



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

navrhovatele:

Ing. J. B.

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Emilem Flegelem

sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10

proti

odpůrkyni:

obec Středokluky

sídlem Lidická 61, Středokluky

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 1 Územního plánu obce Středokluky vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 24/ZO/79 ze dne 18. 9. 2024,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatel 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 jen „změna územního plánu“ či „napadené OOP“), jímž došlo ke změně Územního

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

plánu obce Středokluky vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 22/ZO/60 ze dne 31. 8. 2022, který nabyl účinnosti dne 30. 9. 2022 (dále jen „územní plán z roku 2022“ nebo „původní OOP“). Navrhovatel požaduje, aby soud změnu územního plánu zrušil v části stanovující regulativy pro využití pozemku parc. č. XA v katastrálním území X (dále jen „navrhovatelův pozemek“).

Návrh, vyjádření k návrhu a replika

2. Navrhovatel *v návrhu na zrušení změny územního plánu* uvedl, že pozemek vlastní od roku 2021, kdy odpůrkyně neměla žádný územní plán. Změna územního plánu zasahuje do navrhovatelových subjektivních práv, neboť nerespektuje územní rozhodnutí o umístění stavby „*oplocení pozemku a umístění přístřešku pro chov kamerunských ovcí a umístění lodního kontejneru (technické zázemí, sklad)*“ ze dne 23. 8. 2022, č. j. 11858/22/SÚ/JŠp. To nabylo právní moci dne 15. 9. 2022, tj. před nabytím účinnosti územního plánu z roku 2022. V rámci procesu schvalování územního plánu [pozn. soudu – navrhovatel v návrhu často důsledně nerozlišuje mezi změnou územního plánu a územním plánem z roku 2022] byli odpůrkyně i pořizovatel srozuměni s navrhovatelovým záměrem a navrhovatel neměl důvod pochybovat o tom, že nebudou postupovat v rozporu s právními předpisy (pravomocné rozhodnutí je závazné i pro všechny správní orgány). Přistoupil tak k realizaci svého záměru a vybudoval technické zázemí, přístřešek a oplocení pro chov ovcí. Pozemky pod technickým zázemím a přístřeškem byly vyňaty ze zemědělského půdního fondu a bylo jim přiděleno samostatné parcelní číslo (st. XB a st. XC). Tyto změny byly promítnuty i do údajů evidovaných v katastru nemovitostí. Pozemek lze napojit na inženýrské sítě i na veřejnou komunikaci. V oplocení je umístěna brána umožňující vstup a příjezd na pozemek, která byla součástí projektu a byla stavebním úřadem povolena. Na pozemku je umístěna trafostanice. Navrhovatel i provozovnu pro chov ovcí zaregistroval u Českomoravské společnosti chovatelů, a.s. Navrhovatel tedy již učinil řadu kroků k realizaci svého záměru a vynaložil značné finanční náklady. Podle územního plánu se však na navrhovatelově pozemku má nacházet lokální biokoridor a veřejně prospěšné opatření [pozn. soudu – to navrhovatel blíže nerozvádí], „*což z hlediska rozsahu logicky nenavazuje na sousední pozemek parc. č. XD, kde je veřejně prospěšné opatření vyznačeno pouze v jeho části.*“ To vylučuje, aby navrhovatel na svém pozemku zrealizoval svůj záměr – plánovaný chov ovcí kamerunských.
3. Změna využití pozemků je neodůvodněná, přísná a překračuje svojí podrobností § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Proti změně územního plánu navrhovatel uplatnil námitky, v nichž poukazoval mj. na rozpor mezi účelem využití pozemku podle územního rozhodnutí na jedné straně a podle územního plánu na druhé straně, avšak odpůrkyně tyto námitky vypořádala ryze formálně. Záměr odpůrkyně, podle něhož má být na navrhovatelově pozemku biokoridor, je neodůvodněný. Je v rozporu s tím, že je oplocen. Ačkoli se změna územního plánu má týkat jen tzv. standardizace územního plánu, nemění to nic na tom, že i toto opatření obecné povahy je v rozporu s územním rozhodnutím. Nadto, změna územního plánu umisťuje na navrhovatelův pozemek cestu. To je další svévolný zásah do navrhovatelova vlastnického práva. Cesta má být umístěna na obecních pozemcích, nikoli na pozemku soukromé osoby. Navrhovatel též požadoval (tak, jak mu připisem ze dne 11. 12. 2023 doporučil Krajský úřad Středočeského kraje), aby odpůrkyně přistoupila ke změně územního plánu a narovнала faktický stav způsobu využití pozemku s obsahem územního plánu – zařadila pozemek do zastavěného území s plochou využití pro bydlení venkovského typu. Změnou by nedošlo k tomu, že by bylo bráněno migraci živočichů. Navrhovatelovým námitkám však nebylo Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

