



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl z předsedy Josefa Straky, soudkyně Johany Jandusové a soudce Karla Ulíka ve věci

navrhovatele: **J. S.**

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Michaellem Vamberou
sídlem K Drkolnovu 646, 261 01 Příbram

proti

odpůrci:

Město Roztoky

sídlem nám. 5. května 2, 252 63 Roztoky

zastoupený advokátem Mgr. Filipem Smějou
sídlem Varšavská 38, 120 00 Praha 2

za účasti:

O. K.

bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Regulační plán Solníky, schválený usnesením odpůrce č. UZ-47-5/24 ze dne 29. 5. 2024,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Regulační plán Solníky, schválené usnesením odpůrce č. UZ-47-5/24 ze dne 29. 5. 2024, se ruší v části jeho textového a grafického vymezení

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

v rozsahu zahrnujícím pozemky parc. č. XA a XB v katastrálním území X, a to s účinností od právní moci tohoto rozsudku.

- II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.
- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradu nákladů řízení částku 30 540,44 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Micheala Vambéry, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

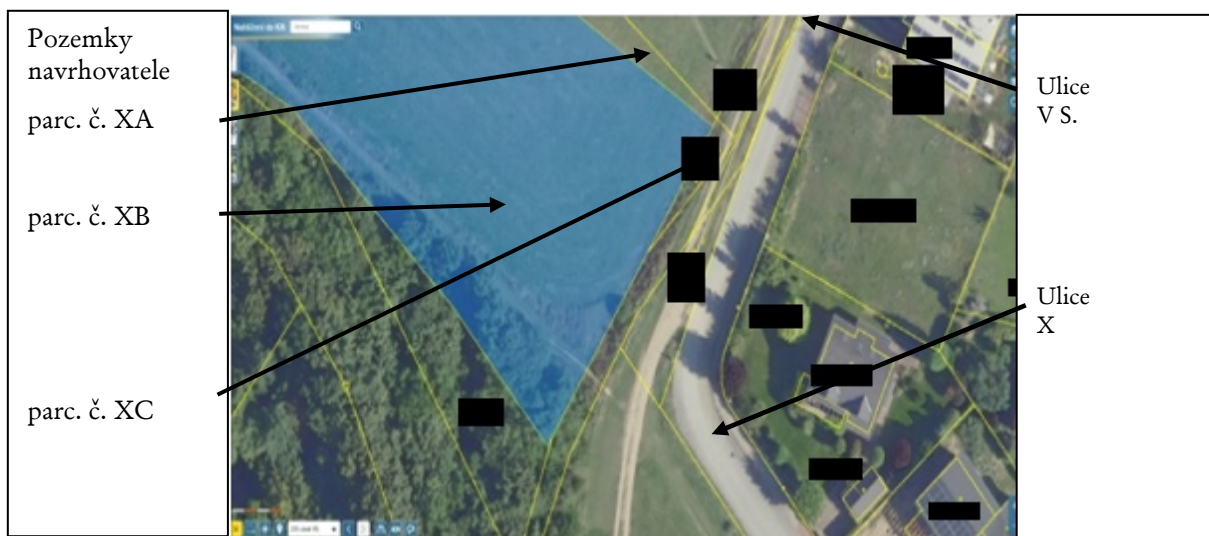
Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá přezkumem části regulačního plánu vymezujícího trasu pozemní komunikace v lokalitě dosud nedokončené zástavby.

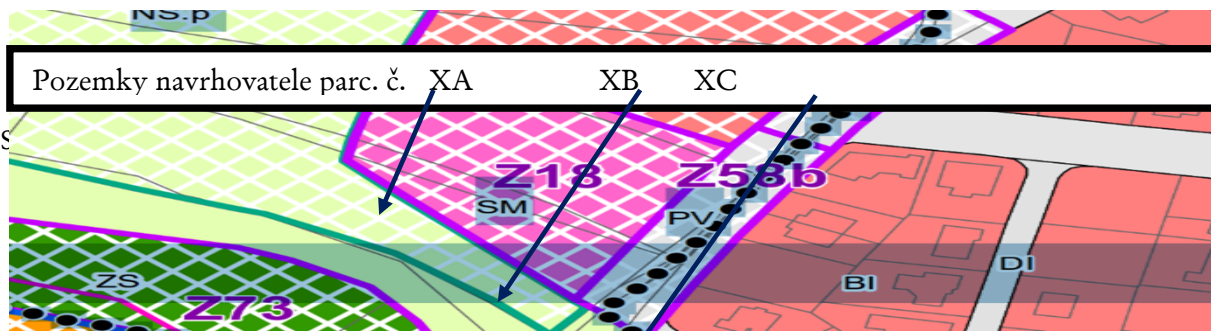
Situace v území

2. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X (dále souhrnně „pozemky navrhovatele“) v místní části S. Pozemky navrhovatele jsou situovány v dosud nezastavěném území volné krajiny, která je od stávající zástavby fyzicky oddělena trasou pozemní komunikace tvořené ulicí X napojující se na severněji situovanou ulici V S. Pro



lepší přehlednost soud předkládá náhled z katastrální mapy:

3. Podle územního plánu odpůrce ve znění změny č. 1 (jež nabyla účinnosti 10. 12. 2022) byly pozemky navrhovatele v rámci měněné plochy K03 vymezeny následovně: V případě pozemků parc. č. XA a XB byla jejich severozápadní část podrobena regulativu plochy NS.p – plochy smíšené nezastavěného území - přírodní, jejich jihozápadní část regulativu plochy SM – smíšené obytné městské, a jihozápadní cíp regulativu plochy PV- veřejná prostranství

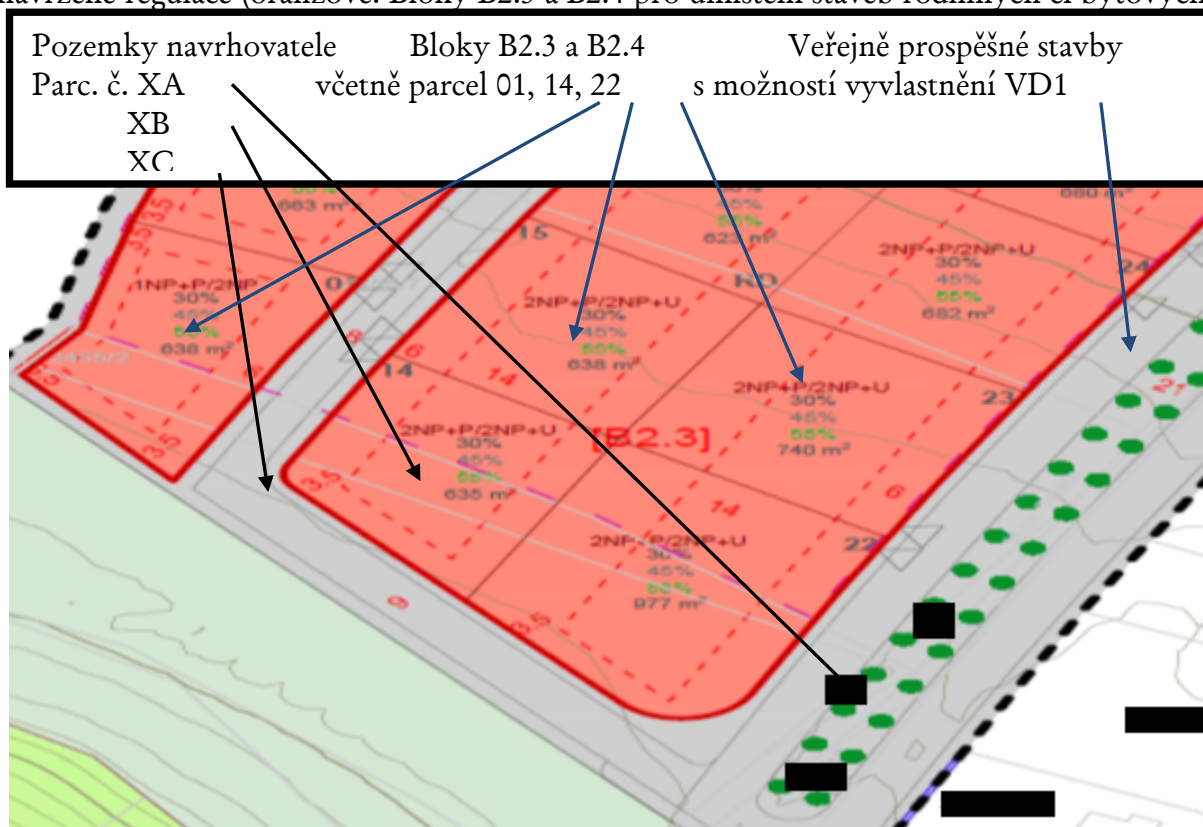


všeobecná. Pozemek parc. č. XC byl jako celek podroben regulativu plochy PV. Pro lepší přehlednost soud předkládá náhled z grafické části územního plánu v jeho úplném znění po změně č. 1:

4. Podle územního plánu ve znění změny č. 1 bylo území zahrnující pozemky navrhovatele současně vymezeno jako území podmíněné vydáním regulačního plánu.

