



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Miroslava Makajeva, soudkyně Věry Pazderové a soudce Davida Krysky ve věci

navrhovatelky: **BETONBAU, CS, s.r.o.**, IČO: 49686241
sídlem Průmyslová 698/5a, Malešice, Praha 10
zastoupena advokátem JUDr. Lubošem Kunou
sídlem Tábořská 65/29, Nusle, Praha 4

proti
odpůrkyni: **obec Tuchoměřice**
sídlem V Kněžívce 212, Tuchoměřice
zastoupena advokátem JUDr. Luděkem Krajhanzlem
sídlem Vodičkova 699/30, Nové Město, Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 02/2023 – Územního plánu Tuchoměřice, vydaného usnesením zastupitelstva obce Tuchoměřice ze dne 18. 10. 2023, č. 6/7/2023,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 14 362,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Luděka Krajhanzla.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), a to v textové části stanovící podmínky prostorového uspořádání včetně stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu pro plochy výroby a skladování, výrobně obslužná zóna V1 spočívající v (i) maximální výšce nových staveb, pokud tato není limitovaná ochranným

pásmem letiště, 9 metrů nad rostlý terén, a (ii) v intenzitě využití stavebního pozemku maximálně 70 %.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka uvádí, že je dceřinou společností BETONBAU Holding GmbH ze skupiny Schwenk se sídlem v Německu. Od roku 1993 vlastní pozemek parc. č. XA v katastrálním území X (dále jen „dotčený pozemek“) [všechny nemovitosti uvedené v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území – *pozn. soudu*], který koupila za účelem výstavby výrobního závodu sestávajícího ze dvou hal a vedlejších staveb. Zastavěné plochy mají zabírat 38,8 % jeho výměry, zpevněné plochy 46,1 % a zeleň 20,1 %. Výška atiky hal je plánována na 12,4 m. Tento záměr byl (ve spojení se změnou dopravní obslužnosti) vyhodnocen jako souladný s územně plánovací dokumentací. Předchozím územním plánem z roku 2005 ve znění šesti změn (dále jen „předchozí územní plán“) byl dotčený pozemek určen k zástavbě pro výrobu, skladování a služby. Do stejného funkčního využití (jako plocha V1 – *výrobně obslužná zóna*) byl v rámci lokality 43 zařazen i v návrhu pro společné jednání. Na základě stanovisek Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 1. 2. 2017, č. j. 188527/2016/KUSK, a ze dne 7. 12. 2016 č. j. 180221/2016/KUSK, byla však celá lokalita 43 z návrhu zastavitelných ploch vypuštěna. K takto upravenému návrhu pro veřejné projednání podala navrhovatelka námítky, jimž odpůrkyně vyhověla a dotčený pozemek znovu zařadila do ploch V1 jako součást lokality A44 „U Silnice“. Pro plochy V1 byly navrženy podmínky prostorového uspořádání, podle kterých může být maximální výška staveb (není-li limitována ochranným pásmem letiště) pouze 9 m a intenzita využití stavebního pozemku 70 %. Takto omezující podmínky v předchozím územním plánu nebyly. Podle odůvodnění napadeného územního plánu bylo výškové omezení na 9 m zařazeno na základě požadavku odpůrkyně. Navrhovatelka proto podala při opakovaném veřejném projednání námítky, které byly zamítnuty, protože výškový regulativ není možno změnit bez veřejného projednání a odpůrkyně s dalším opakovaným veřejným projednáním nesouhlasila a protože k redukci využití pozemku (na 70 %) došlo na základě nesouhlasu dotčeného orgánu, přičemž byl respektován stav doloženého vynětí ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Pořízení pozemku v roce 1993 bylo zahraniční investicí ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dohody mezi ČSFR a SRN ze dne 2. 10. 1990, o podpoře a vzájemné ochraně investic. U takové investice je předepsáno rovné a spravedlivé zacházení, přičemž stát musí garantovat, že nedojde k vyvlastnění, znárodnění nebo podřízení jakémukoliv jinému potření, jehož výsledek by byl obdobný, s výjimkou případů provedených ve veřejném zájmu a zaručujících odškodnění. Odnětím možnosti využít dotčený pozemek ke stavbě nesporně řádově klesne jeho cena, takže investici není možno považovat za ochráněnou.
3. Podle navrhovatelky je třeba návrh územního plánu odůvodnit. Z rozhodnutí o námítkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námítky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předešlé skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené. Zde v obou případech odůvodnění chybí. Výškové omezení není odůvodněno věcně, ale jen požadavkem odpůrkyně a jejím nesouhlasem s dalším opakovaným veřejným projednáním. Omezení plošného využití je odůvodněno nekonkrétním odkazem na nesouhlas orgánu ochrany ZPF s tím, že omezení odpovídá stavu dle evidovaného doloženého vynětí ze ZPF. Přitom podle závazného stanoviska krajského úřadu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 049183/2021/KUSK, byl udělen souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro navrhovatelčin záměr

výstavby výrobní haly v plném rozsahu výměry dotčeného pozemku (40 000 m²). V odůvodnění tohoto stanoviska se uvádí, že shodný souhlas k nezemědělskému využití dané lokality dal krajský úřad i v rámci pořizování územně plánovací dokumentace. Změna funkčního určení ploch a podmínek jejich využití musí být podložena závažnými důvody, opírajícími se o relevantní změnu okolností, k níž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení v něm obsažené již není aktuální a je třeba ho přehodnotit, anebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (výrazně omezuje jeho naplnění). Zde však došlo bez jakékoliv racionální a důvody podložené příčiny k omezení využitelnosti dotčeného pozemku výškou (dříve bez limitu) i plochou (dříve 80 %, nyní jen 70 %). Důvod pro regulaci výšky staveb a snížení intenzity využití plochy v lokalitě A44 neexistuje, nebo alespoň není zřejmý z odůvodnění napadeného územního plánu ani z vypořádání námitek, což je samo o sobě významnou vadou. Obvyklá výška výrobních hal v ČR přitom stanovených 9 m převyšuje – jejich světla výška je obvykle 10 m, což znamená výšku objektu nad terénem alespoň 12 m. Objekty s nižší světlou výškou jsou obtížněji využitelné, a proto se nebudují.