vyhověno a opět byly vypořádány jen nepřezkoumatelným způsobem. Není vůbec zřejmé, proč právě ve vztahu k navrhovatelově pozemku má dojít k tak zásadní změně ve funkčním a účelovém využití plochy, v čem převažuje veřejný zájem na zahrnutí navrhovatelova pozemku do zvolené plochy nad zájmem navrhovatele na dosavadním, resp. zamýšleným způsobem využití jeho pozemků, jaké konkrétní hodnoty vedly k dané změně funkčního využití pozemku, v čem spočívá nalezená rovnováha mezi urbanistickými, ekologickými a ekonomickými požadavky odpůrce. Z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu plyne, že v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se odpůrce řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Navrhovatel namítal, že odůvodnění změny územního plánu a odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelových námitkách postrádá způsobitelné rozhodovací důvody, v čemž navrhovatel spatřoval nezákonnost.

4. Podle navrhovatele odpůrkyně porušila zásadu proporcionality. I v tomto ohledu navrhovatel poukazoval na to, že využití jeho pozemku podle územního plánu je odlišné od způsobu využití pozemku podle územního rozhodnutí. Podle něho jsou na pozemku umístěny i zemědělské stavby. Zvolené řešení je v rozporu se zásadou kontinuity územního plánování, nesystémové, nekoncepční a nelogické. Nejsou respektovány zákonem stanovené podmínky a omezení – požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob. Zájmy vlastníků nejsou vyváženy. Ve vztahu k navrhovateli jde o řešení zjevně nepřiměřené, excesivní, šikanózní, diskriminační a neodůvodněně zasahující do jeho základních práv. Odůvodnění územního plánu neobsahuje žádné konkrétní vyhodnocení a porovnání vhodnosti toho, proč je na navrhovatelově pozemku lokální biokoridor.
5. Územní plán z roku 2022 a jeho změna je v rozporu s § 18 a § 19 stavebního zákona. Podle § 18 odst. 3 stavebního zákona mají orgány územního plánování postupovat tak, aby koordinovaly veřejné a soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovaly ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Tomu změna územního plánu ve vztahu k navrhovatelově pozemku nedostála. K žádné koordinaci s předchozím územním plánem nedošlo, o což se odpůrkyně ani nepokusila. Navrhovatel odkázal též na § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona s tím, že úkolem územního plánování je stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území. To nebylo dodrženo. Pokud územní plán neobsahuje dostatečné odůvodnění jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona), byl porušen zákon v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Územní plán je dále v rozporu s § 19 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého je úkolem územního plánování zjišťovat a posuzovat stav území a prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy a rizika. Navrhovatel má v této souvislosti za to, že územní plán zcela ignoruje veřejný zájem na chovatelském využití území. Pozemek navrhovatele se nachází v místě, kde jsou z jedné strany pozemky využité pro potřeby koupaliště (relaxaci) a z druhé strany pro zemědělskou

prvovýrobu (pole). Podle navrhovatele existuje veřejný zájem na účelném uspořádání území a jeho ekologickém využití v souladu s dlouhodobou urbanistickou koncepcí a již investovanými prostředky do přípravy navrhovatelova projektu. Na protilehlé straně přilehlé komunikace se nachází pozemek využitý pro potřeby kynologického cvičiště. To je podobný způsob využití pozemku jako má v plánu navrhovatel. Odpůrkyně zcela opomenula, že napojení lokality na stávající technickou infrastrukturu je bezproblémové. Existuje veřejný zájem na zachování existující koncepce řešeného území.

