímat jako nepřekonatelné. Návrh územního plánu s ním nemusí být v plném souladu. Územní plánování je totiž dynamickým procesem odehrávajícím se na pozadí neustále se proměňujících okolností.

3) Plocha Z.X (PU) na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC

41. Podle odpůrkyně napadený územní plán nekoliduje se zmíněným limitem využití území. Komunikace totiž bude moci být realizována až poté, co bude rozhodnuto o vyvlastnění dotčených pozemků. Řešení komunikace podle napadeného územního plánu navíc představuje pouhý návrh, protože přesné umístění komunikace propojující ulici Z. H. s ulicí V. bude teprve řešeno v navazujících řízeních. V nich bude komunikace vedena tak, aby nedošlo ke zmenšení navrhovatelčina pozemku parc. č. X pod 800 m².

4) Plocha přestavby P.X (SV)

42. Odůvodnění týkající se omezení počtu bytových jednotek je aplikovatelné nejenom na nové rodinné domy, ale i na přestavbu stávajících objektů. Z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že k omezení počtu nových bytových jednotek bylo přistoupeno z důvodu potřeby regulovat nárůst obyvatel kvůli omezené kapacitě veřejné infrastruktury. Ačkoliv se v odůvodnění zmiňují bytové jednotky v „*nově umisťovaných RD*“, je zjevné, že se toto odůvodnění vztahuje i na bytové jednotky nově povolované při přestavbách stávajících budov. Má-li obec potřebu omezit počet bytových jednotek v nově umisťovaných rodinných domech, je tato potřeba dána i u přestavb stávajících objektů.
43. Pokud navrhovatelka namítá, že tento regulativ je v rozporu se zadáním napadeného územního plánu a se smlouvou o spolupráci uzavřenou mezi navrhovatelkou a odpůrkyní, jedná se o nepřípustné rozšíření návrhových bodů. Navíc odpůrkyně opakuje, že regulace plochy P.X (SV) plně umožňuje zamýšlenou rekonstrukci stávajícího objektu na ploše P.X (SV) a jeho využití pro celou řadu účelů, kdy zároveň bere v potaz limitující faktory v obci.

5) Dopravní přístup na plochu Z.X z ulice P.

44. Navrhovatelka v replice též namítá, že k zařazení podmínky dopravního přístupu k ploše Z.X z ulice Příčná došlo v návrhu územního plánu nezákonně. Opět se však jedná o nepřípustné rozšíření návrhových bodů. Navíc je toto tvrzení v rozporu s realitou.

6) Plocha AU na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB

45. Podle odpůrkyně ani při pořizování napadeného územního plánu a vymezení plochy AU na navrhovatelčiných pozemcích nedošlo k diskriminačnímu přístupu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudil ve svém stanovisku všechny navrhované zábory zemědělského půdního fondu a uvedl důvody, proč nelze souhlasit se zábořem zemědělského půdního fondu pro účely ploch pro sport OS X a OS Y. Navíc původně navrhované plochy pro sport OS X a OS Y byly na území odpůrkyně zcela ojedinělé pro svou lokaci ve volné krajině bez žádné vazby na zastavěné území. Nelze je proto srovnávat s ostatními plochami pro sport. Plochy nelze porovnávat ani s jinými plochami (např. s plochou Z.X) pro jejich odlišné funkční využití. Zmíněná plocha Z.X navazuje na stávající zemědělský a výrobní areál (mlékárnu) a představuje plochu pro jeho rozšíření. Nejde tedy o využití pro zcela nový (nezemědělský) účel. Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona měla odpůrkyně povinnost

řídít se stanoviskem orgánu ochrany zemědělského původního fondu, který vyslovil se zábořem navrhovatelčiných pozemků pro účely plochy OS X a OS Y nesouhlas.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

46. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.
47. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu. Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 18. 3. 2024. Napadený územní plán byl v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámen veřejnou vyhláškou ze dne 19. 3. 2024, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 19. 3. 2024. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán nabyl účinnosti dne 3. 4. 2024. O existenci napadeného územního plánu tak není sporu, napadený územní plán je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
48. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas, neboť byl podán dne 17. 4. 2024, tj. v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti napadeného územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).
49. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Pokud jde o aktivní procesní legitimaci, NSS v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, uvedl, že koncepce § 101a s. ř. s. „je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [...] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem.“ Rozšířený senát dále v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, uvedl, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.“ Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu však nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem požadovaná (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoliv při posuzování přípustnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS).
50. Stejně tak platí, že nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Soud totiž nepřezkoumává pouze to, zda došlo k pochybení, ale také to, zda došlo k pochybení

vedoucím k tvrzenému porušení práv navrhovatele. Zjednodušeně řečeno platí, že navrhovatel musí v návrhu uvádět alespoň teoretickou možnost dotčení svých práv, aby byl aktivně procesně legitimován. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (viz např. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021-48, bod 10).

51. Aktivní legitimace navrhovatelky se zakládá na tom, že je vlastnící všech v návrhu označených pozemků, k nimž pro účely její aktivní procesní legitimace předestřela dostatečně plausibilní tvrzení (pro přehlednost se soud konkrétním plausibilním tvrzení bude zabývat vždy v souvislosti s konkrétní plochou, jejíž regulaci navrhovatelka požaduje zrušit – první odstavec). Na tomto místě lze však souhrnně uvést, že navrhovatelka je aktivně procesně legitimována v rozsahu, v němž se domáhá zrušení části napadeného územního plánu vztahujícím se k jejím pozemkům.
52. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka vymezila, jakou část napadeného územního plánu požaduje zrušit, je z něho patrné, z jakých skutkových a právních důvodů (návrhové body) považuje navrhovatelka územní plán (resp. jeho části) za nezákonný a obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
53. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
54. Soud může 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 (viz KÜHN, Z.; KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 879 a 880, marg. č. 5). Z tohoto důvodu se proto soud nezabýval některými z navrhovatelčiných námitek, které uplatnila až v replice (podrobněji je tento závěr vždy upřesněn v příslušných částech tohoto rozsudku, v nichž se soud zabývá důvodností řádně uplatněných návrhových bodů).
55. Neméně podstatné je připomenout i to, že návrhové body je třeba výslovně formulovat již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. nemůže navrhovatel počítat s tím, že soud zákonnost opatření obecné povahy bez dalšího, tj. bez řádně uplatněných návrhových bodů, přezkoumá též v rozsahu jím uplatněných námitek v předchozím řízení před správním orgánem, aniž by na ně v návrhu na zrušení opatření obecné povahy (v rámci řádně a včas uplatněných návrhových bodů) konkrétně nepoukázal. Vychází se z toho, že soudní řízení není pokračováním postupu při vydání opatření obecné povahy, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Jedině pokud navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či

právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení před správním orgánem, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely řízení o návrhu žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji považovat za součást návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005-79). Z toho plyne, že bez dalšího nelze přihlížet k tomu, co navrhovatelka zpochybňovala v námitkách proti návrhu napadeného územního plánu.

56. Stejně tak soud již na tomto místě 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 žalobce a advokáta.“* (rozsudek rozšířeného senátu 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.
57. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem vyslovili výslovný souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě předloženého správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a na základě skutečností, které byly mezi účastníky nesporné (srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.; srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2024, č. j. 6 As 336/2023-46, bod 9).

Posouzení návrhu

Obecná východiska

58. Podle judikatury Ústavního soudu je územní plán společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29). Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se tak soud řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36). Uvedená zásada zdrženlivosti vychází z principu dělby moci, v rámci které je to právě obec, která se musí pokusit vyvážit zájmy vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoliv nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, avšak uvnitř těchto mantinelů zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Je tak třeba přihlídnout i k tomu, že regulace území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální či dokonce okamžité potřeby (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

59. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými tak musí být podle NSS činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (viz rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS). Úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44).
60. Územní plánování nemůže být ani činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53). Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a v souladu s principy právní jistoty a legitimního očekávání respektoval kontinuitu územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644). Na druhou stranu požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

Odůvodnění územního plánu

61. Navrhovatelka v souvislosti se všemi plochami, jejichž zrušení se domáhá, namítala, že napadený územní plán je nedostatečně odůvodněný.
62. Soud uvádí, že územní plán by měl obsahovat dvojí odůvodnění: Jednak vlastní odůvodnění (§ 53 odst. 5 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona a § 173 odst. 1 správního řádu), a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Náležité odůvodnění je nutnou podmínkou pro to, aby bylo možno hodnotit obsah přijatého územního plánu.
63. Nejprísnější nároky kladou správní soudy na tu část odůvodnění, v níž správní orgán rozhoduje o vznesených námitkách. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy je třeba podle rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, klást stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí, které jsou upraveny v § 68 odst. 3 správního řádu. V navazující judikatuře lze sice vysledovat ústup od takto přísně pojatých požadavků, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož nesmí být požadavky kladené na rozhodnutí o námitkách, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s nimi, přemrštěné. Opačný přístup by byl výrazem přepjatého formalismu, jenž ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; tento přístup však nelze v obecnosti nadále zastávat, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, ve kterém Ústavní soud svůj přístup k věci upřesnil v tom směru, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vykazovala specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Ústavní soud v tomto pozdějším nálezu 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. Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem. Jak totiž dovodil NSS v rozsudku č. j. 1 Ao 5/2010-169, „[j]estliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).“ To je rozdíl oproti druhému typu odůvodnění, tj. vlastnímu odůvodnění územního plánu.

64. Prizmatem výše citované judikatury tak soud posuzoval, zda se odpůrkyně dostatečně vypořádala s navrhovatelčinými námitkami.

1) Vymezení koridoru CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby



65. Z hlediska aktivní procesní legitimace soud uvádí, že navrhovatelka je vlastnící pozemku parc. č. XA a parc. č. XB společně vyznačených na náhledu z koordinačního výkresu (výkres B1.) napadeného územního plánu červenou barvou. Jelikož byl na části jejích pozemků vymezen koridor dopravní infrastruktury CNU.DSX jakožto veřejně prospěšná stavba, lze jí k těmto pozemkům v budoucnu podle § 170 odst. 1 stavebního zákona odejmout či omezit vlastnické právo. Navrhovatelka tedy soudu přdestřela plausibilní tvrzení o zkrácení svých práv (viz body 49 až 51 tohoto rozsudku).
66. Navrhovatelka namítala, že podkladem pro vymezení dopravního koridoru měla být územní studie nebo oborová dokumentace ve stupni vyhledávací nebo technické studie či studie proveditelnosti, odpůrkyně měla zohlednit vazby v území a nezkoumala variantní řešení. Nebylo podle navrhovatelky též dostatečně zkoumáno, zda zájem na výstavbě dopravního koridoru převažuje nad zájmy na ochranu zemědělského půdního fondu.
67. Soud předně nepopírá, že může dojít k omezení vlastnického práva navrhovatelky (to je podmíněné, protože výstavba komunikace závisí na realizaci Pražského okruhu). To však ještě nemusí nutně znamenat, že jde o omezení nepřiměřené či nezákonné, neboť dílčí omezení vlastnického práva je podstatou každé regulace na úseku územního plánování. Podstatné je, aby se takové omezení opíralo o zákonné důvody a aby bylo učiněno v

nezbytně nutné míře a pokud možno nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120).

68. Podle textové části napadeného územního plánu (4. kapitola – koncepce veřejné infrastruktury, 4.1. dopravní infrastruktury, 4.1.1. silniční doprava) *se v území vymezuje koridor dopravní infrastruktury CNU.DSX pro umístění stavby přeložky silnice III/0113 se zaústěním do silnice III/0103 východně od Radonic.*

Podmínky využití koridoru:

- *Součástí řešení silnice budou i protibluková opatření, která ochrání stabilizované a zastavitelné plochy pro bydlení.*
- *Koridor bude využit v souladu s podmínkami kap. 6.2.10. Doprava silniční (DS). Do doby umístění stavby a dále po umístění stavby ve zbylých nevyužitých částech plochy CNU.DSX bude území využíváno dle zařazení jednotlivých pozemků do ploch s rozdílným způsobem využití.*
- *V návazných podrobnějších dokumentacích bude řešeno křížení se silnicí III/0114.*

69. Koridor je označení pro specifický typ plochy vymezené pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy [§ 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona]. V územním plánu lze od 1. 1. 2013 (novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb.) vymezit plochu nebo koridor pro záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje. Plochy a koridory nadmístního významu jsou takové, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí [§ 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona]. Není totiž důvodné řešit plochu nebo koridor pro každý záměr nadmístního významu vždy v zásadách územního rozvoje, zejména pokud se jedná o záměr, který sice naplňuje definici nadmístního významu, ale z hlediska rozvoje území kraje je nevýznamný (například čistírna odpadních vod sloužící pro dvě obce, silniční obchvat na území dvou obcí, občanské vybavení sloužící pro více obcí apod.). Řešit v územním plánu plochu nebo koridor nadmístního významu lze za předpokladu, že to krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování nevyloučí ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce. V odůvodnění územního plánu se pak uvede výčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, s odůvodněním potřeby jejich vymezení.
70. Odůvodnění napadeného územního plánu v kapitole I. – výčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje uvádí, že zahrnuje koridor CNU.DSX pro přeložku silnice III/0113, přesahující na území obce Jenštejn.
71. V první řadě soud opakuje, že vymezení tohoto koridoru zasahuje do navrhovatelčiných práv. Odpůrkyně sice má pravdu v tom, že tento záměr byl do napadeného územního plánu převzat z předchozího územního plánu, resp. z jeho Změny č. 2, odpůrkyně však přijala zcela nový územní plán. Judikatura NSS v případech vydání nového územního plánu (tedy nikoliv pouze změny dosavadního územně plánovací dokumentace) přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu. Odpůrkyně totiž dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 24, v něm odkazovaný rozsudek ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS, body 19 až 21

a tam uvedený přehled předchozí judikatury). Ačkoliv předchozí územní plán upravoval danou přeložku obdobně, nemá to vliv na rozsah dotčení plynoucí z nově zavedené regulace. Zrušením opatření obecné povahy totiž nedochází k „oživnutí“ předchozího opatření obecné povahy. Územní plán je podle § 43 odst. 4 stavebního zákona vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto se ani neobnovuje územně plánovací dokumentace účinná před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části. Stavby v území neřešeném územně plánovací dokumentací lze v zastavěném území (intravilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít § 18 odst. 5 a § 188a stavebního zákona (umísťování staveb v nezastavěném území). Nelze proto vycházet z úvahy, že by se na postavení navrhovatelky oproti předchozímu stavu nic nezměnilo, neboť v případě vyhovění jejímu návrhu by nedošlo k obnovení původního regulativu, nýbrž toliko k zániku nových regulativů. Argument odpůrkyně, že nový územní plán na postavení navrhovatelky nic nemění, tak nemůže obstát (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2023, č. j. 51 A 58/2023-32).