4. Navrhovatelka uvádí, že za platnosti předchozího územního plánu zahájila práci na umístění výrobní haly, proti které neměly správní orgány námitek, jak dokládají závazná stanoviska Městského úřadu v Černošicích a stanovisko EIA vydané krajským úřadem. Jde o stavbu standardní průmyslové haly s portálovými jeřáby. Byla-li by ale výška stavby omezena na 9 m nad terénem, byl by pozemek nevyužitelný nejen pro tuto stavbu, ale i pro jakoukoliv výrobní (nejen skladovací či montážní) halu. Formálně by tedy dotčený pozemek byl určen k výstavbě výrobního objektu, ale fakticky by na něm výrobní halu s obvyklými parametry vystavět nešlo. Omezení výšky staveb může mít smysl ve středu obce, v souvislé zástavbě nebo v sousedství jinak významného prvku. Do plochy V1 jsou zařazeny i pozemky obklopené nízkopodlažní zástavbou situované v širším centru obce. To však není případ dotčeného pozemku. V lokalitě A44 se již nachází betonárka s tubusem vysokým více než 15 m, přičemž nejbližší významnou stavbou je železniční stanice a dálnice a zamýšlená stavba výrobní haly o výšce 12 m nad terénem nebude významně bránit výhledu a narušovat krajinný ráz. Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu by neměly být diskriminační, neměly by jít proti smyslu standardního využití pozemku a měly by být odůvodněné a přezkoumatelné. To vše v tomto případě absentuje.
5. Navrhovatelka připomíná, že územní plánování má probíhat kontinuálně. Nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít úplně všechny návrhové plochy, vlastníci pozemků nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, na kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Navrhovatelce je známo, že nemá právo na schválení územního plánu v určité (jí vyhovující) podobě. Stanovení omezujících podmínek pro využití jejího pozemku však zasáhlo do jejího vlastnického práva, neboť oproti předchozímu územnímu plánu se podstatně změnilo funkční využití jejího pozemku. Navrhovatelka byla autoritativně omezena v právu užívat předmět svého vlastnictví dle dosavadního způsobu využití. Zásahy do vlastnických práv územním plánem musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Počínání

odpůrkyně však nelze hodnotit jinak než jako libovůli. Napadený územní plán v testu proporcionality neobstojí.

Vyjádření odpůrkyně

6. Odpůrkyně ve svých vyjádřeních uvedla, že návrh požaduje zamítnout jako nedůvodný, případně odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Navrhovatelka vlastní dotčený pozemek přes 30 let, a přesto na něm žádná stavba nestojí, ani nebylo započato s její realizací a u stavebního úřadu nebylo zahájeno žádné řízení o povolení záměru na dotčeném pozemku. Navrhovatelka měla dostatek času k realizaci záměru, který popisuje v návrhu. Dotčený pozemek byl do ploch V1 zařazen na základě výslovné žádosti navrhovatelky v námítkách. Podmínky prostorového uspořádání ploch V1 se přitom od návrhu pro veřejné projednání nezměnily. Navrhovatelka tak mohla svůj nesouhlas uplatnit, anebo nemusela žádat o zařazení dotčeného pozemku do ploch V1, jejichž regulace neumožňovala realizaci jejího záměru. Odpůrkyně nezpochybňuje, že správní orgány shledaly záměr navrhovatelky souladným s předchozím územním plánem. To ale nezakládá navrhovatelce právní jistotu, že její žádosti o povolení záměru bude vyhověno, zvláště změnily-li se v mezidobí podmínky přijetím napadeného územního plánu. Navrhovatelka mohla svůj záměr realizovat za účinnosti původního územního plánu. Mohla také namítat nesouhlas s podmínkami prostorového uspořádání ploch V1 řádně a včas, učinila tak ale až po lhůtě. Věcný nesouhlas s podmínkami prostorového uspořádání ploch V1 měla navrhovatelka uplatnit při veřejném projednání, ne až v soudním řízení.
7. Navrhovatelka podle odpůrkyně žádným kvalifikovaným způsobem nedokládá, jak byla napadeným územním plánem na svých právech zkrácena, natož že byla zkrácena excesivně. Nemožnost realizace záměru, s jehož realizací ještě nezapočala ani nezahájila řízení o jeho povolení, není zkrácením na právech, které by odůvodňovalo zrušení napadeného územního plánu. Návrh by proto měl být posouzen jako podaný neoprávněnou osobou a odmítnut. Excesem územního plánování je zejména zrušení zastavitelné plochy zahrnující pozemky navrhovatele či vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření na pozemcích navrhovatele. Změna podmínek prostorového uspořádání takovým excesem není. Navrhovatelka se navíc domáhá zrušení napadených regulativů celkově, nejen ve vztahu k dotčenému pozemku. Pokud by soud takovému návrhu vyhověl, bylo by jeho rozhodnutí způsobilé zkrátit na právech i vlastníky jiných pozemků zařazených do ploch V1. I proto by měl být návrh odmítnut.
8. Kromě toho je podle odpůrkyně návrh nedůvodný. Odpůrkyně i pořizovatel postupovali v souladu se zákonem a v mezích své pravomoci a působnosti. Napadený územní plán respektuje veškeré požadavky právních předpisů i dotčených orgánů a osob, jakož i nadřazenou územně plánovací dokumentaci. Dotčený pozemek byl do ploch V1 zařazen na základě námitek navrhovatelky uplatněných při veřejném projednání. V té době přitom již byly pro plochy V1 stanoveny regulativy, jejichž zrušení se navrhovatelka domáhá. Přesto proti nim nic nenamítla. Pokud s nimi nesouhlasila, nemusela o zařazení dotčeného pozemku do ploch V1 žádat, anebo mohla svůj nesouhlas vyjádřit při veřejném projednání. Navrhovatelka však námítky proti podmínkám prostorového uspořádání ploch V1 uplatnila až při opakovaném veřejném projednání. Návrh se nicméně při opakovaném veřejném projednání projednává jen v rozsahu úprav. Podmínky prostorového uspořádání ploch V1 se však od veřejného projednání nezměnily. Námítky při opakovaném veřejném projednání tedy nebyly uplatněny včas. Odpůrkyně tedy nepochybila, pokud je vypořádala tak, jak je vypořádala. Věcně a podrobněji by byla povinna vypořádat námítky uplatněné včas,

tak tomu ale nebylo. I kdyby bylo vypořádání námitek navrhovatelky uplatněných při opakovaném veřejném projednání nedostatečné, není to s ohledem na uvedené důvodem pro zrušení napadeného územního plánu. Opačný postup soudu by byl výrazem přepjatého formalismu ohrožujícího funkčnost a narušujícího územní plánování a právní jistotu občanů a bylo by možné jej hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