6. Odpůrkyně *ve vyjádření k návrhu* uvedla, že jediným důvodem pořízení změny územního plánu bylo provedení tzv. standardizace – převedení stávajícího územního plánu do nového datového modelu Ministerstva pro místní rozvoj pro tvorbu územních plánů, nikoli stanovení nových či odlišných regulativů území. Nezměnilo se ani funkční využití navrhovatelova pozemku. Ten byl územním plánem zařazen do plochy NP (plocha přírodní), přičemž změna územního plánu jej zařazuje do plochy NU (plochy přírodní všeobecné). Tyto plochy mají totožný převažující účel využití, přípustné využití, podmíněné přípustní využití, nepřípustné využití i podmínky prostorového uspořádání.
7. Odpůrkyně též nerozporuje, že navrhovatelův pozemek byl již územním plánem z roku 2022 omezen ve svém využití vymezením prvků územního systému ekologické stability, to však zcela odpovídá tomu, jak byl tento prvek stanoven již v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Z toho důvodu na navrhovatelově pozemku územní plán z roku 2022 stanovil veřejně prospěšné opatření územního systému ekologické stability (lokální biocentrum) – ÚL 22. Změna územního plánu na tomto nic nemění, protože navrhovatelův pozemek zařazuje do plochy VU.22 jako veřejně prospěšné opatření pro ochranu a rozvoj přírodního dědictví (regionální biokoridor), což je opět požadavek Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (nově jako prvek s kódem RK6009). Změna územního plánu jen přebírá požadavky Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Zařazení navrhovatelova pozemku do plochy veřejně prospěšných opatření s možností vyvlastnění bylo odvozeno od vymezení v nadřazené územně plánovací dokumentaci a bylo beze zbytku převzato též z územního plánu z roku 2022. Navrhovatelův pozemek byl zařazen do plochy, u níž se umožňuje vyvlastnění již podle územního plánu z roku 2022. Do navrhovatelových práv může být zasaženo až v navazujícím správním řízení, k čemuž odpůrkyně doposud nepřistoupila a v dohledné době tak ani neplánuje.
8. Navrhovatelova argumentace směřuje proti územnímu plánu z roku 2022. Ten byl však řádně vydán a již uplynula lhůta, v rámci níž proti němu lze podat návrh na jeho zrušení. Proti němu se navrhovatel nijak nebránil. To však nelze napravit tak, že napadne změnu územního plánu, při níž však nedošlo k žádné věcné změně územního plánu z roku 2022. Navrhovatelovy námitky proti změně územního plánu byly řádně vypořádány. Pořizovatel uvedl, že navrhovatelův pozemek je součástí regionálního biokoridoru, je součástí významného krajinného prvku a je součástí záplavového území a součástí Evropsky významné lokality Zákolanský potok. Nemůže být součástí zastavitelného území, neboť to odporuje § 58 stavebního zákona. Navrhovatelův pozemek je podle odpůrkyně i zcela nevhodný k tomu, aby byl zařazen do plochy pro venkovské bydlení, jak navrhovatel požadoval. Na odůvodnění opatření obecné povahy nelze klást stejné nároky jako na odůvodnění rozhodnutí. Nelze totiž požadovat, aby se pořizovatel zvlášť vyjadřoval k regulaci každého pozemku. Nedošlo ani k žádné změně ve funkčním využití území, nebylo tedy namístě cokoli odůvodňovat. Změna územního plánu musela respektovat nadřazenou územně plánovací dokumentaci (Zásady územního rozvoje Středočeského kraje)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

a schválený obsah změny směřující pouze a výhradně k formální změně územního plánu do standardizované podoby vyžádané změnou stavebního zákona. Správní rozhodnutí má nižší právní váhu než nadřazené územně plánovací dokumentace vydaná krajem. Zákon neukládá, aby do územních plánů byla přejata všechna územní rozhodnutí. Ačkoli se tak většinou děje, území rozhodnutí není limitem v území. Pokud jde o cestu na navrhovatelově pozemku, odpůrkyně uvedla, že plocha dopravní na západní straně navrhovatelova pozemku bylo součástí již územního plánu z roku 2022 a byla jen převzata do jeho změny jako plocha DS (doprava silniční).

9. V *replíce* navrhovatel připomenul, že odpůrkyně byla účastníkem řízení, v němž bylo vydáno územní rozhodnutí. I přesto je při vydávání územního plánu z roku 2022 a jeho změny nerespektovala. Změna územního plánu se netýkala jen standardizace, ale i umístění cesty přes navrhovatelův pozemek. Podobně tak v územním plánu nebyla zobrazena na jiném [pozn. soudu – blíže neupřesněném] pozemku jiná stavba. Odůvodnění změny územního plánu a vypořádání navrhovatelových námitek nesplňuje zákonné požadavky. Navrhovatelovým námitkám mělo být vyhověno, neboť navrhovatelovy pozemky parc. č. st. XE a XF jsou zastavěny a oploceny. Ve vypořádání námitek nebylo reagováno na navrhovatelův požadavek na změnu územního plánu (zařazení navrhovatelova pozemku do plochy pro venkovské bydlení umožňující navrhovateli zbudovat další zařízení nutné k chovu ovcí). Odpůrkyně vědomě ignorovala územní rozhodnutí. V navrhovatelově případě odpůrkyně porušila zásadu ochrany dobré víry a vzájemné součinnosti orgánů veřejné správy. Závěrem navrhovatel vyjádřil obavu, zda *„nerespektováním pravomocného územního rozhodnutí nemohlo dojít k maření dotací, event. zda čerpání dotací nemá vliv na nevyhovění námitkám, resp. změně územního plánu. Dále vyvstávají otázky, zda odpůrce jako příjemce v žádosti o čerpání dotace, jakož i v průběhu jejího čerpání, poskytl poskytovateli dotace úplné informace za účelem získání veřejných prostředků event. prostředků z EU. V opačném případě by se mohlo jednat o porušení rozpočtové kázně s případnými následky odebrání či zkrácení dotace.“*

Splnění procesních podmínek

10. 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.
11. (Změna) územního plánu 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 změnu územního plánu schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 18. 9. 2024. Napadené OOP bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 7. 10. 2024. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadené OOP nabylo účinnosti dne 22. 10. 2024. O existenci napadeného OOP tak není sporu, změna územního plánu je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
12. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas, neboť byl podán dne 19. 3. 2025, tj. v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti změny územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).
13. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

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, nikoli 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).