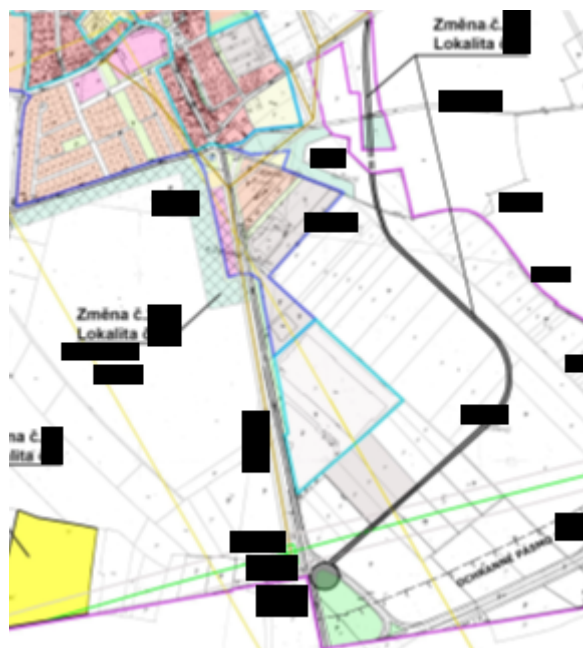
72. Odpůrkyně tedy byla povinna vymezení koridoru CNU.DSX v napadeném územním plánu obhájit, protože se proti jeho existenci lze v plném rozsahu bránit. Navrhovatelka proti tomuto koridoru podala obsáhlé, avšak dosti obecné námitky (v napadeném územním plánu s označením N1.10) ze dne 2. 12. 2022. V nich uvedla, že vymezení tohoto koridoru není dostatečně odůvodněno (zda povede ke zlepšení dopravní obslužnosti a zvýšení kvality života), nebyly posuzovány různé varianty řešení a má převažovat zájem na zachování zemědělské půdy.
73. K nim se odpůrkyně vyjádřila velmi podrobně. Nejprve obecně vysvětlila (tytéž závěry lze nalézt v jiných částech odůvodnění územního plánu – např. ve vypořádání námitek N1.6, odůvodnění ke kapitole 4. koncepce veřejné infrastruktury, 4.1. dopravní infrastruktury, 4.1.1. silniční doprava), že územím obce jsou vedeny silnice III. třídy, jimiž prochází ve směru sever – jih tranzitní doprava, která obec zatěžuje a pro niž silnice nebyly určeny (průchod zástavbou, která je dopravním provozem zatížena, neodpovídající parametry komunikací apod.). Tranzitní doprava propojuje dálnici D10 (MÚK) a silnici II/610 (s pokračováním na Brandýs n. L.–Starou Boleslav) s průjezdem přes obce Radonice a Jenštejn, a tento trend dlouhodobě narůstá. Požadavek na vymezení obchvatu obce vychází ze zkušenosti obce včetně zkušeností obecní policie. Obec proto dlouhodobě usiluje o vytvoření nového spojení uvedených nadřazených komunikací, které by vedlo mimo zástavbu obce. S tímto záměrem dlouhodobě počítá a konzultuje záměr s dalšími dotčenými obcemi včetně obce Jenštejn. Jednání s obcí Jenštejn v minulosti probíhala, obec Jenštejn nemá k tomuto záměru žádné připomínky. Řešení komplexní situace bude vyžadovat spolupráci Středočeského kraje a dalších obcí a bude třeba pro nalezení přesné trasy zpracovat odbornou dopravní studii, která trasu upřesní. Do té doby však obec Radonice nehodlá rezignovat a prosazuje záměr alespoň těmi prostředky, které má k dispozici. Vymezila proto tento obchvat již v předchozím územním plánu s vedením východně od stávající průmyslové zóny. Obchvat byl řešen jako návrh komunikace. Návrh této komunikace v novém územním plánu je vymezen na základě trasy navržené komunikace, vymezené v dosud platném územním plánu. Tato komunikace byla vymezena jako návrh obchvatu obce Radonice k odvedení průjezdné dopravy. Nový územní plán přejal osu této komunikace, pouze pro ni vymezil související koridor dopravní infrastruktury z důvodu usnadnění zajištění technických parametrů komunikace (šíře, poloměr zatáčení) – v přímých úsecích se zachováním stávající šíře komunikace, v zatáčkách s rozšířením tak, aby mohla být nová komunikace navržena na předpokládanou budoucí rychlost. Koridor byl označen

nejprve v dokumentaci územního plánu k veřejnému projednání CNU-DSX (v souladu s Jednotným standardem 2019) a v dokumentaci územního plánu k opakovanému veřejnému projednání CNU.DSX (v souladu s Jednotným standardem 2023, který je využit částečně, a to pro názvosloví a kódové označení).

74. Ve vztahu k dílčím navrhovatelčiným námitkám odpůrkyně dále uvedla, že k řešení problému bude třeba zpracovat odbornou dopravní studii. Její zadání však bude významně ovlivněno také nadřazenými stavbami (výstavba dálnice D0), která může změnit dopravní toky v území. Proto má smysl provést detailní prověření problematiky až po realizaci dálnice D0. Pokud se následně prokáže, že východní obchvat obce by již byl nadbytečný, může být změnou územního plánu vypuštěn. Prokáže-li se jeho nadbytečnost, nebude realizován.
75. K požadavku na vyhodnocení různých variant řešení odpůrkyně uvedla, že zadáním územního plánu nebylo nalézt novou trasu pro uvedenou komunikaci, ale respektovat již dříve zvolenou a v územním plánu prověřenou trasu, která je dlouhodobě stabilizovaná (viz kapitola a.2 zadání územního plánu „*bude zachována koncepce obchvatu silnice II.tř.*“). Hledat vhodnou trasu nelze s vlastníky pozemků, protože žádný z vlastníků by pravděpodobně nebyl dobrovolně ochoten strpět zásah do svého vlastnictví. Hledání trasy je proto třeba řešit s ohledem na potřeby a možnosti území a technické parametry stavby.
76. Ačkoliv se jedná o stavbu nadmístního významu, která zasahuje do území sousední obce, nejedná se o natolik významnou stavbu z hlediska Středočeského kraje, aby byla řešena v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Územní plán na úrovni obce může řešit i stavby nadmístního charakteru bez vymezení v zásadách územního rozvoje na základě § 43 odst. 1 stavebního zákona, protože to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučil. Požadavek na vymezení stavby v Politice územního rozvoje České republiky je mimo podrobnost celorepublikové dokumentace. Jako veřejně prospěšnou stavbu je možné vymezit jakoukoli veřejnou dopravní infrastrukturu [viz § 2 odst. 1 písm. m) a n) stavebního zákona].
77. K navrhovatelčiným obavám o dostatečnou ochranu zemědělského půdního fondu odpůrkyně uvedla, že trasa je vedena tak, aby byl minimalizován zásah do zemědělského půdního fondu (při zohlednění potřebného směrového vedení trasy) a aby nedošlo k zásahu do ploch krajinné zeleně, do vodních ploch a toků a dalších ploch významného krajinného prvku ze zákona. Další chráněné plochy přírody se zde nevyskytují. Pokud se prokáže nezbytnost této komunikace, je trasa volena co nejšetrnějším způsobem. Navíc zásah do zemědělského půdního fondu je vyhodnocen v odůvodnění napadeného územního plánu, podle něhož odhad záboru bude přibližně 1,7 ha, z toho I. a II. třídy ochrany 1,1 ha. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu k řešení vydal souhlasné stanovisko. Zásah do zemědělského půdního fondu I. a II. třídy ochrany vyplývá ze skutečnosti, že naprostá většina nezastavěného území obce je tvořena zemědělskou půdou I. třídy ochrany; trasa je vedena východně od obce, kde se sporadicky nachází i horší půdy; žádná možná úprava trasy by k menšímu zásahu do chráněného zemědělského půdního fondu nevedla.
78. Toto odůvodnění navrhovatelka v návrhu na zrušení napadeného územního plánu nijak nezpochybňovala ani na něj nijak konkrétně nereagovala. Podle soudu pak nejenom, že navrhovatelčiny námitky byly vypořádány dostatečně, ale z odůvodnění napadeného územního plánu také plyne, proč jeho pořizovatel o konkrétní lokalitě rozhodl určitým způsobem, resp. jakými úvahami se řídil při zařazení pozemku do dané plochy (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2022, č. j. 1 As 357/2020-68). Soud musí respektovat právo odpůrkyně

vymezit koridor dopravní infrastruktury, jež z jejího středu vyvede tranzitní dopravu a tím razantně zlepši kvalitu života jejím obyvatelům. Veřejný zájem na vymezení tohoto koridoru je tedy nepopíratelný, rozumný a očekávatelný, přičemž odpůrkyně i vysvětlila, že je potřeba jej preferovat i ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu. Jak ostatně soud již uvedl, navrhovatelka sama tyto argumenty konkrétně nezpochybnila a nepředestřela žádné důvody, proč by tomu mělo být jinak.

79. Navrhovatelka se v návrhu na zrušení napadeného územního plánu dovolává i toho, že odpůrkyně nezkoumala různé varianty řešení. K tomu je však v první řadě uvést, že sama žádné varianty soudu ani odpůrkyni nenabízela. Netvrdila tedy, že koridor dopravní infrastruktury je vhodnější vést jinou trasou a z čeho takový závěr vyplývá. V obdobné míře obecnosti k tomu odpůrkyně již v odůvodnění napadeného územního uvedla, že konkrétní varianta řešení vychází z předchozího územního plánu, v němž byla tato pozemní komunikace již upravena. Podle zadání má napadený územní plán za úkol toto vymezení respektovat, protože tato trasa je dlouhodobě stabilizovaná (viz kapitola a.2 zadání územního plánu *„bude zachována koncepce obchvatu silnice II.tř.“*). Odůvodnění konkrétní varianty řešení tedy soud posuzoval i s ohledem na předchozí územní plány a jejich změny.
80. Obchvat obce Radonice je plánován již skutečně dlouhodobě. V konceptu územního plánu – technické zprávě z roku 1998 – je uvedeno, že z obce je třeba vymístit průjezdnou dopravu ve směru Horní Počernice – Jenštejn (silnice III/0113 a III/0107). Důvodem je zklidnění provozu v obci. Proto byla navržena přeložka těchto pozemních komunikací vedená po východním a severovýchodním okraji obce. To je promítnuto i v obecné vyhlášce o vyhlášení závazné části územního plánu obce Radonice z roku 2002, kde je obchvat vymezen totožně. V technické zprávě z února 2002 je dále uvedeno, že silnice III/0113 před vstupem do obce uhne obloukem na východ a přimkne se k trase silnice III/0114 u jihovýchodního cípu hřiště. Na tomto místě bude navržena nová křižovatka ve tvaru „T“, kde přímé rameno bude tvořit nová přeložka a dále bude pokračovat silnice III/0114, zatímco kolmo bude odbočovat další pokračování přeložky. Následuje křižovatka přeložky se silnicí III/0103, přeložka pokračuje dále k severu a podél sportovní haly se vrací zpět k původní trase silnice III/0107, na kterou se připojí opět kolmo na „T“ křižovatce do katastru obce Jenštejn. Z toho je tedy zřejmé nejenom to, že obchvat obce Radonice byl naplánován minimálně již na přelomu tisíciletí, ale též to, že již od počátku se počítalo s variantou obchvatu východně od obce.
81. Konkrétně a v rozsahu vymezeném v napadeném územním plánu (v napadeném územním plánu je jen nepatrně rozšířená plocha v okolí zataček) byl obchvat obce Radonice vymezen Změnou č. 2 předchozího územního plánu jakožto lokalita č. 2, jak plyne z následujícího hlavního a koordinačního výkresu této změny:



82. Lokalita č. 2 změnila nezastavitelné území funkční plochy orná půda na plochu komunikace za účelem vymezení obchvatu komunikace III/103 s napojením na sjezd z rychlostní komunikace R10 a komunikaci III/0103 Zápská. Důvodem bylo zajištění kapacitního obchvatu silnice III/0113 mimo obytnou část obce. V odůvodnění Změny č. 2 předchozího územního plánu (varianta doplnění po společném jednání 04/2014 a 04/2015) se k tomu na str. 9 v kapitole 3e) – *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty* uvádí, že lokalita č. 2 mění plochu orná půda na plochu komunikace (KOM). Změna je vyvolána narůstající intenzitou dopravy, procházející centrem obce, souvisí zejména s tranzitním významem obce, kdy narůstá počet řidičů projíždějících obcí ze směru od obce Jenštejn a do obce Dehtáry na rychlostní komunikaci R10 a zpět. Z důvodu odvedení části tranzitní dopravy je ve změně navržen obchvat obce Radonice, který propojuje komunikaci III/0113 s komunikací III/0114 a v současnosti s málo využívanou komunikací III/0103 (Zápskou). Nová obchvatová komunikace tak převezme část dopravní zátěže z rychlostní komunikace R10 ve směru Dehtáry a Zápy (včetně nové dopravy vyvolané rozvojovými plochami Nový Jenštejn, Nové Dehtáry, Zeleneč atd.).
83. Pro zhodnocení dopravní zátěže obce Radonice a pro volbu trasy obchvatu zadala odpůrkyně v březnu 2011 podrobný dopravní průzkum u společnosti EDIP s.r.o. Ze zpracovaného průzkumu a vypracované studie vyplývá, že nejzatíženějším silničním úsekem je komunikace Počernická (III/0113), což je dáno její návazností na rychlostní silnici R10, ale také četnou dopravou z Prahy (Horní Počernice). Tranzitně významnou komunikací je dále III/0108 ve směru na Vinoř, následuje III/0107 (směr Jenštejn), III/0114 (směr Dehtáry) a nejméně zatížená je III/0103 (Satalice/Horní Počernice). Ze zpracované dopravní studie je zřejmé, že vzhledem k předpokládané výstavbě na rozvojových plochách okolních obcí (zejména Jenštejn, Dehtáry a Zeleneč) dojde k nárůstu tranzitní dopravy centrem obce Radonice. Realizace obchvatové komunikace umožní odvést významnou část tranzitní dopravy mimo obytnou zástavbu obce a tím usnadnit život v samotné obci. Tato změna neovlivní svým rozsahem udržitelný rozvoj obce, nastavený schváleným územním plánem, a naopak bude mít výrazný vliv na zlepšení životního prostředí obce. Ze závěrů dopravního průzkumu plyne, že intenzita dopravy je poměrně významná. Velmi vysoký podíl má tranzitní doprava přes centrum obce. Pokud by komunikační síť byla doplněna o stavbu

obchvatu, napomohlo by to ke zklidnění dopravy v obci. Ke zvolené variantě řešení studie uvádí, že jihovýchodní obchvat měl kromě *obsluhy rozvojového území průmyslové obchodní zóny také napojit rozvojové plochy bydlení „Nový Jenštejn“, „Nové Dehtáry“ a „Nová Zeleneč“ a umožnit odvedení tranzitních jízd mimo obec.*

84. Pokud tedy navrhovatelka sama v rámci argumentace nenabízí (a ani nenabízela) „lepší“ variantu zvoleného řešení, soud považuje za přirozené i rozumné, že odpůrkyně vycházela již z dlouhodobě naplánované komunikace, jejímuž přijímání předcházely odborné studie a byly vyřčeny i legitimní důvody, na základě nichž je komunikace vedena i přes navrhovatelčiny pozemky. S ohledem na navrhovatelčiny námitky není ani překážkou, že je plánována výstavba Pražského okruhu (dálnice D0). Jednak odpůrkyně sama deklaruje, že pokud do její výstavby nedojde k realizaci plánovaného obchvatu obce, může dojít k vyjmutí koridoru CNU.DSX z územního plánu. Jednak nelze legitimně požadovat, aby obec nemohla vlastními dostupnými prostředky zlepšovat kvalitu bydlení svých obyvatel (odklonění tranzitní dopravy ze zastavěné části obce) a pasivně by musela jen vyčkávat, až dojde k výstavbě komplikované stavby Pražského okruhu, jež bude zasahovat do obvodů dvou vyšších samosprávných celků, mnoha obcí a nespočtu vlastníků pozemků. V současnosti není vůbec jisté, jaké změny dopravního zatížení zastavěné části obce dálnice D0 přinese a zda ze zastavěné části obce vyvede veškerou tranzitní dopravu. Oproti tomu obchvat, pro který je vymezen koridor CNU.DSX, potenciál úplného vyvedení tranzitní dopravy ze zastavěné části obce nabízí. I v případě realizace dálnice D0 obchvat může sloužit jako další alternativní spojnice silnice II/610 a dálnice D10 (bez obchvatu by jedinou alternativou byla trasa vedoucí zastavěnou částí obce) a zaručovat úplné vyvedení tranzitní dopravy ze zastavěné části obce. Je pravda, že odpůrkyně mohla koridor dopravní infrastruktury vymezit jako územní rezervu, pak by ovšem výstavba obchvatu obce byla vázána na další změnu územního plánu, čímž by se tento proces nežádoucím způsobem nedůvodně prodlužoval.
85. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, v případě územního plánování jde vždy „o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescísně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‘vejde’ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“
86. Z výše uvedených právních závěrů NSS vyplývá, že soud je oprávněn toliko zhodnotit, zda odpůrce při plánování propojení stávajících komunikací nevybočil ze stanovených mantinelů územního plánování, přičemž důvodem pro zrušení části územního plánu by byl pouze zjevný exces. O takový zjevný exces by se jednalo kupříkladu tehdy, pokud by

naplánovaná komunikace vedoucí přes pozemky navrhovatele byla zcela nezdůvodnitelná cíli a úkoly územního plánování, resp. veřejným zájmem na harmonickém využití území a jeho udržitelném rozvoji. NSS judikuje, že posílení veřejné dopravní infrastruktury sleduje cíle a úkoly územního plánování. V posuzovaném případě vybudování komunikační sítě, která s sebou přinese posílení dopravní infrastruktury, nelze samo o sobě hodnotit jako nelegitimní cíl v procesu územního plánování. Územní plánování je naopak ve všech svých stupních povoláno mj. k řešení technické a dopravní infrastruktury řešeného území, jakož i k řešení, regulování a využití území z hlediska jeho společensky nejefektivnějšího urbanistického rozvoje. Pokud se jedná o zpochybnění dodržení dalších požadavků zásad minimalizace a subsidiarity zamýšleného zásahu, ani v tomto bodě navrhovatelce nelze přisvědčit. Zamýšlený zásah se z tohoto pohledu nejeví ani nelogickým ani absurdním – spíše naopak, dané řešení se samo nabízí. Soud tak na základě výše uvedeného uzavírá, že neshledal nic, co by nasvědčovalo tomu, že by vymezení koridoru a veřejně prospěšné stavby bylo výsledkem libovůle odpůrkyně.