9. Neuplatnění včasných námitek je podle odpůrkyně samo o sobě důvodem pro zamítnutí návrhu. V takovém případě totiž může navrhovatel před soudem úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Nic takového však navrhovatelka nenamítá. Procesní pasivitu v průběhu pořizování územního plánu nemůže navrhovatelka nahradit prostřednictvím návrhu ke správnímu soudu. Vyhovění (opožděným) námitkám navrhovatelky by vyžadovalo prověření tohoto požadavku, vyjádření dotčených orgánů, další úpravu již několikrát upravovaného návrhu územního plánu a konání dalšího veřejného projednání. To by pořizování územního plánu, už tak trvající více než 11 let, prodloužilo a navýšilo s tím spojené náklady. Odpůrkyně tak byla nucena soukromý zájem navrhovatelky poměřit se zájmem veřejným (péče o všestranný rozvoj území obce a o potřeby občanů obce, s čímž souvisí i zájem odpůrkyně na co nejdřívejším vydání územního plánu) a tento veřejný zájem upřednostnit. Navrhovatelka zmatečně uvádí, že byly změněny podmínky výškového (dříve bez limitu) a plošného omezení (z 80 % na 70 %). Z toho nelze seznat, které verze územního plánu (podmínek) porovnává. Maximální výška nových staveb byla v návrhu územního plánu pro společné jednání 20 m; v návrhu pro veřejné i opakované veřejné projednání shodně 9 m. Bez limitu byla pouze v předchozím územním plánu, proti kterému ale návrh nesměruje a směřovat nemůže. Proti limitu 9 m navrhovatelka při veřejném projednání žádnou výhradu nevznesla. Intenzita využití stavebního pozemku pro plochy V1 byla ve všech fázích pořizování napadeného územního plánu stanovena na 70 %. Uvádí-li navrhovatelka 80 %, mylně používá údaj, který byl stanoven pro plochu V2, která ale není předmětem tohoto návrhu. V současnosti probíhá proces pořizování změny č. 1 napadeného územního plánu. Navrhovatelka se tak mohla pokusit dosáhnout změny regulace dotčeného pozemku touto cestou a nebylo účelné podávat návrh soudu.

Jednání

10. Na jednání dne 29. 1. 2025 účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích. **Navrhovatelka** zopakovala své výhrady. Podle ní nebyl návrh napadeného územního plánu ohledně změn regulativů platných pro dotčený pozemek odůvodněn. Kromě toho nebyly řádně vypořádány její námitky, přičemž stručně zopakovala v nich obsaženou argumentaci. Stavební zákon nekoncentroval možnost obrany s ohledem na uplatněné námitky, a proto se může nyní domáhat soudní ochrany. **Odpůrkyně** odkázala na obsah svých písemných podání. Dotčený pozemek byl do sporné plochy zařazen na základě její výslovné žádosti. Pokud s regulativy nesouhlasila, měla proti nim včas brojit námitkami.
11. Soud neprovedl k důkazu listiny, které navrhovatelka navrhla k prokázání tvrzení, že dotčený pozemek byl trvale odňat ze ZPF (závazné stanovisko krajského úřadu ze dne 21. května 2021, č. j. 049183/2021/KUSK) a že navrhovatelka za účinnosti předchozího územního plánu zahájila práci na podkladech pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby výrobní haly (závazná stanoviska Městského úřadu Černošice ze dne 7. 11. 2022, č. j. MUCE 225449/2022 OUP, a ze dne 29. 6. 2023, č. j. MUCE 110736/2023 OUP, a rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 8. 2022, č. j. 056989/2022/KUSK), neboť tyto

skutečnosti nebyly pro rozhodnutí ve věci podstatné (srov. níže uvedené úvahy soudu). Ostatní důkazní návrhy navrhovatelky soud neprováděl, neboť tyto listiny jsou součástí správního spisu, z jehož obsahu správní soud vychází, ale kterým se dokazování neprovádí.

Podstatný obsah správního spisu

12. Obec odpůrkyně měla dosud účinný územní plán z roku 2005, ve znění změn č. 1 až 6. Dotčený pozemek byl v předchozím územním plánu součástí návrhové plochy s funkčním využitím *výroba, sklady a výrobní služby, nadmístní obslužná sféra* s hlavní funkcí výroba, výrobní a opravářské služby, nevýrobní služby a navazující zpracovatelské provozovny nebo sklady. Pravidla pro uspořádání území (funkční, objemové, plošné apod.) pro tyto plochy stanovily mimo jiné, že (i) v území je nutné zřídit zatravněné nezpevněné plochy s keřovou i stromovou zelení na 20 % ploch pozemku, která bude chránit okolní území před negativními účinky činností prováděných v tomto území, esteticky oddělovat pohledově exponovaná území a že (ii) na území zároveň platí všechny limity využití území, vyplývající z obecně platných předpisů a limity stanovené v závazné části územního plánu.
13. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo na svém zasedání dne 6. 5. 2009 usnesením č. 7 o pořízení nového územního plánu. Usnesením č. 13 ze dne 12. 12. 2012 schválilo zadání nového územního plánu.
14. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 29. 7. 2016 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. **Společné jednání**, jehož konání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 29. 7. 2016, se konalo dne 7. 9. 2016.
15. V návrhu pro společné jednání byl dotčený pozemek jako součást lokality č. 43 zařazen do ploch V1 – *výrobně obslužná zóna* s hlavním využitím pro služby obyvatelstvu a výrobní služby nadmístního charakteru. Podmínky prostorového uspořádání vč. stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu ploch V1 byly tři: (i) max. výška nových staveb, pokud není limitována OP letiště, max. 20 m nad rostlý terén; (ii) intenzita využití stavebního pozemku může být maximálně 70 %; (iii) v případě výstavby objektů pro hromadné využívání zákazníky je nutné řešení přizpůsobit využití v krizových situacích a pro úkryt obyvatel.
16. Plochy V1 byly jedním ze tří typů ploch výroby a skladování. Návrh dále upravoval plochy V2 – *výrobně obslužná zóna s výškovým omezením staveb* a V4 – *zemědělská činnost*. Plochy V2 měly totožné hlavní využití jako plochy V1 a podmínky prostorového uspořádání vč. stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu se oproti plochám V1 lišily pouze v podmínce I, která pro plochy V2 zněla: „*Max. výška nových staveb je limitována OP letiště*“.
17. Krajský úřad stanoviskem (měnícím koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 27. 9. 2016, č. j. 109963/2016/KUSK) ze dne 7. 12. 2016, č. j. 180221/2016/KUSK, vyjádřil nesouhlas s vymezením rozvojových ploch v lokalitě č. 43 pro rozpor s § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, neboť nebyla prokázána nezbytnost odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro umístění výrobně obslužných zón na půdách zařazených do I. třídy ochrany. S vypuštěním lokality č. 43 na základě návrhu pořizovatele vyslovil krajský úřad souhlas poslední změnou stanoviska ze dne 7. 11. 2018, č. j. 129237/2018/KUSK.
18. Sousední obec Středokluky podala k návrhu připomínky, v nichž mimo jiné nesouhlasila s maximální povolenou výškou budov 20 m v plochách V1 (výslovně zmínila i dotčený pozemek). Odpůrkyně ve vypořádání této připomínky na str. 129 odůvodnění napadeného

územního plánu uvedla, že podmínky plošného a prostorového uspořádání byly upraveny tak, aby objemy staveb neměly v krajině negativní vliv. V plochách V1 stanovila maximální výšku objektů 9 m nad rostlý terén.

19. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 27. 1. 2020 bylo oznámeno **veřejné projednání** návrhu územního plánu konané dne 18. 3. 2020 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Odpůrkyně oznámila opatřením ze dne 16. 3. 2020 zrušení veřejného projednání s ohledem na epidemiologickou situaci. Nový termín veřejného projednání byl oznámen vyhláškou ze dne 19. 5. 2020. Konalo se dne 25. 6. 2020.
20. V návrhu pro veřejné projednání byl dotčený pozemek zařazen do funkčního využití Z1 – *zemědělská půda* s hlavním využitím k zemědělskému obhospodařování a přípustným využitím pro doprovodnou zeleň, účelové komunikace a meliorační opatření. Došlo také ke změně I. podmínky prostorového uspořádání vč. stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu ploch V1, která nově zněla: „*Max. výška nových staveb, pokud není limitována OP letiště, max. 9 m nad rostlý terén*“.
21. Regulace ploch V2 se změnila v hlavním využití, nově „*výroba, výrobní a opravářské služby, služby a sklady*“. Podmínky prostorového uspořádání vč. stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu byly upraveny a rozšířeny. Podmínka I (max. výška nových staveb je limitována OP letiště) zůstala beze změny. Intenzita využití stavebního pozemku byla stanovena na 80 % a podíl ploch zeleně na 20 % (podmínky II a III). Dále byly přidány podmínky posouzení kapacity křižovatky MUK Aviatická, realizace retenčních opatření a osázení parkovišť řadami stromů (IV – VI).
22. Navrhovatelka podala námítky ze dne 25. 6. 2020. Uvedla, že dotčený pozemek byl podle původního územního plánu určen k zástavbě pro výrobu, skladování a služby a stejně byl zařazen i v návrhu územního plánu pro společné jednání. V návrhu pro veřejné projednání však byla celá lokalita 43 ze zastavitelných ploch vypuštěna na základě stanovisek krajského úřadu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 180221/2016/KUSK, a ze dne 1. 2. 2017, č. j. 188527/2016/KUSK. Dále polemizovala s odůvodněním stanovisek, že by nebyla prokázána nezbytnost odnětí zemědělské půdy. Dále obecně zmínila zásadu kontinuity územního plánování, potřebu věcných důvodů pro změnu funkčního využití plochy a podmínky proporcionality zásahu do vlastnického práva, které podle ní návrh nesplňuje. Namítla také diskriminaci v porovnání s plochou č. 36. Uzavřela, že vyřazení lokality č. 43 včetně dotčeného pozemku z ploch k zástavbě pro výrobu je chybné. Požádala proto, aby byl dotčený pozemek spolu s celou lokalitou č. 43 zařazen zpět jako výrobně obslužná zóna V1.
23. Odpůrkyně námítkám vyhověla a dotčený pozemek zařadila do ploch V1. V odůvodnění uvedla, že dotčený pozemek se nachází ve vazbě na stávající sousední výrobně skladovací areály, v sousedství železnice a dálnice, je provedeno zasíťování inženýrskými sítěmi a výrobně obslužné plochy v obci jsou z větší části využity. Územní plán navrhuje oproti předchozímu územnímu plánu částečnou redukci těchto ploch. Předmětná plocha V1 je řešena tak, aby po realizaci silniční větve pro napojení na dálnici bylo možné obsluhu plochy zajistit odsud.
24. Po veřejném projednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 4. 5. 2022 bylo oznámeno **opakované veřejné projednání** návrhu

územního plánu konané dne 14. 6. 2022 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek.

25. V návrhu pro opakované veřejné projednání byl dotčený pozemek zařazen do ploch V1. Jejich regulace se oproti návrhu pro veřejné projednání změnila pouze v tom, že byla přidána IV. podmínka prostorového uspořádání („*Po realizaci silničních větví vedoucích na dálnici D7 bude obsluha pozemků v ploše A 44 (ozn. ve výkrese základního členění) řešena z těchto nově navrhovaných silnic. Uspořádání na pozemcích bude navrženo tak, aby přepojení plochy na nové silnice bylo možné*“). Znění návrhem napadených podmínek prostorového uspořádání ploch V1 se nezměnilo. Regulace ploch V2 se pak změnila pouze v tom, že byla odstraněna podmínka prostorového uspořádání „*Posouzení kapacity křižovatky MUK Aviatická*“ a byla přidána nová podmínka „*Na p.č. 196/18 k.ú. Kněžívka jsou povoleny činnosti související s realizací zábavního centra*“.
26. Navrhovatelka podala námitky ze dne 14. 6. 2022 proti podmínkám prostorového uspořádání stanovícím maximální výšku staveb na 9 m a intenzitu využití pozemku na 70 %. Takto omezující podmínky v původním územním plánu nebyly. Jelikož však dotčený pozemek nebyl zařazen do ploch V1, nebyla jimi navrhovatelka dosud dotčena. Odůvodnění k omezení výšky na 9 m uvádí jen tolik, že jde o požadavek obce. To není odůvodnění, ale informace o autorovi požadavku. Změna využití dotčeného pozemku je tak nepřezkoumatelná. Upozornila na zásadu kontinuity územního plánování s tím, že změna funkčního využití musí být podložena dostatečně závažnými důvody. Důvod pro omezení výšky neexistuje, nebo aspoň není patrný z odůvodnění. Výrobní objekty v praxi vyžadují výšku aspoň 12 m nad terénem. Navrhovatelka pracuje na podkladech pro územní rozhodnutí o umístění stavby výrobní haly. S omezením výšky na 9 m by však byl dotčený pozemek pro takovou stavbu nevažitelný. Omezení výšky může mít smysl poblíž centra obce, v souvislé zástavbě či v sousedství významného krajinného prvku. To ale není případ lokality „U silnice“, kde se již nachází betonárka s tubusem vysokým přes 15 m, nejbližší významnou stavbou jsou železniční stanice a dálnice a výrobní závod vysoký 12 m nebude významně bránit výhledu a narušovat ráz krajiny. Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu by neměly být diskriminační, neměly by jít proti smyslu standardního využití pozemku a měly by být přezkoumatelně odůvodněny. To vše zde absentuje. Podle navrhovatelky může jít o omyl, což ale nejde kvůli chybějícímu odůvodnění zjistit. Namítla, že stávající podmínky by znamenaly zásah do jejího vlastnického práva a shrnula podmínky proporcionality zásahu do vlastnického práva vymezené judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Upozornila, že se jedná o zahraniční investici, neboť je dceřinou společností německé společnosti BETONBAU Holding GmbH. Uzavřela, že omezení výšky na 9 m nad terénem a intenzity využití na 70 % je neodůvodněné a chybné. Požaduje zařazení dotčeného pozemku do výrobně obslužné zóny, v níž je výška staveb limitována jen ochranným pásmem letiště a intenzita využití je stanovena na 80 %.
27. Odpůrkyně námitky zamítla. V odůvodnění uvedla, že navrhovatelka je jako vlastník pozemků a staveb dotčených návrhem řešení oprávněna podat námitky. Námitky byly uplatněny ve stanovené lhůtě, s uvedením všech náležitostí podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Plocha byla v návrhu pro opakované veřejné projednání vymezena na základě námitek navrhovatelky z důvodu, že část pozemků již byla vyňata ze ZPF. Navrhovatelka výslovně žádala o zařazení do ploch V1. Výškový regulativ 9 m je pro plochy V1 stanoven po celou dobu projednávání návrhu územního plánu.

Navrhovatelka tedy žádala o zařazení dotčeného pozemku do ploch, v nichž nesouhlasí s podmínkami prostorového uspořádání. K tomuto rozporu patrně přispělo, že druhý typ ploch výroby (V2) má název *výrobně obslužná zóna s výškovým omezením staveb*. Výškový regulativ nelze měnit bez veřejného projednání. Obec z důvodů neustálého vývoje a po komplikovaném procesu projednávání potřebuje vydat nový územní plán, a proto nesouhlasí s dalším opakovaným veřejným projednáním, ve kterém by mohla být přípustná výška prověřena. Podmínka proto v územním plánu zůstává beze změny. Orgán ochrany ZPF nesouhlasil se zapracováním zastavitelné výrobně obslužné plochy na základě uplatněných námitek v plném rozsahu (tj. včetně pozemků parc. č. XB a parc. č. XC), a proto byl rozsah plochy redukován v souladu s požadavky ke společnému jednání na části ploch a pozemků, ke kterým se vztahují vydána správní rozhodnutí (v podrobnostech odpůrce odkázal na vypořádání námitek č. 1 k opakovanému veřejnému projednání). Z důvodu nesouhlasu orgánu ochrany ZPF byl rozsah plochy zmenšen na stav podle evidovaného doloženého vynětí ze ZPF.

28. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dne 18. 10. 2023 usnesením č. 6/7/2023 o vydání územního plánu opatřením obecné povahy č. 02/2023. Opatření obecné povahy bylo podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 19. 10. 2023 a sejmuta dne 5. 11. 2023. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 3. 11. 2023.
29. Z grafické části napadeného OOP, výkresu základního členění území č. 1, plyne, že dotčený pozemek a navazující pozemky parc. č. XD, parc. č. XE, parc. č. XF, parc. č. XG a parc. č. XH tvoří zastavitelnou plochu A44, na kterou ze severovýchodu navazuje pás plochy rekonstrukčních a rekultivačních zásahů R14. Podle hlavního výkresu č. 2 je dotčený pozemek a ostatní pozemky tvořící zastavitelnou plochu A44 zařazen do funkčního využití V1 – *výrobně obslužná zóna*; plocha R14 má funkční využití IP – *interakční prvek ÚSES*.
30. Textová část výroku napadeného územního plánu (podkapitola 7.3.5) stanoví pro plochy V1 hlavní využití pro služby obyvatelstvu a výrobní služby nadmístního charakteru. Podmínky prostorového uspořádání vč. stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu jsou následující: (I.) **max. výška nových staveb, pokud není limitovaná OP letiště, max. 9 m nad rostlý terén**; (II.) **intenzita využití stavebního pozemku může být maximálně 70 %**; (III.) podmínkou využití zastavitelné plochy A44 je realizace pásu stromové zeleně při společné hranici s volnou krajinou v ploše R14 v šíři min. 10 m; (IV.) v případě výstavby objektů pro hromadné využívání zákazníky je nutné řešení přizpůsobit využití v krizových situacích a pro úkryt obyvatel (V.) po realizaci silničních větví vedoucích na dálnici D7 bude obsluha pozemků v ploše A44 řešena z těchto nově navrhovaných silnic, uspořádání na pozemcích bude navrženo tak, aby přepojení plochy na nové silnice bylo možné. K nadpisu podmínek prostorového uspořádání je připojena poznámka pod čarou č. 41, podle které je podkladem pro parcelaci studie, která prověřovala podmínky prostorového uspořádání vč. stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu.
31. Intenzita využití stavebního pozemku podle kapitoly 7.2.4 textové části výroku napadeného územního plánu „*stanovuje v % z celkové plochy stavebního pozemku podíl jeho části, která může být využita k umístění stavby, podzemní stavby a pro provedení zpevnění povrchu této části stavebního pozemku způsobem, který neumožní vsakování dešťových vod (např. dlažbou nebo bezesparou povrchovou úpravou)*“. Příklad: *intenzita využití stavebního pozemku rodinného domu max. 35 % znamená, že na stavebním pozemku 1000 m² lze využít pouze 350 m² pro*

umístění stavby rodinného domu, dalších přípustných staveb dle příslušných právních předpisů, včetně staveb podzemních a pro zpevnění povrchů na tomto pozemku znemožňující usakování dešťových vod (tzn. s kompaktním nepropustným povrchem).“

32. Odůvodnění napadeného OOP (kapitola C Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, podkapitola C.4 Výroba a služby) uvádí, že „[p]o společném jednání byly vyjmuty, v souladu s vyhodnocením, plochy západně od dálnice D7“ (bod IV) a dále: „Na základě vyhodnocení pořizovatele byly do zastavitelných ploch vráceny plochy V1 mezi Kněževsi a Středokluky. Tyto plochy jsou vymezeny u budoucí krajské silnice v nové trase II/240, která bude představovat novou (a potřebnou) strukturu severně od Prahy, kde jsou velké rozvojové záměry podmíněné kvalitní dopravní infrastrukturou. Nová silnice zpřístupní plochy, navazující na stávající výrobně obslužnou zónu u železniční zastávky Středokluky.“ (bod I). V podkapitole C.7 Krajina – ochrana a obnova nezastavěného území se v bodě VII uvádí: „Environmentální opatření navrhovaná územním plánem znamenají posílení ekologické stability krajiny. Byť územní plán ve své realizaci znamená ztrátu volné krajiny, je zde přítomen pozitivní efekt relativně masivní ochranné a doprovodné zeleně. V rámci výrobně obslužné zóny musí keřová a stromová zeleň pokrývat 25 – 30 % ploch, což zdaleka není v součtu všech dotčených ploch zanedbatelné. Realizace této podmínky vnese do zájmového území nové biotopy.“
33. V kapitole J Vyhodnocení splnění požadavků zadání se v bodě VII uvádí: „Požadavky na rozvoj obce byly splněny ponecháním rozvojových ploch z platné územně plánovací dokumentace, byly však na těchto plochách zpřesněny podmínky pro využití ploch oproti platné ÚPD; byla navržena důsledná koncepce uspořádání krajiny s novými poznatky zejména doplňujících PR+R.“ V kapitole K Vyhodnocení splnění požadavků obce po společném jednání, podkapitole K.1 Požadavky obce je v bodě V. uveden požadavek „V1 nový regulativ s výškou staveb 9 m.“