14. 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 vedoucímu 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).
15. Z navrhovatelova návrhu na zrušení napadeného OOP soud dovozuje, že změna územního plánu mu neumožňuje na jeho pozemku dokončit veškerá zařízení nutná k realizaci jeho záměru chovat ovce kamerunské. Byť z navrhovatelova návrhu není vždy zcela zřejmé, zda nemožnost realizovat tento záměr spojuje s existencí územního plánu z roku 2022, anebo až jeho změny (k tomu podrobněji v bodech 22, 26 až 42), jedná se pro účely jeho aktivní procesní legitimace o dostatečné plausibilní tvrzení. Nicméně to, zda byl navrhovatel zkrácen na svých právech změnou územního plánu či již samotným územním plánem z roku 2022, bude mít pochopitelně vliv na důvodnost navrhovatelova návrhu. To je však již otázka, jak soud výše uvedl, věcného posouzení návrhu.
16. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel vymezil, jakou část napadeného OOP požaduje zrušit, a obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
17. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

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 ve svém nedávném usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS (*Pumelice*), vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud, tím méně účastníci nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem (soud při přezkumu opatření obecné povahy je vázán rozsahem a důvody návrhu). 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. Soud tedy nebude tento rozsudek strukturovat pomocí algoritmu.

18. 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. 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.).
19. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem nevyslovili nesouhlas (§ 51 odst. 1 věta druhá 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 soudem

20. Soud v první řadě konstatuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy musí podle § 101b odst. 2 s. ř. s. obsahovat návrhové body. Navrhovatel tedy 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 (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).
21. Soud je též nucen navrhovatele upozornit na to, 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 žalobcovy advokáta.*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Tento závěr považuje soud za aplikovatelný i pro návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
22. Navrhovatelův návrh na zrušení změny územního plánu je sice poměrně rozsáhlý, ale zároveň i značně nepřehledný. Navrhovatel v něm rozsáhle cituje judikaturu, ale svoji argumentaci často jen nesouvisle opakuje, aniž by jím uplatněné výhrady s nyní projednávanou věcí konkrétně věcně souvisely či že by poukazoval na konkrétní relevantní okolnosti. Jak však soud výše připomenul, nezákonnost, již se navrhovatel dovolává, musí

věcně souviset s tím, co navrhovatele zkracuje na jeho právech. Navrhovatel, jak soud také výše naznačil, ani v návrhu na zrušení změny územního plánu důsledně nerozlišuje mezi územním plánem z roku 2022 a jeho změnou – napadeným OOP. To je přitom pro navrhovatelův úspěch zcela klíčové. Nemůže být totiž ve věci věcně úspěšný, pokud neprokáže, že jej právě *napadené* OOP zkracuje na jeho subjektivních právech.

23. Judikatura NSS totiž dovodila, že subjektivní práva vlastníka pozemku nejsou dotčena, jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy obec napadenou regulaci přebrala z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS). Za dotčení na právech také nelze považovat situaci, kdy nové funkční využití pozemku zavedené změnou územního plánu nic nemění na jeho dosavadním funkčním využití (srov. usnesení NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010-48) či na jeho stávajícím faktickém užívání (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, a ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31). Případným zrušením změny územně plánovací dokumentace by totiž byla aktivována její původní, avšak obdobná podoba. V právním postavení navrhovatele by tak nedošlo k žádné změně. Nejedná se o případy vydání zcela nového opatření obecné povahy, kdy odpůrce začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů zasahoval nově, neboť vše bylo 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 č. j. 6 As 141/2019-64, body 19 až 21 a tam uvedený přehled předchozí judikatury).
24. Podle odpůrkyně změna územního plánu nepřinesla žádnou věcnou změnu. V kapitole k) komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty odůvodnění změny územního plánu uvádí, že řeší jen převedení územního plánu z roku 2022 do *jednotného standardu územně plánovací dokumentace* podle vyhlášky č. 418/2022 Sb., kterou se mění zejména vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti a vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Jedná se tak pouze o změnu formálního charakteru, kdy nedochází k úpravám rozsahu ploch změn. Pokud jde o změny textové části, hlavní změnou je změna názvu a barev některých ploch s rozdílným způsobem využití, aby byl v souladu s platnou metodikou. Pokud jde o grafickou část, i v tomto případě změny vyplývají z požadavků na grafické znázornění prvků podle vyhlášky č. 418/2022 Sb., kterou se mění zejména vyhláška č. 500/2006 Sb. a vyhláška č. 501/2006 Sb.
25. Též podle soudu převedení územního plánu do jednotného standardu je především záležitostí *formální*. Při převodu územního plánu do jednotného standardu nedochází zpravidla k věcné změně stanovené regulace (např. stanovených podmínek přípustného využití, prostorového uspořádání apod.), tj. nedochází ke změně obsahové. Jinými slovy řečeno, převedení územního plánu do jednotného standardu se týká především formální stránky územně plánovací dokumentace, nikoli stránky materiální (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 4. 2025, č. j. 65 A 2/2025-104). Nedochází k věcným změnám regulativů územního plánu.
26. Z návrhu na zrušení změny územního plánu plyne, že navrhovatele na jeho subjektivních právech zkracuje (i) stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, do něhož byl jeho pozemek zařazen, a (ii) skutečnost, že se na jeho pozemku nachází navrhovatelem neupřesněné „veřejně prospěšné opatření a lokální biokoridor“. U žádné z nich navrhovatel konkrétně nevysvětlil, z jakého důvodu mu tyto části změny územního Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