87. Připomenout je třeba totiž i to, že ani v případě realizace obchvatu nedojde k úplnému vyvlastnění navrhovatelčiných pozemků, ale jen v té části vymezeného koridoru, který umožní realizaci obchvatu. Se zbývajících částmi (zcela převažujícími) navrhovatelčiných pozemků může navrhovatelka nakládat v souladu s jejich určením (viz podmínky využití koridoru reprodukováné v bodě 68 tohoto rozsudku). I z toho plyne, že zásah do vlastnického práva navrhovatelky by byl proporcionální a souladný s požadavkem minimalizace zásahů, protože na jejích pozemcích je koridor vymezen jen v nutném rozsahu.
88. Nezákonné není ani to, že nebude zpracovaná územní studie. Zákon totiž takový požadavek nevyžaduje. Územní studii podle § 30 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel pořizuje jen tehdy, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. Pořizovatel pořizuje územní studii z vlastního nebo jiného podnětu podle aktuální potřeby a v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací (viz MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 128–129). Je tedy naopak v souladu se zákonem, že v tomto případě nebylo vyžadováno zpracování územního studie [str. 12, kapitola a.3), d) zadání napadeného územního plánu] s tím, že k tomu dojde teprve v souvislosti s výstavbou Pražského okruhu. Navrhovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že se podstatně změnila poměry v území, protože výstavba obchvatu obce Radonice byla vždy plánována za současné přípravy Pražského okruhu. K němu byla ostatně v předchozím územním plánu vymezena územní rezerva. Na jiné konkrétní změny v území navrhovatelka nepoukazuje. V návrhu na zrušení napadeného územního plánu navrhovatelka odkázala na Metodické sdělení k veřejně prospěšným stavbám dopravní infrastruktury Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-34232/2019-81, z něhož dovozuje, že podkladem pro vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní nebo technické infrastruktury v územním plánu by měla být územní studie nebo oborová dokumentace ve stupni vyhledávací nebo technické studie či studie proveditelnosti. Na ni ovšem navrhovatelka poukazuje bez toho, aniž by z ní dovozovala jakoukoliv relevantní právní argumentaci. Jelikož se však nejedná o zákonný požadavek, soud k ní může přihlížet jen tehdy, pokud silou své přesvědčivosti přednese dostatečné argumenty pro určité řešení. Pokud však navrhovatelka na toto sdělení jen odkázala, nelze k němu nijak přihlížet. Nebylo tedy ani namístě, aby soud tuto listinu prováděl jako důkaz.

89. V bodě 77 tohoto rozsudku soud zrekapituloval, jakým způsobem se napadený územní plán vypořádal s navrhovatelčinou námitkou, že vymezení koridoru nerespektuje ochranu zemědělského půdního fondu. To soud považuje za přesvědčivé. Navíc navrhovatelka závěry odpůrkyně nijak nevyvrátila. Soud tedy jen nad rámec uvádí, že v napadeném územním plánu odpůrkyně vyhodnocovala zábor zemědělského půdního fondu (str. 115 odůvodnění napadeného územního plánu) a k vymezení tohoto koridoru se výslovně vyjadřoval orgán ochrany zemědělského půdního fondu (koordinované stanovisko k návrhu územního plánu ze dne 20. 4. 2021). To souvisí i s tím, že odpůrkyně nejednala diskriminačně, pokud nepřipustila vymezení plochy OS X (to souvisí s pozemky parc. č. XA a parc. č. XB – viz 6. část navrhovatelčina návrhu) z důvodu ochrany zemědělského půdního fondu, protože k ní orgán ochrany zemědělského půdního fondu zaujal negativní stanovisko podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jímž byla odpůrkyně vázána. Rozdílné zacházení proto mělo ospravedlnitelný důvod.
90. V replice navrhovatelka nově namítala, že podle zadání územního plánu měly být veřejně prospěšné stavby navrženy pouze u „*nutných přeložek stávajících komunikací*“. Ve shodě s odpůrkyní však soud konstatuje, že tato námitka je opožděná. Nejedná se o přípustné rozvíjení již uplatněného návrhového bodu (viz bod 54 tohoto rozsudku). Navíc i pokud by tato námitka nebyla opožděná, byla by nedůvodná. NSS ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že pořizování územního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn (např. rozsudky č. j. 1 Ao 5/2010-169, ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011-75, atd.). Územní plán tedy není nezákonný jen z toho důvodu, že neodpovídá jeho zadání. Oproti zadání se jeho konečná podoba musí mít možnost měnit, jinak by ostatně byly zbytečné takřka všechny úkony při jeho pořizování. Tvrzený rozpor je navíc jen zdánlivý. Zadání územního plánu totiž zřetelně vyjadřuje zvýšený zájem na vymezení koridoru CNU.DSX a na realizaci přeložky, protože v kapitole a.2) zadání uvádí, že „*bude zachována koncepce obchvatu silnice II. tř.*“. Na tom nic nemění, že Pražský okruh může změnit dopravní toky v území. Soud souhlasí s odpůrkyní, že jelikož jsou obyvatelé obce Radonice dennodenně neúměrně obtěžováni hlukem, prachem, zplodinami a vibracemi z tranzitní dopravy, je žádoucí (nutné) tuto dopravu z obce podle navrženého koridoru vyvést obchvatem.
91. Totéž platí pro námitku, že podle zadání územního plánu mělo odůvodnění územního plánu obsahovat vyčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje a vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a na pozemky na určení funkce lesa. Tuto námitku navrhovatelka uplatnila až v replice, a proto opožděně. Je též nedůvodná, protože odůvodnění územního plánu tyto náležitosti obsahuje. Vyčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, je v kapitole I. na str. 113 odůvodnění územního plánu. Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a na pozemky na určení funkce lesa je v kapitole K. na str. 113 až 117. V nich odpůrkyně podrobně popisuje mj. rozsah záboru zemědělského půdního fondu, navrhovatelčina námitka tudíž není důvodná.
92. Pokud jde o námitku, že územní plán je v napadeném rozsahu v rozporu s požadavkem vyváženého vztahu tří základních pilířů definovaných v § 18 odst. 2 stavebního zákona a v rozporu s požadavkem soustavného a komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých

zájmů na rozvoji území, a odpůrkyně při stanovování základní koncepce rozvoje území a jednotlivých koncepcí – urbanistické, veřejné infrastruktury a koncepce uspořádání krajiny měla zohlednit vazby na okolí a vyhodnotit koordinaci využívání území z hlediska širších vztahů v území (vyhláška č. 500/2006 Sb.), nejedná se o řádně uplatněný návrhový bod (konkretizované návrhové tvrzení, pokud jde o podstatu tvrzené nezákonnosti, a individualizované, pokud jde o provázání tvrzení s konkrétními okolnostmi daného případu). Navrhovatelka totiž musí poukázat na konkrétní důvod nezákonnosti (v jakém ohledu je opatření obecné povahy nezákonné) a individualizované skutkové okolnosti, z nichž tato nezákonnost pramení. Není postačující zcela abstraktní argumentace, která by nebyla propojena s konkrétními skutečnostmi týkajícími se dané věci (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

93. Návrhové body namítající nezákonnost napadeného územního plánu v rozsahu vymezení koridoru CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby, proto nejsou důvodné. Soud tudíž v tomto rozsahu navrhovatelčin návrh zamítl (výrok II. tohoto rozsudku).

2) *Vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX pro rozšíření dálnice D10 jako veřejně prospěšné stavby*



94. Z hlediska aktivní procesní legitimace soud uvádí, že navrhovatelka je vlastnící pozemku parc. č. XA vyznačeného na náhledu z koordinačního výkresu (výkres B1.) napadeného územního plánu červenou barvou. Koridor dopravní infrastruktury CNZ.DX prochází jižním rohem navrhovatelčina pozemku. Navrhovatelka (totožně jako v případě koridoru CNU.DSX) tvrdí, že jelikož je napadeným územním plánem tato část jejího pozemku určena pro koridor veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, v budoucnu bude možné její vlastnické právo podle § 170 odst. 1 stavebního zákona odejmout nebo omezit. To je podle žalobkyně nepřiměřené. Navrhovatelčina aktivní procesní legitimace je tedy dána.
95. Podle textové části napadeného územního plánu (4. kapitola – koncepce veřejné infrastruktury, 4.1. dopravní infrastruktury, 4.1.1. silniční doprava) je navržen **koridor dopravní infrastruktury CNZ.DX pro rekonstrukci dálnice II. třídy D10 v úseku MÚK Satalice (hranice hl. m. Prahy) – MÚK Kosmonosy – rozšíření dálnice D10 o 1 pruh na obě strany, a to 50 m od osy krajního jízdního pásu.**

Podmínky využití koridoru:

• *Koridor bude využit v souladu s podmínkami kap. 6.2.10. Doprava silniční (DS). Do doby umístění stavby a dále po umístění stavby ve zbylých nevyužitých částech koridoru CNZ.DX bude území využíváno dle zařazení jednotlivých pozemků do ploch s rozdílným způsobem využití v grafické části ÚP.*

• *Koridor je vymezen pro umístění stavby hlavní a některé stavby vedlejší mohou být umístěny i s přesahem mimo vymezený koridor.*

96. Podstata navrhovatelčiných návrhových bodů spočívá v tom, že vymezený dopravní koridor v napadeném územním plánu svým rozsahem přesahuje rozsah, v němž byl vymezen ve 2. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, jež byly účinné v době, kdy byl napadený územní plán pořizován. Odpůrkyně k tomu dodává, že vycházela ze znění 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje a ze stanovisek Ministerstva dopravy, které jí od počátku svůj záměr rozšíření dopravního koridoru avizovalo. To je však podle navrhovatelky nestandardní a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
97. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyhloučí.
98. 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.
99. NSS se již zabýval souladem územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací (viz rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 112). Pokud rozpory oproti zásadám územního rozvoje nabudou značného rozsahu, mohou vést až ke zrušení napadeného územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, bod 125). Obec musí plochy vymezené v územně plánovací dokumentaci vyššího stupně respektovat. Chce-li se obec při změně územního plánu výjimečně odchýlit od pravidel uvedených v zásadách územního rozvoje, musí takový postup v odůvodnění změny územního plánu podložit argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti a nebude vykazovat logické rozpory (viz rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, bod 77). Na druhou stranu je zcela přirozenou součástí procesu územního plánování, že se jednotlivé stupně přijímají v různých časových obdobích, a tak se bez zavinění aktérů může dostat nižší stupeň dodatečně do rozporu s později vydaným vyšším stupněm územně plánovací dokumentace (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, č. 3475/2016 Sb. NSS, bod 27).

100. Po novele stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. (účinnost od 1. 1. 2013) lze v územním plánu vymezit plochu nebo koridor pro záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje. Není totiž důvodné řešit plochu nebo koridor pro každý záměr nadmístního významu vždy v zásadách územního rozvoje, zejména pokud se jedná o záměr, který sice naplňuje definici nadmístního významu, ale z hlediska rozvoje území kraje je nevýznamný (např. čistírna odpadních vod sloužící pro dvě obce, silniční obchvat na území dvou obcí, občanské vybavení sloužící pro více obcí apod.). Řešit v územním plánu plochu nebo koridor nadmístního významu lze za předpokladu, že to krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování nevyloučí ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce. V odůvodnění územního plánu se pak uvede výčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, s odůvodněním potřeby jejich vymezení (viz MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 233).
101. Spor mezi účastníky není o tom, co je obsahem jednotlivých aktualizací Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (a kdy byly vydány) ani to, že koridor dopravní infrastruktury CNZ.DX vymezený v napadeném územním plánu odpovídá svým rozsahem 3. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (účinná v době vydání napadeného územního plánu), nikoliv však 2. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (účinná v době pořizování napadeného územního plánu). Spor je mezi účastníky v tom, jaká z těchto aktualizací byla pro napadený územní plán závazná a zda svůj postup odpůrkyně dostatečně odůvodnila.
102. Podle § 36 odst. 5 stavebního zákona zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.
103. Navrhovatelka se v tomto ohledu dovolává první z fází územního plánování vyjmenovaných v § 36 odst. 5 stavebního zákona, podle níž zásady územního rozvoje jsou závazné pro *pořizování* územních plánů. Pořizovatel měl tedy podle navrhovatelky vycházet z té aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, která byla účinná v době pořizování napadeného územního plánu. Pokud tak nebylo postupováno, je to v rozporu se zákonem a jeho příslušnou část je potřeba zrušit.
104. Je pravda, že striktní gramatický výklad může svádět k závěru, že nezákonnost územního plánu vyvolá i to, pokud je v rozporu se zásadami územního rozvoje v době svého *pořizování*. Z judikatury Ústavního soudu (konkrétně např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97) však vyplývá, že gramatický výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, zatímco k objasnění smyslu a účelu právní normy slouží i řada dalších výkladových metod. Též z judikatury NSS (konkrétně např. z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS) plyne, že k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Zásadní totiž je, aby přijímaný územní plán odpovídal zásadám územního rozvoje v době, kdy vyvolá právní účinky (zasahuje do subjektivních veřejných práv), tj. až v době jeho vydání, resp. v době po uplynutí lhůty podle § 173 odst. 1 správního řádu. Jak soud připomněl již v bodě 90 tohoto rozsudku, pořizování územního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn. Po dobu pořizování územního plánu trvající zpravidla mnoho let je tedy zcela přirozené, že může dojít k postupným změnám různé územně plánovací dokumentace (v případě poměrů Středočeského kraje je tato skutečnost

téměř jistá). Pro tyto případy je pak podstatné, aby byla v souladu (resp. nebyla v rozporu) až jejich vydaná (finální) znění (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 161/2019-56, bod 28). Ačkoli nelze říct, že je nerozhodné, zda je územní plán, resp. jeho návrh, v době svého pořizování v rozporu se zásadami územního rozvoje, účelem § 36 odst. 5 stavebního zákona bezesporu je, že klíčový je konečný výsledek – znění vydaného územního plánu. Ostatně opatření obecné povahy musí vycházet ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání a reflektovat případné změny, které v průběhu pořizování nastaly, tak, aby byl konečný výsledek souladný s tím, co platí v okamžiku jeho vydání (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 161/2019-56). To platí tím spíše, pokud obec při pořizování územního plánu s pořizovatelem vyššího stupně územně plánovací dokumentace spolupracuje a ten jí tak dopředu avizuje, že v rámci opakovaných změn (aktualizací) zásad územního rozvoje, dojde ke změně příslušného regulativu, který má být v obou z nich v souladu. Právě tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě.

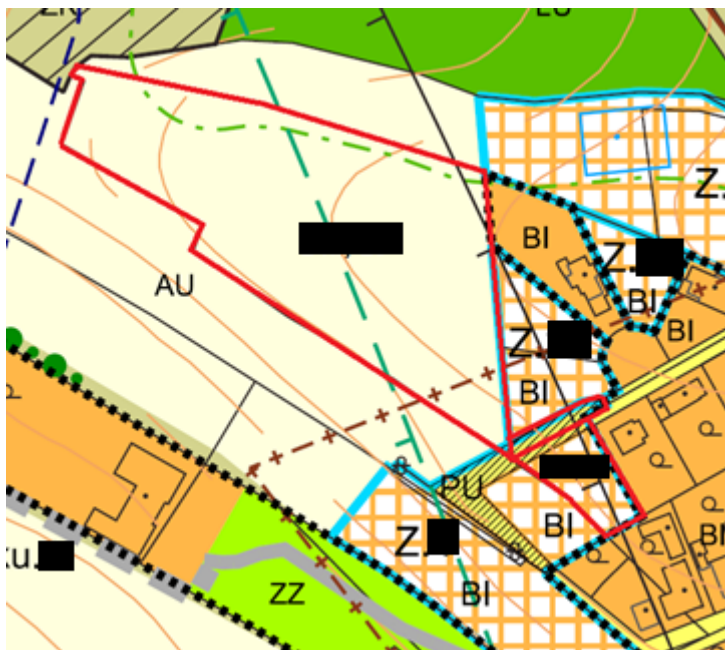
105. Ministerstvo dopravy ve stanovisku ze dne 25. 3. 2020, č. j. 212/2020-910-UPR/2, vydaném podle § 4 stavebního zákona ve spojení s § 40 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, k návrhu zadání napadeného územního plánu uvedlo, že plánuje modernizaci dálnice D10 spočívající v jejím rozšíření o jeden jízdní pruh v každém směru, přičemž tento záměr je prověřován technickou studií „D10 modernizace, EXIT 0 – EXIT 46“ (Valbek spol. s r. o., 03/2019). Ministerstvo požadovalo vymezit koridor pro rozšíření dálnice D10 s hranicí koridoru vedeného po obou stranách dálnice minimálně ve vzdálenosti 50 m od osy krajního jízdního pásu a zařadit rozšíření dálnice D10 včetně všech vyvolaných a souvisejících staveb mezi veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Obdobné požadavky připomínkami k návrhu územního plánu uplatnilo i Ředitelství silnic a dálnic (připomínky ze dne 17. 3. 2020, č. j. 5 428-20-ŘSD-11110).
106. V následujícím stanovisku ze dne 2. 12. 2022, č. j. MD-38206/2022-910/2, podle 40 odst. 2 písm. g) zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona ministerstvo uvedlo, že požaduje rozšířit koridor CNZ.DX pro modernizaci dálnice D10 v prostoru mimoúrovňové křižovatky tak, aby umožňoval její přestavbu. Podél větve mimoúrovňové křižovatky požadovalo, aby u dálnice D10 byla hranice koridoru vedena ve vzdálenosti 200 m od osy větve mimoúrovňové křižovatky a v části navazující na koridor CNU.DSX bylo hranici koridoru možné plynule zúžit na vzdálenost 50 m od osy větve mimoúrovňové křižovatky. V odůvodnění stanoviska Ministerstvo dopravy uvedlo, že v současné době jsou technickou studií prověřovány úpravy i rozšíření dálnice D10 v úseku mimoúrovňové křižovatky S. a mimoúrovňové křižovatky R. včetně přestavby mimoúrovňové křižovatky R. Dopusud není k dispozici výsledný návrh řešení mimoúrovňové křižovatky R., a proto požadovalo pro přestavbu mimoúrovňové křižovatky, která bude součástí modernizace dálnice D10, rozšířit koridor CNZ.DX. Tytéž požadavky připomínkou uplatnilo i Ředitelství silnic a dálnic (připomínka ze dne 29. 11. 2022).
107. Soud souhlasí s odpůrkyní, že by bylo zcela neúčelné (a tedy i v rozporu s účelem stavebního zákona), aby se i přesto, že rozšíření koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX bylo plánováno již v době pořizování napadeného územního plánu, o čemž byla odpůrkyně informována, musela řídit tou aktualizací zásad územního rozvoje, která by byla v době vydání napadeného územního plánu již zastaralá. To by zcela absurdně vedlo jen k nutnosti zahájení prací na změně územního plánu. Ostatně, navrhovatelka sice namítá, že došlo

k porušení procesních pravidel (§ 36 odst. 5 stavebního zákona), ale již s tím nespojuje porušení vlastních hmotných práv. Jak však soud zdůraznil již v bodě 50 tohoto rozsudku, nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele.

108. Napadený územní plán proto není nezákonný, pokud vycházel (nejenom při vymezování koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX) ze 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje účinné ke dni jeho vydání.
109. Odpůrkyně tento postup i v napadeném územním plánu přesvědčivě odůvodnila. Ve vypořádání námitek navrhovatelky N1.10 a dalších vlastníků pozemků (N1.7 a N1.12) uvedla, že dálnice D10 a její rozšíření o 1 pruh na obě strany včetně přestavby související mimoúrovňové dálniční křižovatky byla vymezena podle 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje a byla v napadeném územním plánu upřesněna podle stanovisek Ministerstva dopravy. Před vymezením koridoru v 3. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje vycházel požadavek vymezení koridoru ze stanoviska dotčeného orgánu (Ministerstvo dopravy). Požadavek Ministerstvo dopravy uplatnilo na základě územně technické studie D10 modernizace, exit 0 – exit 46 (Valbek spol. s r.o., březen 2019). Dále bylo přihlíženo i k procesu pořizování 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, protože již k návrhu zásad územního rozvoje ke společnému jednání (září 2019) byl koridor pro rozšíření dálnice vymezen jako stavba DX. Pro pořizování napadeného územního plánu to bylo indikací budoucího požadavku Zásad územního rozvoje Středočeského kraje pro území obce Radonice. Tím spíše, pokud tento záměr průběžně potvrzovalo i Ministerstvo dopravy ve svých stanoviscích v jednotlivých etapách přijímání napadeného územního plánu. To se i potvrdilo, jelikož v období mezi opakovaným veřejným projednáním napadeného územního plánu a jeho vydáním byla schválena 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vymezující nově tento koridor, a tím došlo ke změně kategorie koridoru. Nezbytnost budoucího rozšíření dálnice vyplývá z dlouhodobého nárůstu zatížení této páteřní komunikace. Reálná šíře záboru bude činit přibližně 10 metrů, koridor se vymezuje v šíři dálnice pro možnost budoucího upřesnění rozsahu stavby podle návazných dokumentací. Prostorové umístění je nezpochybnitelné, protože je dáno umístěním stávající dálnice D10.
110. Z hlediska zákonnosti napadeného územního plánu nehraje roli, zda odpůrkyně se záměrem koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX v minulosti nesouhlasila a Ministerstvu životního prostředí písemně adresovala vlastní výhrady. Soud proto neprováděl dokazování vyjádřením odpůrkyně k oznámení záměru D10 modernizace, EXIT 3 – EXIT 46, protože jej navrhovatelka navrhovala k tvrzením, že nejsou pro posuzovanou věc relevantní.
111. V replice navrhovatelka nově namítala, že napadený územní plán je v rozporu s jeho zadáním, protože podle zadání napadeného územního plánu mělo dojít jen ke zpřesnění koridoru dopravy vymezeného v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, nikoliv k jeho rozšíření. V zadání byl též stanoven požadavek, aby odůvodnění územního plánu obsahovalo vyhodnocení splnění požadavků zadání. Odpůrkyně se pak též neměla vypořádat s navrhovatelčinou námitkou, že koridor byl vymezen jako veřejně prospěšná stavba. I v tomto případě jsou ovšem tyto námitky opožděné, přičemž se nejedná o přípustné rozvíjejí již uplatněného návrhového bodu (viz bod 54 tohoto rozsudku). Navíc i pokud by tyto námitky nebyly opožděné, byly by nedůvodné:

112. Zaprvé, stejně jako v bodě 90 tohoto rozsudku, soud připomíná, že pořizování územního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn. Územní plán tedy není nezákonný jen z toho důvodu, že neodpovídá jeho zadání. Oproti zadání se jeho konečná podoba musí mít možnost měnit, jinak by ostatně byly zbytečné takřka všechny úkony při jeho pořizování, protože by se nepřipouštěla žádná změna.
113. Zadruhé, nedůvodná je též námitka, že odůvodnění územního plánu neobsahuje vyhodnocení splnění požadavků zadání, protože na str. 105 začíná kapitola H. – vyhodnocení splnění požadavků zadávací dokumentace i podkapitola 1. – vyhodnocení splnění požadavků zadání. Postup odpůrkyně, jímž došlo k vymezení daného koridoru je pak podrobně popsán v rozhodnutí o námitkách N1.10, N1.7 a N1.12 (viz bod 109 tohoto rozsudku). To je plně dostačující, protože navrhovatelka se mohla s důvody odpůrkyně adresně seznámit.
114. Zatřetí, z odůvodnění napadeného územního plánu lze rovněž seznat, proč územní plán koridor dopravní infrastruktury CNZ.DX vymezuje jako veřejně prospěšnou stavbu. Odůvodnění územního plánu totiž obsahu kapitoly 7. – vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajištění obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům na stavbách vyvlastnit (str. 99 a 100), která výslovně daný koridor vyjmenovává. Z vypořádání námitek N1.10, N1.7 a N1.12 lze navíc zjistit, že důvodem, na základě něhož byl tento koridor vymezen jako veřejně prospěšná stavba, byly požadavky dotčeného orgánu – Ministerstva dopravy. Jen to totiž umožní realizaci plánovaného záměru.
115. Konečně soud uvádí, že dálnice D10 již v současnosti prochází nepatrnou částí navrhovatelčina pozemku. Vymezením koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX dochází „jen“ k jeho rozšíření, avšak v souladu s podmínkami využití koridoru zrekapitulovanými v bodě 95 tohoto rozsudku, ve zbylých nevyužitých částech koridoru CNZ.DX bude území využíváno podle zařazení jednotlivých pozemků do ploch s rozdílným způsobem využití v grafické části napadeného územního plánu. I z toho plyne, že zásah do vlastnického práva navrhovatelky je v souladu se zásadou proporcionality a požadavkem minimalizace zásahů, protože na jejích pozemcích je koridor vymezen jen v nutném rozsahu.
116. Soud jako důkaz neprováděl stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 25. 3. 2020, č. j. 212/2020-910-UPR/2, a ze dne 2. 12. 2022, č. j. MD-38206/2022-910/2, protože jsou součástí správního spisu (viz bod 57 tohoto rozsudku).
117. Návrhové body namítající nezákonnost napadeného územního plánu v rozsahu vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX jako veřejně prospěšné stavby, proto nejsou důvodné. Soud tudíž v tomto rozsahu navrhovatelčin návrh zamítl (výrok II. tohoto rozsudku).

3) *Vymezení plochy Z.X (PU) na navrhovatelčiných pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC*



- 118.K aktivní procesní legitimaci soud uvádí, že navrhovatelka je vlastnící pozemků vyznačených na náhledu z koordinačního výkresu (výkres B1.) napadeného územního plánu červenou barvou parc. č. XA a parc. č. XB, mezi nimiž se nachází pozemek parc. č. XC. Navrhovatelka má být dotčena na svých právech z toho důvodu, že plocha Z.X (PU) [na výkresu vyznačena žlutou barvou se šikmými černými čarami] zmenšuje její pozemek parc. č. XB o výměře 832 m² tak, že zbytek tohoto pozemku, na němž není vymezena plocha PU a jež by mohla být určena k bydlení, se její rozsah sníží pod stanovených 800 m², což jí znemožňuje na pozemku stavět novou hlavní stavbu. Celá plocha Z.X (PU) je určena pro umístění obslužné komunikace pro dopravní obsluhu pozemků na ploše Z.X (BI). Aktivní procesní legitimace navrhovatelky je tedy v tomto rozsahu dána.
- 119.Navrhovatelka namítá, že vypořádání jejích námitek je nepřezkoumatelné, protože se odpůrkyně výslovně nevyjádřila k pozemku parc. č. XB (snížení výměry pod 800 m²), a vymezení komunikace pro dopravní obsluhu nerespektuje aktuální stav v území, protože je v rozporu s územním rozhodnutím o umístění plotu.
- 120.Grafická část územního plánu – koordinační výkres (výkres B1.) vymezuje plochu Z.X (PU) jako plochu návrhovou (plocha změn) a zastavitelnou (veřejná prostranství všeobecná).
- 121.Textová část územního plánu pro plochu veřejná prostranství všeobecná (PU) stanovuje následující regulativy:

Hlavní využití:

Veřejně přístupné plochy, zahrnující plochy pro shromažďování obyvatel, komunikace, plochy pro odstavování vozidel a související plochy zeleně. Součástí ploch mohou být i doplňkové stavby pro obsluhu plochy – drobná architektura (altány, pomníky, lavičky).

Přípustné využití území, činnosti a stavby:

- vodní plochy
- stavby pro obchod a služby (např. prodejny občerstvení, tisku, apod.)
- přístřešky na zastávkách veřejné dopravy

- *stavby a využití dle kap. 6.1., bod B1)*

Nepřípustné využití území, činnosti a stavby:

- *jiné než hlavní a přípustné*

Pravidla uspořádání území:

Max. hladina zástavby: 1 NP.

Max. zastavěná plocha jednoho stav. objektu: 25 m².

Min. plocha zeleně: nestanoveno.

122. Kapitola 3. – urbanistická koncepce, 3.1. základní urbanistická koncepce, urbanistická kompozice odůvodnění územního plánu uvádí, že plochy veřejných prostranství vychází se stávajícího systému veřejných prostranství, které doplňují a rozvíjejí. Byly vymezeny plochy pro veřejná prostranství všeobecná (PU) a navržena nová plocha Z.X (PU) pro umístění nové obslužné komunikace. Plocha Z.X (PU) je konkrétně vymezena i v rámci kapitoly 4. – koncepce veřejné infrastruktury v podkapitole 4.1.2 – komunikační síť v sídle. V ní je pro místní komunikace uvedeno, že stávající systém místních komunikací v sídle je stabilizovaný. Bude doplněn místními komunikacemi, které je možné budovat podle potřeb obsluhy zástavby v zastavěném území a v zastavitelných plochách. Dále uvádí, že je vymezena plocha pro umístění komunikací – Z.X (PU) – výstavba místní komunikace – obsluha zastavitelné plochy Z.X (BI). Totéž opakuje i kapitola 4.4. – veřejná prostranství.
123. Ve vypořádání navrhovatelčiných námitek N1.10 odůvodnění územního plánu uvádí, že zastavitelná plocha veřejného prostranství všeobecného Z.X (PU) je vymezena na pozemku parc. č. XA a na částech pozemků parc. č. XB a parc. č. XC, přičemž ve vlastnictví navrhovatelky jsou první dva zmíněné pozemky. Plocha Z.X (PU) je vymezena pro umístění místní obslužné komunikace, je určena k dopravní obsluze navazujících pozemků pro bydlení, zajišťuje prostupnost území a zároveň dotváří uliční síť tím, že propojuje dosud slepou ulici Z. H. s ulicí V. Podle katastru nemovitostí je sice na pozemku parc. č. XD orná půda, ale tvarem a umístěním se jedná o pokračování ulice Z. H. Plošné vymezení plochy i způsob využití vychází z dosud platného územního plánu.
124. Při vymezení plochy Z.X (PU) odpůrkyně argumentuje především tím, že plošné vymezení plochy i způsob využití vychází z dosud platného územního plánu (předchozí územní plán z roku 2002 včetně změn z března 2017 – „Elektronická verze ÚP z roku 2002 včetně změn“):



125. To ovšem neodpovídá skutečnosti. Předchozí územní plán totiž místní komunikaci vymezoval ve výrazně menším rozsahu – tedy jen na navrhovatelčině pozemku parc. č. XB. Jak lze totiž ověřit z porovnání koordinačního výkresu (výkres B1.) a předchozího územního plánu z roku 2002 včetně změn z března 2017 („Elektronická verze ÚP z roku 2002 včetně změn“) na pozemcích parc. č. XC a části pozemku parc. č. XA se místní komunikace nenacházela. Rozsah plošného vymezení tedy předchozímu územnímu plánu neodpovídá a nově stanovuje, že místní komunikace má být vymezena na nezanedbatelně větším území, aniž pro to přdestřela jakékoliv důvody. Odůvodnění územního plánu ostatně ani příliš přesvědčivě neodůvodňuje potřebu existence této komunikace (k tomu podrobněji viz níže), přičemž dostatečné důvody pro její vymezení soud nedohledal ani v předloženém předchozím územním plánu a jeho postupných změnách.
126. V námitkách ze dne 2. 12. 2022 navrhovatelka namítala, že vymezení plochy je v rozporu s vydaným územním rozhodnutím ze dne 20. 10. 2017, č. j. OSÚÚPPP-89420/2017-BRAPA, o umístění stavby plotu. To bylo vydáno na základě souhlasného stanoviska odpůrkyně ze dne 12. 4. 2017, č. j. 0438/2017. K tomu odpůrkyně uvedla jen to, že zpracovatel územního plánu nemá právní a technické možnosti, aby posoudil, za jakých okolností bylo vydáno. S tím se však soud neztotožňuje. Jistě není povinností zpracovatele územního plánu z vlastní iniciativy vyhledávat jakákoliv územní rozhodnutí – limity v území. V daném případě ovšem navrhovatelka v rámci včas a řádně uplatněných námitek poukázala na konkrétní rozhodnutí označené datem a číslem jednacím. Zpracovatel tedy mohl bez obtíží za součinnosti s odpůrkyní, příslušným stavebním úřadem či samou navrhovatelkou o dané rozhodnutí požádat a posoudit, za jakých „okolností bylo vydáno“. Ostatně, územní rozhodnutí navrhovatelka sama doložila, byť se tak stalo až společně s námitkami ze dne 31. 8. 2023. Zpracovatel územního plánu proto vycházel z neúplně a v důsledku toho i nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť neověřil právní stav pozemků navrhovatelky z toho hlediska, zda k nim nebylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, resp. stavební povolení. Toto pochybení je plně přičitatelné odpůrkyni.
127. Je totiž třeba dát navrhovatelce za pravdu, pokud namítá, že územní plán musí reflektovat reálný stav území. NSS v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, zdůraznil, že je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším

vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60). Byť tyto závěry nejsou absolutní, neboť nová územně plánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, bod 35, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83, a ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50), může se obec při koncipování územního plánu odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí (nikoliv je snad zrušit) pouze *ze závažných důvodů*. Z judikatury NSS tedy na jednu stranu plyne, že územní plán nemůže zrušit pravomocná územní rozhodnutí (srov. bod 130 tohoto rozsudku). Na druhou stranu z ní sice neplyne že by obec byla při tvorbě územního plánu povinna bezvýhradně akceptovat stanovené využití na základě pravomocných rozhodnutí, avšak pro takový případ je nutné, aby každá změna regulace byla podepřena závažnými důvody.