Posouzení návrhu soudem

34. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Napadené OOP bylo vydáno formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného OOP byla vyvěšena dne 19. 10. 2023, tudíž napadený územní plán nabyl podle § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) účinnosti patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 3. 11. 2023.
35. Podle § 334a odst. 2 věty druhé zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“) se pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.
36. Podle § 323 odst. 1 nového stavebního zákona se činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle dosavadních právních předpisů.
37. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčeného pozemku (parc. č. XA), což soud ověřil v katastru nemovitostí (list vlastnictví č. XCH pro katastrální území X). Mezi účastníky řízení je nesporné, že dotčený pozemek je napadeným územním plánem regulován.
38. Odpůrkyně však uvádí, že návrh je třeba odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou, neboť navrhovatelka kvalifikovaně nedokládá, jak byla napadeným

územním plánem na svých právech zkrácena. Změna podmínek prostorového uspořádání není excesem územního plánování, pro který lze napadený územní plán zrušit. Odpůrkyně navrhovatelku považuje za zjevně neoprávněnou k podání návrhu také proto, že se domáhá zrušení napadených regulativů obecně, nejen ve vztahu k dotčenému pozemku.

39. Soud se s odpůrkyní neztotožnil. Při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba rozlišovat aktivní *procesní* a aktivní *věcnou* legitimaci navrhovatele. Aktivní *procesní* legitimace je podmínkou přípustnosti návrhu a je naplněna, je-li dáno plausibilní (hájitelné) tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech, zpravidla má-li navrhovatel „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Naproti tomu aktivní *věcná* legitimace je podmínkou důvodnosti (tedy úspěchu) návrhu a je dána tehdy, je-li v řízení prokázáno, že k tvrzenému zkrácení na právech navrhovatele *skutečně došlo* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).
40. Je-li územním plánem změněno funkční využití pozemku, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tohoto pozemku, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití tohoto pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38).
41. Jelikož je navrhovatelka vlastníkem dotčeného pozemku, který je napadeným územním plánem regulován, a to odlišně oproti předchozímu územnímu plánu, je zcela myslitelné, že je napadeným územním plánem dotčena na svém vlastnickém právu k tomuto pozemku. Navrhovatelka tedy je *v tomto rozsahu* aktivně procesně legitimována k podání návrhu. Důvod pro odmítnutí návrhu proto soud neshledal.
42. Soud přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 18. 10. 2023.
43. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, uvedl, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný. Soud ani účastníci nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.
44. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je nicméně podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměřování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námítka podány, pak by soudu v zásadě nezbývalo, než námitku

nepriměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).

45. Soud přezkoumal napadený územní plán jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, 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., 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 otevírat nové otázky.
46. Návrh směřuje proti regulativům ploch V1, které omezují výšku objektů na 9 m nad rostlý terén a intenzitu využití stavebního pozemku na 70 %. Navrhovatelka tvrdí, že tyto regulativy nejsou dostatečně (ve vztahu k dotčenému pozemku) odůvodněny a nepřiměřeně zasahují do jejího vlastnického práva.
47. Odpůrkyně se brání tím, že dotčený pozemek zařadila do ploch V1 na základě výslovné žádosti navrhovatelky v námitkách k veřejnému projednání. Již tehdy byly přitom pro plochy V1 stanoveny regulativy, jejichž zrušení se nyní navrhovatelka domáhá. Přesto proti nim nic nenamítala. Pokud s nimi nesouhlasila, nemusela žádat o zařazení dotčeného pozemku do ploch V1, anebo mohla svůj nesouhlas vyjádřit při veřejném projednání. Námitky proti těmto regulativům, které podala při opakovaném veřejném projednání, již byly opožděné. Při opakovaném veřejném projednání se totiž návrh projednává jen v rozsahu provedených úprav. Podmínky prostorového uspořádání ploch V1 se však nezměnily.
48. Podle § 52 odst. 2 věty první stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.
49. Podle § 52 odst. 3 věty první stavebního zákona může každý nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.
50. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. 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.
51. Při opakovaném veřejném projednání se tedy upravený návrh územního plánu projednává pouze v rozsahu provedených úprav, a proto mohou námitky dotčené osoby směřovat *pouze do provedených úprav* návrhu územního plánu. K připomínkám a námitkám, které se netýkají provedených úprav, se nepřihlíží (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53).
52. Z výše provedené rekapitulace správního spisu je zřejmé, že odpůrkyně má pravdu, že podmínky prostorového uspořádání, jejichž zrušení se navrhovatelka domáhá, byly

v totožném znění obsaženy již v návrhu pro veřejné projednání (omezení intenzity využití stavebního pozemku na 70 % bylo dokonce součástí již návrhu pro společné jednání). Odpůrkyně má také pravdu, že navrhovatelka v námitkách při veřejném projednání výslovně žádala o zařazení dotčeného pozemku „zpět“ jako plochy V1. Skutečně při tom ani náznakem nevznesla žádné výhrady k regulativům ploch V1, ani se nezmínila o tom, že připravuje výstavbu určitého záměru, o němž se zmiňuje v námitkách k opakovanému veřejnému projednání a který podrobně popisuje v návrhu. V námitkách k opakovanému veřejnému projednání pak navrhovatelka žádala, aby byl dotčený pozemek zařazen do ploch výrobně obslužné zóny, v níž je výška nových staveb limitována pouze ochranným pásmem letiště a v níž je povolena intenzita využití 80 %, což fakticky odpovídá regulativům ploch V2 tak, jak byly stanoveny rovněž již v návrhu pro veřejné projednání. Plocha V2 přitom regulativy, které navrhovatelce vadí, neobsahovala – měla 80% regulaci koeficientu zastavěnosti a neměla jiný výškový regulativ než všeobecnou limitaci ochranným pásmem letiště.

53. Na druhé straně byl dotčený pozemek v návrhu pro veřejné projednání zařazen do ploch Z1 a teprve v návrhu pro opakované veřejné projednání byl zařazen do zastavitelných ploch V1. Došlo tedy k (podstatné) změně návrhu územního plánu, která spočívala ve stanovení odlišného funkčního využití dotčeného pozemku; napadené podmínky prostorového uspořádání ploch V1 se však nezměnily.
54. Tento stav však navrhovatelce objektivně nebránil v tom, aby již v námitkách k veřejnému projednání uplatnila výhrady k regulaci ploch V1. Osoba splňující podmínky stanovené v § 52 odst. 2 stavebního zákona (tj. vlastník nemovitostí dotčených návrhem zastavitelných ploch) je totiž oprávněna podávat námitky k návrhu územního plánu jako celku, a nikoliv jen proti těm částem, které se jí přímo dotýkají. Všechny výhrady uplatněné takovou osobou jsou námitkami, včetně výhrad směřujících proti jiným částem územního plánu, než je vymezení zastavitelných ploch zahrnujících pozemky v jejím vlastnictví (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS). Navrhovatelka tedy mohla již při veřejném projednání brojit námitkami proti podmínkám prostorového uspořádání ploch V1, které napadá návrhem.
55. Podstatné přitom je, že navrhovatelka mohla v souladu s § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona odůvodněné námitky proti návrhu napadenému územního plánu uplatnit do 7 dnů ode dne veřejného projednání. To však splněno nebylo.
56. S ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci soud dospěl k závěru, že po navrhovatelce bylo možno spravedlivě požadovat, aby při přiměřené péči o svá práva uplatnila výhrady k omezení výšky staveb na 9 m a intenzity využití pozemků na 70 % již při veřejném projednání. V projednávané věci je stěžejní, že navrhovatelka v námitkách k veřejnému projednání nežádala například o pouhé přeražení pozemku mezi zastavitelné plochy, ale *výslovně* žádala, aby byl dotčený pozemek zařazen do plochy s funkčním využitím V1. Lze tedy rozumně očekávat, že navrhovatelka (nadto obchodní korporace zastoupená právním profesionálem) se před podáním námitek seznámila s celým návrhem územního plánu pro veřejné projednání, včetně regulace ploch určených pro výrobu a skladování (V1, V2 a V4), a že žádala-li výslovně o zařazení dotčeného pozemku do funkčního využití V1, činila tak s plným vědomím toho, jaká omezení pro jeho budoucí využití toto funkční využití obnáší a proti takovým omezením nemá námitek. Jinými slovy, že vznesla-li v této fázi přípravy napadeného územního plánu konkrétní požadavek na regulaci dotčeného pozemku, byla si sama dobře vědoma, co požaduje.

57. S odpůrkyní lze proto souhlasit, že považovala-li navrhovatelka napadené regulativy za nepřiměřené omezení svého vlastnického práva, které jí znemožňuje realizovat plánovanou výstavbu výrobní haly, nemusela (neměla) žádat o zařazení dotčeného pozemku do funkčního využití V1. Navíc již v době veřejného projednání obsahoval návrh územního plánu funkční využití V2, které odpovídá požadavkům navrhovatelky uplatněným posléze při opakovaném veřejném projednání a navrhovatelka tak mohla v námitkách k veřejnému projednání navrhopvat zařazení svého pozemku právě do plochy V2. I pokud by snad navrhovatelce žádná z regulací předpokládaných návrhem územního plánu pro veřejné projednání nevyhovovala, nic jí nebránilo již při veřejném projednání odpůrkyni sdělit, jaký záměr hodlá na dotčeném pozemku realizovat, že všechny varianty ploch určených pro výrobu a skladování jí v tom brání a navrhnout takové řešení, které by umožnilo stavební záměr v uvažovaných parametrech realizovat.
58. K výše uvedenému soud dodává, že jinak by bylo možno hledět na situaci, pokud by navrhovatelka výslovně žádala o zařazení do funkčního využití V1 tak, jak bylo upraveno v návrhu pro společné jednání (ačkoliv i ten však obsahoval omezení intenzity využití pozemku na 70 %), anebo pokud by ke zpřísnění podmínek prostorového uspořádání došlo až v rámci úprav návrhu po veřejném projednání. O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná. Skutečností je, že odpůrkyně po veřejném projednání regulaci dotčeného pozemku upravila přesně tak, jak navrhovatelka žádala. Z námitek k veřejnému projednání nevyplývalo, že by omezení výšky staveb na 9 m a intenzity využití pozemku na 70 % představovalo pro navrhovatelku nějaký problém. Pokud snad navrhovatelka v námitkách k veřejnému projednání chtěla požádat o zařazení dotčeného pozemku do ploch V1 „tak, jak je upravoval návrh pro společné jednání“ (navrhovatelka sama však nic takového netvrdí), nic jí nebránilo to v námitkách jednoznačně (tj. způsobem nevzbuzujícím jakoukoliv pochybnost) uvést. Ze žádosti o zařazení dotčeného pozemku „zpět“ do ploch V1 však nelze bez dalšího takový požadavek vyčíst.
59. Soud tedy uzavírá, že námitky proti omezení výšky staveb na 9 m a intenzity využití pozemku na 70 % v plochách V1, které navrhovatelka uplatnila poprvé při opakovaném veřejném projednání, jsou opožděné. K těmto námitkám se proto nepřihlíží.
60. Přestože tedy navrhovatelka nebyla v průběhu přijímání napadeného územního plánu zcela pasivní (podala včasné námitky při veřejném projednání), bez objektivních důvodů v nich neuplatnila výhrady k nyní napadeným regulativům, ač tak učinit mohla. Ve vztahu k těmto výhradám, které zároveň tvoří návrhovou argumentaci, je tak třeba návrh posuzovat tak, jako by navrhovatelka námitky neuplatnila a zůstala pasivní.
61. V této souvislosti se soud musel rovněž opětovně zabývat otázkou přípustnosti návrhu s ohledem na § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, neboť soudní řízení bylo v projednávané věci zahájeno dne 1. 11. 2024 (§ 32 s. ř. s.). Podle tohoto ustanovení je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části také nepřipustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. V posuzované věci by tedy soud musel s ohledem na výše učiněné závěry návrh jako nepřipustný odmítnout. Zdejší soud nicméně v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, dospěl k závěru, že § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je třeba vyložit „*ve prospěch zachování práva na soudní přezkum tak, že opatřením obecné povahy ve smyslu tohoto ustanovení je míněno pouze opatření obecné povahy vydané až podle tohoto zákona, a nepřipustnost návrhu je spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny v řízení*“.

o vydání opatření obecné povahy *vedeném již podle* [nového stavebního zákona]. *Tento výklad ve spojení s § 323 odst. 9 [nového stavebního zákona] znamená, že podmínka omezující přístup k soudní ochraně zakotvená v § 307 odst. 2 [nového stavebního zákona] se uplatní v případech, kdy bylo veřejné nebo opakované veřejné projednání, při němž mohly být důvody uplatněny, zahájeno za účinnosti [nového stavebního zákona], a navrhovatel si tedy měl být s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, vědom důsledků spojených s případnou pasivitou. Tomu by měl případně přizpůsobit míru pozornosti, kterou bude věnovat úřední desce a formulaci případných připomínek.*“ V projednávané věci proběhl celý proces pořizování napadeného územního plánu podle předchozí právní úpravy. S ohledem na uvedené proto soud návrh pro nepřipustnost neodmítl, přestože se opírá jen o důvody, které navrhovatelka neuplatnila v procesu pořizování napadeného územního plánu, ač tak učinit mohla.