plánu neumožňují realizovat jeho záměr. Zatímco v případě stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití je toto omezení na první pohled zřejmé, v případě „veřejně prospěšného opatření a lokálního biokoridoru“ tomu již tak není. I to oslabuje navrhovatelovu šanci na úspěch, neboť jak soud již uvedl, nemůže za navrhovatele jeho argumentaci domýšlet. I přesto soud přistoupil k posuzování toho, zda změnou územního plánu nedošlo k věcné změně územního plánu z roku 2022, která by byla způsobila zkrátit navrhovatele v jeho subjektivních právech.

27. Změna územního plánu navrhovatelův pozemek zařazuje do plochy *NU – přírodní všeobecné*, jak je zřejmé z koordinačního a hlavního výkresu grafické části změny územního plánu. Výroková část stanovuje pro tyto plochy následující regulativy:

NU – PŘÍRODNÍ VŠEOBECNÉ

(1) převažující účel využití

(1.1) plochy pro zajištění podmínek pro ochranu přírody a krajiny, pozemky v ostatních zvláště chráněných územích, pozemky evropsky významných lokalit, pozemky biocenter)

(2) přípustné využití

(2.1) přírodě blízké porosty (remízky, křoviny, mokřady, litorální porosty, meze apod.),

(2.2) trvalé travní porosty

(2.3) drobné pozemky určené k plnění funkcí lesa

(2.4) střední a vysoká zeleň mimo-lesního charakteru

(2.5) vodní plochy a koryta vodních toků bez rozlišení převažujícího způsobu využití

(2.6) dopravní a technická infrastruktura související s rozšířením a rekonstrukcí dálnice D7

(3) podmíněně přípustné využití

(3.1) nové stavby technické infrastruktury, i podzemní, budou moci být umístovány pouze v případech, kdy prokazatelně není možné jiné technické řešení

(4) nepřípustné využití

(4.1) všechny ostatní činnosti neslučitelné s výše uvedeným

(5) podmínky prostorového uspořádání

(5.1) jen přízemní nebo podzemní stavby technické nebo dopravní infrastruktury

(6) další podmínky rozhodování o změnách v území

(6.1) v místech překryvu s prvky ÚSES musí být dodrženy navíc podmínky stanovené pro prvky ÚSES

28. Z koordinačního a hlavního výkresu grafické části územního plánu z roku 2022 je patrné, že navrhovatelův pozemek byl zařazen do plochy *NP – plocha přírodní*. Ten obsahuje totožné regulativy jako plocha *NU* podle změny územního plánu. Jediný rozdíl spočívá v tom, že změna územního plánu navíc obsahuje též bod 2.6 („*dopravní a technická infrastruktura související s rozšířením a rekonstrukcí dálnice D7*“). To je však skutečnost, která se s ohledem na polohu navrhovatelova pozemku a dálnice D7 navrhovatelových práv zjevně dotknout nemůže. Navíc, rozšiřuje podmínky pro využití pozemků nacházejících se na této ploše, a proto naopak zužuje omezení těchto pozemků v přípustné výstavbě.
29. V tomto ohledu tudíž změna územního plánu navrhovatele nijak nezkracuje na jeho právech.
30. Podle změny územního plánu se na navrhovatelově pozemku nachází *veřejně prospěšné opatření pro založení prvků územního systému ekologické stability s možností vyvlastnění – VU.22*, jak je zřejmé z výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací grafické části změny územního plánu. V kapitole g) vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit a v podkapitole g3) ochrana a rozvoj přírodního dědictví výroková část změny konstatuje, že pro zlepšení kvality Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

přírodních hodnot na území obce, je stanoveno vybudování nových koridorů a biocenter ÚSES na lokální úrovni a zásahy do stávajících prvků ÚSES. Žádné další regulativy, jež by navrhovatele omezovaly, ze změny územního plánu neplynou.