Pořizování regulačního plánu

5. Proces pořizování regulačního plánu byl zahájen již v roce 2015, nicméně v podobě způsobilé k projednání byl návrh regulačního plánu vztahující se k lokalitě S. připraven až v průběhu roku 2023. Tou dobou již paralelně probíhal proces pořizování změny č. 2 územního plánu.
6. Návrh regulačního plánu předpokládal mj. dotvořit dosud nedokončenou zástavbu pásu rodinných domů na severozápadním okraji zahrnující ulice V S., N. V. a X s přechodem do volné krajiny. V území situovaném severozápadně od zmiňovaných ulic bylo navrženo vymezení bloků B2.1., B2.2., B2.3. a B2.4. a v rámci nich umístění staveb nových rodinných či bytových domů, k nimž byly stanoveny již konkrétní požadavky na plošné i podlažní rozměry, a současně byly navrženy i nové parcely pro tyto domy. Tři z těchto parcel označených jako 01, 14 a 22 (vymezené v rámci bloků B2.3 a B2.4) měly zčásti přesahovat na pozemky navrhovatele, konkrétně na severovýchodní okraj pozemků parc. č. XA a XB. Současně bylo pro tutéž lokalitu navrženo vymezení *veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění (VD1)* za účelem prodloužení místní komunikace ve stávajících ulicích a jejich propojení, a to včetně uložení související technické infrastruktury, které zcela nebo zčásti zasahují na pozemky navrhovatele. Jejich trasy lze nejlépe vidět na výňatku z grafické části navržené regulace (oranžově: Bloky B2.3 a B2.4 pro umístění staveb rodinných či bytových



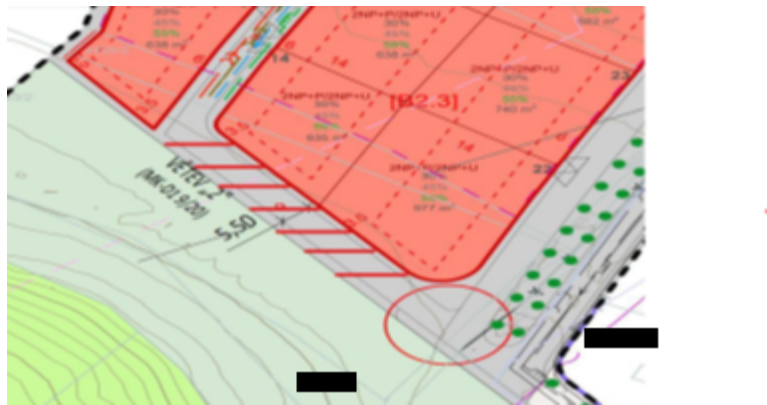
Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

domů, přerušovanou čarou parcely pro tyto stavby, šedě veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění):

7. Dne 10. 10. 2023 proběhlo jeho veřejné projednání návrhu regulačního plánu v podobě obsahující i návrh shora specifikované regulace.

Námítky navrhovatele

8. Proti návrhu regulačního plánu uplatnil navrhovatel dne 13. 10. 2023 námítky.
9. Namítal, že navrhovaná trasa místní komunikace (jež v zásadě kopíruje trasu veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění – pozn. soudu) bude významnou částí zasahovat na jeho pozemky, zejména pozemek parc. č. XA a znemožní jeho efektivní využití. Z tohoto důvodu navrhl upravit regulační plán tak, aby se část budoucí komunikace přesunula severovýchodně, takže by navazovala na ulici Č., čímž by se vytvořila standardní křižovatka ve tvaru kříže. Přístup k budoucím novým parcelám by byl řešen slepou obousměrnou pozemní komunikací, případné obratiště by bylo řešeno na pozemcích parc. č. XB a XC ve vlastnictví odpůrce. Místní komunikace by tedy mělo být umístěna tak, aby její délka směrem k pozemkům navrhovatele nepřesahovala 50 metrů. Přístup k budoucím parcelám by byl řešen prostřednictvím rozšíření komunikace vedoucí směrem severozápadně-jihovýchodním. Naproti tomu ve zbývající části by mohla být trasa místní komunikace zrušena. Část, kterou navrhovatel požadoval zrušit, vyznačil ve svých námitkách takto:



10. K podpoře tohoto řešení navrhovatel argumentoval, že odpůrce by měl prioritně využívat své vlastní pozemky a respektovat zájmy soukromých vlastníků, kteří budou v oblasti bydlet. V případě přijetí návrhu navrhl i možnost směny části pozemků pod ulicí X za část pozemku parc. č. XD pro logičtější uspořádání budoucí komunikace.

Schválení regulačního plánu a rozhodnutí o námitkách

11. Zastupitelstvo odpůrce usnesením č. UZ-47-5/24 ze dne 29. 5. 2024 regulační plán schválilo v navržené podobě a veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 20. 6. 2024 oznámilo jeho vydání (dále jen „napadený regulační plán“).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

12. Součástí napadeného regulačního plánu je i rozhodnutí o námitkách navrhovatele, jimž odpůrce nevyhověl.
13. Odpůrce v odůvodnění připustil, že rozšíření území řešeného regulačním plánem dále na západ není možné bez další změny územního plánu, v této souvislosti připomněl dříve podávané podněty navrhovatele ke změně územního plánu včetně odmítnutí těchto podnětů. Připustil, že navržená komunikace budoucí ulice V S. prochází přes navrhovatelův pozemek parc. č. XA a současně zabírá značnou část nově vymezených parcel označených 01, 14 a 22, z nichž zhruba polovina bude ve vlastnictví navrhovatele a druhá polovina bude ve vlastnictví odpůrce. Odpůrce nicméně nesouhlasí s tím, že v takovém případě je výstavba na těchto pozemcích v podstatě vyloučena. Není důvod, proč by se za předpokladu dobré vůle obou subjektů nemohli dohodnout na vzájemném odprodeji částí pozemků, což ale není předmětem regulačního plánu a je až věcí až následného řešení. Obdobně i provedení samotné komunikace lze řešit dohodou obou subjektů, např. vzájemným předprodaním částí pozemků nutných k realizaci komunikace nebo společnou investicí, což opět není předmětem řešení regulačního plánu. Odpůrce sice připustil, že bez souhlasu navrhovatele nebude možné výstavbu pozemních komunikací uskutečnit, zároveň však připomněl, že pro takový případ je tu i možnost vyvlastnění, byť zdůraznil zájem na dosažení dohody.
14. K navrhovatelem navržené alternativě spočívající v přesunutí navržené komunikace severovýchodně a navázání na ulici Č. odpůrce uvedl, že takové řešení by představovalo jen odsunutí problému na jiný pozemek k tíži jiného vlastníka. Současně by se narušila stanovená urbanistická koncepce předvídaná v územní studii S. ze srpna 2020. Navíc navrhovatelem požadované řešení přístupu k budoucím parcelám prostřednictvím rozšíření komunikace je v regulačním plánu již obsaženo, neboť komunikace bude zachována v původně navrženém šířkovém uspořádání, a dle požadavku projektanta i pořizovatele musí komunikace třetí třídy navazovat až na západním okraji celé lokality na již vybudovanou komunikaci na pozemku parc. č. XB. K podpoře tohoto závěru odpůrce vložil do odůvodnění následující grafické znázornění komunikační situace (fialově vyznačeny trasy stávajících ulic tvořených tělesem místních komunikací):



Dle názoru odpůrce by vyhovění požadavku navrhovatele na zrušení jím označené části popřelo napojení na shora znázorněný komunikační skelet. Současně by se tím popřela dopravní koncepce navržená územní studií S. i návrhem napadeného regulačního plánu.

15. K návrhu na směnu pozemků odpůrce konstatoval, že toto je věcí jednání mezi ním a navrhovatelem a nelze to řešit prostřednictvím regulačního plánu. Dle odpůrce je věcí obou stran, zda je společný zájem zainvestovat a následně zhodnotit navržené stavební pozemky dle napadeného regulačního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Další vývoj

16. Po vydání napadeného regulačního plánu byl dokončen paralelně probíhající proces vydání změny č. 2 územního plánu, která nabyla účinnosti dne 27. 3. 2025. Pozemky navrhovatele byly vymezeny shodně jako v původním územím plánu dle změny č. 1.

II. Obsah podání účastníků

17. Proti napadenému regulačnímu plánu nyní navrhovatel brojí postupem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

Shrnutí návrhových bodů

18. Navrhovatel má za to, že napadený regulační plán fakticky znemožní v dotčené lokalitě budoucí výstavbu. Poukazuje na grafickou podobu napadeného regulačního plánu, z něhož je patrná snaha o symetričnost a estetiku při pohledu shora, a proto je obslužná komunikace pro vzdálenější bloky vedena přes pozemek navrhovatele parc. č. XA a zabírá tak její značnou část. Z nově vymezených parcel 01, 14 a 22 bude polovina ve vlastnictví navrhovatele a druhá ve vlastnictví odpůrce. Tím bude logicky vyloučena výstavba na těchto budoucích parcelách, neboť nutnou podmínkou bude dohoda obou subjektů. Bez souhlasu navrhovatele či jakéhokoliv vlastníka pozemků tedy nebude možné výstavbu navrhované komunikace uskutečnit, a to ani v důležitější ulici V S., v takovém případě by byla výstavba v dané oblasti zcela zablokována. V této souvislosti navrhovatel upozorňuje, že navrhovaná komunikace se má zčásti nacházet na pozemku parc. č. XB ve vlastnictví společnosti EKOSPOL a. s. (dále „Ekospol“), která by s budoucí výstavbou rovněž musela souhlasit, ale přitom je s odpůrcem dlouhodobě ve sporu, jak je patrné například z řízení ve věci vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 46 A 81/2015. Ekospol může blokovat výstavbu i za předpokladu, že by měla být ponechána pouze stávající úzká ulice, neboť vlastníci pozemků vlevo od pozemku parc. č. XB se na své pozemky dostanou jen přes úzký pás tohoto pozemku, k čemuž nemusí být poskytnut souhlas. Ekospol navíc v lokalitě vlastní více tržně bezcenných pozemků, zpravidla jde pouze o „odřezky“ pozemků určených k výstavbě či podél plánované komunikace, proto může žádat extrémně vysokou cenu za jejich převod. K tomu poukazuje na rozhovor s radním odpůrcem Ondřejem Hadravou v časopise Odraz ze dne 21. 11. 2023, v němž se radní mj. vyjadřoval k tomu, jaké důsledky pro město plynou z toho, že velkou část pozemků vlastní Ekospol (článek současně navrhuje k důkazu). Ač odpůrce o tomto problému ví, přesto vydal napadený regulační plán, který je však pro dotčené subjekty v podstatě nerealizovatelný a fakticky má účinky stavební uzávěry.
19. Navrhovatel dále nesouhlasí s argumentací odpůrce o možnosti dohody vlastníků o vzájemném odprodeji či směně pozemků. Představa, že se všichni vlastníci dohodnou na nějaké směně či společné investici, je utopická. Většina budoucích stavebních parcel vymezených napadeným regulačním plánem je přitom umístěna minimálně na dvou pozemcích různých vlastníků. Výjimkou jsou pouze čtyři stavební parcely na pozemku parc. č. XA ve vlastnictví soukromých osob a šest stavebních parcel na pozemcích parc. č. XB a XC ve vlastnictví odpůrce, což mimo jiné znamená, že nejlepší podmínky pro výstavbu má sám odpůrce, který si ze své mocenské pozice regulační plán sám nakreslil a vydal. V případě všech ostatních parcel umístěných na pozemcích vícero vlastníků je budoucí výstavba fakticky podmíněna dohodou všech těchto vlastníků o směně pozemků a jejich parcelaci, aniž by to bylo výslovně uvedeno v textu napadeného regulačního plánu. Taková podmínka

je dle navrhovatele neproporcionální. Jde o podobnou situaci, jakou řešil rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 31. 7. 2019, č. j. 8 As 234/2017-60. Obava ohledně nerealizovatelnosti budoucí dohody vlastníků je v daném případě navíc zesílena přítomností společnosti Ekospol, jež v dotčené lokalitě – na rozdíl od ostatních vlastníků – vlastní pouze pozemek, který není k výstavbě rodinných domů určen a jeho cena je oproti ostatním pozemkům zanedbatelná, ale přesto bez součinnosti s Ekospol nebude nikdo z vlastníků moci stavět, což zvyšuje možný „vydírací“ potenciál. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 105/2021-57.

20. Navrhovatel rovněž nesouhlasí s argumentací odpůrce o možnosti vyvlastnit jeho pozemky v případě nedosažení dohody. Poukazuje přitom na závěry rozsudku NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, a v něm zdůrazňovanou nutnost upřednostnit jiné řešení než omezení či zbavení vlastnického práva, je-li to možné. Dle navrhovatele zde přitom existuje variantní řešení, proto má za to, že vyvlastnění nelze provést.
21. Navrhovatel dále považuje za nezákonné vymezení ploch veřejně prospěšné stavby, neboť v napadeném regulačním plánu jsou vymezeny v podstatně větším rozsahu než v územním plánu, který je mu nadřazen. V územním plánu je totiž plocha veřejně prospěšné stavby vymezena pouze v rozsahu ulice V S. pod kódem V10, zatímco v napadeném regulačním plánu jsou jako plochy veřejně prospěšné stavby vymezeny i další obslužné komunikace. K porovnání navrhovatel předkládá náhled na příslušné grafické části obou dokumentací. Rovněž připomíná, že dotčené pozemky nabyly na základě smlouvy ze dne 11. 2. 2022 s právními účinky vkladu ke dni 14. 2. 2022, tedy v dobré víře, že případné vyvlastnění se může týkat pouze části pod plánovanou výstavbou ulice V S.
22. Navrhovatel polemizuje též s argumentací odpůrce ohledně nutnosti nenarušit urbanistickou koncepci. Dle názoru navrhovatele tato urbanistická koncepce vypadá hezky pouze „na papíře“, ale ve skutečnosti je nerealizovatelná. Navrhovatel připouští, že smyslem jakékoliv územně plánovací dokumentace je zabránit zcela živelné výstavbě, avšak v případě napadeného regulačního plánu však politická reprezentace dosáhla toho, že zcela zastaví a znemožní výstavbu. V této souvislosti opět poukazuje na již zmiňovaný rozhovor s radním Hadravou, v němž zaznělo, že město nechce, aby se do něj stěhovali další obyvatelé. Rovněž poukazuje na své neúspěšné podněty ke zpracování nového územního plánu.
23. Z uvedených důvodů navrhuje zrušit napadený regulační plán v rozsahu vymezení bloků B2.1, B2.2, B2.3 a B2.4.

Vyjádření odpůrce

24. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí.
25. V úvodu vyjádření popisuje stav v lokalitě S. a zdůrazňuje zájem na zachování urbanistické koncepce, která vychází z Územní studie S., pořízené mezi lety 2017 a 2020 z důvodu prověření optimálního způsobu využití území. Z této urbanistické koncepce vychází i dopravní řešení, v případě bloků B2.3 a B2.4 a komunikace podél jihozápadní hranice bloku B2.3. se jedná o urbanistickou kompozici navazující na principy představené v územním plánu. Nejedná se tedy o žádný exces rozvoje města. Poloha komunikace podél jihozápadní hranice bloku B2.3. je zjevně akceptovatelná i pro navrhovatele, neboť z návrhu napadeného regulačního plánu vycházel i ve svém podnětu ke změně územního plánu ze dne 18. 12. 2023.
26. Odpůrce souhlasí s tvrzením navrhovatele, že z nově vymezených parcel s označením 01, 14 a 22 zůstává polovina ve vlastnictví navrhovatele a druhá ve vlastnictví odpůrce. Uvedené Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

však zároveň ukazuje na neochotu navrhovatele participovat s odpůrcem na řešení rozvoje dané lokality, což je velká škoda pro obě strany, neboť bez spolupráce soukromého a veřejného sektoru nelze realizovat stavební záměry. Odpůrce rovněž nerozporuje, že část plánované komunikace má být umístěna i na pozemcích navrhovatele, a že realizace budoucí zástavby bude vyžadovat spolupráci všech vlastníků v řešeném území. Taková spolupráce však je možná. Důkazem toho je uplatnění námitek většiny osob proti návrhu regulačního plánu, které vycházely z identické urbanistické studie, jejíž zpracování dohodu většiny vlastníků vyžadovalo. Odpůrce si je sice vědom, že bez dohody většiny vlastníků pozemků může být realizace zástavby problematická, to však nezávisí na urbanistickém řešení napadeného regulačního plánu.

27. Odpůrce též připustil spory se společností Ekospol a její neakceptovatelné požadavky, o nichž nelze spekulovat, jak se vyvinou. Odpůrce nicméně považuje za evidentní, že případné blokování zástavby v lokalitě S. není důsledkem samotného vydání napadeného regulačního plánu, ale důsledkem předimenzovaných investičních záměrů jednotlivých vlastníků pozemků v rozporu se základní koncepcí rozvoje města danou platným územním plánem. Sám odpůrce by rovněž uvítal zahájení výstavby dle napadeného regulačního plánu, což je však s ohledem na nereálné požadavky Ekospolu zatím nemožné. V tomto je však situace odpůrce stejná jako u jiných dotčených vlastníků.
28. Odpůrce si plně stojí za způsobem, jímž vypořádal námítky navrhovatele, a shrnuje podstatné části odůvodnění. Argumentaci navrhovatele, že dohoda vlastníků na společné investici či směně je utopická, je pouze spekulací navrhovatele. Pokud by každá navrhovaná silnice měla být projektována tak, aby nezasahovala do práv desítek, stovek až tisícovek vlastníků, nemohla by v žádné územně plánovací dokumentaci být vymezena jediná liniová stavba dopravní nebo technické infrastruktury. Smyslem regulačního plánu není řešit neschopnost vlastníků domluvit se. Autor regulačního plánu, ať už zodpovědný projektant, pořizovatel či zastupitelstvo nejsou mediátorem sporů mezi znesvářenými vlastníky. I společnost Ekospol má přitom práva jako kterýkoliv vlastník, který nemůže být krácen nad rámec toho, co připouští zákon. Navrhovatelem zmiňovaný „vydírací potenciál“ rozhodně není nic, co by používal některý z tvůrců napadeného regulačního plánu, ani co by při jeho tvorbě bylo nějak zohledňováno.
29. Odpůrce rovněž připouští, že v případě stavby veřejně prospěšné infrastruktury je možné vyvlastnění, opět však zdůraznil upřednostnění dohody s vlastníky pozemků. Možnost omezení vlastnického práva k pozemkům za účelem rozhodování o způsobu jejich využívání je přitom podstatou územního plánování. V této souvislosti odpůrce shrnuje podmínky pro vyvlastnění ve smyslu judikatury a Listiny, přičemž uvádí, že o případném vyvlastnění rozhodne příslušný správní orgán ve vyvlastňovacím řízení, jehož výsledek nelze předvídat. K vyvlastnění však nemusí vůbec dojít, pokud u vlastníků dotčených pozemků převládne racionální úvaha své pozemky společně zhodnotit, k čemuž napadený regulační plán otevírá prostor. Odpůrce považuje za mylné tvrzení navrhovatele, že by regulační plán nemohl vymezit jiné prospěšné stavby než jemu nadřazený územní plán, k tomu porovnává znění § 43 a § 61 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „stavení zákon 2006“). Dle odpůrce je navíc napadený regulační plán v souladu s územním plánem.
30. K otázce dobré víry odpůrce uvádí, že v době, kdy navrhovatel nabýval své pozemky, již byla schválena Územní studie S., která byla nepominutelným podkladem pro pořízení

napadeného regulačního plánu. Tato územní studie navíc sloužila i navrhovateli jako podklad pro zpracování jeho podnětu k pořízení změny územního plánu. Odpůrce se proto domnívá, že navrhovatel byl informován o úplných podmínkách využití plochy zahrnující mj. i požadavek na zajištění propojení pro pěší a cyklisty mezi ulicí X a dosavadní volnou krajinou.

31. Odpůrce dále zdůrazňuje, že za věcný obsah regulačního plánu odpovídá projektant, k čemuž cituje úpravu stavebního zákona 2006 a zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Z toho odpůrce dovozuje odpovědnost Ing. arch. K. B., Ing. arch. L. G., Ing. arch. I. G. a Ing. arch. R. B., kteří jsou autorizovanými osobami a kteří zpracovali podkladovou dokumentaci a nezávisle odpovídají za její kvalitu. S ohledem na odbornost těchto autorizovaných osob nelze akceptovat tvrzení navrhovatele, že by si sám odpůrce ze své pozice vydal a nakreslil napadený regulační plán, nebo že urbanistická koncepce vypadá hezky pouze „na papíře“. Zpochybňování ze strany navrhovatele coby osoby v daném oboru naprosto neautorizované považuje odpůrce na projev hraničící s neúctou. Naopak byla-li urbanistická koncepce vyhotovena uvedenými autorizovanými osobami a opakovaně projednávána, je na ní jednoznačná odborná shoda. Proto ji nelze odmítnout jen proto, že „se vlastníci nemohou mezi sebou dohodnout“, tím by se popřel smysl územního plánování a jednalo by se o návrat do devadesátých let tzv. restitučního urbanismu.
32. Pokud jde o navrhovatelem zmiňovaný rozhovor radního Hadraby, pak ten nelze vnímat jako žádný závazný pokyn vůči pořizovateli či projektantovi. Výše zmiňované autorizované osoby o rozhovoru dozvěděly až po návrhu na zrušení napadeného regulačního plánu, takže zpracovatelé podkladové dokumentace jím nemohli být nijak ovlivněni.
33. V závěru vyjádření odpůrce konstatuje, že podáním návrhu k soudu vnímá jako opak snahy o případnou dohodu a konstruktivní spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem. Vyřešení problému ke spokojenosti všech by bylo možné jen změnou č. 3 územního plánu, k němuž dal sice navrhovatel podnět, ale zároveň v něm požadoval rozšíření zastavitelného území. Tím však pomíjel fakt, že se snaží zhodnotit své pozemky na úkor ochrany zemědělského půdního fondu a volné krajiny obecně. Žádný právní předpis nedává vlastníku pozemku právo na jeho zhodnocení prostřednictvím převedení do zastavitelných ploch pro bydlení v lukrativní destinaci aglomeračního zázemí Prahy.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

34. Soud vyzval k uplatnění práv osob zúčastněných na řízení osoby, které v lokalitě S. vlastní nemovitost.
35. Tohoto práva využil pouze pan O. K. z titulu spoluvlastníka pozemku parc. č. XA v k. ú. X. Namítá, že napadeným regulačním plánem byla narušena celistvost tohoto pozemku, neboť jeho třetina byla zakreslena jako veřejná komunikace. Takové rozdělení svého pozemku však považuje za nepřijatelné, neboť dojde k jeho faktickému zmenšení z plochy 812 m² na 635 m². Připomíná, že dne 16. 10. 2023 uplatnil námitku proti návrhu napadeného regulačního plánu, která však byla zamítnuta. V důsledku zásahu do svých vlastnických práv proto žádá o zrušení napadeného regulačního plánu a vydání nového, který bude respektovat soukromé vlastnictví v dané lokalitě.
36. Navrhovatelem označená společnost EKOSPOL a. s., ač soudem rovněž obeslána, práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnila.
Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

III. Průběh jednání

37. Navrhovatel při ústním jednání shrnul hlavní body své návrhové argumentace. Poukázal na celkovou situaci v území a snahu o předložení vlastních řešení, který však nebylo nikdy vyhověno.
38. Odpůrce při ústním jednání rovněž shrnul hlavní body své oponentní argumentace. Pripustil, že rozsah veřejných staveb určených k vyvlastnění v napadeném regulačním plánu se ne zcela překrývá s plochami veřejně prospěšných staveb v územním plánu, zároveň však shledal, že jde o vymezení trasy místní komunikace v podrobnosti odpovídající právě požadavkům regulačního plánu, ostatně ani prováděcí vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na vymezování území, nepředpokládá vymezení tras místních komunikací přímo v územním plánu. Zvolené řešení shledal vůči omezení práv vlastníků za přiměřené, poukázal na historický vývoj území a již dlouhodobě sledovanou koncepci jeho rozvoje, s nímž jiní vlastníci nemají problém.
39. Osoba zúčastněná se ústního jednání nezúčastnila.
40. Při ústním jednání soud doplnil dokazování těmito listinami:
- Územní studií S. ze srpna 2020, s důrazem na
 - textovou částí v kap. 3.2.1.1. *Silniční doprava*
 - výkres *Infrastruktura*;
 - Opatřením obecné povahy - novým územním plánem města Roztoky, schválené usnesením zastupitelstvem odpůrce ze dne 20. 10. 2021, s důrazem na
 - grafickou část a trasu dopravního koridoru DI05 v lokalitě S.
 - textovou částí – odůvodnění – kapitola N.;
 - Opatřením obecné povahy – změnou č. 1 územního plánu Roztoky, schválené usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 23. 11. 2022, s důrazem na
 - grafickou část v části lokality S.
 - textovou částí – odůvodnění – kapitola F. 3

(konkrétní skutková zjištění soud uvede níže v souvislosti s vypořádáním příslušných návrhových bodů).

41. Pokud jde o další účastníky navrhované důkazy (výňatky z historické územně plánovací dokumentace z devadesátých let, regulativy ze změny č. 2 územního plánu, rozhovor s radním Hadravou uveřejněný v časopisu Odraž ze dne 21. 11. 2023), pak ve vztahu k nim bylo v průběhu jednání vyjasněno, že na jejich provedení účastníci netrvají.

IV. Posouzení soudem

42. Napadený regulační plán nabyt účinnosti dne 5. 7. 2024, návrh na jeho zrušení byl tedy podán zjevně v rámci lhůty 1 roku ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), a je tudíž včasný. Návrh zároveň obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.).
43. Při přezkumu napadeného regulačního plánu je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného regulačního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Z tohoto hlediska je podstatné, že napadený regulační plán byl vydán v průběhu tzv.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

přechodného období mezi 1. 1. 2024 a 30. 6. 2024 [srov. § 334a odst. 1 zákona č. 283/2021, Sb., stavebního zákona, (dále „stavební zákon 2021“)], proto pro jeho přezkum je rozhodná úprava stavebního zákona 2006.

44. Návrh je důvodný.

Vymezení veřejně prospěšných staveb s možností vyvlastnění v regulačním plánu je v souladu s koncepcí územního plánu

45. Soud se nejprve zaměřil na návrhový bod, v němž je namítáno, že napadený regulační plán nerespektuje nadřazený územní plán, v němž jsou plochy veřejně prospěšných staveb vymezeny v podstatně menším rozsahu. Pokud by totiž existoval rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací, pak by úprava přijatá napadeným regulačním plánem v této části zjevně nemohla obstát a bylo by nadbytečné se zabývat poměřováním proporcionality a mírou omezení žalobcova vlastnického práva.
46. Mezi účastníky v zásadě není sporu o tom, že úseky budoucích veřejných komunikací byly v napadeném regulačním plánu stanoveny i na jiných místech, než na kterých územní plán (po změně č. 1) vymezuje plochy veřejně prospěšných staveb. Zatímco územní plán vymezuje *plochy veřejně prospěšných staveb – dopravní infrastruktura (VD10)* toliko v úseku tvořeném současnými ulicemi V S. a X, tak napadený regulační plán naproti tomu stanovuje *veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění (VD1)* nejen v úseku ulic V S. a X, ale též v dosud nezastavěném území dál na severovýchodě. Uvedené nejlépe vynikne vizuálním porovnáním výkresu veřejně prospěšných staveb z grafické části územního plánu (obrázek vlevo – fialově *plochy veřejně prospěšných staveb (VD10)*) a totožně označeného dokumentu z



grafické části napadeného regulačního plánu (obrázek vpravo – oranžově *veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění VD1*):

47. Podstata sporu spočívá v tom, zda skutečnost, že *veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění (V1)* zabírají větší území než *plochy veřejně prospěšných staveb – dopravní infrastruktura (V10)* a rozsahově s nimi plně nekorespondují, zakládá rozpor napadeného Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

regulačního plánu s územním plánem coby nadřazenou územně plánovací dokumentací. Zatímco podle navrhovatele není možné, aby veřejně prospěšné stavby v napadeném regulačním plánu byly vymezeny širěji než v územním plánu, dle odpůrce naopak není překážkou, aby regulační plán nemohl vymezit jiné prospěšné stavby než jemu nadřazený územní plán.

48. Pro vypořádání tohoto sporného bodu považuje soud za vhodné vysvětlit vztah mezi územním a regulačním plánem:
49. Obsah a účel územního plánu je vymezen v § 43 odst. 1 stavebního zákona 2006, podle něhož *„územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“*; přičemž podle odst. 5 téhož zákona *„[ú]zemní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.“*
50. Obsah a účel regulačního plánu je naproti tomu vymezen v § 61 odst. 1 stavebního zákona 2006, podle něhož *„[r]egulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.“*
51. Výkladem těchto ustanovení a vzájemného vztahu mezi územním a regulačním plánem se opakovaně zabývala judikatura. NSS například v rozsudku ze dne 16. 10. 2020, č. j. 5 As 96/2019-39, vyložil, že. *„[ú]zemní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování a slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zobledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce a pro rozhodování v území. Naopak regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací. Jedná se o prováděcí (realizační) nástroj územního plánování, nikoliv o nástroj koncepční. S ohledem na svůj charakter není regulační plán posuzován jako koncepce (koncepcí je nadřazená územně plánovací dokumentace)“* (viz odst. 39-40 citovaného rozsudku; zdůraznění zde i dále v textu doplněno zdejším soudem).
52. Podobně NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 AOs 2/2013-118, vyložil, že *„[r]ozdíl mezi územním plánem a plánem regulačním tedy mimo jiné tkívá v tom, že územní plán jako obecnější forma územně plánovací dokumentace upravuje základní koncepci rozvoje území obce v plochách. Regulačnímu plánu poté připadá úprava staveb a pozemků. Pro názornost je možné říci, že územní plán má upravit území obce Černolice v jeho plochách (kromě jiných i plochy Z2a, Z9a, Z10a, Z23a), kdežto regulační plán upravuje podmínky pro využití pozemků ve vybrané ploše (např. Z10a). Byť je možné, že některé druhy regulace mohou být obsaženy na obou úrovních (např. výšková regulace), nelze vycházet z toho, že územní plán a plán regulační jsou v celém*
Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

rozsahu vzájemně zastupitelné. Stanovení podmínek pro využití ploch na území obce, stejně tak jako stanovení základní koncepce rozvoje, plošného a prostorového uspořádání území obce je dle § 43 odst. 1 stavebního zákona povinnou součástí územního plánu. Úpravu v územním plánu je tedy možné pouze doplnit, ne však zcela nahradit úpravou v regulačním plánu, který dle stavebního zákona sleduje jiný účel.“ (viz odst. 38-39 citovaného rozsudku).

53. Regulační plán je vhodné pořídit pro rozsáhlejší plochy, vymezené územním plánem, které umožňují různé způsoby umístění zástavby, a vytvořit tak podmínky pro povolování staveb. Důvodem pro pořízení regulačního plánu je stanovit zejména druh a účel umísťovaných staveb, podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu. S určitým zjednodušením lze regulační plán označit za „hromadné územní rozhodnutí“ (srov. Lachmann, M. in: Roztočil, A. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 241; obdobně rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, č. 3627/2017 Sb. NSS, odst. 26), v němž jsou pro určité území souhrnně upraveny konkrétní podmínky pro umístění či provedení konkrétních záměrů, které jsou na úrovni územního plánu pouze obecně (konceptně) předpokládány.
54. Shora uvedené lze shrnout následovně: Územní plán je nástroj koncepční, jeho účelem je navrhnout (koncipovat) budoucí rozvoj určité plochy a v rámci ní vymezit, jaké typy záměrů v ní budou přípustné a jaké nikoliv. Naproti tomu regulační plán je nástroj realizační, jeho prostřednictvím lze tedy stanovit již konkrétní podmínky pro umístění konkrétního záměru podobně jako v územním rozhodnutí, avšak pro rozsáhlejší území, u něhož je třeba výstavbu koordinovat a dělit jej do dílčích územních rozhodnutí by bylo neefektivní (srov. ZAHUMENSKÁ, V., *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-6-3]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-51.)
55. Pro nyní posuzovanou věc je klíčová otázka míry závaznosti územního plánu vůči regulačnímu plánu.
56. Ač je územní plán závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu (srov. § 43 odst. 5 stavebního zákona 2006 ve spojení s judikaturou v odst. 51-52 výše), má soud za to, že tento požadavek nelze vykládat jako absolutní podmíněnost v tom smyslu, že by úprava regulačního plánu musela přesně zrcadlit úpravu územního plánu. Dle soudu je třeba požadavek závaznosti vyložit tak, že regulační plán musí *respektovat koncepci* vymezenou územním plánem, zároveň ji však může doplňovat a upřesňovat, a to až na úroveň konkrétního záměru. Podstatné je, aby regulační plán nepřinesl zcela novou koncepci, se kterou se na úrovni územního plánu vůbec nepočítá – teprve v takovém případě by se jednalo o nedodržení závaznosti ve smyslu § 43 odst. 5 stavebního zákona 2006. Jinými slovy, úprava v regulačním plánu nesmí vést k úplnému nahrazení úpravy v územním plánu, nicméně ji může doplňovat a rozvíjet až na úroveň konkrétních záměrů (srov. rozsudek NSS č. j. 9 AOs 2/2013-118, odkazovaný v odst. 52 výše).
57. Ve vztahu k nyní posuzované věci se proto soud zaměřil na to, zda *veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění (V1)* stanovené v napadeném regulačním plánu – ač co do zaboru území nesporně rozsáhlejší než plochy *veřejně prospěšných staveb - dopravní infrastruktura (VD10)* – korespondují s celkovou koncepcí předvídanou územním plánem. Stežejní je tedy otázka, zda územní plán v rámci své koncepce předpokládal budoucí vybudování veřejně prospěšných staveb počítal s tím, že v dotčené lokalitě v budoucnu dojde

k vybudování veřejně prospěšných staveb i směrem do dosud nezastavěného území severovýchodně od ulice X.

58. Soud shledal, že v územním plánu jako celku takovou koncepci nalézá.
59. Soud doplněním dokazování zjistil, že odpůrce přijala nový územní plán v roce 2021, jehož podoba do značné míry čerpala z ideje obsažené v *Územní studii S.* ze srpna 2020. Tato územní studie přitom počítala s dokončením započaté infrastruktury a s jejím uzavřením a zokruhováním, a to právě v lokalitě vymezené ulicemi V S., X a N. V., přičemž „*obsluha navrhované zástavby rodinných domů a areálu veřejné vybavenosti je zajištěna z dokončené ulice N. V., která je řešena jako obytná zóna MK-D1 8/5/20 (větev „A“). Dále je zástavba napojena na MK-D1 6,5/20 (větev „2“) v prodloužení ulice X.*“ (viz část 3.2.1.1. Silniční doprava textové části). Tomu odpovídá i znázornění v grafické části, na které jsou v lokalitě S. v nezastavěném území severozápadně od ulice X zakreslené návrhy budoucích parcel pro rodinné domy včetně tras komunikací mezi nimi. Právě toto řešení převzal i nový územní plán z roku 2021, který v téže lokalitě vymezil mj. i trasu dopravního koridoru DI05 vedoucího od ulice N. V. přes nezastavěné území, přičemž v úseku zahrnujícím pozemky žalobce parc. č. XA a XB se stácel směrem k ulici X, jak lze vidět z hlavního výkresu z grafické části nového územního plánu z roku 2021. Nový územní plán z roku 2021 pro lokalitu S. rovněž výslovně stanovil podmínku zpracování regulačního plánu do 4 let od nabytí své účinnosti (viz kapitola N. na str. 99 textové části nového územního plánu z roku 2021).
60. Jak dále vyplynulo z dokazování, na konci roku 2022 přijala odpůrce změnu č. 1 územního plánu, v jejímž důsledku došlo k tomu, že „***koridor DI05 pro umístění místní komunikace – prodloužení ul. Nad Vltavou byl návrhem změny č. 1 vypuštěn. Dopravní zpřístupnění a obsluha stavebních pozemků v rámci zastavitelných ploch Z18 a Z19 a propojení ul. N. V. a ul. X bude podrobně řešena regulačním plánem S.***“ (viz kapitola F.13. na str. 33 odůvodnění textové části změny č. 1 územního plánu; zdůraznění doplněno soudem). Z uvedeného je tedy zřejmé, že záměrem změny č. 1 bylo vypustit trasu dopravního koridoru DI05 z lokality S. právě proto, aby dopravní napojení mohlo být podrobněji upraveno regulačním plánem. Zmiňovaná lokalita přitom byla z převažující části zařazena do funkční plochy SM – *smíšené obytné městské*, která mezi přípustné způsoby využití výslovně zahrnuje též záměry jako *dopravní a technická infrastruktura* či „*veřejná prostranství místního významu*“ (srov. str. 77-78 odůvodnění textové části změny č. 1 územního plánu).
61. V kontextu shora popsaného vývoje územního plánování dospívá soud k závěru, že nezastavěné území v lokalitě S., situované severozápadně od ulice X, bylo od počátku – tj. již v době pořizování nového územního plánu – koncipováno k tomu, aby zde vznikla výstavba rodinných domů propojených sítí místních komunikací, jejichž konkrétní podoba byla od samého počátku svěřena regulačnímu plánu. Změna č. 1 tuto koncepci ještě posílila tím, že vypustila původní koridor DI05 pro místní komunikaci, aby dopravně-komunikační řešení přenechala podrobnostem regulačnímu plánu.
62. Soud tedy shrnuje, že koncepcie územního plánu zjevně směřovala k tomu, aby zkoumaná lokalita S. byla podrobně upravena regulačním plánem, a to včetně tras pozemních komunikací sloužících k veřejnému užívání, jež měly být kategorizovány jako místní komunikace. Proto vymezil-li napadený regulační plán v tomto území veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění, činil tak zcela v souladu s koncepcí předvídanou v územním plánu. V kontextu zmiňované koncepce naopak není překážkou, že se napadeným Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

regulačním plánem stanovené *veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění (VD1)* přesně neshodují s územním vymezením ploch *veřejně prospěšné stavby – dopravní infrastruktura (V10)* a zasahují i mimo ně.

63. S ohledem na uvedené soud nepřisvědčil návrhovému bodu, že by napadený regulační plán nerespektoval nadřazený územní plán.
64. Nedůvodný je rovněž související návrhový bod, že navrhovatel byl v době nabytí vlastnictví ke svým pozemkům v dobré víře ve stav území podle územního plánu. Jak bylo podrobně vysvětleno v předchozích odstavcích, koncepce územního plánu počítala s možností výstavby komunikační sítě v celém nezastavěném území na severozápadním okraji S., tedy nikoliv jen v ulici V S., jak tvrdí navrhovatel.
65. Jiná je ovšem otázka přiměřenosti (proporcionality) přijatého řešení. Tomu se věnují následující odstavce.

Proporcionalita - obecná východiska

66. V podáních navrhovatele i odpůrce byla rozvíjena polemika, zda je třeba při regulaci území upřednostnit soukromý zájem vlastníka pozemku či veřejný zájem obce na rozvoji jejího území.
67. K tomu soud uvádí, že v případě územního plánování – ať již ZÚR, územních plánů nebo regulačních plánů – jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. To může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73). Jde o jeden z výrazů práva obce na samosprávu, do kterého mohou správní soudy zasahovat jen do té míry, aby bránily jednotlivce před nedodržením zákonných mantinelů nebo před excesy v územním plánování (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
68. Argumentuje-li odpůrce tím, že možnost omezení vlastnického práva k pozemkům za účelem rozhodování o způsobu jejich využívání je podstatou územního plánování, pak s tímto lze souhlasit pouze částečně. Regulace území obce za účelem jeho rozvoje sice může vést k dílčímu omezení práv osob vlastnících v tomto území nemovitosti, a to i bez jejich souhlasu, nicméně možnost tohoto omezení je limitována zákonem a v obecné rovině i omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku (zejm. z požadavku rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob atd., k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88). Proto je třeba již na tomto místě odmítnout značně paušalizující závěry odpůrce, že zájem na – třebaže smysluplnou – regulaci území má přednost před zájmem vlastníka na využití jeho pozemků. Zájem obce na regulaci území totiž nepřevažuje nad zájmem soukromého vlastníka všeobecně, ale může nad tím převážet pouze v konkrétním případě, pokud sleduje legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 1. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, odst. 48-52), tedy pokud obcí přijaté řešení není ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

69. Tato obecná východiska jsou při posouzení proporcionality v dané věci klíčová.

Proporcionalita ve vztahu k pozemkům navrhovatele

70. Z obsahu regulačního plánu je zřejmé, že na pozemky navrhovatele parc. č. XA a XB zasahuje jednak nově stanovená parcelace pro budoucí rodinné domy. Konkrétně jde o parcely 01, 14 a 22, jež jsou rozvrženy tak, že z poloviny zasahují na pozemky žalobce a z poloviny na severně situovaný pozemek odpůrce parc. č. XC (viz obrázek v odst. 6 výše). Skrz pozemky navrhovatele má současně procházet trasa budoucí místní komunikace specifikovaná jako *veřejně prospěšná stavba s možností vyvlastnění*, a to tak, že tvoří přímou spojnici od severně situované ulice N. V., prochází přes navrhovatelův pozemek parc. č. XA a končí na navrhovatelově pozemku parc. č. XB, pod jehož parcelní hranici se ostře stáčí do tvaru L a pokračuje jihovýchodně k ulici X (viz opět obrázek v odst. 6 ve spojení s obrázkem v odst. 47 výše).
71. Soud konstatuje, že již jen náhled na tuto situaci nasvědčuje tomu, že z hlediska budoucího využití pozemků parc. č. XA a XB je navrhovatel značně limitován. Možnost využít zmiňované pozemky k výstavbě (což v této části územní plán připouští v režimu plocha SM – *smíšené obytné městské*) je v důsledku úpravy přijaté v napadeném regulačním plánu zúžena prakticky jen na možnost vybudovat trasu pozemní komunikace, jež navíc s ohledem na režim veřejně prospěšné stavby může být vyvlastněna ve prospěch odpůrce. Zbývající zastavitelné části mimo úsek budoucí komunikace jsou zase limitovány podobou nových parcel pro rodinné domy, které jsou rozvrženy tak, že výstavba musí nutně proběhnout z poloviny na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele a z poloviny na pozemcích ve vlastnictví odpůrce. Z uvedeného je zřejmé, že bude-li chtít navrhovatel využít své pozemky k výstavbě, neobejde se bez nutnosti jednak v těsné součinnosti s odpůrcem.
72. Toto poměrně široké omezení navrhovatelova vlastnického práva by samo o sobě ještě nemuselo představovat překážku, pokud by bylo zřejmé, že regulace přijatá odpůrcem sleduje legitimní cíl, jehož nelze dosáhnout jinak než omezením navrhovatelova vlastnického práva.
73. Soud má za to, že odpůrce v daném případě dostatečně nezohlednil možnosti menšího omezení vlastnického práva, ač na ně byl námitkami navrhovatele upozorněn.
74. Navrhovatel totiž ve svých námitkách ze dne 13. 10. 2023 (srov. odst. 9 výše) navrhoval, aby síť budoucích místních komunikací byla upravena tak, že úsek budoucí komunikace situované na jeho pozemku parc. č. XA (tj. v úseku, kde se „láme“ do tvaru L a stáčí se jihovýchodně k ulici X) bude „přesunut“ severněji tak, aby navázala na ulici Č. a zabírala pouze pozemky odpůrce.
75. Za této situace bylo na odpůrci, aby dostatečně zdůvodnil, proč jeho (tedy městské) pozemky nemohou být takto využity a proč je namísto městských pozemků nutno využít soukromé pozemky navrhovatele. To sice odpůrce učinil, nicméně své zamítavé rozhodnutí založil na třech klíčových důvodech: Za prvé shledal, že navrhovatelem prosazovaná úprava spočívající v přesunutí komunikace s návazností na ulici Č. by znamenala odsunutí problému k tíži jiného vlastníka, za druhé shledal narušení stávající urbanistické koncepce (srov. odst. 14 výše), a konečně za třetí zdůraznil možnost dohody vlastníků a její upřednostnění před vyvlastněním.
76. Soud konstatuje, že tyto odpůrcem uvedené důvody nemohou obstát.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

77. Za nejproblematictější soud považuje argument odpůrce, že přesunutí komunikace s návazností na ulici Č. by se „*daný problém jen odsunul na jiný pozemek k tíži jiného vlastníka*“. Odpůrce patrně přehlíží (nebo taktně zamlčuje), že tím jiným vlastníkem je jediné on sám. Směrem od ulice Č. by totiž trasa místní komunikace ústila přes pozemek parc. č. XA, což je pozemek ve vlastnictví odpůrce – tedy pozemek městský. Problém s nedosažením dohody či případným vyvlastněním by se tedy zřejmě nikam neodsunul, jak tvrdí odpůrce, ale mnohem pravděpodobněji by úplně zmizel, neboť vlastník i případný vyvlastnitel by splynuli v jedinou osobu. Nadto upřednostňuje-li odpůrce pro účely budoucí výstavby místní komunikace (jejímž vlastníkem může být výlučně obec - srov. § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) soukromé pozemky před městskými, pak takový přístup nutně naráží na judikatorní požadavek, aby v oblasti územního plánování docházelo k omezení vlastnických práv jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 1. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, odst. 47), resp. aby při stanovení zamýšleného cíle byla základní práva soukromých osob omezena co nejméně (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44). Vztaheno na nyní posuzovanou věc: je-li sledovaným cílem napadeného regulačního plánu výstavba sítě místních komunikací pro budoucí obytné domy – což je samo o sobě jistě cíl legitimní, pak by při jeho stanovení k případnému omezení vlastnického práva soukromých subjektů mělo docházet pokud možno co nejméně. Proto má-li odpůrce k dispozici vlastní (městské) pozemky parc. č. XA a jižněji situovaný parc. č. XB (jenž má jižní parcelní hranici společnou s pozemkem navrhovatele parc. č. XC), měl by pro účely výstavby sítě místních komunikací cílit primárně na využití těchto pozemků, zvláště když jediným možným vlastníkem tělesa místní komunikace v tomto území může být jediné on. K využití pozemků soukromých ve vlastnictví navrhovatele by naproti tomu mělo připadat v úvahu až teprve poté, pokud by vyšlo najevo, že využití městských pozemků není z nějakého relevantního důvodu možné. Soud přitom nevylučuje, že by teoreticky nemohly existovat specifické okolnosti, proč by (soukromé) pozemky navrhovatele měly být upřednostněny před (městskými) pozemky odpůrce, nicméně v tomto případě takové okolnosti nenalézá.
78. Takovou specifickou okolností nemůže být ani odpůrcem argumentované narušení stávající urbanistické koncepce. Soud samozřejmě nepopírá, že odpůrce takovou koncepci skutečně má, jak je patrné z vývoje jeho územního plánu včetně podkladové *Územní studie S.*, a že napadený regulační územní plán tuto koncepci následuje (srov. odst. 59 až 63 výše), a stejně tak nepopírá, že čistě z hlediska urbanisticky-architektonického hlediska může vedení místní komunikace přes pozemky navrhovatele dávat smysl. Zároveň však nic nenasvědčuje tomu, že by šlo o jedinou možnost, jak lze dosáhnout koncepčního záměru spočívajícího ve vybudování komunikační sítě propojující dosud nepropojené ulice. Nelze proto souhlasit s odpůrcem, že jiný způsob vedení trasy místních komunikací by stávající koncepci musel nutně narušit. Dle soudu naopak není bez dalšího vyloučeno, aby odpůrce zvolil i jiné alternativní řešení, jímž by dodržel koncepci rozvíjet lokalitu S. či nezastavěné okraje města jím zamýšleným způsobem (tj. propojovat dosud nepropojené ulice za účelem dopravní obslužnosti budoucí výstavby), ale přitom by se k tomuto rozvoji snažil primárně využít své vlastní pozemky. Chce-li přesto Navrhovatel přitom odpůrci takovou alternativu ve svých námitkách předestřel, neboť poukázal na možnost napojení trasy vedoucí od severu z ulice N. V. směrem do ulice Č. (čím se následuje koncepcí sledovaný cíl propojit ulice přes dosud nezastavěné území), která by skutečně zabírala především pozemek odpůrce parc. č. XA

(čímž by se práva soukromých vlastníků omezila výrazně méně, resp. téměř vůbec). Odpůrce samozřejmě nebyl povinen řešení předkládané navrhovatelem následovat, zároveň však nemohl zcela zavrhnout možnost pokusit se využít primárně své (městské) pozemky. K tomu prostý odkaz na urbanistickou koncepci nepostačuje. Chtěl-li přesto odpůrce prosadit své „ideální“ urbanistické řešení (tj. dle napadeného regulačního plánu), pak v takové situaci by se měl navrhovateli předložit adekvátní kompenzaci (např. se s navrhovatelem dohodnout na směně části jeho pozemků za své a na nich si posléze vyprojektovat trasu místní komunikace dle libosti, případně předložit jinou formu kompenzace).

79. Dle soudu nemůže obstát ani poslední odpůrcův argument, že není problém, aby se při budoucí výstavbě vlastníci dohodli. Obecně vzato to problém být nemusí, ostatně právě pro tyto situace právní úprava počítá s možností uzavření dohody o parcelaci (srov. § 43 odst. 2 ve spojení s § 66 odst. 2 stavebního zákona 2006; srov. též nový institut tzv. plánovacích smluv dle § 130 a násl. stavebního zákona 2021). Nicméně v situaci, kdy jeden z vlastníků souběžně využije svého postavení územního samosprávného celku a nastaví poměry v území tak, že se výchozí podmínky pro uzavření takové dohody – resp. pro vyjednávání o jejím uzavření – stávají pro něj nepoměrně výhodnější, se odkaz na možnou budoucí dohodu jeví jako problematický. Dle soudu přitom stávající regulace skutečně velmi zvýhodňuje vyjednávací pozici odpůrce, neboť jak již bylo uvedeno (srov. odst. 71 výše), případná výstavba na pozemcích parc. č. XA a XB je do značné míry zúžena na možnost vybudovat trasu pozemní komunikace, která má režim veřejně prospěšné stavby. Právě tuto skutečnost může odpůrce při budoucím vyjednávání o dohodě mezi vlastníky využití jako symbolické „eso v rukávu“, neboť v případě nedosažení dohody může přistoupit v rozsahu koridoru pro místní komunikaci k vyvlastnění. Soud sice nepřehlíží, že odpůrce opakovaně zdůrazňuje upřednostnění dohody před vyvlastněním, nicméně toto tvrzení nevyznívá příliš věrohodně v situaci, kdy odpůrce zavrhne možnost vést trasu místní komunikace přes své vlastní (městské) pozemky, ve vztahu k nimž by o žádnou dohodu usilovat vůbec nemusel, a naopak tuto trasu nasměřuje na soukromé (navrhovatelovy) pozemky, na nichž má pro případ nedosažení dohody k dispozici již zmiňovaný „triumf“ v podobě vyvlastnění za účelem zřízení veřejně prospěšné stavby.
80. Obdobný problém soud shledává i ve vztahu k rozvržení nových parcel č. 01, 14 a 22, které jsou z poloviny (z jihozápadu) situovány na pozemcích navrhovatele parc. č. XA a XB, zatímco z druhé poloviny (ze severovýchodu) situovány na pozemku odpůrce parc. č. XC. Aby v budoucnu mohl být na těchto parcelách realizován záměr v podobě obytného domu dle parametrů stanovených napadeným regulačním plánem (tj. dvě nadzemní podlaží včetně zachování procentních koeficientů zastavěnosti a zeleně), bude žádost o povolení takovému záměru nutně vyžadovat doložení souhlasu vlastníka [srov. § 184 odst. 2 písm. c) stavebního zákona 2021]. Pokud však záměr bude zasahovat na různé pozemky dvou různých vlastníků, logicky bude nutné doložit souhlas obou těchto vlastníků. V takovém případě lze přisvědčit navrhovateli, že bez vzájemné dohody těchto vlastníků – tedy navrhovatele i odpůrce – bude možnost realizace výstavby téměř vyloučena. Odpůrce i zde proklamuje upřednostnění dohody, patrně však přehlíží, že pokud by nové parcely pro budoucí obytné domy byly vymezeny pouze v rámci pozemku jediného vlastníka, pak by nutnost vyjednávání o dohodě zcela odpadla (druhý vlastník by byl v případě řízení o záměru pouze účastníkem řízení). Soud přitom nezpochybňuje, že stávající rozvržení nových parcel pro budoucí obytné domy

jistě může dávat velký smysl z hlediska čistě urbanistiko-architektonického, nicméně z hlediska uspořádání budoucích vlastnických vztahů může být problematické.

81. Soud má do určité míry pochopení pro argument odpůrce, že vyřešení problému ke spokojenosti všech zpravidla není možné a že vlastní nelze garantovat jejich zhodnocení. To ale zároveň neznamená, že by urbanisticko-architektonická výhodnost určité regulace měla být automaticky upřednostňována před právy dotčených vlastníků, naopak by v tomto směru měla usilovat o určitou vyváženost. Tu však soud při pohledu na způsob rozštěpení nových parcel mezi pozemky navrhovatele a pozemky odpůrce postrádá.
82. Zmiňoval-li odpůrce ve vypořádání námitek či ve vyjádření k návrhu potřebu ochrany zemědělského půdního fondu či volné krajiny, pak to je obecně jistě legitimní zájem, nicméně v kontextu předmětu sporu nedává příliš smysl a jde spíše o mimoběžný argument. Soudu není zřejmé, jak by řešení zvolené odpůrcem mělo být ochraně zemědělské půdy či volné krajiny více ku prospěchu, resp. a proč by alternativa zvolená navrhovatelem měla být vůči zmiňovaným zájmům ochrany přírody více zatěžující. V obou případech by se tak jako tak počítalo se zastavením dosud nezastavěného území v zásadě ve shodném rozsahu a shodné ploše, lišil by se pouze způsob rozvržení komunikační sítě či umístění konkrétních staveb, nicméně zábor zemědělské půdy či obecně volné krajiny by se v obou případech lišil zcela minimálně.
83. Argumentuje-li odpůrce vysokou odborností zpracovatelů dokumentace k územnímu či napadenému regulačnímu plánu, pak tuto odbornost soud nikterak nezpochybňuje, a naopak konstatuje, že čistě z hlediska technického zpracování mají podklady pro vydání napadeného regulačního plánu (jakož i předchozí územně plánovací dokumentace) nepochybně vysokou kvalitu. Odpůrce však patrně zapomíná, že zpracovatelé dokumentace však nejsou těmi, kdo odpovídají za přijaté řešení – tuto odpovědnost nese on sám. Je to právě odpůrce, v jehož pravomoci je regulační plán schválit a rozhodnout o jeho vydání či nevydání (§ 69 odst. 1 stavebního zákona 2006). Odpovědnost zpracovatele dokumentace – ať již projektanta, architekta či jiného odborníka – spočívá toliko v rovině soukromoprávní odpovědnosti objednateli (klientovi) za dílo, kterou je však třeba odlišovat od odpovědnosti územního samosprávného celku za přijetí či nepřijetí konkrétní regulace (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2015, č. j. 8 As 41/2014-40, jenž se týkal rozdílu mezi odpovědností autorizované osoby za zpracování projektové dokumentace a odpovědností stavebního úřadu za její schválení). Zpracovatelé dokumentace navíc ani navzdory vysoké odbornosti v oblasti urbanisticko-architektonické nemohou dohlédnout všechny právní aspekty, typicky pokud jde o vlastnické vztahy v území, jichž si naopak musí být nejlépe vědom právě odpůrce.
84. Soud tedy shrnuje, že i když odpůrce nepochybně disponoval urbanisticky zdařilou koncepcí předpokládající mj. vybudování komunikační sítě propojující dosud nepropojené ulice skrz nezastavěné území lokality S., pak ani za této situace neměl rezignovat na možnost pokusit se k tomu využít primárně jen své vlastní městské pozemky, čímž by eliminoval nutnost dosažení dohod či dokonce vyvlastnění. Tím, že tuto možnost bez zřejmého důvodu nevyužil, vytvořil situaci, kdy realizace jeho vlastní koncepce závisí na nutnosti vyššího omezení vlastnického práva navrhovatele k jeho pozemkům – ať už v rámci dohody nebo vyvlastnění. Takový přístup soud shledává za neproporcionální a z tohoto důvodu musí napadený regulační plán zčásti zrušit (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

Rozsah zrušení

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

85. Pokud jde o rozsah zrušení, soud nepřehlédl, že navrhovatel v petitu žádal zrušit napadený regulační plán v rozsahu vymezení bloků B2.1, B2.2, B2.3 a B2.4.
86. Takto široký rozsah zrušení však zjevně není na místě.
87. Navrhovatelovy pozemky totiž zasahují pouze do bloků B2.3 a B2.4 (srov. náhled v odst. 6 výše), zatímco bloky B2.1 a B2.2 se nacházejí zcela mimo pozemky navrhovatele. Soud vnímá, že bloky B2.1, B2.2, B2.3 a B2.4 tvoří do jisté míry jeden celek v rámci regulovaného území v lokalitě S., přesto však neshledává, že by v důsledku zrušení části tohoto celku nemohla jeho zbývající část fungovat. V této souvislosti soud připomíná, že soudním přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace je třeba přistupovat s opatrností a zdrženlivostí, a to právě s ohledem na nutnost minimalizace zásahu do práva obce na samosprávu (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 11. 2013 č. j. 2 Aos 3/2013-26).
88. Z tohoto důvodu soud přistoupil ke zrušení napadeného regulačního plánu pouze v částech, které zasahují na pozemky navrhovatelů parc. č. XA a XB, ve vztahu k nimž soud vyhodnotil přijaté řešení jako neproporcionální.
89. Rozsah zrušení rovněž nedopadá ani na pozemek navrhovatele parc. č. XC (úzká „rohová“ parcela na východním okraji), neboť ten je situován v místě stávající ulice a důsledky regulačního plánu na něj mají jen marginální dopad.

IV. Závěr a náklady řízení

90. S ohledem na uvedené soud zrušil napadený regulační plán v části textového a grafického vymezení co do rozsahu pozemků parc. č. XA a XB, přičemž okamžik účinnosti tohoto zrušení stanovil od právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.; výrok I).
91. Ve zbývající části soud návrh zamítl (výrok II).
92. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému navrhovateli soud přiznal náhradu v celkové výši **30 540,44 Kč**, skládající se z těchto částek:
- **5 000 Kč** odpovídající soudnímu poplatku za podání žaloby,
 - **13 860 Kč** za tři úkony právní služby po 4 620 Kč podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (příprava a převzetí zastoupení, podání návrhu a účast na jednání nepřesahující dvě hodiny),
 - **2 310 Kč** za jeden půlúkon právní služby podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu (účast na vyhlášení rozsudku)
 - **1 800 Kč** jako náhrady hotových výdajů advokáta (režijní paušály) za tyto čtyři úkony po 450 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu,
 - **1937,8 Kč** představující náhradu za cestovné zahrnující výdaje zástupce navrhovatele za cestu ke zdejšímu soudu a zpět (124 km cesta Příbram-Praha a zpět), a to dvakrát (účast na jednání ve věci samé a účast na vyhlášení rozsudku), která byla vykonaná osobním automobilem Peugeot 5008 s naftovým motorem se spotřebou 5,8 l/100 km (ověřeno z předložené kopie technického průkazu vozidla), kdy výše průměrné ceny motorové nafty činí 34,70 Kč, to vše při sazbě 5,80 Kč za jeden kilometr jízdy [§ 1

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

písm. b) a § 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 475/2024 Sb.];

- **1 200 Kč** jako náhrada za promeškaný čas zástupce navrhovatele za cestu ke zdejšímu soudu a zpět, tedy celkem 4 hodiny (dvakrát 2 hodiny cesta Příbram-Praha a zpět), což odpovídá osmi započatým půlhodinám po 150 Kč podle § 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu,
- **4 432,64 Kč** představující 21% daň z přidané hodnoty z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, neboť zástupce navrhovatele je plátcem DPH.

Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.; výrok III).

93. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. soud dále rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí neuložil žádnou povinnost a ani neshledal žádné důvody zvláštního zřetele hodné k přiznání náhrady nákladů řízení (výrok IV).

Poučení:

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

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 5. června 2025

Josef Straka v. r.
předseda senátu