62. Podle ustálené judikatury NSS skutečnost, že navrhovatelka bez objektivních důvodů neuplatnila své výhrady v odpovídající fázi přípravy napadeného územního plánu, ji sice nezbavuje práva podat návrh na jeho zrušení, podstatně však ovlivňuje rozsah věcného přezkumu. Soud za takové situace nemůže bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších dotčených osob, které svá práva aktivně v průběhu přípravy územního plánu prosazovaly a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by dotčené osoby v průběhu přípravy neaktivní měly výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva dotčených osob, které svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájily (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).
63. Proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek NSS č. j. 8 As 121/2015-53, a v něm citovaná rozhodnutí). Výjimkou jsou pouze situace, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jednalo se o zásah dosahující značné intenzity blížící se vyvlastnění (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). O takový případ však v projednávané věci nejde. Odpůrkyni nemohlo být zjevné, že napadené regulativy (nepřiměřeně) omezují vlastnické právo navrhovatelky již proto, že se zařazení do ploch V1 výslovně domáhala a odpůrkyně tomuto požadavku vyhověla. Kromě toho však nelze podle soudu omezení výšky staveb na 9 m a intenzity využití pozemku na 70 % považovat za srovnatelné s vyvlastněním dotčeného pozemku. Ačkoliv navrhovatelka tvrdí, že výškové omezení znemožňuje výstavbu typické výrobní haly s výškou aspoň 12 m, stále může pozemek využít pro stavbu jiného objektu. S ohledem na tyto závěry se soud nemohl v projednávané věci zabývat proporcionalitou zásahu do vlastnického práva navrhovatelky.
64. Jelikož tedy důsledky napadeného územního plánu nelze považovat za vyvlastnění či obdobné opatření, nemohla být úspěšná ani návrhová námitka týkající se ochrany a podpory zahraničních investic.
65. Při nedůvodné pasivitě navrhovatele lze podle judikatury přistoupit ke zrušení napadeného OOP pouze ze závažných důvodů spočívajících v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. rozsudky NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, či ze dne 13. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2013-29).

66. Navrhovatelka vedle nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva namítla, že napadené regulativy nejsou řádně odůvodněny.
67. Nepodání námitek (či připomínek) má vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění řešení přijatého opatřením obecné povahy. V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních důvodů pasivní, je třeba klást na odůvodnění nižší nároky. Zásadně postačí, je-li z odůvodnění alespoň v obecné rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Závažným důvodem pro zrušení opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu navrhovatele nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, může jím však být jeho naprostá absence. Jde o případ, kdy odůvodnění je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).
68. Pokud jde o omezení výšky staveb v plochách V1, vyplývá z vypořádání připomínky obce Středokluky podané ke společnému jednání, že onen „požadavek obce“ byl reakcí na protest sousední obce proti stanovení maximální výšky staveb na 20 m. Odpůrkyně poté podmínky plošného a prostorového uspořádání upravila *„tak, aby objemy staveb neměly v krajině negativní vliv“* a v ploše V1 stanovila maximální výšku objektů 9 m nad rostlý terén. Z uvedeného si lze poměrně jasně učinit alespoň obecnou představu o tom, že odpůrkyně byla vedena veřejným zájmem na ochraně krajinného rázu a právy sousední obce.
69. Soud si je vědom, že uvedené nevysvětluje, proč se odpůrkyně rozhodla právě pro výšku 9 m (a ne např. 12 m, či 15 m) ani zda je taková regulace skutečně nezbytná i ve vztahu k dotčenému pozemku. Odpovědi na tyto otázky by byla odpůrkyně povinna poskytnout, pokud by navrhovatelka své výhrady dala odpůrkyni včas na vědomí. Jelikož tak však neučinila a jelikož odůvodnění napadeného územního plánu dává aspoň obecnou představu o důvodech přijetí tohoto regulativu, neshledal soud důvod pro zrušení tohoto regulativu.
70. Pokud jde o omezení intenzity využití pozemku na 70 %, uvádí se k v kapitole C.7 *Krajina – ochrana a obnova nezastavěného území*, v bodě VII, že územní plán navrhuje environmentální opatření posilující ekologickou stabilitu krajiny. Přestože jeho realizace povede ke ztrátě volné krajiny, počítá s *„relativně masivní“* ochrannou a doprovodnou zelení, neboť v plochách *„výrobně obslužné zóny musí keřová a stromová zeleň pokrývat 25 – 30 % ploch“*, což vnese do zájmového území nové biotopy. Přestože pro plochy V1 není stanoven minimální podíl zeleně, ale jen intenzita využití stavebního pozemku, je z definice tohoto pojmu v kapitole 7.2.4 textové části výroku napadeného územního plánu jasné, že 70 % intenzity využití stavebního pozemku fakticky znamená 30% podíl zeleně (byť ne nutně stromové nebo keřové). I přes tento detail má soud za to, že omezení intenzity využití stavebního pozemku na 70 % lze obecně považovat za opatření sledující veřejný zájem na ochraně životního prostředí a ekologické stability. Také v tomto případě tedy odůvodnění napadeného územního plánu dává (nejobecnější možnou) představu o tom, jaké důvody odpůrkyni vedly ke stanovení tohoto regulativu. Ani v tomto případě proto soud neshledal závažný důvod pro jeho zrušení i přes procesní pasivitu navrhovatelky.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

71. Z uvedeného vyplývá, že soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh jako celek zamítl.

72. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyně, která byla ve věci plně úspěšná, naopak má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady, při jejichž posouzení soud vyšel z úkonů plynoucích ze soudního spisu, zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).
73. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepis vyjádření k návrhu podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), ve znění účinném do 31. 12. 2024] a jeden úkon právní služby po 4 620 Kč [účast na jednání před soudem nepřesahující dvě hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025], k čemuž je dále třeba přičíst režijní paušál jako náhradu hotových výdajů, a to dvakrát po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 a jednou ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025. Součet výše uvedených částek ve výši 11 870 Kč byl zvýšen o částku 2 492,70 Kč odpovídající náhradě za 21% DPH, neboť společnost VKS Legal advokátní kancelář, s. r. o., IČO: 05085624, prostřednictvím které vykonává zástupce odpůrkyně advokacii, je plátkyní této daně. Celkové náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 14 362,70 Kč. Tuto částku je navrhovatelka povinna zaplatit k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 29. ledna 2025

Miroslav Makajev, v. r.
předseda senátu