31. Oproti tomu výkres obecně prospěšných staveb a opatření územního plánu z roku 2022 navrhovatelův pozemek zařazuje do plochy veřejně prospěšné opatření (ÚSES) – ÚL 22, přičemž výrok územního plánu z roku 2022 toto opatření taktéž zařazuje do kapitoly g) vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit a podkapitoly g3) ochrana a rozvoj přírodního dědictví. I v tomto případě výroková část změny shodně konstatuje, že pro zlepšení kvality přírodních hodnot na území obce, je stanoveno vybudování nových koridorů a biocenter ÚSES na lokální úrovni a zásahy do stávajících prvků ÚSES. To se přitom oproti změně územního plánu nijak neliší. Je naprosto totožné.
32. Ani v tomto případě změna územního plánu nic nezměnila.
33. Podle změny územního plánu se na navrhovatelově pozemku dále nachází *regionální biokoridor stav – RBK.6009*, jak je zřejmé z koordinačního a hlavního výkresu grafické části změny územního plánu. Těmi se zabývá kapitola e) koncepce uspořádání krajiny včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability. Podle podkapitoly e)2.2 je *pro funkční využití ploch biokoridorů*:

e)2.2 Pro funkční využití ploch biokoridorů je:

e)2.2.1 přípustné:

- (1) současné využití
- (2) využití zajišťující vysoké zastoupení druhů organismů odpovídajících trvalým stanovištním podmínkám při běžném extenzivním zemědělském nebo lesnickém hospodaření (trvalé travní porosty, extenzivní sady, lesy apod.);
- (3) Revitalizace vodních toků je žádoucí.
- (4) Cílovým stavem prvků ÚSES jsou přirozená společenstva, což v daném území jsou převážně lesní porosty – černýšová dubohabřina (*Melampyro nemorosi-Carpinetum*) a mochnová doubrava (*Potentillo albae – Quercetum*).

e)2.2.2 podmíněné:

- (1) pouze ve výjimečných případech nezbytně nutné liniové stavby dopravní a technické infrastruktury křížící biokoridor, pokud možno kolmo, vodohospodářské zařízení, ČOV atd.; umístěny mohou být jen při co nejmenším zásahu a narušení funkčnosti biokoridoru;

e)2.2.3 nepřípustné:

- (1) změny funkčního využití, které by snižovaly současný stupeň ekologické stability daného území zařazeného do ÚSES (změny druhu pozemku s vyšším stupněm ekologické stability na druh s nižším stupněm ekologické stability, např. z louky na ornou půdu), které jsou v rozporu s funkcí biokoridoru;
- (2) jakékoliv změny funkčního využití, které by znemožnily či ohrozily územní ochranu a založení chybějících částí biokoridorů, rušivé činnosti jako je umísťování staveb, odvodňování pozemků, oplocování, nevhodné úpravy toků snižující stupeň ekologické stability (napřimování, zatrubňování apod.), intenzifikace obhospodařování, odlesňování, těžba nerostných surovin apod., mimo činností podmíněných.

34. Podle územního plánu z roku 2022 se na navrhovatelově pozemku nacházel *LBC 2 – lokální biocentrum*. Těmi se taktéž zabývá kapitola e) koncepce uspořádání krajiny včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability, avšak jiná podkapitola e)2.1, jež *pro funkční využití ploch biocenter* stanovuje:

e)2.1 Pro funkční využití ploch biocenter je:

e)2.1.1 přípustné:

- (1) současné využití;
- (2) využití zajišťující přirozenou druhovou skladbu bioty odpovídajícími trvalým stanovištním podmínkám
- (3) Cílovým stavem prvků ÚSES jsou přirozená společenstva, což v daném území jsou převážně lesní porosty – černýšová dubohabřina (*Melampyro nemorosi-Carpinetum*) a mochnová doubrava (*Potentillo albae-Quercetum*).

e)2.1.2 podmíněné:

- (1) pouze ve výjimečných případech nezbytně nutné liniové stavby dopravní a technické infrastruktury, vodohospodářské zařízení, ČOV atd.; umístěny mohou být jen při co nejmenším zásahu a narušení funkčnosti biocentra;

e)2.1.3 nepřípustné:

- (1) změny funkčního využití, které by snižovaly současný stupeň ekologické stability daného území zařazeného do ÚSES (změna druhu pozemku s vyšším stupněm ekologické stability na druh s nižším stupněm ekologické stability, např. z louky na ornou půdu), které jsou v rozporu s funkcí těchto ploch v ÚSES;
- (2) jakékoliv změny funkčního využití, které by znemožnily či ohrozily funkčnost biocenter nebo územní ochranu ploch navrhovaných k začlenění do nich;
- (3) rušivé činnosti jako je umísťování staveb, odvodňování pozemků, oplocování nevhodné úpravy toků snižující stupeň ekologické stability (napřimování, zatrubňování apod.), intenzifikace obhospodařování, odlesňování, těžba nerostných surovin apod., mimo činnosti podmíněné;

35. V tomto případě tedy došlo ke změně, neboť na navrhovatelově pozemku již není biocentrum, jak stanovuje územní plán z roku 2022, ale biokoridor (viz změna územního plánu). Ačkoli není funkční využití ploch biocenter a biokoridorů totožné, má soud za to, že zkrácení na navrhovatelových právech je třeba posuzovat v souvislosti s jím deklarovaným záměrem. Navrhovatel na svém pozemku za účelem chovu ovčí kamerunských v souladu s územním rozhodnutím zbudoval technické zázemí, přístřešek a oplocení, což má v úmyslu dále rozšiřovat – zbudováním potřebné infrastruktury (nepromrzající salaše, elektrické přípojky a přístupu k čerstvé vodě). To však neumožňuje jak funkční využití ploch biocenter, tak ani funkční využití ploch biokoridorů. V obou případech se jedná o prvky územního systému ekologické stability plnící vzájemně související účel, jak plyne i z právní úpravy.
36. Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, územní systém ekologické stability krajiny „je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.“ Skladebními prvky územního systému ekologické stability jsou biocentra, biokoridory a interakční prvky. Základní pravidla pro vymezení územního systému ekologické stability stanoví § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.
37. Podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 395/1992 Sb. platí, že „biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.“
38. Biokoridory územního systému ekologické stability se závazně vymezují v rámci územního plánování. V zásadách územního rozvoje se vymezují koridory nadmístního významu (§ 35 odst. 1 stavebního zákona), které jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Koridory nadmístního významu jsou následně v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesněny (typicky zúženy) v územním plánu (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Stavební zákon v části Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

první, hlavě III obsahoval ustanovení o politice územního rozvoje (díl 2) a o územně plánovacích dokumentacích (díl 3), jež představují mj. zásady územního rozvoje (oddíl 2) a územní plán (oddíl 3). Uvedené instituty jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby. Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS). Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Stejně tak je územní plán závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona). Ze zákona je tak patrná jasná hierarchie mezi těmito dokumentacemi, které závazně stanovují funkční využití konkrétních ploch, přičemž správní orgány jsou těmito podmínkami vázány.

39. Vymezení regionálního biokoridoru RBK.6009 bylo převzato ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, resp. jejich aktualizace, jakožto nadřazené územně plánovací dokumentace vymezující nadregionální biokoridor Dolanský Háj – Kalingrův mlýn RK 6009, která byla pro pořizování a vydání změny územního plánu závazná (srov. § 36 odst. 5 a § 43 odst. 3 stavebního zákona). Nejedná se tedy o regulaci zavedenou změnou územního plánu. Jak je výše vysvětleno, pořizovatel sice musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací, avšak odpůrkyně byla vázána vymezením koridoru a mohla jeho polohu pouze zpřesnit. U regulace přebírané ze zásad územního rozvoje přitom platí, že podle § 52 odst. 4 stavebního zákona se ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje nebo při vydání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem, nepřihlíží. Navrhovatel ve svých námitkách nijak nebrojil proti tomu, že regulace daných ploch nemá odraz v nadřazené územně plánovací dokumentaci, pouze s existencí biokoridoru na svém pozemku nesouhlasil. Pak ovšem byly (jsou) jeho námitky nedůvodné.
40. Navrhovatel též tvrdil, že na jeho pozemku změna územního plánu nově „umísťuje cestu“.
41. S tím se soud neztotožňuje, neboť „cestu“ na severní i západní straně navrhovatelova pozemku vymezuje již územní plán z roku 2022, jak je zřejmé např. z koordinačního a hlavního výkresu grafické části územního plánu z roku 2022; byť to nemusí být na první pohled zřejmé, protože grafická část územního plánu z roku 2022 je v tomto ohledu pro zobrazování více funkčních prvků na jednom místě poněkud nepřehledná (o to spíše je namístě kvitovat to, že změnou územního plánu dochází k jejímu zpřehlednění). Ani v tomto ohledu tudíž změna územního plánu nepřináší nic nového.
42. A i kdyby snad ano, cesta na navrhovatelově pozemku je změnou územního plánu stanovena jako stabilizovaná plocha. Hlavním cílem a smyslem územního plánování jsou návrhy budoucích změn funkčního využití ploch. Stávající stav, jenž má zůstat beze změn (tzv. stabilizované plochy), zachycuje sice územní plán také, ale činí tak zejména proto, aby byly plánované změny zasazeny do kontextu celého řešeného sídla a aby bylo zřejmé, na co Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

navazují a z čeho vycházejí. Ačkoli i stabilizované plochy mohou adresáty právních norem zkrátit na subjektivních právech, navrhovatel v tomto případě nezpochybňuje, že by se na jeho pozemku cesta nenacházela. Naopak, v replice explicitně připouští, že cesta se v území tak, jak je zobrazena v grafické části změny územního plánu (bod 3 – „jde o cestu od brány k rybníku“), nachází. Pak ovšem v rámci návrhových bodů ani nepoukazuje na žádný důvod nezákonnosti tohoto vymezení; nenamítá, že tomu tak ve skutečnosti není. I z tohoto důvodu je tato námitka nedůvodná.

43. Z těchto důvodů má soud za prokázané, že navrhovatel mohl být zkrácen na svých subjektivních právech územním plánem z roku 2022, nikoli jeho změnou. Uplynutí lhůt pro přezkoumání územního plánu z roku 2022 nelze překlenout napadením změny územního plánu, která ve vztahu k navrhovatelově pozemku nepřináší žádné relevantní věcné změny. Na právním postavení navrhovatele se přijetím a následnou účinností změny územního plánu nic nezměnilo. Soudu proto nezbyvá než konstatovat, že navrhovatel se cítí být dotčen nikoli napadeným OOP tak, jak předpokládá právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., ale tím, že nebylo vydáno opatření obecné povahy konkrétního obsahu podle jeho představ. Takto tvrzené zkrácení na právech však nemohla způsobit samotná změna územního plánu, ale skutečnost, že napadené OOP nebylo vydáno v navrhovatelem žádané podobě (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137). Judikatura správních soudů však setrvale zastává stanovisko, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). Navrhovatel sice byl oprávněn podat návrh na pořízení změny územního plánu podle § 46 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona, o němž rozhoduje podle § 46 odst. 3 stavebního zákona zastupitelstvo obce. Žádný subjekt však již nemá právní nárok na kladné rozhodnutí. Jeho návrh na změnu územního plánu je fakticky spíše podnětem (srov. Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015; a Vávrová, E., a kol.: *Stavební zákon. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, 2021; dále srov. Fialová, E.: *Komentář k § 44*. In: Macháčková, J., a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Nakladatelství C. H. Beck, 2018). Z právních předpisů ani z judikatury nevyplývá veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu o určitém obsahu, tedy aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38 a tam uváděnou judikaturu).
44. Z toho zároveň plyne, že odůvodnění změny územního plánu i odůvodnění vypořádání navrhovatelových námitek je dostačující. Pořizovatel a odpůrkyně navrhovateli vysvětlili, že k žádné věcné změně nedochází a jeho „podnět“ na změnu územního plánu nelze vyhovět, neboť „[j]edná se dle KN o trvale travní porost na III. třídě ochrany ZPF, je vymezeno jako plocha přírodní všeobecná, je součástí regionálního biokoridoru RBK.6009, je součástí významného krajinného prvku a je součástí záplavového území a součástí EVL Zákolanský potok. Vymezení jako součásti zastavěného území navíc odporuje ust. § 58 stavebního zákona, kdy součástí zastavěného území mají být pouze pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zabradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy²²) nebo do lesních pozemků²²), a dále pozemky vně intravilánu, a to ad a) zastavěné stavební pozemky, ad b) stavební proluky, ad c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, ad d) ostatní veřejná prostranství, ad e) další pozemky, které jsou

obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví, což tento pozemek ani v jednom případě nesplňuje.“ I v tomto případě navrhovatelovy výtky nesměřovaly ani tak proti změně územního planu, ale proti územnímu plánu z roku 2022. V něm bylo namístě odůvodnit např. naplnění podmínek § 18 a 19 stavebního zákona, nikoli však v odůvodnění změny územního plánu, jak nyní namítal navrhovatel.

45. To souvisí i s ostatními navrhovatelovými námitkami. S předmětem změny územního plánu se míjí i námitky porušení zásady proporcionality, kontinuity, minimalizace zásahů apod. Nehledě na to, že tyto námitky nelze považovat za řádně uplatněný návrhový bod. Navrhovatel 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 (viz bod 20 tohoto rozsudku). Navrhovatel se však v případě těchto námitek omezil vlastně jen na jejich výčet a obsáhlou citaci judikatury, aniž by poukázal, z jakého důvodu má být na nyní posuzovaný případ – změnu územního plánu – přiléhavá. To pro navrhovatelův úspěch, resp. jeho námitek, není dostačující.
46. Soud závěrem dodává, že změna územního plánu i územní plán z roku 2022 samy o sobě nic nemění na tom, že navrhovatel disponuje územním rozhodnutím. Z celé řady rozsudků NSS 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 vymezit 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 rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, bod 33, a tam citovanou judikaturu). Soud opakuje, že ani případné zrušení změny územního plánu v rozsahu umístění stavby by navrhovateli nebylo nijak ku prospěchu, neboť by v tomto rozsahu nadále platil územní plán z roku 2022 před přijetím napadené změny, který územní rozhodnutí též nezohlednil. Na navrhovatelově právní postavení by se nic nezměnilo.

Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na výše uvedené soud navrhovatelův návrh výrokem I. tohoto rozsudku zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
48. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II. tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, a nemá proto nárok na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně byla ve věci úspěšná, ale ze správního spisu neplyne, že by jí vznikly náklady převyšující běžnou administrativní činnost a ostatně náklady ani sama nepožadovala.

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.

Praha 29. května 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu