



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Miroslava Makajeva a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davidy Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatelky: **REALIZACE ZAHRAD, s. r. o.**, IČO: 27166597  
sídlem Kamýcká 1210/103, Praha 6

zastoupena advokátem Mgr. Richardem Novákem  
sídlem Vodičkova 730/9, Praha 1

proti  
odpůrkyni: **obec Tuchoměřice**  
sídlem V Kněžívce 212, Tuchoměřice

zastoupena advokátem JUDr. Luďkem Krajhanzlem,  
sídlem Vodičkova 699/30, Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2023 – Územního plánu Tuchoměřice, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Tuchoměřice ze dne 18. 10. 2023, č. 6/7/2023,

takto:

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

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“) v části (1) **umístění komunikace a veřejné zeleně na pozemku parc. č. XA** v katastrálním území a obci X (*pozn. soudu*: všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území) a (2) **umístění plochy Z3 na pozemku parc. č. XB** (*pozn. soudu*: původní znění petitu pokračovalo větou „namísto které se vymezuje plocha BZ“, v podání ze dne 9. 1. 2025 však navrhovatelka petit upravila tak, že zmíněný požadavek vypustila, soud proto rozhodoval o návrhu ve znění upraveného petitu).
2. Z návrhu vyplývá, že navrhovatelka je vlastnící *pozemků* parc. č. XC a parc. č. XA (jež jsou částmi původního pozemku parc. č. XD, který původně vlastnili L. V. a L. H.; navrhovatelka koupila podíl na pozemku na základě smlouvy s L. H. ze dne 5. 4. 2022, následně na základě dohody o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví ze dne 21. 3. 2023 mezi ní a L. V. byl pozemek rozdělen na 4 části, přičemž navrhovatelka nabyla do výlučného vlastnictví pozemky parc. č. XC a parc. č. XA a L. V. pozemky parc. č. XE a parc. č. XF) a *pozemků* parc. č. XB a parc. č. XG. Tyto pozemky jsou regulovány napadeným OOP, které je podle navrhovatelky nezákonné v částech týkajících se pozemků parc. č. XA a parc. č. XB, neboť zasahuje do navrhovatelčina vlastnického práva a práva na spravedlivý proces a porušuje také zásadu minimalizace omezení základních práv a svobod. Námitky navrhovatelky přitom nebyly vůbec zohledněny nebo byly vypořádány pouze formalisticky, resp. v rozporu se zákonem. V této souvislosti navrhovatelka zdůraznila, že podle ustálené judikatury není aktivní procesní legitimace podmíněna podáním námitek v průběhu procesu pořizování územního plánu.
3. K **pozemku parc. č. XA** navrhovatelka poukázala na námitky, které k původnímu pozemku parc. č. XD řádně a včas podali její právní předchůdci L. V. a L. H. Požadovali zachování pozemku v celku, tedy vypuštění umístění komunikace a veřejné zeleně. Odpůrkyně však vypořádala jejich námitky pouze formalisticky. K opakovanému veřejnému projednání pak navrhovatelka podala námitku spolu s L. V. (tehdy byli spoluvlastníky původního pozemku). Nesouhlasili v ní s umístěním účelové komunikace, protože by pozemek znehodnotila a omezila jejich vlastnické právo. Také tuto námitku odpůrkyně vypořádala pouze formalisticky argumentem, že se nejedná o měněnou část, a proto k námitce nepřihlédla.
4. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že má přes pozemek parc. č. XA vést komunikace. Ze zmíněného pozemku má přístup ke dvěma příjezdovým cestám, přesto napadené OOP předpokládá, že přes uvedený pozemek povede po uzavření dohody o parcelaci další cesta a bude na něm umístěna veřejná zeď, přičemž s cestou ani s dohodou o parcelaci drtivá většina vlastníků pozemků v dané lokalitě nesouhlasí. Komunikace tak byla navržena bez stanoviska a reflexe představ stávajících vlastníků. Její umístění nebylo s původními spoluvlastníky pozemku parc. č. XD ani s navrhovatelkou projednáno. Navrhovatelka nerozumí tomu, proč by měla „obětovat“ svůj pozemek ve prospěch „veřejnosti“. „Veřejnost“ má možnost zřídit si komunikaci výhradně na svých pozemcích. Navržená komunikace proto podle navrhovatelky nerespektuje zásadu proporcionality, podle níž musí mít zásahy do vlastnického práva zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na

základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Tyto požadavky napadené OOP nedodrží.

5. Navržená komunikace nerespektuje ani zásadu minimalizace zásahů, neboť nadměru zasahuje do navrhovatelčích práv, přestože se mohla celá nebo z podstatné části nacházet na pozemku parc. č. XH, nebo mohla alespoň zasahovat na navrhovatelčin pozemek v menším rozsahu. Žádný z ostatních vlastníků v lokalitě X (s výjimkou vlastníka sousedního pozemku parc. č. XF) přitom nemusí snášet tak zásadní omezení jako navrhovatelka. Napadené OOP je proto zásadním, neproporčním, diskriminačním a neodůvodněným zásahem do jejích práv.
6. Dále navrhovatelka namítla, že na základě smlouvy o smlouvě budoucí ze dne 8. 4. 2020 uzavřené mezi jejími právními předchůdci a odpůrkyní bylo dohodnuto zřízení věcného břemene, služebnosti inženýrské sítě, a byly odpůrkyní vybudovány 2 kanalizační šachty a kanalizační vedení. Kanalizační vedení přitom „křížuje“ navrženou komunikaci, a tím ji po technické stránce vylučuje. Pokud odpůrkyně vybuvovala kanalizační vedení ještě před schválením napadeného OOP, vyjádřila tím i svůj postoj k předpokládané komunikaci.
7. K **pozemku parc. č. XB** navrhovatelka připustila, že nepodala námitku k veřejnému projednání, měla proto však omluvitelný důvod. V době konání prvního veřejného projednání totiž probíhala pandemie koronaviru, v jejímž důsledku bylo omezeno cestování mezi okresy (veřejné projednání se mělo původně konat dne 18. 3. 2020 a bylo přesunuto na 25. 6. 2020). Navrhovatelčina jednatelka, která má bydliště a trvale se zdržuje v Praze 6, se o veřejném projednání vůbec nedozvěděla. V této pohnuté době ji ani nenapadlo, že probíhá změna územního plánu.
8. Možnosti vyjádřit se k územnímu plánu navrhovatelka využila při opakovaném veřejném projednání, kdy již pandemie neprobíhala. V námitce ze dne 21. 6. 2020 (*pozn. soudu*: správně 21. 6. 2022) nesouhlasila s vymezením plochy Z3 na části pozemku parc. č. XB a žádala, aby byla na uvedené části vymezena plocha BZ. Odpůrkyně vypořádala i tuto námitku formalisticky a alibisticky pouze sdělením, že se k námitce nepřihlíží, protože vymezení dané plochy nebylo v návrhu pro opakované veřejné projednání měněno. Pokud se konalo opakované veřejné projednání, měl být územní plán projednán jako celek a měly být vypořádány všechny námitky. Zastupitelstvo mělo postupovat ekonomicky a mělo dát šanci vyjádřit se osobám, které dosud kvůli pandemii neměly příležitost se vyjádřit.
9. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že část pozemku parc. č. XB byla napadeným OOP vymezena jako B1 (nizkopodlažní bydlení), přičemž ale zřejmě nesplňuje nutný požadavek minimální výměry 1 000 m<sup>2</sup> k využití pro bydlení v rodinných domech. Na zbývající části uvedeného pozemku pak byla vymezena plocha Z3 (sady a zahrady), tedy nezastavitelná plocha, která se nezapočítává do celkové plochy pro stavbu. Odpůrkyně požadavku, aby byla zmíněná část pozemku zařazena namísto Z3 do BZ (zahrady obytné), nevyhověla. Podle předchozího územního plánu přitom patřil celý pozemek do plochy smíšené venkovské bydlení a celá jeho plocha byla započítatelná k využití pro bydlení v rodinných domech.
10. Odpůrkyně uplatnila podle navrhovatelky vůči jednotlivým vlastníkům rozdílný přístup – např. na pozemcích parc. č. X1, X2, X3, X4, X5, X6, X7, X8, X9, X10, X11, X12, X13, X14, X15, X16, X17, X18, X19, X20, X21, X22, X23, X24, X25, X26 a X27 totiž vymezila pouze plochu BZ (zahrady obytné), která se započítává do celkové plochy pro stavbu, zatímco na převážné části navrhovatelčina pozemku parc. č. XB vymezila nezapočítatelnou plochu Z3

(sady a zahrady). Pro takový rozdílný přístup přitom neexistuje žádný legitimní ani racionální důvod (není ani zřejmé, proč došlo k ukrácení plochy smíšené venkovské bydlení na pozemku parc. č. XB ve prospěch nově vymezené plochy Z3, zatímco na jiných pozemcích byly naopak plochy B1 rozšiřovány, nebo byly alespoň zřizovány plochy BZ). Všechny uvedené pozemky mají v zásadě stejný charakter (nachází se na okraji zastavitelného území a plní ochrannou funkci k přilehlému lesu), ale pouze vůči pozemku parc. č. XB zvolila odpůrkyně takto drakonický zásah. Pořizovatel napadeného OOP nerespektoval ani limity využití území.

11. Z popsanych důvodů představuje napadené OOP pro navrhovatelku značné omezení a není spravedlivé po ní žádat, aby tuto změnu strpěla. Jedná se totiž o exces ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, navrhovatelka se proto dovolává rozsudku NSS ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56, podle kterého *„úlohou soudu je totiž bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet“*. Je proto třeba trvat na tom, aby se při hodnocení zákonnosti napadeného OOP správní orgány řídily zásadami proporcionality a zdrženlivosti, což odpůrkyně nedodržela. Závěrem navrhovatelka shrnula, že napadené OOP není dostatečně odůvodněno a je rozporné se zásadami proporcionality, subsidiarity, minimalizace zásahů do základních práv a nediskriminace.

## II. Vyjádření odpůrkyně

12. Odpůrkyně považuje návrh za nedůvodný. Právní předchůdci navrhovatelky vyjádřili svůj nesouhlas s regulací tehdejšího pozemku parc. č. XD pouze obecně a bez bližšího odůvodnění. Tomu odpovídalo odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně nevyhovění námitce řádně odůvodnila veřejným zájmem na vybudování dopravní a technické infrastruktury. Neproporcionalitu navrhovatelka namítla až v námitce k opakovanému veřejnému projednání. K této námitce však nemohlo být přihlédnuto z důvodu opožděnosti. Totéž platí pro opožděnou námitku k opakovanému veřejnému projednání vztahující se k pozemku parc. č. XB. V obou případech se od doby veřejného projednání návrhu nic nezměnilo. Neuplatnění námitek v rámci procesu pořizování územního plánu řádně a včas je podle odpůrkyně důvodem pro zamítnutí příslušné části návrhu samo o sobě.
13. Právně relevantní je proto (i pro účely soudního řízení) pouze námitka týkající se umístění komunikace a veřejné zeleně uplatněná ještě právními předchůdci navrhovatelky, tedy námitka pouze v rozsahu blíže neodůvodněného nesouhlasu. K argumentu pandemií koronaviru odpůrkyně zdůraznila, že navrhovatelka mohla sledovat elektronickou úřední desku, což by jí umožnilo podat námitky včas.
14. Odpůrkyně dále poukázala na podobnost některých částí nyní předloženého návrhu s návrhem podaným jednatelkou navrhovatelky ve věci vedené soudem pod sp. zn. 51 A 70/2024, přičemž má za to, že s ohledem na velmi odlišné skutkové okolnosti nedává shodná argumentace smysl. Odpůrkyně je přesvědčena, že návrh byl podán účelově. Nadto je také vnitřně rozporný, neboť zpočátku uvádí, že jsou dotčeny i pozemky parc. č. XC a parc. č. XB, ale v dalším textu hovoří pouze o pozemcích parc. č. XA a parc. č. XG.
15. Dále odpůrkyně poznamenala, že komunikace a veřejná zeleň, s nimiž navrhovatelka nesouhlasí, byly shodně vymezeny již v předchozím územním plánu od roku 2005 (k tomu odpůrkyně odkázala na dokumentaci územního plánu sídelního útvaru ve znění změn č. 2 a 3). Shodně byl pozemek parc. č. XD regulován i podle územního plánu sídelního útvaru ve

znění změny č. 6, který platil do doby nabytí účinnosti nyní napadeného OOP. Pokud by soud návrhu vyhověl a regulaci pozemku parc. č. XA zrušil, stal by se tento pozemek nezastavěným územím podléhajícím režimu ochrany podle § 122 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“). Zrušení sporné regulace by proto bylo neúčelné a bezpředmětné.

16. Odpůrkyně má tedy za to, že umístěním zeleně a komunikace na pozemku parc. č. XA nebyla navrhovatelka dotčena na svých právech aktuálně účinným územním plánem, natož aby do jejích práv bylo zasazeno excesivním způsobem. Vzhledem ke skutečnosti, že umístění zeleně a komunikace obsahoval již dřívější územní plán sídelního útvaru, jsou podle odpůrkyně dány důvody pro odmítnutí návrhu navrhovatelky podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z téhož důvodu je rovněž zřejmé, že navrhovatelka si při nabytí pozemku parc. č. XA musela být vědoma, že na něj má být umístěna komunikace i zeleň.
17. Krom toho, požadavek, aby na pozemku parc. č. XB soud nově vymezil plochu, která by odpovídala navrhovatelčiným představám, přesahuje rámec kompetencí soudu, v této části je návrh nepřijatelný, a měl by být odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
18. Návrh jako celek je nadto podle odpůrkyně nedůvodný, neboť odpůrkyně i pořizovatel územního plánu postupovali plně v souladu s právními předpisy. Navrhovatelka ani nijak blíže neupřesnila, v čem konkrétně nezákonnost napadeného OOP vlastně spatřuje.
19. Odpůrkyně dodala, že koncepci rozvoje lokality Pod Bělohradem, zahrnující mj. i pozemek parc. č. XD, zřejmou z předchozí verze územního plánu, respektoval i návrh napadeného OOP po celou dobu procesu pořizování. Jak vyplývá z textové části odůvodnění napadeného OOP (str. 7), koncepce rozvoje bydlení vychází z toho, že „*[z]astavěné území je zcela využito pro zástavbu kromě ploch Pod Bělohradem, což je lokalita, která se velmi pozvolna a nekoordinovaně zastavuje. Důvodem obtížné koordinace veřejných zájmů jsou zejména vlastnické vztahy. Z těchto důvodů ÚP prověřil rozvoj zóny Pod Bělohradem (příloha odůvodnění z r. 2018) a stanovil podmínku zpracování dohody o parcelaci s vymezením zejména veřejných zájmů.*“ Studie řešení zóny Pod Bělohradem byla od samého počátku pořizování nového územního plánu součástí jeho odůvodnění a je obsažena i v textové části územního plánu na str. 54 a násl. jako Q PŘÍLOHA Č. 2 PROVĚŘENÍ LOKALITY POD BĚLOHRADEM: „*Svah je z části zastavěný rodinnými domy v souladu s platnou ÚPD. Nekoordinovaně se provádí veřejná infrastruktura a obec proto požaduje navrhnout řešení pro zástavbu a vymezení zejména plochy pro veřejnou infrastrukturu tak, aby vznikla koncepce zástavby a pravidla pro další zástavbu.*“ Účelem uvedené studie bylo prověřit uspořádání veřejné komunikační sítě tak, aby byl zajištěn přístup k budoucím stavebním pozemkům, a aby veřejná komunikační síť svým rozsahem vyhovovala požadavku odpůrce na její hospodárný provoz a údržbu, v souladu s veřejným zájmem, který odpůrkyně sleduje. Prověřovaným uspořádáním veřejné komunikační sítě byly sledovány rovněž další veřejné zájmy – cíle a úkoly územního plánování, tj. vytváření předpokladu pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, veřejné zájmy na úseku ochrany životního prostředí a ochrany přírody a krajiny.
20. V textové části územního plánu (výrok) je na str. 37 v části „*MKB – Místní komunikace B.*“ v bodě V pro tuto plochu stanovena podmínka: „*Obslužná komunikace bude průjezdná a bude spojuvat stávající místní komunikace ul. N. S. s ul. N. V., b) ul. N. S. a ul. Z. K.*“ Tato spojnice je současně vymezena jako „*veřejně prospěšná stavba*“ s označením D10 Místní komunikace pro obsluhu (její rozšíření) rozvojového území, jak je pak uvedeno v bodě 8.2 (VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ STAVBY) na str. 46 výroku.

21. Z výše uvedeného je podle odpůrkyně zřejmé, že při pořizování napadeného OOP jako celku byly splněny veškeré zákonné i judikatorní požadavky a byly také váženy veřejné zájmy chráněné právními předpisy ve vztahu k soukromým zájmům. Vymezení plochy „MKB – Místní komunikace B.“ bylo dlouhodobě prověřováno, cílem vymezení této plochy, včetně zaústění budoucí komunikace do ul. N. S., nebylo řešení pouze napojení pozemku parc. č. XD na místní komunikaci, jak argumentuje navrhovatelka. Vzhledem ke zvážení veřejných a soukromých zájmů bylo zvoleno řešení obsažené v účinném územním plánu, které je podle odpůrkyně v souladu s principem proporcionality, zásadou minimalizace zásahu, zásadou subsidiarity i zásadou nediskriminace apod.
22. Dále odpůrkyně poukázala na skutečnost, že teprve po opakovaném veřejném projednání došlo dohodou ze dne 21. 3. 2023 k rozdělení pozemku parc. č. XD na čtyři části, přičemž navrhovatelka se stala vlastnící nově vzniklých pozemků parc. č. XC a parc. č. XA. S takovýmto rozdělením pozemku parc. č. XD navrhovatelka souhlasila i přes možnosti využití pozemku podle napadeného OOP, které bylo v době podpisu dohody ještě v podobě návrhu. Navrhovatelka se tak ze své vlastní vůle stala vlastnící pozemku, na kterém byla vymezena plocha „MKB – Místní komunikace B.“, která musela být s ohledem na svažitost terénu vymezena v rozsahu, který umožňoval zaústění komunikace do nynější ul. N. S. Z tohoto důvodu byla v předpokládaném zaústění vymezena současně také plocha „VZ – veřejná zeleň“, neboť jiným způsobem by komunikaci podle odpůrkyně ani realizovat nešlo. Pokud navrhovatelka s tímto vymezením nesouhlasila, nemusela pozemek za těchto podmínek do vlastnictví nabývat.
23. Krom toho, pro provedení stavby místní komunikace B. a jejího zaústění do ul. N. S. na pozemku parc. č. XA bude využita menší rozloha, než je pro tento účel vymezená plocha MKB. Navrhovatelka pak bude jakožto vlastnice pozemku parc. č. XA v každém případě účastníkem příslušných řízení spojených s povolením stavby komunikace, a bude tak oprávněna hájit své zájmy a práva v těchto řízeních a bude moci usilovat, aby pro tento účel byla využita pouze nezbytná část pozemku parc. č. XA. Podle odpůrkyně tak není namístě řešit tyto skutečnosti v rámci nynějšího soudního řízení.
24. Závěrem odpůrkyně poznamenala, že tvrzení navrhovatelky, podle kterého má „veřejnost“ možnost zřídit si komunikaci výhradně na svých pozemcích bez jakékoli potřeby vést tuto komunikaci ještě přes parc. č. XA zcela opomíjí reálnou situaci i dlouhodobě známou potřebu obce vyřešit dopravní obsluhu zóny Pod Bělohradem, jak vyplývá již z verze územního plánu schválené 12. 5. 1994.

### III. Replika navrhovatelky

25. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by byl návrh zmatečný nebo vnitřně rozporný a tuto výhradu odpůrkyně považuje za bezúčelnou. Je pochopitelné, že vůle a veškerá právní jednání navrhovatelky jsou projevovány prostřednictvím její jednatelky, která argumentuje v obou řízeních obdobně. Bylo by nesmyslné požadovat, aby přeformulovala své argumenty jen proto, aby nezněly stejně, zejm. pokud je podstata (např. odůvodnění zmeškání námitek) stejná. Návrh není zmatečný ani ve vymezení pozemků, které pozemky navrhovatelky byly napadeným OOP dotčeny. Napadené OOP sice skutečně mění právní poměry ve vztahu ke všem navrhovatelčiným nemovitostem, ale práva jím dotčená se vztahují jen k pozemkům parc. č. XA a parc. č. XB. Nedůvodné je také tvrzení o účelovosti návrhu. Zásahy do navrhovatelčiných práv jsou naopak citelné, nadměrné, diskriminační a nepřiměřené, a tudíž

nezákonné. Návrh sleduje ochranu konkrétních práv navrhovatelky tak, aby mohla využít dotčené pozemky plnohodnotněji.

26. Poukazuje-li odpůrkyně na skutečnost, že komunikace a veřejná zeleň byly na pozemku parc. č. XA vymezeny již od roku 2005, pomíjí, že v té době byl původní pozemek parc. č. XD vymezen jako zeleň doprovodná rozptýlená a pouze na jeho části byla vymezena účelová komunikace s veřejnou zelení. Právní předchůdci navrhovatelky již v té době nesouhlasili s tím, aby přes pozemek parc. č. XD vedla účelová komunikace a nikdy by s její výstavbou nesouhlasili, natož aby ji financovali. Až k jejich žádosti, aby byla celá plocha původního pozemku parc. č. XD vymezena jako zastavitelná plocha pro účely bydlení, byla na něm částečně vymezena zastavitelná plocha A22, a to plocha s využitím B5 – bydlení v rodinných domech, ve zbylé části (v současnosti odpovídající ploše zahrnující mimo jiné pozemek parc. č. XA) jim nebylo vyhověno. Brojili přitom svou námitkou proti umístění účelové komunikace a veřejné zeleně na části jejich pozemku a nyní v uplatnění této námítky pokračuje navrhovatelka. Tím, že navíc byla převážná plocha původního pozemku vymezena jako zastavitelná, zvýšila se mnohonásobně jeho hodnota, a tedy i újma, která byla způsobena právním předchůdcům a následně navrhovatelce.
27. Ve fázi projednávání územního plánu sídelního útvaru nedocházelo k intenzivnímu zásahu do práv právních předchůdců, k tomu došlo až nevyhověním jejich žádosti a vymezením zastavitelné plochy s využitím bydlení v rodinných domech pouze na části původního pozemku napadeným OOP. Argumentace odpůrkyně historickým vymezením komunikace přes původní pozemek na základě územního plánu sídelního útvaru tak nezohledňuje významnou změnu poměrů, kterou pro právní předchůdce a následně pro navrhovatelku přineslo až napadené OOP.
28. K výhradě, že požadavek, aby soud nově vymezil na části pozemku parc. č. XB plochu BZ, jde nad rámec kompetencí soudu, navrhovatelka vyjádřila přesvědčení, že tento požadavek nezpůsobuje nepřipustnost části návrhu, ale jedná se pouze o část, již není soud vázán, nicméně petit upravila tak, že spornou část z něj vypustila.
29. K pozemku parc. č. XB navrhovatelka dodala, že pokud by namísto plochy Z3 byla vymezena na zbylé části tohoto pozemku plocha BZ, která se do celkové zastavitelné plochy započítává, nezpůsobovalo by to limitaci stavby na ploše B1 na zbylé části pozemku. Navrhovatelka proti vymezení plochy B1 na části parc. č. XB nikdy neprotestovala, s tímto vymezením naopak souhlasí a vždy souhlasila. V námitce a v návrhu pouze vysvětlovala, proč je vymezení plochy Z3 na celé zbylé části uvedeného pozemku nelogické.
30. Argumentuje-li odpůrkyně rozsáhle ohledně důsledků neuplatnění námítky a dovozuje-li, že by měl soud z tohoto důvodu návrh zamítnout, pomíjí rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, podle něhož není aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy podmíněna tím, že navrhovatel uplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy. Tvrzení odpůrkyně by znamenalo odepření práva na spravedlivý proces. Navrhovatelka přitom v návrhu podrobně vysvětlila, co způsobilo její procesní pasivitu v prvotní fázi. Na jednatelku navrhovatelky, která je učitelkou na základní škole, byla kladena enormní zátěž nejen v souvislosti s výskytem samotné nákazy, ale rovněž v souvislosti s nutností provozování distanční výuky žáků a adaptace na takovouto extrémní situaci, navíc podání námitek připadlo zrovna na dobu, kdy byly na ni kladeny také zvýšené nároky v souvislosti s koncem školního roku a přípravou vysvědčení pro žáky.

31. Odpůrkyní namítané sledování elektronické úřední desky klade enormní a nepřiměřené nároky na navrhovatelku, resp. její jednatelku, aby předpokládala, že odpůrkyně se rozhodla provést změnu územního plánu, a proto by měla každý týden elektronickou úřední desku sledovat, aby jí předmětná změna územního plánu neunikla. O tom, že navrhovatelka nebyla nečinná, svědčí podání námitek po stabilizaci poměrů na základě výzvy k opakovanému veřejnému projednání. Soud by měl podle navrhovatelky přihlédnout k individuálním okolnostem případu. Navrhovatelkou navrhované zrušení části napadeného OOP nezpůsobí nikomu újmu na jeho právech, pouze by došlo k nápravě bezdůvodného a zcela flagrantního zásahu do práv navrhovatelky.
32. Dále navrhovatelka zopakovala argumentaci uplatněnou již v návrhu týkající se námítky rozdílného zacházení a porušení zásady minimalizace zásahů a proporcionality. Dodala, že pořizovatel napadeného OOP přistoupil k vymezení komunikace z pozice autority a svou představu odtrženou od reality vlastníkům pozemků vnutil silou, aniž by bral ohled na oprávněné zájmy jednotlivých vlastníků. Bohužel většina namítajících se tomuto tlaku podvolila a na uplatnění svých práv v rámci soudního řízení rezignovala.
33. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že námitka právních předchůdců obsahovala pouze obecný a nijak neodůvodněný nesouhlas, byla v ní naopak obsažena celá podstata námitek následně rozvedených v námitce k opakovanému veřejnému projednání. Poukazuje-li odpůrkyně na to, že navrhovatelka nabyla pozemek parc. č. XA dobrovolně, a proto si měla být vědoma jeho omezení, překrucuje realitu. Navrhovatelka koupila spoluvlastnický podíl na původním pozemku s tím, že byla řádně a včas uplatněna námitka proti vymezení komunikace a veřejné zeleně jejími právními předchůdci. Nekupovala jej tedy s tím, že by fakticky akceptovala vedení komunikace přes pozemek.
34. Závěrem navrhovatelka navrhla doplnění dokazování o skutečnosti, které nastaly až po podání návrhu a které jednoznačně prokazují plnou důvodnost návrhu, a to o oznámení veřejného projednání návrhu změny č. 1 Územního plánu Tuchoměřice, návrh změny č. 1 Územního plánu Tuchoměřice pro veřejné projednání z 11/2024 a hlavní výkres obsahující grafickou část změn č. 1 Územního plánu Tuchoměřice. Podle tohoto návrhu má mimo jiné dojít k „převodu“ pozemků parc. č. st. Y1 až Y9 na plochu zeleň zahradní a sadová. Pokud bude tato změna schválena, dojde fakticky k další nevysvětlitelné, nepochopitelné a neobhájitelné odlišnosti v přístupu k jednotlivým vlastníkům pozemků, a tím k opětovnému zásadnímu a diskriminačnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatelky.

#### IV. Jednání před soudem

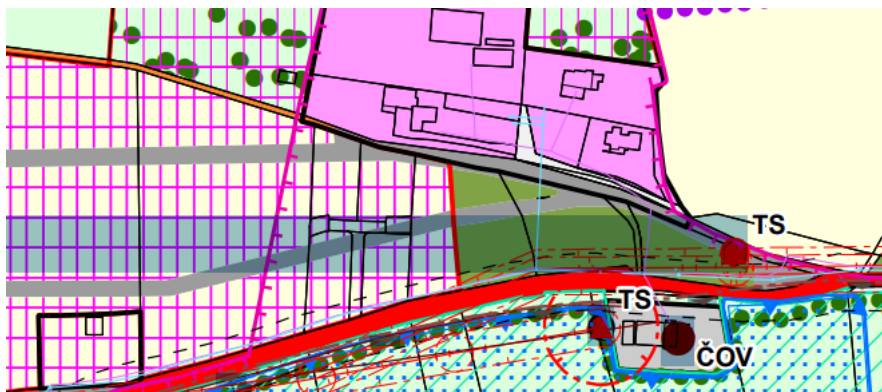
35. Na jednání dne 23. 1. 2025 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
36. Navrhovatelka potvrdila úpravu petitu, kterou provedla v replice (srov výše body 1 a 28), a shrnula argumenty uvedené v písemných podáních.
37. K pozemku parc. č. XB dodala, že nedostala od odpůrkyně odpověď, kolik přesně činí výměra nezastavitelné plochy Z3 na uvedeném pozemku, protože všechny výkresy, které jsou součástí napadeného OOP, obsahují pouze přibližné vymezení. Lze se nicméně domnívat, že se jedná o více než 2/3 pozemku parc. č. XB, přičemž ale pro jeho zastavění je nutná výměra alespoň 1 000 m<sup>2</sup> (pozemek má celkově 3 300 m<sup>2</sup>). Pokud by zastavitelná část nedosahovala této výměry, musela by navrhovatelka zřejmě požádat sousedy o vytvoření geometrického plánu, kterým by byl oddělen pruh pozemků ve výměře pár metrů, který by mohla odkoupit. Z tohoto důvodu se domnívá, že došlo k diskriminačnímu vymezení

plochy Z3 na pozemku parc. č. XB. Postrádá přitom věcné argumenty, proč bylo nutné vymezit část uvedeného pozemku diskriminačně jako sady a zahrady, a nikoliv stejně jako pás pozemků na jižní hranici území obce, který byl vymezen jako zahrady obytné. Odpůrkyně se s otázkou diskriminace a nadměrného zásahu do navrhovatelčina vlastnického práva vůbec nevypořádala.

38. Navrhovatelka setrvala také na argumentu, že důvody, pro které nepodala námitku ve vztahu k pozemku parc. č. XB, byly omluvitelné. Odpůrkyně měla možnost na námitku, byť podanou až k opakovanému veřejnému projednání, reagovat. Jiným vlastníkům přitom odpůrkyně vyšla vstříc i v rámci opakovaného veřejného projednání, přestože byly jejich námitky opožděné.
39. K pozemku parc. č. XA navrhovatelka shrnula historii jeho vlastnických vztahů. Při jeho koupi vycházela z toho, že proti vymezení komunikace a veřejné zeleně byla řádně uplatněna námitka. Nesouhlasí s tím, že si měla být vědoma toho, že zde byly již od roku 2005 vymezeny trasy komunikací, neboť tyto trasy se měnily. S ohledem na skutečnost, že navrhovatelka má ze svých pozemků přístup ke dvěma existujícím komunikacím a že nově navrženou komunikaci lze napojit na stávající komunikaci na jiném místě, např. na sousedním pozemku parc. č. XH, považuje zásah do svého vlastnického práva za nepřiměřený. Je přesvědčena, že existuje jiné a lepší řešení, které by nezasáhlo do jejich práv. Odpůrkyně neuvedla důvody, proč by komunikace nemohla vést přes pozemky vlastníků, kteří ji vyžadují. Krom toho, v případě uzavření dohody o parcelaci by komunikace představovala pro navrhovatelku také náklad, na kterém by se musela podílet.
40. Odpůrkyně odkázala na své písemné vyjádření. Setrvala přitom na argumentu, že vymezením komunikace na pozemku parc. č. XA navrhovatelka nebyla dotčena na svých právech, neboť komunikace byla na tomto pozemku vymezena již v předchozím územním plánu, byť by se vymezení částečně lišilo. Dále odpůrkyně poukázala na to, že pozemek parc. č. XA je pouze částí původního pozemku parc. č. XD, k němuž byly vztaženy námitky předchozích vlastníků, nelze proto automaticky vztáhnout původní námitky také k pozemku parc. č. XA a zejména nelze odpůrkyni vytýkat nedodržení zásady proporcionality či minimalizace zásahů apod. Nadto tyto zásady bylo možné namítat pouze řádně a včas v průběhu pořizování územního plánu. K pozemku parc. č. XB odpůrkyně zdůraznila, že námitky, které se k němu vztahovaly, nebyly uplatněny včas. Pokud navrhovatelka zmeškala lhůtu pro podání námitek, mohla tuto situaci řešit v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ještě v průběhu pořizování územního plánu. Námitka však byla podána nedůvodně po lhůtě, a proto k ní odpůrkyně přistoupila v souladu se zákonem jako k námitce opožděné.
41. Soud nejprve pro ilustraci promítl výřez z hlavního výkresu ve verzi pro veřejné projednání a výřez z hlavního výkresu konečné verze napadeného OOP, z nichž je patné, že se regulace pozemků navrhovatelky od doby veřejného projednání nezměnila. Tato skutečnost nebyla mezi účastníky sporná.
42. Dále soud provedl důkaz výpisem z katastru nemovitostí, a to LV č. X pro k. ú. Tuchoměřice, který potvrzuje, že navrhovatelka je vlastnící pozemků uvedených v jejím návrhu.
43. Přestože mezi účastníky nebylo sporné, že změna termínu veřejného projednání byla oznámena mimo jiné i na elektronické úřední desce odpůrkyně, soud pro úplnost provedl důkaz on-line přístupem do archivu elektronické úřední desky odpůrkyně:

[https://www.outuchomerice.cz/urad/uredni-deska/cernosice-verejne-projednani-navrh-uzemniho-planu-tuchomerice-1079.html?kshow=11&sort=1&order=0&show=1&archiv\\_rok=2020&Zobrazit=Filtrovat](https://www.outuchomerice.cz/urad/uredni-deska/cernosice-verejne-projednani-navrh-uzemniho-planu-tuchomerice-1079.html?kshow=11&sort=1&order=0&show=1&archiv_rok=2020&Zobrazit=Filtrovat) Zjistil z něj, že veřejná vyhláška, již bylo oznámeno veřejné projednání návrhu na den 25. 6. 2020, byla řádně zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup (vyvěšena dne 19. 5. 2020 a svěřena dne 30. 6. 2020).

44. Dále soud provedl důkaz on-line přístupem do archivu předchozího územního plánu sídelního útvaru <https://www.outuchomerice.cz/urad/uzemni-plan-obce/archiv-uzemni-plan/>, zejm. promítl hlavní výkres úplného znění po změně č. 5, z něhož je patrné předpokládané vedení komunikace přes pozemek parc. č. XA:



45. Následná změna č. 6, která byla poslední změnou před nabytím účinnosti nyní napadeného OOP, tuto regulaci nezměnila. Dále soud provedl důkaz smlouvou o smlouvě budoucí, ze které zjistil, že byla uzavřena dne 8. 4. 2020 mezi odpůrkyní jako budoucí oprávněnou a právními předchůdci navrhovatelky jako budoucími povinnými, a týkala se budoucího zřízení věcného břemene – služebnosti inženýrské sítě na pozemku parc. č. XD.
46. Další pro věc rozhodné okolnosti vyplývaly ze správního spisu, z něhož soud vychází (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Návrhu na důkaz připravovanou změnou napadeného OOP soud nevyhověl, neboť při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Pro nadbytečnost soud neprováděl ani důkaz výpisem z obchodního rejstříku vztahujícím se k navrhovatelce.

## V. Posouzení věci soudem

47. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále).
48. Aktivní *procesní* legitimace navrhovatelky je dána tím, že je vlastnící mj. pozemků parc. č. XA a parc. č. XB, které jsou regulovány napadeným OOP, a zároveň tvrdí, že tato regulace zasáhla mimo jiné do jejího vlastnického práva. Dotčení práv navrhovatelky napadeným OOP je tedy přinejmenším myslitelné, její aktivní procesní legitimace k podání návrhu je proto dána. Aktivní *věcná* legitimace je pak již otázkou důvodnosti návrhu, a proto se k ní soud vyjádří až dále v rámci odůvodnění.
49. Vzhledem k tomu, že řízení o podaném návrhu bylo zahájeno až po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, soud pro úplnost dodává, že jeho § 307 odst. 2 o nepřípustnosti návrhu se v případě navrhovatelky neaplikuje. Nepřípustnost návrhu podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je totiž spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny

v řízení o vydání opatření obecné povahy vedeném podle tohoto zákona. Na návrh na zrušení části územního plánu vydaného podle předchozího zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), toto ustanovení nedopadá (podrobně viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, body 48–59).

50. Návrh není nepřípustný ani z toho důvodu, že umístění zeleně a komunikace obsahoval již dřívější územní plán sídelního útvaru, i tato otázka je otázkou důvodnosti návrhu. Je sice pravdou, že návrh nepřehledně a nekonzistentně střídá a opakuje argumenty k jednotlivým pozemkům, to však bez dalšího nezpůsobuje jeho vnitřní rozpornost nebo takovou nesrozumitelnost, která by znemožňovala soudu se jím věcně zabývat. Soud neshledal ani jinou překážku, která by bránila věcnému projednání návrhu ve znění upraveného petitu (viz výše bod 1).
51. Návrh není důvodný.
52. Soud úvodem připomíná, že míra, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování, je vymezena ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb., je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“
53. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „*jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná*

*politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*

54. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrečí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).
55. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.
56. S ohledem na skutečnost, že námitky uplatněné v nyní předloženém návrhu se týkají proporcionality přijaté regulace, je třeba zdůraznit, že podle ustálené judikatury „[n]epodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, shodně rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, bod 12).
57. Obdobné závěry zaujal Nejvyšší správní soud v mnoha svých rozhodnutích a tvoří dnes již součást jeho ustálené judikatury. Jako příklad lze uvést územní plány stanovící nový způsob využití území a omezující případnou další výstavbu nad stanovené limity hmotového objemu a výškové hladiny (rozsudek ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, bod 28) nebo vymezující zastavitelné plochy pro bydlení (rozsudek ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, bod 53), přeložku silnice (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229, body 156 až 161) a mnohé další. Ve všech uváděných případech vedlo neuplatnění námítky nebo připomínky nepřiměřenosti v průběhu pořizování opatření obecné povahy k nedůvodnosti námítky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, judikatura se ustálila na názoru, že „proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce

*v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“ (bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Uplatnění námitek či připomínek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59).*

58. Soud si je vědom, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, dovedl určitou výjimku z právě uvedeného pravidla, pokud by došlo k *„zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“*. Tento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá: *„Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu připravovanou regulaci odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.“*
59. Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit. Jak k rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá *„jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“* (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55, bod 36, viz též rozsudek č. j. 10 As 183/2016-35, body 17 a 18). O srovnatelnou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná.
60. Mezi účastníky není sporné, že regulace pozemků parc. č. XB a parc. č. XA se v době mezi veřejným projednáním a opakovaným veřejným projednáním nezměnila. Tato skutečnost vyplývá i z výkresů, které jsou součástí napadeného OOP a které soud promítl při jednání. Zároveň z návrhu předloženého navrhovatelkou soudu plyne, že naprostá většina námitek se týká otázky proporcionality (a s ní souvisejících zásad, jak byly vymezeny výše shrnutou judikaturou). Z hlediska potenciální úspěšnosti navrhovatelky je proto klíčovou otázkou, zda se (příp. i prostřednictvím právních předchůdců) v procesu pořizování územního plánu bránila řádně a včas podanými námitkami.
61. V této souvislosti soud připomíná, že dotčené osoby mohou podat námitky do 7 dnů ode dne veřejného projednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží (§ 52 odst. 3 zákona stavebního zákona). Pokud na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu, projedná se upravený návrh v rozsahu těchto úprav na opakovaném veřejném projednání (§ 53 odst. 2 stavebního zákona).
62. Uvedená ustanovení judikatura vyložila tak, že námitky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona pouze v rozsahu

provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se proto v této fázi přijímání územního plánu nepřihlíží (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 35).

63. Z výše uvedeného je zjevné, že odpůrkyně postupovala v souladu se zákonem a k námitkám uplatněným až k opakovanému veřejnému projednání správně nepřihlížela. Pokud navrhovatelka s navrženým funkčním využitím pozemku nesouhlasila, měla se bránit již ve lhůtě 7 dnů ode dne konání prvního veřejného projednání. Neučinila-li tak a námitky opožděně podala až po opakovaném veřejném projednání, kdy k tomu již nebyla oprávněna, je třeba na ni hledět jako na pasivní, neboť v zásadě není rozdíl mezi tím, zda vlastník dotčeného pozemku námitky neuplatní vůbec či je uplatní, ale nikoli zákonem předvídaným způsobem a včas. Aniž by soud předjímal úspěšnost takového postupu, lze dodat, že navrhovatelka se nepokusila využít ani možnosti stanovené v § 41 správního řádu (navrácení v předešlý stav) a nepožádala o prominutí zmeškání úkonu v souladu s podmínkami zmíněného ustanovení. Je třeba zdůraznit, že takovou žádost lze učinit pouze do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. Z tohoto důvodu nelze uvažovat o tom, že by takovou žádostí mohly být navrhovatelčiny námitky k opakovanému veřejnému projednání podané až dne 21. 6. 2022.
64. Na závěru o opožděnosti námitek nemůže nic změnit ani navrhovatelčina argumentace ohledně koronavirové pandemie, která jí měla podání námitek objektivně znemožnit. Předně navrhovatelka nerozporuje, že vyhlášky oznamující veřejné projednání návrhu územního plánu a přesunutí termínu jeho konání na den 25. 6. 2020 byly řádně zveřejněny včetně poučení o podmínkách, za nichž lze uplatnit námitky. Tyto skutečnosti potvrzuje i správní spis a provedení důkazu archivem elektronické úřední desky, který soud provedl při jednání. Protože byly vyhlášky zveřejněny i způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na elektronických úředních deskách pořizovatele a odpůrkyně, mohla se s nimi navrhovatelka řádně seznámit.
65. Soud se již ve své dřívější judikatuře vyjádřil k argumentaci související s pandemií koronaviru, přičemž zdůraznil, že „[p]andemii Covid-19 sice lze obecně považovat za zásah vyšší moci, který mohl ovlivnit řadu právních vztahů, ale zároveň ji nelze považovat za automatickou omluvu či výmluvu pro neplnění smluvních nebo zákonných povinností, resp. jako je tomu v tomto případě, pro neuplatnění práva v zákonem stanovené propadlé lhůtě“ (rozsudek ze dne 26. 6. 2024, č. j. 59 A 15/2023-157, bod 44). Navrhovatelka netvrdí žádné zvláštní objektivní okolnosti, které by ji znemožnily námitky podat, krom samotné existence pandemie. Ta však nemohla ovlivnit, zda se navrhovatelka mohla prostřednictvím elektronické úřední desky seznámit s tím, že bude probíhat veřejné projednání návrhu územního plánu. Navrhovatelka sice zmiňuje, že dané období bylo pro její jednatelku velice náročným, neboť musela své žáky učit distančně. Soud nepochybňuje, že dané období bylo jak pro žáky, tak jejich učitele velice náročné. Nicméně tento fakt navrhovatelce (resp. její jednatelce) jistě nemohl znemožnit přístup k webovým stránkám, na kterých odpůrkyně a pořizovatel o projednání návrhu územního plánu informovali. To platí i pro tvrzené vytížení jednatelky v závěru školního roku. Veřejné projednání se nadto mělo konat již dne 18. 3. 2020, přičemž námitky podané do té doby odpůrkyně brala v potaz.
66. O tom, že pandemie sama o sobě nemohla být objektivní překážkou pro podání námitek, svědčí i procesní aktivita ostatních vlastníků návrhem dotčených pozemků. Odpůrkyně

totiž rozhodovala celkem o 74 námitkách, které oprávněné osoby podaly včas ve stanovené lhůtě od konání veřejného projednání (celkem bylo podáno 77 námitek, jen 3 byly opožděné). Soud proto nevidí důvod, proč by měl navrhovatelku zvýhodňovat oproti ostatním oprávněným, kteří si svá práva dokázali střežit i navzdory probíhající pandemii.

67. Pro navrhovatelku navíc nemohlo být překvapivým, že se veřejné projednání bude konat, neboť odpůrkyně iniciovala pořízení územního plánu již v roce 2011. Od té doby probíhaly jeho přípravy, a proto si navrhovatelka mohla být vědoma, že se nová regulace může týkat i jejích pozemků. Měla proto bedlivěji sledovat, jak se proces pořizování územního plánu vyvíjí. Navrhovatelka se nemůže dovolávat ani toho, že její jednatelka trvale pobývá na jiném místě, neboť je především v jejím zájmu, aby správu svého majetku činila s péčí řádného hospodáře a sledovala dění v obci, v níž vlastní nemovitost. To, jakým způsobem tak učiní (zda prostřednictvím navrhovatelky či jiným pověřených osob či zaměstnanců) je už plně na ní. Lhůta k podání námitek platí pro všechny bez ohledu na to, kde fakticky bydlí, tím spíše bez ohledu na to, kde bydlí jednatelé právnických osob.
68. Odpůrkyně proto nepochybila, pokud k námitkám navrhovatelky k opakovanému veřejnému projednání nepřihlédla. Odpůrkyně tedy nepostupovala alibisticky ani formalisticky, naopak se držela znění zákona, který dopadá na všechny dotčené osoby stejně, a to včetně navrhovatelky.
69. Výše uvedené platí beze zbytku pro **pozemek parc. č. XB**, který navrhovatelka vlastnila již v době veřejného projednání návrhu. Není přitom sporné, že námitky k veřejnému projednání nepodala, ale uplatnila je poprvé až k návrhu pro opakované veřejné projednání. V návrhu předloženém soudu přitom navrhovatelka k tomuto pozemku pouze namítá odlišné zacházení oproti vlastníkům jiných vyjmenovaných nemovitostí, tedy namítá porušení zákazu diskriminace, dále namítá porušení zásady proporcionality a minimalizace zásahu do práv. Všechny tyto námitky spadají pod posouzení proporcionality v širším smyslu, jímž se soud v souladu s výše citovanou judikaturou může zabývat pouze tehdy, uplatnil-li navrhovatel námitky, kterými dal možnost odpůrci se s nimi seznámit a posoudit je. Soud naopak nemůže tuto otázku posuzovat „v první linii“, a zasahovat tak do práva obce na samosprávu. Námitkami týkajícími se pozemku parc. č. XB se proto soud nemohl vůbec zabývat. Zároveň je třeba dodat, že postup odpůrkyně, která v rozhodnutí o námitkách uvedla, že se k námitkám nepřihlíží, byl plně v souladu se zákonem i výše citovanou judikaturou, a odpůrkyně nebyla povinna doplnit žádné další odůvodnění.
70. S námitkou proporcionality a diskriminace přitom navrhovatelka jak v návrhu, tak při jednání před soudem svázala také námitku, v níž poukazovala na to, že není zřejmé, zda po vymezení plochy Z3 na pozemku parc. č. XB zbude dostatečná část zastavitelné plochy, která bude splňovat požadavek minimální výměry 1 000 m<sup>2</sup> k využití pro bydlení v rodinných domech. V této souvislosti totiž namítala pouze neodůvodněné odlišné zacházení vůči vyjmenovaným pozemkům při jižní hranici obce. I na tuto námitku proto dopadají výše uvedené závěry týkající se důsledků neuplatnění námitek v průběhu pořizování územního plánu.
71. Nadto, navrhovatelka formulovala zmíněnou námitku pouze jako domněnku s tím, že sama neví, zda zbývající část zastavitelné plochy na pozemku parc. č. XB bude požadavek na výměru 1 000 m<sup>2</sup> splňovat, či nikoliv, přičemž tuto domněnku ani ničím nedoložila. Byť je tato nejistota pochopitelná s ohledem na povahu územního plánu jakožto pouze koncepčního dokumentu a s tím související měřítko jeho výkresové části, jedná se o další

skutečnost, která svědčí pro závěr, že tato otázka měla být řešena v průběhu pořizování územního plánu, nikoliv poprvé až před soudem. Z téhož důvodu jako navrhovatelka nemá totiž ani soud, jak zjistit přesnou výměru zastavitelné plochy na navrhovatelčině pozemku. Neuplatnění námitek v průběhu pořizování územního plánu jde proto i v tomto případě k tíži navrhovatelky, neboť svou procesní pasivitou nedala odpůrkyni příležitost na její obavy a výhrady reagovat. Soud proto neshledal důvod pro zásah do práva na samosprávu obce. Vzhledem ke skutečnosti, že v současné době probíhá proces pořizování změny napadeného OOP, však soud apeluje na navrhovatelku, aby v tomto procesu v součinnosti s navrhovatelkou nastíněnou otázku vyřešila, a předešla tak případným dalším (soudním) sporům.

72. V rámci závěrečné řeči při jednání navrhovatelka také namítla, že v rámci opakovaného veřejného projednání odpůrkyně vyšla vstříc jiným vlastníkům, přestože byly jejich námitky opožděné. Tato námitka však nemá žádný předobraz v samotném návrhu předloženém soudu, a proto je opožděná. Návrh obsahující náležitosti totiž již nelze v průběhu řízení rozšiřovat o další návrhové body (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
73. Ve vztahu k pozemku parc. č. XB navrhovatelka dále uvedla: „*Pořizovatel napadeného OOP nerespektoval ani limity využití území.*“ Tato věta však není nijak upřesněna a není z ní vůbec zřejmé, jaké limity území měla navrhovatelka na mysli. Tato námitka proto nesplňuje požadavky na návrhový bod, a proto se jí soud nezabýval. Lze pouze dodat, že se patrně jedná o „pozůstatek“ paralelního návrhu ve věci sp. zn. 51 A 70/2024, v němž se navrhovatelčina jednatelka limitům využití území spočívajícím ve vydaném stavebním povolení podrobně věnovala.
74. Částečně odlišná je situace v případě **pozemku parc. č. XA**. V tomto případě není sporné, že námitky k veřejnému projednání podali právní předchůdci navrhovatelky (spoluvlastníci tehdejšího pozemku parc. č. XD). I v tomto případě se však po veřejném projednání návrhu ve vztahu k dotčenému pozemku nic nezměnilo, nebylo proto možné podat další námitky k opakovanému veřejnému projednání. Pro námitky, které navrhovatelka podala k opakovanému veřejnému projednání, proto platí vše výše řečené.
75. Z tohoto důvodu soud souhlasí s odpůrkyní, že relevantní byly pouze námitky navrhovatelčiných právních předchůdců k veřejnému projednání, které také předurčují rozsah, v němž může soud napadené OOP z hlediska námitek proporcionality přezkoumávat.
76. Právní předchůdci v námitkách shodně uvedli: „*Požaduji zachování parcely v celku na č. parcely XD v obci Tuchoměřice. Jedná se o znehodnocení parcely z důvodu zakreslení veřejné zeleně + MKB\*. Pokud ke změně dojde, budu požadovat náhradu za znehodnocenou parcelu, a to za jinou která by byla stejné hodnoty jako nyní tato parcela. \*MKB – místní komunikace B.*“
77. Odpůrkyně námitce nevyhověla s následujícím odůvodněním: „*Jedná se o zastavitelnou lokalitu Pod Bělohradem převzatou ze stávajícího územního plánu, s nedořešenou dopravní a technickou infrastrukturou - vymezená Komunikace a s tím spojená podmínka uzavření dohody o parcelaci jsou nezbytné pro vznik odpovídající dopravní a technické služby v lokalitě a zajištění standardních urbanistických kvalit spočívajících v logické propojené síti ulic.*“ Toto odůvodnění plně odpovídá obecnosti vznesené námitky, které obsahovala pouze prostý nesouhlas s navrženou regulací, aniž by byly blíže rozvedeny argumenty, z jakých důvodů se právní předchůdci navrhovatelky domnívali, že bude zasaženo do jejich práv a že bude jejich nemovitost znehodnocena. Právní předchůdci nijak neargumentovali proporcionalitou

ani zákazem diskriminace, odpůrkyně proto nebyla povinna se k těmto otázkám vyjadřovat. Stručnost odůvodnění byla předznamenána již stručností námitek, rozhodnutí o námitkách právních předchůdců proto není nepřezkoumatelné.

78. Z důvodů podrobně vysvětlených výše se námitkou porušení zásady proporcionality a zákazu diskriminace ve vztahu k pozemku parc. č. XA nemohl zabývat ani soud. Tyto námitky přitom tvoří převážnou část návrhu.
79. Za námitku, která s proporcionality nesouvisí, lze považovat pouze námitku, že pozemek parc. č. XA (a tedy i navrženou komunikaci) „křížuje“ kanalizační vedení, a proto není umístění komunikace podle navrhovatelky objektivně možné. Navrhovatelka však tuto námitku doložila pouze smlouvou o smlouvě budoucí (o zřízení věcného břemene – služebnosti inženýrské sítě) uzavřenou dne 8. 4. 2020 mezi odpůrkyní jako budoucí oprávněnou a právními předchůdci navrhovatelky jako budoucími povinnými. Již z povahy věci smlouva o smlouvě budoucí není způsobilá prokázat existenci tvrzeného kanalizačního vedení. Jiné doklady o existenci kanalizačního vedení a jeho konkrétním umístění navrhovatelka nedoložila. Námitka, že kanalizační vedení objektivně znemožňuje umístění navržené komunikace, proto zůstala zcela nepodložená, a nemohla tak založit důvod pro zrušení napadeného OOP.

## VI. Závěr a náklady řízení

80. Soud neshledal návrh důvodným a nezjistil ani žádnou vadu napadeného OOP, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitek, proto návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
81. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměla ve věci úspěch.
82. Při úvaze o přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšné odpůrkyně soud předně neopomněl závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle nějž se procesně úspěšnému správnímu orgánu náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává, ledaže by šlo o náklady přesahující běžnou úřední činnost. Soud proto musel zhodnotit, nakolik lze obhajobu vlastního územního plánu v soudním řízení považovat za agendu, která přesahuje běžnou činnost odpůrkyně.
83. Soud na jednu stranu zohlednil, že odpůrkyně není zcela malou obcí, neboť k datu 1. 1. 2024 měla evidováno 1 733 obyvatel (lze ověřit např. na <https://csu.gov.cz/produkty/pocet-obyvatel-v-obcich-9vln2pravy>). Na druhou stranu soud musel vzít v potaz, že odpůrkyně není obcí s pověřeným obecním úřadem (srov. vyhlášku č. 314/2002 Sb.) a ani obcí s rozšířenou působností (§ 1 odst. 5 a contrario vyhlášky č. 346/2020 Sb.), není tedy úřadem územního plánování (§ 6 odst. 1 stavebního zákona) a její kompetence na úseku pořizování územního plánu jsou tudíž omezené (odpůrkyně nebyla pořizovatelem územního plánu).
84. Rozšířený senát NSS přitom ve výše citovaném usnesení naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost. Jde o řízení o návrhu na zrušení územního plánu u obce, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Podle soudu nelze předpokládat, že odpůrkyně disponuje zaměstnancem, který by byl schopen územní plán kvalifikovaně obhajovat v řízení před krajským soudem. Současně po odpůrkyni nelze spravedlivě požadovat, aby jen kvůli této – z hlediska výkonu běžné agendy spíše mimořádné – činnosti zaměstnávala vlastního právníka. S přihlédnutím k těmto

okolnostem dospěl soud k závěru, že v případě odpůrkyně nelze obhajobu napadeného OOP vnímat jako výkon běžné úřední činnosti, a proto je třeba náklady vynaložené za služby advokáta považovat za účelně vynaložené.

85. Soud odpůrkyni přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 362,70 Kč sestávající z následujících částek:
- 10 820 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce navrhovatele učiněné před 1. 1. 2025 po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (převzetí a příprava zastoupení, podání vyjádření k návrhu; dále „advokátní tarif“), a 4 620 Kč za jeden úkon právní služby učiněný po 1. 1. 2025 (účast na jednání nepřesahující 2 hodiny) podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025,
  - 1 050 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta (dva režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu a jeden režijní paušál ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025),
  - 2 492,70 Kč představující 21% daň z přidané hodnoty, neboť zástupce odpůrkyně je společníkem právnické osoby podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, která je plátcem této daně a kterou je povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.
86. Náhradu nákladů řízení uložil soud navrhovatelce zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

#### **Poučení:**

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 1 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 23. ledna 2025

**Mgr. Miroslav Makajev, v. r.**  
předseda senátu