128. Tak se ovšem nyní nestalo. Plocha Z.X (PU) byla podle odůvodnění územního plánu vymezena pro umístění nové obslužné komunikace. Je určena k dopravní obsluze navazujících pozemků pro bydlení, má zajišťovat prostupnost území a zároveň dotvářet uliční síť tím, že propojuje dosud slepou ulici Z. H. s ulicí V. To však soud v souvislosti se zásahem do vlastnického práva fyzické osoby pro vytvoření místní komunikace nepovažuje za dostatečné. Na rozdíl od koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX, odpůrkyně ničím nevysvětlila, že je této komunikace vůbec třeba. Z náhledu na grafickou část územního plánu se totiž soudu jeví, že zastavěné plochy jsou dostatečně dopravně obsluhovány ulicemi Z. H. a V., třebaže jsou slepé, přičemž odpůrkyně nepřednesla žádný relevantní důvod, který by svědčil o opaku. Odpůrkyně se i přes navrhovatelčiny námitky ani nezabývala možnými alternativami. Za současného stavu mají všechny pozemky dopravní přístup na fungující stabilizovanou komunikaci. Navrhovaná komunikace má pak nově obsluhovat jen pozemky, které nejsou zastavěné. Odpůrkyně nepředestřela, jakou v daném území plánuje výstavbu, pro níž by plánovaná dopravní síť i její rozsah byla nezbytná a z jakého důvodu. Ani prostupnost území není přesvědčivý argument pro vymezení komunikace v tomto rozsahu. Soud má tedy za to, že odpůrkyně tuto změnu regulace nepodepřela závažnými důvody.
129. V souvislosti s rozsahem vymezené plochy Z.X (PU) odpůrkyně tvrdí, že se jedná o koridor, a proto faktický zásah do vlastnického práva navrhovatelky bude menší. To však ze závažných částí územního plánu (grafické ani textové části) neplyne. Příslib v soudním řízení, že v navazujících správních řízeních bude dbáno na navrhovatelčina práva tak, aby zásah do nich byl co nejmenší, nemůže dodatečně zhojit nezákonnost, jíž se odpůrkyně dopustila. Naopak, pokud sama odpůrkyně ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu připouští, že lze komunikaci ve skutečnosti vymežit v menším rozsahu, jen tím potvrzuje závěr, že byla vymezena ve větším než nutném rozsahu. To pak nesplňuje požadavek minimalizace zásahů.
130. Územní plán sám o sobě nic nemění na tom, že se na navrhovatelčině pozemcích nachází plot. Z celé řady rozsudků NSS totiž plyne, že územní plán nemá retroaktivní účinky: „*Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly pro futuro vymežit plochy či koridory*

a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona)“ (viz rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, bod 33, a tam citovanou judikaturu). To ovšem neznamená, že se vymezení plochy Z.X (PU) navrhovatelčiných práv nijak netýká, protože do budoucna je omezena regulativy plochy veřejná prostranství všeobecná – PU (viz bod 121 tohoto rozsudku).

131. Poukazuje-li odpůrkyně na § 170 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož právo k pozemku nebo stavbě lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě, nijak to (na rozdíl od § 170 odst. 1 stavebního zákona) nesouvisí s napadeným územním plánem. K tomu jsou totiž správním orgány oprávněny bez ohledu na to, jak je daný pozemek v územním plánu vymezen. Místní komunikace, která se má nacházet na ploše Z.X (PU), ani není veřejně prospěšnou stavbou, jak odpůrkyně ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu naznačuje, protože ty jsou taxativně vymezeny v kapitole 7.1 – veřejně prospěšné stavby textové části územního plánu (veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění byly vymezeny navržené nadřazené stavby dopravní infrastruktury – silnice ve vymezených koridorech CNZ.DXA, CNZ.DXB a CNU.DSX.).
132. V návrhu na zrušení napadeného územního plánu navrhovatelka dále namítala, že z důvodů vymezení plochy Z.X (PU) i na jejím pozemku parc. č. XB o výměře 832 m², se jeho výměra snížila pod 800 m², což jí znemožňuje na pozemku postavit novou stavbu.
133. To odpovídá územnímu plánu, protože na pozemku parc. č. XB je vymezena návrhová plocha bydlení individuální (BI) – podkapitola 6.2.1. textové části územního plánu. Ta v rámci pravidel uspořádání území mj. stanovuje, že minimální velikost stavebního pozemku pro umístění nové hlavní stavby je mimo historické jádro 800 m². Při dělení již existujících zastavěných stavebních pozemků musí obě části splňovat požadovanou minimální velikost pozemku.
134. Konkrétně na tuto skutečnost však navrhovatelka neupozornila v námitkách ze dne 2. 12. 2022, ale až v námitkách ze dne 31. 8. 2023 k opakovanému projednání návrhu napadeného územního plánu, jímž plocha Z.X (PU) nebyla nijak dotčena.
135. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Námitky k prvkům náležejícím regulačnímu plánu mohou uplatnit i osoby uvedené v § 85 odst. 2.
136. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezení území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byla od společného jednání (§ 50) změněna. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.

137. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona poslední věta upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.
138. Z judikatury NSS plyne, že pasivita navrhovatele v procesu přípravy opatření obecné povahy (nevyužití možnosti podat námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona) může mít vliv na jeho věcnou legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49). Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, dovodil, že námitky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se proto v této fázi přijímání územního plánu nepřihlíží (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 35).
139. Námitky, jimiž navrhovatelka poukazovala na omezení svého vlastnického práva v souvislosti se zmenšením jejího pozemku parc. č. XB pod výměru 800 m², jsou tedy opožděné a nemá k nim být přihlíženo.
140. To nicméně nic nemění na to, že napadený územní plán v rozsahu, v němž vymezuje plochu Z.X (PU) – veřejná prostranství všeobecná – na navrhovatelčiných pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC, je nezákonný, a proto jej soud v tomto rozsahu zrušil (výrok I. tohoto rozsudku). V dalším řízení bude úkolem odpůrkyně se pečlivě seznámit s územním rozhodnutím o umístění stavby a v rozporu s ním místní komunikaci na navrhovatelčině pozemcích vymezit jen tehdy, poskytne-li (i prokáže) dostatečně závažné (silné) důvody. Současně vysvětlí, proč je případně třeba se odchýlit od rozsahu, v jakém byla místní komunikace uvedena v předcházejícím územním plánu, jaké jsou důvody pro (případně) rozšíření koridoru pro místní komunikaci a proč nelze zvažovat alternativní trasy méně omezující navrhovatelčino vlastnické právo.
141. Soud neprováděl dokazování fotografií vjezdové brány na pozemku parc. č. XC a znázorněním vjezdové brány a plotu na mapě pro nadbytečnost. Pro to, zda je napadený územní plán v rozporu s reálným stavem v území je důležitější územní rozhodnutí o umístění stavby plotu, jehož existence plyne z předloženého spisu. Územní rozhodnutí o umístění stavby je totiž ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona limitem v území.

4) Vymezení plochy přestavby PX (SV)

142. Pokud jde o plochu PX (SV), navrhovatelka je aktivně procesně legitimována, protože je vlastníci pozemků parc. č. XA a parc. č. st. XB. Tyto navrhovatelčiny pozemky jsou zároveň regulovány regulativy plochy SV – smíšené obytné venkovské. Soud má tak za to, že navrhovatelka v návrhu předestřela tvrzení o možném dotčení své právní sféry, jelikož napadený územní plán má navrhovatelku limitovat v možnosti zřídit v objektech nacházejících se na jejích pozemcích vyšší počet bytových jednotek. Pokud je územním plánem změněno funkční využití (dotčených) pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka těchto pozemků, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu následného užívání předmětu vlastnictví podle dosavadního způsobu využití těchto pozemků (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38) a dochází k faktickému omezení možností budoucího využití pozemku. To v bodě 47 usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120, potvrdil rozšířený senát: „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.“

143. Textová část napadeného územního plánu pro plochu SV – smíšené obytné venkovské, do níž grafická část územního plánu zařazuje plochu přestavby PX, stanovuje tyto regulativy:

Hlavní využití:

Bydlení doplněné nerušícími funkcemi občanského vybavení a služeb.

Přípustné využití území, činnosti a stavby:

- občanské vybavení charakteru veřejné infrastruktury
- stavby pro obchod a služby
- stavby pro nerušící výrobu a podnikání, řemeslné opravy
- stavby pro veřejné stravování
- stavby pro chov a výcvik koní
- zemědělská neživočišná výroba
- zahrádnictví
- stavby a využití dle kap. 6.1., bod B1)

Výše uvedená využití mohou být umístěna pouze za splnění následujících podmínek:

- provoz nesmí zatěžovat plochy hygienické ochrany v návazném území hlukem, pachem a spadem nad obvyklou míru,
- dopravní obsluha plochy výrazně nezvýší dopravní zátěž v území.

Výše uvedená využití mohou být umístěna ve vlastních účelových stavbách, příp. ve stavbách se smíšeným provozem bydlení + uvedené přípustné využití. ÚP nestanovuje vzájemné procentuelní poměry, hlavní využití území (tj. bydlení) nemusí být hlavním využitím každé zastavěné stavební parcely, všechny umístované záměry však musí respektovat obytný charakter území.

Nepřípustné využití území, činnosti a stavby:

- jiné než hlavní a přípustné; nepřípustné jsou zvláště:
 - bytové domy,
 - stavby a provoz, které naruší obytné prostředí hlukem – např. restaurace s venkovním provozem, diskotéky, noční bary,
 - služby produkující nadměrný hluk nebo nadměrně zatěžující území provozem na pozemních komunikacích (např. klempírny, truhlářské dílny, autoopravny a

pneuservisy, autobazary apod.) – možnost umístění záměrů se zvýšenou pravděpodobností produkce hluku bude jednotlivě posouzena v návazných řízeních dle konkrétních místních podmínek

Pravidla uspořádání území:

Max. hladina zástavby: 2 NP + P.

Max. zastavěná plocha: 45 %.

Min. plocha zeleně: nestanoveno.

Min. velikost stavebního pozemku pro umístění nové hlavní stavby (u ploch zastavitelných i stabilizovaných): 1000 m² mimo historické jádro, 800 m² v historickém jádru. Při dělení již existujících zastavěných stavebních pozemků musí obě části splňovat požadovanou min. velikost pozemku.

V plochách SV (ve stabilizovaných i zastavitelných plochách i plochách přestavby) mohou být umísťovány nové rodinné domy pouze o 1 bytové jednotce.

Ve stabilizovaných plochách a plochách přestavby mohou vzniknout nové rodinné domy odstraněním dosavadních hospodářských staveb při dodržení ustanovení o min. velikost pozemku pro umístění nové hlavní stavby.

Při dílčích přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavebách umístěny nové bytové jednotky, avšak pouze v takovém počtu, kolik by bylo možné umístit rodinných domů na dané ploše dle ustanovení o min. velikosti pozemku pro umístění nové hlavní stavby.

Přípustná využití mohou být umístěna ve vlastních účelových stavebách, příp. ve stavebách se smíšeným provozem bydlení + uvedené přípustné využití. ÚP nestanovuje vzájemné procentuelní poměry, hlavní využití území (tj. bydlení) nemusí být hlavním využitím každé parcely, všechny umísťované záměry však musí respektovat obytný charakter území.

144. Proti vymezení plochy přestavby PX (SV) navrhovatelka brojila již námitkami ze dne 2. 12. 2022. K nim odpůrkyně v rámci vypořádání s navrhovatelčinými námitkami N1.10 a námitkami N1.7 uvedla, že vymezení této plochy směřuje k umožnění realizace bydlení, protože dosavadní stav (evidovaný v katastru nemovitostí) – zemědělské stavby – bydlení v této ploše neumožňoval. Jelikož se na těchto pozemcích nachází stavba, nemůže se jednat o plochu zastavitelnou, ale o plochu přestavby [§ 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona – plocha vymezená ke změně stávající zástavby]. To, že se jedná o plochu přestavby však nemá vliv na navrhovatelčina práva, protože ty ovlivňují konkrétní regulativy ploch. Plochy smíšené jsou vhodné k vymezení historických jader sídel a navrhovatelka nepoukazuje na žádné konkrétní důvody, na základě nichž by to tak být nemělo. Regulace plošného a prostorového využití vychází z požadavku ochrany stávajících hodnot a charakteru území, tj. cílem je umožnit využití stávajících budov v co největší míře způsobu využití. Napadený územní plán však chce zabránit narušení urbanistické struktury sídla, ke které by mohlo dojít např. zbouráním stávajících objektů a výstavbou rodinných domů ve zcela jiné půdorysné stopě. Novodobé rodinné domy mají zcela odlišný vztah ke stavebním a uličním čarům, hustotě zástavby, umístění staveb vůči veřejnému prostranství apod. Z hlediska způsobu využití území jsou záměry, uváděné navrhovatelkou, v území přípustné.

145. Toto vypořádání odpovídá i obecné části odůvodnění napadeného územního plánu. Podle kapitoly 3. – urbanistická koncepce – vymezení jednotlivých funkčních systémů – plochy

historických hospodářských dvorů a další plochy využívané pro výrobu a podnikání lokální úrovně uvnitř obytné zástavby sídla jsou vymezené jako plochy smíšené obytné venkovské (SV) s možností kombinování bydlení s občanským vybavením či službami místního charakteru, drobnou výrobou a podnikáním. Zahrnují stávající areály drobných ploch výroby a skladování, ploch pro podnikání (pokrývač, autoservis), zemědělské dvory, zahradnictví, jízďárnu, areál vily, bývalou hospodu. Pokud v areálu není stavba pro bydlení nebo alespoň byty zapsané v katastru nemovitostí, je areál vymezen jako plocha přestavby P.X (SV). Stejně jako podkapitola 3.3 – vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby, podle níž plocha P.X (SV) je vymezena jako plocha přestavby historického dvora, využívaného pro zemědělskou výrobu, podle katastru nemovitostí na ní není zapsána stavba pro bydlení, proto je vymezena jako plochy přestavby.

146. Napadený územní plán tak na zcela obecné navrhovatelčiny námitky dostatečným způsobem odpovídá. Za stěžejní soud považuje to, že navrhovatelka nemůže být dotčena jen tím, zda se jedná o plochu přestavby či o plochu stabilizovanou či návrhovou, protože zásadní jsou regulativy vymezené v textové části územního plánu. Nejedná se o plochy s rozdílným způsobem využití uvedené v § 4 až 18 ve smyslu § 3 odst. 4 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, tj. o regulativy ploch, které (na rozdíl od vymezení, že se jedná o plochu přestavby) zasahují do práv a povinností vlastníků pozemků. Pokud navrhovatelka namítá, že jí není vysvětleno, proč jsou její pozemky a objekty na nich umístěné považovány za znehodnocené, tak z odůvodnění územního plánu (ani z ničeho jiného) neplyne, že by její pozemky (a objekty) byly takto označeny. Dovozuje-li navrhovatelka tento závěr ze znění § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona („*plochou přestavby plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území*“), z výše rekapitulovaného odůvodnění napadeného územního plánu je zjevné, že odpůrkyně měla na mysli první z těchto alternativ – plocha ke změně stávající zástavby, tj. ze zemědělského objektu k realizaci např. záměru, o který podle návrhových tvrzení navrhovatelka usiluje [výstavba budov pro služby včetně služeb sociálních (školství – ateliér pro animaci, domov pro seniory apod.)].
147. Navrhovatelka dále obecně (nekonkrétně) zpochybňovala odůvodněnost prostorového uspořádání ploch SV (vyjma omezení počtu bytových jednotek). Též to odpůrkyně vypořádala řádně, resp. s ohledem na obecnost námitek, dostatečně (viz body 144 až 145 tohoto rozsudku). Navrhovatelka pak na žádné konkrétní regulativy a ani důvody, proč jsou nezákonné, neupozorňovala. Jak však soud připomenul v bodě 56 tohoto rozsudku, míra precizace návrhových bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se navrhovateli u soudu dostane. Čím je návrhový bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci navrhovatelova advokáta.
148. V návrhu na zrušení napadeného územního plánu navrhovatelka brojila proti omezení počtu bytových jednotek. Z regulativu plochy SV „*[p]ři dílčích přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavbách umístěny nové bytové jednotky, avšak pouze v takovém počtu, kolik by bylo možné umístit rodinných domů na dané ploše dle ustanovení o min. velikosti pozemku pro umístění nové hlavní stavby*“ dovozovala, že napadený územní plán omezil prostorové uspořádání plochy SV podmínkou, podle níž ve „*stavbě o zastavěné ploše 800 m²*“ je přípustné umístit jen jednu bytovou jednotku. To navrhovatelka

považuje za nelegitimní a nedostatečně odůvodněné, protože jí není zřejmý veřejný zájem omezení jejího vlastnického práva.

149. Nejprve soud uvádí, že pro absenci návrhového bodu namítající zákonnost takového regulativu, neposuzoval, zda v napadeném územním plánu mohla odpůrkyně takovou úpravu vymezit (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS). Soud může napadený územní plán přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s.
150. Na tento regulativ navrhovatelka v námitkách poukazovala dosti nesrozumitelně, a proto se k tomu vypořádání jejích námitek výslovně nevyjadřuje. To však nemá na zákonnost napadeného územního plánu žádný vliv, protože důvody omezení počtu bytových jednotek lze seznat z obecné části odůvodnění územního plánu. V kapitole 6. – stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, 6.2. ustanovení pro jednotlivé druhy ploch odůvodnění územního plánu je vysvětleno, že *„omezení počtu bytových jednotek v nově umísťovaných rodinných domech (plochy BI a SV) souvisí s omezenou kapacitou veřejné infrastruktury (počet míst v ZŠ a MŠ, kapacita ČOV) tak, aby se počet obyvatel v obci radikálně nenarůstal.“* Totéž odůvodnění napadeného územního plánu připomíná na str. 38 v rámci vypořádání připomínky P0.2 BY architektů, spol. s r.o.
151. Napadený územní plán navíc v kapitole F. – vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, 2.2. vyhodnocení potřeb obce a 2.3. limitující kapacity veřejné infrastruktury podrobně popisuje, že rychlost nárůstu obyvatel v obci mezi lety 2012 a 2022 byla velká, z 786 obyvatel v roce 2012 se v roce 2022 zvýšila na 1 121 obyvatel, tj. o 335 obyvatel za 10 let. To odpovídá přírůstku přibližně 33 obyvatel za rok. Při respektování stávající rychlosti vývoje počtu obyvatel v území zahrnujícího vnější rozvojové tlaky pro budoucích 20 let lze při srovnatelném lineárním přírůstku uvažovat o přibližně 660 nových obyvatelích. Rychlý růst obvykle provází zaostávání veřejné infrastruktury (kapacita vodovodu, kapacita čistírny odpadních vod, počet míst v základní škole a mateřské škole, veřejná prostranství). V obci Radonice se podařilo uvážlivým řízením rozvoje zkoordinovat rozvoj bydlení a výroby včetně rozvoje veřejné infrastruktury, která je v současné době kompletní a kapacitně odpovídající potřebám obce (případně navyšování kapacity právě probíhá) a není v zájmu obce tento vyvážený stav narušovat. V zájmu obce je proto do budoucna hájit již vymezený rozsah zastavitelných ploch a další nové zastavitelné plochy nad již dříve schválený obvod zastavitelných ploch nevymezovat. Byly vymezeny plochy v prolukách v rozsahu přibližně pro 205 až 218 obyvatel, zároveň je možné zahušťování stávající zástavby jen v omezené míře. Tempo zástavby se tak do budoucna významně zpomalí. Na čistírnu odpadních vod je z obce Radonice napojeno nejen obyvatelstvo, ale i zaměstnanci průmyslové zóny v návrhovém počtu přibližně 800. Po naplnění všech zastavitelných ploch bude celková zátěž činit přibližně 1775 EO a bude potřeba provést intenzifikaci stávající čistírny odpadních vod V.
152. Z toho je zřejmé, že regulativy napadeného územního plánu byly přizpůsobeny kapacitě veřejné infrastruktury odpůrkyně tak, aby rozvoj obce byl únosný pro veřejnou infrastrukturu. Soud souhlasí s tím, že dostatečná kapacita veřejné infrastruktury je z hlediska územního rozvoje obce naprosto zásadní. Není-li kapacita infrastruktury

dostatečná, je nutno to při územním plánování zohlednit a regulovat podle toho výstavbu v obci.

153. Nemá význam, že se toto odůvodnění vztahuje jen k nově umisťovaným rodinným domům, jelikož kapacitu veřejné infrastruktury ovlivňují ve vyjmenovaných plochách (tedy i v ploše SV) i nové bytové jednotky vystavené v původních zemědělských objektech. I jejich počet je tedy nutno z důvodu kapacity veřejné infrastruktury omezovat, přičemž navrhovatelka v námitkách ani v návrhu na zrušení napadeného územního plánu závěry odpůrkyně ničím nezpochybňovala. Soud proto souhlasí s odpůrkyní v tom ohledu, že omezená kapacita veřejné infrastruktury pojmout nárůst obyvatel obce je zcela legitimním důvodem pro omezení možnosti výstavby na území obce.
154. Argumentuje-li navrhovatelka zásadou kontinuity územního plánování, je třeba dodat, že ta pouze brání tomu, aby bez relevantních důvodů došlo k zásadním změnám v územním plánu (viz rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, body 13 a 15). Jakkoliv je sice žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí (kontinuita územního plánování) a územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou, požadavek na kontinuitu není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Požadavek na kontinuitu územního plánování nesmí znamenat praktickou „konzervaci“ situace území navždy (viz rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66, body 22 a 30).
155. Omezení počtu bytových jednotek v původních objektech na navrhovatelčině pozemcích je tedy dostatečně odůvodnění i legitimní (proporcionální). Vlastník pozemků regulovaných územním plánem nemůže spoléhat na nezměnitelnost regulace v územním plánu. Regulace obsažená v územním plánu nemůže ve vlastnících vzbudit legitimní očekávání, že jejich záměr bude v budoucnu realizovatelný. Legitimní očekávání může vyvolat až pravomocné územní rozhodnutí, jelikož územní plánování je dynamickým procesem reagujícím na změny poměrů v území. Na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí (usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).
156. I přesto musí soud korigovat některé ze závěrů, k nimž navrhovatelka v návrhu na zrušení napadeného územního plánu dospívá. Funkční využití plochy P.X připouští realizovat celou škálu způsobů využití. Navrhovatelka může objekty na svých pozemcích buď využívat stávajícím způsobem, anebo je může přestavět a využívat i k celé řadě dalších způsobů využití. Regulace plochy P.X nevyklučuje ani výstavbu budov „pro služby včetně služeb sociálních (školství – ateliér pro animaci, domov pro seniory apod.)“, jak navrhovatelka podle svého návrhu na zrušení napadeného územního plánu plánovala. Na to ostatně odpůrkyně navrhovatelku upozorňovala v rámci vypořádání jejích námitek N1.10 už v odůvodnění územního plánu. Namítá-li navrhovatelka, že tyto záměry realizovat nemůže, neuvádí konkrétní argumenty, z jakého důvodu by jí v tom nová regulace měla bránit. Navíc se soud neztotožňuje s navrhovatelčíným výkladem daného regulativu, že „ve stavbě o zastavěné ploše 800 m² je přípustné umístit 1 bytovou jednotku“ (tedy, že rozhodující je rozsah pozemku zastavěný stavbou), protože rozhodující je celkový rozsah plochy, na němž je stavba umístěna. Z katastru nemovitostí je přitom zřejmé, že navrhovatelčin pozemek parc. č. st.

XA má výměru 3 372 m², z čehož plyne, že na něm může vystavět dostatek bytových jednotek pro svůj deklarovaný stavební záměr.

157. V replice navrhovatelka opětovně nově namítala, že napadený územní plán je v rozporu s jeho zadáním. I v tomto případě je ovšem tato námitka opožděná, přičemž se nejedná o přípustné rozvíjení již uplatněného návrhového bodu (viz bod 54 tohoto rozsudku). Navíc i pokud by tato námitka nebyla opožděná, byla by nedůvodná, protože napadený územní plán respektuje zadání vyváženého a efektivního využívání sídel včetně preference rekonstrukce a přestavby nevyužívaných objektů (viz body 144 a 145 tohoto rozsudku). Regulace plochy SV neznemožňuje rekonstrukci stávajícího objektu podle navrhovatelkou deklarovaného záměru (viz bod 156 tohoto rozsudku).
158. V replice – a tedy taktéž nepřipustně opožděně – navrhovatelka poukazovala i na smlouvu o spolupráci uzavřenou s obcí, v níž se navrhovatelka zavázala k rekonstrukci stávajících objektů na navrhovatelčiných pozemcích. Ta je součástí správního spisu, protože je přílohou jejích námitek ze dne 31. 8. 2023 (rovněž opožděných, jak plyne z bodu 138 tohoto rozsudku). V ní se smluvní strany (pokud jde o vzájemnou spolupráci) zavázaly k tomu, že jejich společným zájmem je dobrý vzhled obce – blaho obce a jejích občanů, všestranný rozvoj obce a zájem o potřebu občanů obce. Navrhovatelka se zavázala uvést tyto objekty do lepšího stavu. Tomu však regulativy plochy SV nebrání, přičemž navrhovatelka sama na žádný konkrétní z nich nepoukazuje. Jde-li o omezení počtu bytových jednotek, ten navrhovatelce nebrání svému závazku dostát.
159. Návrhové body namítající nezákonnost napadeného územního plánu v rozsahu vymezení plochy přestavby PX (SV), proto nejsou důvodné. Soud tudíž v tomto rozsahu navrhovatelčin návrh zamítl (výrok II. tohoto rozsudku).

5) *Vymezení plochy Z.X s dopravním přístupem z ulice P.*



160. Navrhovatelka je vlastnící pozemku parc. č. XA, který je zvýrazněn červenou barvou, a pozemku parc. č. XB, který je zvýrazněn zelenou barvou. Svoji aktivní procesní legitimaci spatřuje v tom, že plocha Z.X byla vymezena tak, že její dopravní přístup bude řešen z ulice P., tj. z (do) navrhovatelčiných pozemků.
161. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, aby dopravní přístup k ploše Z.X byl řešen přes její pozemky. Má být podle ní řešen z ulice U H. (v severní části této plochy), kde se nachází současný vstup na tento pozemek. Na pozemku parc. č. XA je travnatý pás a na něm se nacházející účelová komunikace nebyla z hlediska zátěže konstruována na boční napojení.
162. Pro tuto věc je relevantní textová část plochy bydlení individuální (BI), jež je vymezena i na ploše Z.X, a která stanovuje řadu regulativů, z nichž většina z nich není z hlediska přezkumu důvodnosti návrhových bodů relevantní. Jedno z pravidel uspořádání této plochy však uvádí, že: „*Plocha Z.X (BI) – je omezena možnost umístění počtu hlavních staveb pouze na 2 RD; dopravní přístup bude řešen z ul. P.(nikoliv z ul. U H.).*“
163. S tím navrhovatelka nesouhlasila již v námitkách ze dne 30. 8. 2023. V nich uvedla, že dopravní přístup k ploše Z.X přes jejich pozemky, na nichž se nachází účelová komunikace, v nepřiměřené míře omezuje její vlastnické právo. Navrhovaný dopravní přístup neobstojí v testu nezbytnosti, protože plocha Z.X je přístupná z ulice U H. (ze severu). Na navrhovatelčiných pozemcích se nachází účelová komunikace, nikoliv komunikace pro veřejnou dopravu. Dochází k budování dopravních sítí bez projektových prací a dopadových studií.
164. V odůvodnění napadeného územního plánu odpůrkyně nejdříve připomenula, že plocha Z.X se vymezila celá jako zastavitelná plocha bydlení individuálního (BI), přičemž zaniká část dříve samostatně vymezená pro veřejné prostranství (to byla dříve přibližně polovina jižní části této plochy). K námitkám vlastníků pozemku, na němž plocha Z.X byla vymezena (námitky N1.8), k navrhovatelčiným námitkám (N1.12) a k námitkám (N2.2) vysvětlila, že pořizovatel zvážil souvislosti řešené plochy. Důvodem pro požadavek na dopravní přístup z ulice P. je ztížený dopravní přístup z ulice U H., která je úzká, jednopruhová, s minimálním množstvím výhyben, a zároveň slepá. V případě, že nedojde k propojení obou zmíněných ulic (P. a U H.), není možné na ulici U H. napojit žádné další nemovitosti než ty, které již obsluhuje nyní, tedy ani pozemek parc. č. XA. Pozemky parc. č. XB a parc. č. XC (ulice P.) i pozemek parc. č. XE (ulice U H.) jsou ve vlastnictví soukromých osob. Technická stránka dopravního přístupu je z ulice U H. ovšem výrazně méně příznivá. V současné době již obsluhuje 7 stávajících nemovitostí a zastavitelnou plochu Z.XB pro 2 rodinné domy, z čehož je zřejmé, že je již kapacitně zcela vyčerpána. Přístup na plochu Z.X je proto navržen z ulice P. Jediné technicky možné napojení pozemku parc. č. XA je z ulice P. Podrobné dopravní řešení bude řešeno až v rámci navazujících stavebních řízení. Vzhledem k tomu, ulici P. tvoří navrhovatelčiny pozemky, bude mít možnost přímo ovlivnit řešení (souhlasit, či nesouhlasit s dopravní obsluhou) plochy Z.X v navazujících řízeních.
165. To soud považuje za přezkoumatelné i přesvědčivé. Podle jeho názoru není vymezení tohoto regulativu nelegitimní. Též v návrhu na zrušení napadeného územního plánu navrhovatelka založila otázku nepřiměřenosti zvoleného řešení na tom, že dopravní přístup plochy Z.X má být řešen severní komunikací z ulice U H., kde se podle navrhovatelčina tvrzení nyní nachází vstup na současný pozemek. Jelikož se však poměry v území změnily (plocha Z.X je vymezena jako plocha návrhová, tj. plocha změn) tím, že celá plocha je zastavitelnou plochou bydlení individuálního (nikoliv jen přibližně polovina této plochy jak, tomu bylo

ještě před prvním veřejným projednáním), považuje soud důvody, jež odpůrkyni vedly k tomu, že pro dopravní přístup upřednostnila navrhovatelčiny pozemky, za rozumný. Závěry odpůrkyně o tom, že dopravní přístup z ulice U H. není možný, protože kapacitně vyčerpán, ostatně navrhovatelka nijak nezpochybnila, natož aby ho vyvrátila. Odpůrkyně tedy při posuzování dvou vzájemně protichůdných soukromých zájmů (právo na dopravní přístup k vlastnímu pozemku – vlastníci pozemku, na němž se nachází plocha Z.X mající zájem na něm postavit až dva rodinné domy – na jedné straně a vlastnické právo navrhovatelky mající zájem na jeho nerušeném výkonu) dospěla ke spravedlivému závěru. Správně přihlédla i k zájmům ostatních obyvatel ulice U H. (z hlediska její kapacitní vyčerpání) a P. Nejedná se o veřejný zájem, jak v návrhu na zrušení napadeného územního plánu namítá navrhovatelka, to však nic nemění na tom, že při územním plánování může docházet k posuzování dvou odporujících soukromých zájmů.

166. Ostatně, z grafické části územního plánu je zřejmé, že již 4 pozemky nacházející se mezi navrhovatelčinými pozemky a pozemkem Z.X mají dopravní přístup vedený právě přes pozemky navrhovatelky do ulice P. To sice navrhovatelka v návrhu na zrušení napadeného územního plánu popírá (bez toho, aniž by toto tvrzení čímkoliv prokazovala), avšak (a to především) je tento závěr ve zjevném rozporu s grafickou částí územního plánu. Pokud by totiž tyto 4 pozemky (pozemky parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD) nebyly na navrhovatelčiny pozemky dopravně napojeny, nemohly by být napojeny na žádnou existující komunikaci. S navrhovatelčinými pozemky totiž sousedí jednou ze svých stran, zatímco ve svých zbývajících stranách sousedí se zastavěným či zastavitelným územím. Z toho plyne, že pro navrhovatelku se poměry v území nijak zásadně nezmění, protože na její pozemky mají nyní dopravní přístup již 4 pozemky s rodinnými domy. Ze stejného důvodu je nedůvodná i další navrhovatelčina námitka, že její pozemky nejsou vhodné na dopravní napojení (např. pokud jde o výhled). Navíc, konkrétní podoba dopravního přístupu se stanoví v navazujících řízeních, o čemuž byla navrhovatelka odpůrkyní poučena.
167. Navrhovatelka v replice nově poukazovala na to, že v roce 2008 došlo k dělení jiného než nyní řešeného pozemku ve vlastnictví odpůrkyně pro výstavbu 16 rodinných domů, v rámci čehož mohla podle navrhovatelky odpůrkyně zajistit dopravní přístup i pro plochu Z.X. I v tomto případě je však tato námitka opožděná, přičemž se nejedná o přípustné rozvíjení již uplatněného návrhového bodu (viz bod 54 tohoto rozsudku). Navrhovatelka navíc tvrdí, že územní rozhodnutí bylo vydané v roce 2008, tj. více než před 15 lety. Navrhovatelčin požadavek, podle něhož by odpůrkyně byla povinna při dělení svého pozemku předvídat budoucí vývoj i 15 let dopředu a pro jiný pozemek, který nebyl v jejím vlastnictví, zajistit pro jiného dopravní přístup, tak považuje soud za přehnaný a nerealizovatelný. Požadavek na kontinuitu územního plánování nelze vykládat bezbřezě. Došlo navíc ke změně okolností minimálně v tom, že plocha Z.X je vymezena jako zastavitelná v celém svém rozsahu, dříve byla zastavitelná jen její část přilehlá k ulici U H. a oddělená plochou veřejné zeleně od ulice P. a od dělených pozemků. Navrhovatelka v této souvislosti navrhuje provést dokazování územním rozhodnutím o dělení pozemků ze dne 1. 9. 2008, č. j. Výst. 26185/2008/VV, a mapou znázorňující dělení pozemky. Jelikož se však jedná o důkazy mající prokazovat tvrzení k opožděně uplatněným návrhovým bodům, soud jejich provedení zamítl.
168. Stejně tak opožděná – a tedy nepřípustná – je námitka, že o změně návrhu územního plánu vymezující k ploše Z.X dopravní přístup z ulice P. došlo na zasedání zastupitelstva, aniž byl řádně schválen program a nebyl zveřejněn upravený návrh územního plánu. Tato námitka je navíc i nedůvodná, protože k zařazení podmínky dopravního přístupu na plochu Z.X z

ulice P. došlo při úpravě návrhu územního plánu v reakci na námítky vlastníků pozemků, na nichž je vymezena plocha Z.X uplatněnou v rámci veřejného projednání dne 1. 12. 2022. Sama navrhovatelka uplatnila dne 30. 8. 2023 v opakovaném veřejném projednání námítky právě proti vymezení této plochy. Navíc soud opětovně připomíná, že nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Soud totiž nepřezkoumává pouze to, zda došlo k pochybení, ale také to, zda došlo k pochybení vedoucímu k tvrzenému porušení práv navrhovatele. K tomu však v tomto případě zjevně nedošlo, protože proti dopravnímu přístupu z ulice P. podala navrhovatelka námítky a ty odpůrkyně posuzovala. Soud tedy ani neprováděl srovnání textu návrhu územního plánu před a po zasedání.

169. Soud považuje za zásadní, že grafická i textová část napadeného územního plánu na navrhovatelčiných pozemcích vymezuje stabilizovanou plochu PU – veřejná prostranství všeobecná. Územní plán v rámci hlavního využití pro tuto plochu stanovuje, že jím jsou veřejně přístupné plochy, zahrnující plochy pro shromažďování obyvatel, *komunikace*, plochy pro odstavování vozidel a související plochy zeleně. Součástí ploch mohou být i doplňkové stavby pro obsluhu plochy – drobná architektura (altány, pomníky, lavičky).
170. To navrhovatelka nezpochybňuje. Naopak v návrhu na zrušení napadeného územního plánu i v námítkách připouští, že se jedná o účelovou komunikaci. K tomu dodává, že nikoliv však pro veřejnou dopravu. Zřízením dopravního přístupu k ploše Z.X (tedy tím, čím v návrhu na zrušení napadeného územního plánu vymezila rozsah soudního přezkumu – nenapadla vymezení plochy PU na svých pozemcích) však na navrhovatelčině pozemcích nevzniká veřejná komunikace pro motorová vozidla, čehož se navrhovatelka obává. S tím souvisí i další navrhovatelčina obava spočívající v tom, že se na jejích pozemcích zvýší intenzita dopravního provozu. To je totiž přiměřeně kompenzováno limitem 2 rodinných domů, které lze na ploše Z.X postavit. Nelze tedy očekávat, že dojde k zásadní změně intenzity dopravního provozu.
171. Pokud navrhovatelka namítá, že mezi plochou Z.X a jejími pozemky se nachází travnatý pás, jež nemá umožňovat, aby na tomto místě byl zřízen dopravní přístup, tak tuto skutečnost ničím neprokazuje. Navíc, existence travnatého pásu nebrání tomu, aby mezi dvěma pozemky mohl být vymezen dopravní přístup tak, aby byl zároveň zachován. Jeho konkrétní podoba, která existenci travnatého pásu může jistě zachovat, však bude předmětem navazujícího územního řízení, jak předvídá § 79 odst. 1 stavebního zákona „*rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Při umísťování souboru staveb v areálech jaderných zařízení se v rozhodnutí vymezí areál jako stavební pozemek a v jeho rámci se stanoví skladba, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech (zejména vnější půdorysné a výškové ohraničení, odstupové vzdálenosti staveb od hranic pozemků a sousedních staveb) a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu; v rámci stanovených podmínek se stavby umístí při povolení staveb.*“ a § 23 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území „*stavby podle druhu a potřeby se umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na síť technické infrastruktury a pozemní komunikace a aby jejich umístění na pozemku umožňovalo mimo ochranná pásma rozvodu energetických vedení přístup požární techniky a provedení jejího zásahu. 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.“ Zřídit dopravní přístup totiž neznamená nic více než zajistit, aby k ploše Z.X bylo umožněno vjíždět osobními motorovými vozidly tak, aby byl zachován účel jejího užívání – bydlení individuální (BI).

172. Poukazuje-li odpůrkyně na § 170 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož právo k pozemku nebo stavbě lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě, soud opakuje, že to nijak (na rozdíl od § 170 odst. 1 stavebního zákona) nesouvisí s napadeným územním plánem. K tomu jsou totiž správní orgány oprávněny bez ohledu na to, jak jsou plocha Z.X a navrhovatelčiny pozemky v územním plánu vymezeny.

173. Nájemní smlouvou k pozemku parc. č. XA ze dne 27. 2. 2014 a nájemní smlouvou k pozemku parc. č. XB ze dne 27. 2. 2014 včetně výkresů soud dokazování neprováděl, protože to vzhledem k závěrům uvedeným v bodech 169 a 170 tohoto rozsudku považoval za nadbytečné. Skutečnosti, na něž odpůrkyně poukazuje v souvislosti s náhledy na ulici U H. a P., má soud též za prokázané, neboť to plyne např. z vypořádání navrhovatelčiných námitek. Tyto závěry navrhovatelka ničím účinně nezpochybnila.

174. Návrhové body namítající nezákonnost napadeného územního plánu v rozsahu vymezení dopravního přístupu k ploše Z.X (BI) z ulice P., proto nejsou důvodné. Soud tudíž v tomto rozsahu navrhovatelčin návrh zamítl (výrok II. tohoto rozsudku).

6) Vymezení plochy zemědělská všeobecná (AU) na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB

175. Navrhovatelka je vlastnící pozemků parc. č. XA a parc. č. XB, jež jsou napadeným územním plánem zařazeny do plochy zemědělská všeobecná (AU). Navrhovatelce tak byl znemožněn její podnikatelský záměr – chov a výcvik koní, protože předchozí územní plán tento záměr umožňoval. Navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována i v tomto rozsahu návrhu na zrušení napadeného územního plánu.

176. Plocha zemědělská všeobecná (AU) vymezuje tyto regulativy:

Hlavní využití:

Zemědělský půdní fond.

Přípustné využití území, činnosti a stavby:

- *liniové a plošné keřové a nelesní stromové porosty pro ekologickou stabilizaci krajiny (stromořadí, remízy, meze, keřové pláště apod.)*
- *stavby, které jsou součástí ZPF – rybníky s chovem ryb nebo drůbeže, nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby – účelové komunikace pro zemědělské účely (polní cesty); závlahová a odvodňovací zařízení a závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zaplavením, protierozní opatření*
- *stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství (např. přístřešky pro dobytek a koně na pastvě, úschova krmiva, podestýlky, techniky a nářadí apod.) a související dopravní a technická infrastruktura*
- *vodní plochy a toky*
- *výsadba porostů lesního typu, zalesnění*

- včelíny, včelnice a včelníky
- stavby a opatření dle kap. 6.1., bod C1)

Nepřípustné využití území, činnosti a stavby:

- jiné než hlavní a přípustné

Pravidla uspořádání území:

Max. zastavěná plocha jednoho stavebního objektu – budovy pro zemědělství a lesnictví: 60 m²

177. Z toho je zřejmé, že na nich navrhovatelka nebude moci realizovat svůj podnikatelský záměr – chov a výcvik koní. Oproti tomu podle Změny č. 2 předchozího územního plánu byly navrhovatelčiny pozemky (lokalita č. 6) určeny ke sportovnímu využití. Nezastavitelné území bylo z funkční plochy orná půda změněno na plochu sportovního využití – sportovně rekreační areál s uceleným komplexem sportovišť s důrazem na chov sportovních koní a tím souvisejících aktivit.
178. Změna č. 2 vymezující lokalitu č. 6 byla schválena přímo za účelem realizace navrhovatelčina záměru. Kapitola 3e) – komplexní odůvodnění přijatého řešení včetně výběru varianty odůvodnění Změny č. 2 předchozího územního plánu uvádí, že v lokalitě č. 6 vznikne ucelený komplex sportovišť, zejména s důrazem na chov koní pro sport a dalších možností sportovně rekreačních aktivit. Areál měl integrovat místa pro sport a rekreaci s vybranými komerčními, gastronomickými, případně společenskými zařízeními tak, aby tvořila funkční celek. Budoucí napojení sportovního areálu bylo plánováno po stávající polní cestě při hranici katastru, která se napojuje na komunikaci III/107 propojující Horní Počernice – Radonice – Jenštejn. Změna byla zpracována s pomocí podkladů z Rozboru udržitelného rozvoje na území obce Radonice a konceptu „Sportovně rekreační areál společnosti Manažerská akademie jakosti a.s. – polyfunkční zóna rekreace a sportu“. Lokality doplňují a zpřesňují potřeby vycházející z naplňování již schváleného územního plánu.
179. Ke Změně č. 2 předchozího územního plánu vydal orgán ochrany zemědělského půdního fondu koordinované stanovisko ze dne 21. 10. 2014, č. j. 137228/2014/KUSK. Podle něho neměl ke změně funkčního využití plochy z orné půdy na sportovní využití – chov sportovních koní žádné připomínky.
180. Při pořizování napadeného územního plánu navrhovala odpůrkyně funkční využití navrhovatelčiných pozemků zachovat. Neusilovala o to, aby došlo ke změně. V souhrnném vyjádření a stanovisku k návrhu zadání územního plánu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 036249/2020/KUSK, orgán ochrany zemědělského půdního fondu v obecnosti (v zadání územního plánu nebyly specifikovány konkrétní pozemky a plochy) upozornil na § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu upravující zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Následně byly v návrhu územního plánu navrhovatelčiny pozemky zařazeny do zastavitelné plochy občanského vybavení – sport (OV).
181. V koordinovaném stanovisku k návrhu územního plánu podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona ze dne 20. 4. 2021, č. j. 042712/2021/KUSK, orgán ochrany zemědělského půdního fondu s odejmutím navrhovatelčiných pozemků ze zemědělského půdního fondu nesouhlasil. Uvedl, že není rozhodující, jak byly navrhovatelčiny pozemky vymezeny v předchozím územním plánu. To podle něho není důvod k jejich automatickému převzetí do nového územního plánu.

Rozsah navržených zastavitelných ploch pro občanské vybavení – sport o celkové výměře 6,9557 ha v I. třídě ochrany považoval orgán ochrany zemědělského půdního fondu za nadhodnocený. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Převaha veřejného zájmu pro rozsáhlé občanské vybavení – sport, nebyla v tomto případě prokázána. Zábor zemědělského půdního fondu na navrhovatelčiných pozemcích je též v rozporu s § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, kdy k odnětí zemědělské půdy může dojít jen v nezbytném případě. To v případě navrhovatelčiných pozemků nebylo prokázáno. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu též upozornil na § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, podle něhož zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.

182. S tím navrhovatelka nesouhlasila. V podání ze dne 1. 5. 2021 na odpůrkyni apelovala, aby zajistila, že na navrhovatelčiných pozemcích bude přípustné její záměr realizovat. Odpůrkyně proto orgán ochrany zemědělského půdního fondu dne 19. 5. 2021 požádala o přehodnocení jeho stanoviska. Uvedla, že strategickým cílem obce je tuto (již existující a v obci tradiční) aktivitu (chov koní a jejich výcvik) přesunout mimo intravilán obce, protože v jejím centru tato činnost zatěžuje obslužným provozem, zápachem apod. Koně a jezdci navíc nemají přímý přístup do výběhů a volné krajiny, což znamená nebezpečné situace v silničním provozu. Jedná se o podnikatelskou aktivitu, která je zemědělskou výrobou, a proto má pozitivní vliv na údržbu krajiny a obdělávání půdy. Navíc vzhledem k bezprostřední blízkosti Prahy má v okolí obce své logické opodstatnění i z hlediska funkčního využití příměstského venkovského prostoru, protože propojuje potenciál potřeb městského obyvatelstva s podnikatelským potenciálem venkova.
183. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu k tomu ve stanovisku k návrhu územního plánu ze dne 9. 6. 2021, č. j. 064479/2021/KUSK, uvedl, že žádosti nelze vyhovět. Nesouhlasí s nezemědělským využitím navrhovatelčiných pozemků. Podle dotčeného orgánu se nejedná o zemědělskou stavbu, jelikož podle § 11a odst. 2 zákona ochrany zemědělského půdního fondu se za stavby zemědělské prvovýroby nepovažují stavby obsahující obytné místnosti, stavby pro zpracování a prodej zemědělské produkce a stavby vázané na chov zvířat, které slouží jiným účelům (například dostihová dráha nebo výcviková hala). Navrhovatelčiny pozemky se téměř v celém navrhovaném rozsahu nachází na velmi kvalitní zemědělské půdě zařazené podle bonity do I. (a částečně III.) třídy ochrany, kterou lze v souladu s § 4 odst. 3 zákona ochrany zemědělského půdního fondu odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Tato převaha veřejného zájmu nebyla prokázána. Dále dotčený orgán poukázal na § 4 odst. 1 písm. c) zákona ochrany zemědělského půdního fondu, v němž je obsažen požadavek co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, a § 4 odst. 1 písm. e) zákona ochrany zemědělského půdního fondu, v němž je obsažen požadavek co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu, který navrhovaná plocha, do níž jsou zařazeny navrhovatelčiny pozemky, rovněž nesplňuje. Plocha nenavazuje na zastavěné území ani na zastavitelné plochy, ale je umístěna ve volné krajině. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu dále upozornil na § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského

půdního fondu, podle kterého může k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu dojít pouze v nezbytném případě. V neposlední řadě poukázal na § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, podle něhož zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.

184. Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají

a) závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,

b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.

Pro obsah stanoviska se použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně.

185. Podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu orgánem ochrany zemědělského půdního fondu je krajský úřad.

186. Podle § 17a písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu krajský úřad uplatňuje podle § 5 odst. 2 stanovisko k územně plánovací dokumentaci, nejde-li o případy v působnosti jiného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, a k návrhům na samostatné vymezení zastavěného území, s výjimkou zastavěného území hlavního města Prahy a obcí, ve kterých je sídlo kraje.

187. Podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.

188. Podle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, závazné stanovisko není s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až konečným rozhodnutím ve věci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, neboť to se týká jen samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Závazná stanoviska sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti.

189. Podle rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2016-56, právě uvedené dílčí závěry dopadají i na stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace (resp. jiných opatření obecné povahy). Jakkoliv se nejedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jde také o závazné podklady [nikoliv samostatná rozhodnutí, viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] pro vydání úkonu správního orgánu, jímž teprve je zasahováno do právní sféry adresátů. Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao

2/2008-62, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193, aprobovaný rozsudkem NSS ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120).

190. Podobně jako na závazná stanoviska vydávaná podle § 149 správního řádu i na závazné podklady pro územně plánovací dokumentaci je třeba uplatňovat požadavky na jejich přezkoumatelnost, a to bez ohledu na to, zda se jedná o stanovisko kladné, nebo záporné. Jedině tak je možné ve správním soudnictví přezkoumat zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem pro přezkoumávané opatření obecné povahy.
191. Navrhovatelka namítá, že v souvislosti s přijímáním Změny č. 2 předchozího územního plánu dotčený orgán s vynětím navrhovatelčiných pozemků ze zemědělského půdního fondu již dříve souhlasil a nyní není vůbec vysvětleno, z jakého důvodu „tutéž věc“ opětovně posuzoval. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je podle navrhovatelky dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem, ledaže se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. Též podle odpůrkyně je namístě postupovat podle § 4 odst. 4 stavebního zákona, avšak podle jejího názoru dotčený orgán v souladu s tímto ustanovením postupoval, protože se skutečně podstatně změnily podmínky.
192. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány *v téže věci* uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.
193. Podle soudu však § 4 odst. 4 stavebního zákona na nyní řešený případ nedopadá. Nejedná se totiž o stanovisko dotčeného orgánu v „téže věci“, jak § 4 odst. 4 stavebního zákona vyžaduje. Stanovisko dotčeného orgánu, jehož se navrhovatelka dovolává, bylo vydáno v souvislosti s jiným (předchozím) územním plánem. Napadený územní plán není změnou toho dosavadního, ale zcela samostatným a nezávislým opatřením obecné povahy. Jak soud uvedl již výše, novým opatřením obecné povahy se dosavadní regulace předchozího územního plánu zcela odstraňuje, začíná takříkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám (viz rozsudky NSS č. j. 1 As 161/2019-56, a č. j. 6 As 141/2019-64). Stanoviska dotčených orgánů v procesu územního plánování je tedy třeba vztahovat toliko na to opatření obecné povahy, k němuž bylo vydáno. Jeho právní účinky nelze nepřipustně prodlužovat (rozšiřovat) na zcela novou regulaci v novém územním plánu. Územní plány totiž jsou platnými po značně dlouhou dobu (na rozdíl od správních aktů). Ostatně, povinnost pro dotčené orgány vydat pro jednotlivé fáze pořizování územních plánů plyne bez dalšího přímo ze zákona (viz § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu), pořizovatel nemá možnost, aby o stanoviska dotčené orgány (s poukazem na § 4 odst. 4 stavebního zákona) nepožádal. Dotčené orgány ani nemohou stanovisko nevydat. K novému územnímu plánu, resp. k jeho návrhu, k zadání či k návrhu zadání, vždy vydají buď vyhovující (pozitivní) či nevyhovující (negativní) stanovisko. Z toho je proto zřejmé, že plochy záboru zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu se při pořizování nového územního plánu podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vyhodnocují od znova a dotčený orgán může vydat odlišné stanovisko než, které vydal k předchozímu územnímu plánu.

194. To nicméně neznamená, že pokud bude mít dotčený orgán na „tutéž regulaci“ odlišný názor a bude mít tedy v úmyslu vydat nevyhovující stanovisko (což je pochopitelně oprávněn), může být jeho postup zcela libovolný. Pro nyní projednávaný případ je totiž klíčové, že tato regulace navrhovatelčiných pozemků (plocha pro sport) měla být do napadeného územního plánu bez dalšího převzata z předchozího územního plánu, což do vydání negativního stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu prosazovala sama odpůrkyně. Pakliže odpůrkyně ve shodě s navrhovatelkou měla v úmyslu vydáním napadeného územního plánu prosadit v souladu se svým základním právem na samosprávu své politické rozhodnutí (viz body 58 a 59 tohoto rozsudku), aniž by tím měnila dosavadní funkční vymezení navrhovatelčiných pozemků podle předchozího územního plánu, byl dotčený orgán vázán zásadou kontinuity, legitimního očekávání a ustálené správní praxe (např. rozsudky NSS č. j. 7 As 461/2018-23, č. j. 7 Aos 2/2012-53 a č. j. 8 Ao 2/2010-644). Musel tedy v takovém případě existenci předchozího stanoviska zohlednit a vypořádat se s okolnostmi, za jakých bylo vydáno. To platí tím spíše, pokud byl pořizovatelem (odpůrkyní) územního plánu požádán o přehodnocení svého stanoviska a na předchozí regulaci navrhovatelčiných pozemků byl výslovně upozorněn. V projednávané věci však dotčený orgán se svým stanoviskem ke Změně č. 2 předchozího územního plánu vůbec nepolemizuje (jen lakonicky uvádí, že není rozhodující, jak byly navrhovatelčiny pozemky vymezeny v předchozím územním plánu, protože to podle něho není důvod k jejich automatickému převzetí do nového územního plánu). Za situace, kdy odpůrkyně nenavrhovala funkční změnu navrhovatelčiných pozemků – územní plán se v tomto ohledu od toho předchozího nijak neodchyloval, byl dotčený orgán povinen vysvětlit, z jakého důvodu nelze dříve odsouhlasenou regulaci již nadále akceptovat. Důvod pro odchýlení se je třeba *pečlivě* odůvodnit *objektivními věcnými okolnostmi* nastalými v rozmezí od vydání předchozího stanoviska dotčeného orgánu do vydání nového stanoviska dotčeného orgánu (především se bude jednat o objektivní změny poměrů v přírodě v daném území za dané období).
195. Soud nepřehlíží, že ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu odpůrkyně poukazovala na rozšíření zastavěných částí obce, byť to bylo v souvislosti s naplněním důvodů § 4 odst. 4 stavebního zákona. Soud nezastírá, že se v právě posuzovaném případě (tedy za specifických podmínek) budou tyto podmínky (podle § 4 odst. 4 stavebního zákona a podle zásady kontinuity, legitimního očekávání a ustálené správní praxe) do jisté míry prolínat. To však nic nemění na tom, že důvody uvedené až ve vyjádření v soudním řízení nemohou dodatečně zhojit vady napadeného územního plánu (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75, bod 42, a č. j. 1 As 161/2019-56, bod 57), resp. stanoviska dotčeného orgánu.
196. Odpůrkyně poukazovala i na zpřísnění právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu. V rozsudku ze dne 31. 8. 2023, č. j. 43 A 68/2022-92, č. 4521/2023 Sb. NSS (body 67 až 81), Krajský soud v Praze uvedl, že z § 4 odst. 4 stavebního zákona jakož i ze *základních zásad činnosti správních orgánů (zejména zásady ochrany legitimního očekávání)* vyplývá princip kontinuity závazných stanovisek a s tím související povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li správní orgán zcela své předchozí stanovisko (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327). V rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32 vyslovil, že za změnu poměrů lze považovat „*pouze objektivní skutečnost*“ nikoliv změnu „*skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu*.“ Odkázal na dřívější rozsudek ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012-32, v

němž upozornil, že „*příroda a krajina jsou proměnlivé složky životního prostředí a v důsledku plynutí času může docházet v životním prostředí k objektivním změnám, ať již pozitivním či negativním. Právě jediné tyto změny by se měly projevit v posuzování vlivů záměrů na okolní prostředí tak, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Navazující stanoviska a závazná stanoviska mohou být uplatněna pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve.*“ Vzhledem k tomu, že závěry tohoto rozsudku jsou dovozovány i ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejména zásady ochrany legitimního očekávání) lze i pro tento případ konstatovat, že objektivními věcnými okolnostmi nemohou být změny právní úpravy.

197. Soud pak považuje za účelné upozornit na to, že dotčený orgán vycházel z nesprávného znění právní úpravy. Jak totiž uvedl NSS v rozsudku č. j. 1 As 161/2019-56, body 26 až 28, pravidlo přezkoumávání opatření obecné povahy podle skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) dopadá i na stanoviska dotčených orgánů, a to jak z hlediska nutnosti jejich existence, tak jejich obsahu a formálních náležitostí. Není-li změna právní úpravy, která nabyla účinnosti v průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace, doprovázena intertemporálními pravidly, uplatní se ve vztahu k procesním i hmotněprávním otázkám princip nepravé retroaktivity (viz zejména rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015-92). To ve vztahu k procesním otázkám znamená okamžitý účinek nových procesních pravidel; pokud jde o aspekty hmotněprávní (v nyní posuzovaném případě zásady ochrany zemědělského půdního fondu jako hlediska pro posouzení návrhu územního plánu), je rozhodná ta právní úprava, která je účinná v době, kdy je o její aplikaci závazně (konstitutivně) rozhodováno ve vztahu k dotčeným subjektům. Právě tímto okamžikem totiž ve sféře výkonu veřejné moci správními orgány dochází ke vzniku (změně či zániku) právních vztahů. Došlo-li proto v průběhu pořizování územního plánu ke změně právní úpravy relevantní pro její posouzení z hlediska jednoho z chráněných veřejných zájmů (zde ochrana zemědělského půdního fondu), musí pořizovatel ve spolupráci s příslušným dotčeným orgánem zajistit, že připravovaná územně plánovací regulace bude v souladu s právní úpravou účinnou ke dni jejího vydání. Navíc, v témže rozsudku NSS dále ve vztahu k jím projednávanému případu uvedl, že pozdější právní úprava (ve znění zákona č. 41/2015 Sb.) je sice detailnější a obsahuje více kritérií, která je třeba zohledňovat při odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Zároveň však zákon o ochraně zemědělského půdního fondu před přijetím této změny vycházel z Metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 (na což poukazuje i důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb.), na základě něhož bylo třeba v době účinnosti méně podrobného znění zákon o ochraně zemědělského půdního fondu na základě metodického pokynu hodnotit optikou v zásadě stejných kritérií. Nelze tedy samo o sobě dospět k závěru, že nová úprava je přísnější.

198. Soud vnímá, že nezákonnost napadeného územního plánu způsobila vada stanoviska dotčeného orgánu, jehož obsah sama odpůrkyně ovlivnit nemohla. To ovšem nelze přičítat k tíži navrhovatele. Ačkoliv odpůrkyně dotčený orgán požádala o přehodnocení jeho stanoviska, nebyly tím její možnosti vyčerpány. Jak plyne z § 4 odst. 8 ve spojení s § 51 odst. 1 stavebního zákona, kromě možnosti postupu podle § 5 správního řádu (pokusit se, umožňuje-li to povaha věci, o smírné odstranění rozporů) lze postupovat podle § 136 odst. 6 správního řádu, podle něhož při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost – nejbližše společně nadřízeným správním orgánem.

Odpůrkyně mohla iniciovat až tzv. dohodovací řízení mezi ústředními správními úřady (zde mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí). V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. V něm mohla namítat, že stanoviska dotčených orgánů nejsou řádným podkladem pro napadený územní plán.

199. Jelikož dotčený orgán pečlivě nevysvětlil, na základě jakých objektivních věcných okolností vydal stanovisko, jehož závěry jsou v rozporu s dřívějším náhledem vyjádřeným ve stanovisku ke Změně č. 2 předchozího územního plánu, aniž by se v napadeném územním plánu měnilo funkční zařazení dané plochy a odpůrkyně či navrhovatelka o to ani neusilovaly, je napadený územní plán v rozsahu vymezející plochu zemědělskou všeobecnou (AU) na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB nepřezkoumatelný [srov. § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.]. Proto jej soud v tomto rozsahu zrušil (výrok I. tohoto rozsudku). V dalším řízení bude úkolem odpůrkyně požádat dotčený orgán o nové stanovisko. Pokud setrvá na svém závěru, že nelze navrhovatelčiny pozemky ze zemědělského půdního fondu odejmout, musí v kontextu tohoto rozsudku takové stanovisko pečlivě odůvodnit tak, aby obstálo v kontextu závěrů, jež soud shora přdestřel. V případě, že se odpůrkyni takového odůvodnění stanoviska dotčeným orgánem nedostane, bude muset zahájit postup podle § 136 odst. 6 správního řádu, a tedy v nejzazším případě iniciovat spor mezi ústředními správními úřady.
200. Soud jako důkaz neprováděl koordinované stanovisko k návrhu územního plánu ze dne 20. 4. 2021, č. j. 042712/2021/KUSK, a stanovisko k návrhu územního plánu ze dne 9. 6. 2021, č. j. 064479/2021/KUSK, jelikož se jedná o listiny, jež jsou součástí správního spisu.

Závěr a náklady řízení

201. Soud tak shledal návrh na zrušení napadeného územního plánu důvodným v části, vymezející plochu Z.X (PU) – veřejná prostranství všeobecná – na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC; a v části vymezející plochu zemědělskou všeobecnou (AU) na pozemcích parc. č. XD a parc. č. XE. Proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. napadený územní plán v tomto rozsahu v grafické a textové části zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.), jelikož neshledal důvod pro odlišný postup (výrok I. tohoto rozsudku).
202. Ve zbývajících částech, tj. v rozsahu vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNU.DSX jako veřejně prospěšné stavby; vymezení koridoru dopravní infrastruktury CNZ.DX jako veřejně prospěšné stavby; vymezení pravidel uspořádání území pro plochy smíšené obytné venkovské (SV); a vymezení dopravního přístupu k ploše Z.X (BI) z ulice Příčná, návrh jako nedůvodný II. výrokem tohoto rozsudku zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
203. Účastníci ke svým podáním přiložili též navrhovatelčiny námitky ze dne 30. 8. 2023, ze dne 2. 12. 2022, ze dne 31. 8. 2023, hlavní výkres Změny č. 2 změny předchozího územního plánu a elektronickou verzi předchozího územního plánu z roku 2002 včetně změn z března 2017. To jsou však listiny, jež jsou součástí předloženého správního spisu, z něhož soud vychází, a dokazování se jím neprovádí.
204. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle které platí, že měl-li účastník řízení ve věci úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu

poměrné části nákladů. V případě částečného úspěchu ve věci má právo na náhradu nákladů ten účastník, jehož míra procesního úspěchu převažuje nad mírou procesního neúspěchu. Účastníku, který má na základě tohoto pravidla právo na náhradu nákladů řízení, se přiznává náhrada části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu (viz KÜHN, Z.; KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 488 a 880, marg. č. 8). Soud nepovažuje za vhodné úspěch kvantifikovat podle rozlohy navrhovatelčiny pozemků. V některých případech se totiž napadená regulace týkala jen jejich nepatrné části (např. koridory dopravní infrastruktury), na druhou stranu navrhovatelka byla úspěšná v rozsahu jejich pozemků parc. č. XA a parc. č. XB. Nejspravedlivější je proto podle soudu, aby se míra úspěchu měřila podle napadených částí územního plánu. Odpůrkyně byla úspěšná v rozsahu 4/6, zatímco navrhovatelka byla úspěšná v rozsahu 2/6. Po odečtení míry úspěchu a neúspěchu odpůrkyně jakožto úspěšnějšího účastníka, má odpůrkyně právo na 1/3 náhrady nákladů řízení.

205. Odpůrkyně je malá obec bez úřadu územního plánování, u níž nelze předpokládat dostatečné personální vybavení pro obhajobu svého územního plánu před soudem, proto má právo na náhradu nákladů na zastoupení advokátem, kterým byla v řízení zastoupena. Zástupci odpůrkyně přitom náleží za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu a duplika) odměna třikrát 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Vedle odměny přísluší zástupci odpůrkyně rovněž paušální náhrada hotových výdajů za 3 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně je společníkem advokátní kanceláře, která má formu společnosti s ručením omezeným a je plátní daně z přidané hodnoty (jak plyne z výpisu ARES – Administrativní registr ekonomických subjektů). Náleží mu tedy náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem mu tedy náleží mimosmluvní odměna včetně daně ve výši 12 342 Kč. Jelikož je však rozdíl mezi úspěchem a neúspěchem odpůrkyně 1/3, je navrhovatelka povinna odpůrkyni zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu užitého na základě § 64 s. ř. s.).

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.

Praha 2. července 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu