



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky:

P. B.

bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti
odpůrci:

město Roztoky

sídlem nám. 5. května 2, Roztoky

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Roztoky, schváleného usnesením Zastupitelstva města Roztoky ze dne 19. 2. 2025, č. UZ-13-2/25,

takto:

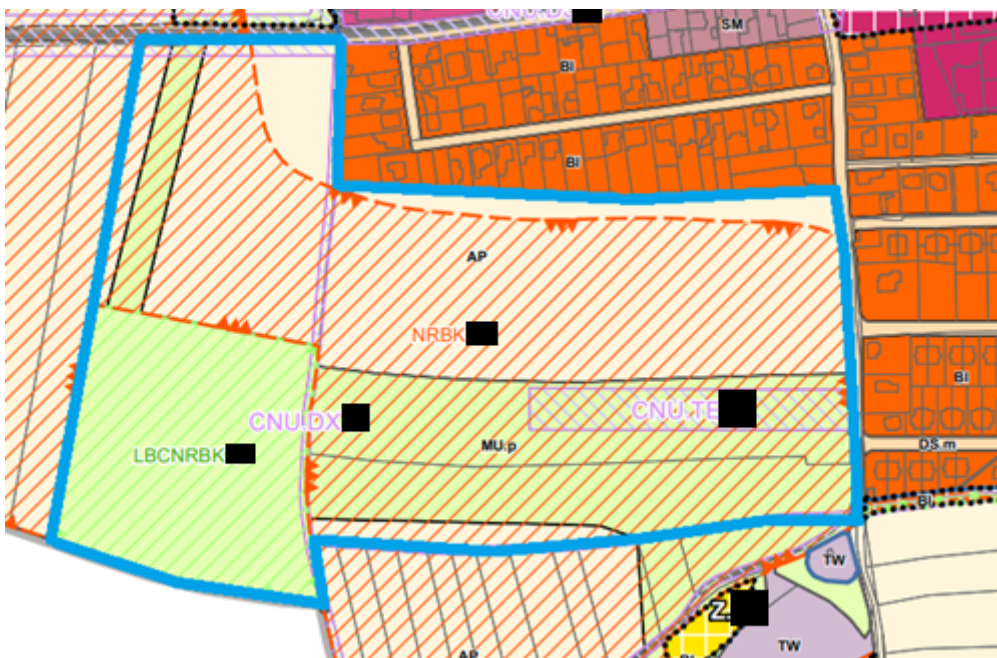
- I. Opatření obecné povahy – změna č. 2 územního plánu Roztoky, schválená usnesením Zastupitelstva města Roztoky dne 19. 2. 2025, č. UZ-13-2/25, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v textové a grafické části v rozsahu vymezení nadregionálního biokoridoru NRBK.X a souvisejícího veřejně prospěšného opatření VU.X na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území X.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 23 404,10 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále též „napadené OOP“ nebo „změna ÚP“) v textové i grafické části, a to v rozsahu, jímž na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území X, které jsou v jejím vlastnictví (dále jen „pozemky“), vymezuje nadregionální biokoridor NRBK.X a související veřejně prospěšné opatření VU.X. Navrhovatelčiny pozemky jsou modře ohraničeny v níže přiloženém výřezu z 2. hlavního výkresu napadeného OOP. Projednávaný biokoridor je označený **oranžovým šrafováním**.



2. Již původní územní plán vymezoval lokální biokoridor LBK 1, který se částečně dotýkal navrhovatelčiných pozemků. Změna ÚP však vymezuje nový nadregionální biokoridor, který se dotýká jejích pozemků v téměř celém rozsahu. To navrhovatelka považuje za významný zásah do vlastnického práva, neboť tím dochází k omezení zemědělského využití pozemků. Podotýká, že 1/3 pozemků pronajímá právě za účelem zemědělského využití, přičemž usiluje o to, aby mohly být zemědělsky využívány i další části. Současně do budoucna zamýšlí část pozemků přiléhající k zástavbě změnit na zastavitelné pozemky.
3. Změna ÚP převzala biokoridor tak, jak byl vymezený v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), aniž by jej zúžila či jakkoliv zpřesnila. Dle bodu 195 písm. a) textové části ZÚR přitom obce mají při pořizování územního plánu *vymezit konkrétní biokoridory a při jejich upřesňování* zajistit prostorové parametry tak, aby byla zachována funkčnost systému. Též z judikatury vyplývá, že při pořizování územního plánu se má hledat nejlepší možná trasa biokoridoru v rámci parametrů vyžadovaných Metodikou vymezování ÚSES, MŽP 2017 (dále jen „Metodika“), současně zohledňující podmínky v území a ochranu vlastnických práv.
4. Navrhovatelka si uvědomuje, že biokoridor v určitém rozsahu povede přes její pozemky. Nicméně nové vymezení biokoridoru, zejména na pozemku parc. č. XA, je zcela

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nepriměřené. Není nutné, aby biokoridor vedl v těsné blízkosti hustě zastavěného území. Dané území umožňuje, aby vedl několik desítek metrů dál od rušných komunikací a nejlépe tak splňoval svou funkci. Navrhovatelka zdůrazňuje, že obvyklá šířka nadregionálního koridoru je 40-50 m, nicméně projednávaný koridor je široký i přes 500 m. Toto výrazné překročení minimální vyžadované šířky pořizovatel územního plánu nevysvětlil, ačkoliv k tomu navrhovatelka podala námitku. Zdejší soud v rozsudku, jež se týkal aktualizace ZÚR stanovující daný biokoridor, uvedl, že jeho trasa bude zpřesněna právě územně plánovací dokumentací. Počítal také s tím, že pořizovatel v územním plánu odůvodní rozsah biokoridoru a uvede, z jakého důvodu omezil na vlastnickém právu zrovna navrhovatelku. Pořizovatel však toliko uvedl, že biokoridor převzal ze ZÚR, ačkoliv z odborného hlediska není srozuměný s jeho příliš extenzivním vymezením. Navíc do budoucna nezohlednil navrhovatelčiny plány na převedení části pozemků do zastavitelné plochy, ačkoliv tuto variantu nevyloučil. Jelikož se na dotčených pozemcích nenachází žádný biotop ani náletové dřeviny nejsou cennou součástí přírody, neexistuje žádný důvod k takto širokému vymezení biokoridoru.

5. Navrhovatelka dále namítá procesní pochybení. Poukazuje na to, že odpůrce rozhodl o pořízení změny ÚP, přestože v té době neměl k dispozici stanovisko podle § 55a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Nadto, schválený obsah změny ÚP se týkal pouze převodu územního plánu do jednotného datového standardu. Navrhovatelka se proto domnívá, že změna ÚP vůbec neměla řešit vymezení biokoridoru. Tomu odpovídá žádost o stanovisko krajského úřadu i samotné stanovisko ze dne 26. 6. 2023, v němž se uvádí, že jelikož předmětem změny ÚP je převod do jednotného standardu, nemůže přímo ani nepřímo ovlivňovat životní prostředí. To však není pravda, neboť změna ÚP vymezuje biokoridor. Navrhovatelka má za to, že pořizovatel se měl vymezením trasy biokoridoru podrobně zabývat a zahrnout jej až do nadcházející změny územního plánu.

Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhuje jeho zamítnutí. Namítá, že změna ÚP musí respektovat ZÚR, které daný nadregionální biokoridor vymezují až do šíře 380 m. Připouští, že taková šíře je neadekvátně naddimenzovaná, nicméně pořizovateli změny ÚP nepřísluší tyto parametry řádově měnit, ale pouze zpřesnit. Na základě ustálené praxe je možné v navazující územní dokumentaci zpřesnit trasu nadregionálních biokoridorů v řádu metrů (max. 10-15 m), nikoli však v řádech desítek metrů. Samotná trasa se pak v územně plánovací dokumentaci obvykle zpřesňuje na lomové body či hranice parcel.
7. Pořizovatel navíc trasu daného biokoridoru zpřesnil. Konkrétně z něj vyjmul zastavitelné plochy a zastavěné území. Dbal přitom na zachování funkčnosti systému, na potřebné parametry dle Metodiky, podmínky v území a vazbu na přírodní rezervaci. Dotčené pozemky nejsou samy o sobě biologicky cenné, nicméně jsou součástí velmi významné migrační trasy zvířat v krajině a propojují dvě oblasti s výskytem významných biotopů. Pořizovatel při upřesnění trasy biokoridoru zohlednil vlastnická práva k dotčeným pozemkům s ohledem na jejich současné využití a kvalitu. Navrhovatelčiny pozemky však nikdy nebyly součástí zastavitelné plochy. Pořizovatel ani nijak nepredikoval možnosti budoucí změny jejich využití. Navrhovatelka nemá právo na zahrnutí pozemků do zastavitelných ploch. Její pozemky se neužívají ani k zemědělským účelům. Vymezení biokoridoru beztak nemusí vést k podstatnému omezení případného zemědělského využití

jako takového, může vést leda ke zpřísnění požadavků na ekologičtější postupy zemědělského obhospodařování pozemků.

8. Odpůrce připouští, že vymezení biokoridoru může být necitlivé ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelky. Bylo však řádně odůvodněno především v rámci ZÚR a v náležité míře též na str. 35-36 změny ÚP. Odpůrce dále uvádí, že u nadregionálních biokoridorů se vymezuje osa a ochranná zóna. Minimální šířka osy má odpovídat šířce regionálního biokoridoru příslušného typu. Šířka ochranné zóny pak může být až 2 km na každou stranu od osy biokoridoru. Obvyklá šířka nadregionálního biokoridoru činí dle Metodiky 40-50 m, avšak v okolí Roztok (např. v oblasti Libčice-Dolany) jsou navrženy i další nadregionální biokoridory v obdobné šířce jako projednávaný biokoridor. Nicméně z odborného hlediska se odpůrce neztotožňuje s takto extenzivním vymezením biokoridoru. Pokud v budoucnosti dojde ke zúžení biokoridoru na úrovni ZÚR, odpůrce ochotně upraví podobu biokoridoru v územním plánu.
9. Odpůrce nesouhlasí s namítanými procesními chybami. Pořizovatel požádal o stanovisko krajského úřadu dne 29. 3. 2023. Následně dne 26. 4. 2023 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o schválení obsahu změny ÚP zkráceným postupem. Schválený obsah změny ÚP se v té době týkal výlučně převedení územního plánu do nového datového modelu. Vymezení biokoridoru nezahrnoval, neboť 3. aktualizace ZÚR, jež daný biokoridor zavedla, nabyla účinnosti už dne 9. 11. 2023. Krajský úřad vydal stanovisko dne 26. 6. 2023, přičemž vyloučil významný vliv změny ÚP na životní prostředí a oblasti Natura 2000, nepožadoval proto zpracování vyhodnocení vlivů změny ÚP na životní prostředí (tzv. SEA). Odpůrce se domnívá, že jelikož stanovisko krajského úřadu nepožadovalo zpracování SEA, není podstatné, že bylo vydáno až po schválení obsahu změny ÚP. Pořizovatel navíc čekal na vydání stanoviska s vypsáním výběrového řízení na zhotovitele změny ÚP až do 29. 9. 2023. Odpůrce rovněž uvádí, že v den vydání uvedeného stanoviska, tj. 26. 6. 2023, zastupitelstvo Středočeského kraje přijalo usnesení o vydání 3. aktualizace ZÚR. V té době byla tudíž známá finální podoba biokoridoru. Pořizovatel rozhodl o zahrnutí biokoridoru do změny ÚP s cílem dát územní plán do souladu se ZÚR, a zajistit tak kladné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování. Stavební zákon nevyžaduje nové schválení obsahu změny územního plánu.

Replika navrhovatelky

10. Navrhovatelka v replice opakuje, že biokoridor nebyl v rámci změny ÚP oproti ZÚR nijak zpřesněn ani zúžen. Odkazuje na bod 191a ZÚR, dle něhož jsou biokoridory vymezeny jako rámcové plochy *pro zpřesnění* v územně plánovací dokumentaci obcí. Má za to, že ZÚR neobsahovaly dostatečné odůvodnění vymezení biokoridoru. Tento nedostatek nenapravilo ani napadené OOP, přestože se navrhovatelka proti šíři biokoridoru bránila konkrétními námitkami. I podle odpůrce je šířka biokoridoru nepřiměřená a neobvyklá. Přesto však odmítá biokoridor zúžit v souladu s Metodikou, která je pro něj závazná. Navrhovatelka dále uvádí, že se u zdejšího soudu bránila proti 3. aktualizaci ZÚR zahrnující daný biokoridor. Středočeský kraj však tenkrát namítal, že se v rámci ZÚR nelze domáhat vymezení ploch s podrobností na jednotlivé parcely, a to s ohledem na obecnost ZÚR a na to, že byla navrhovatelka pasivní během pořizovacího procesu. Navrhovatelce proto není zřejmé, kdy měla hájit svá vlastnická práva.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

11. Soud se nejprve zabýval procesními předpoklady projednání návrhu. V dané věci je zjevné, že změna ÚP byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Vydalo ji zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 19. 2. 2025 a oznámilo veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce dne 12. 3. 2025 a sejmuta dne 27. 3. 2025. Napadené OOP tak nabylo účinnosti dne 27. 3. 2025. Návrh na zahájení řízení, který soud obdržel dne 15. 4. 2025, byl tedy podán ve lhůtě jednoho roku dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Obsahuje rovněž všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.
12. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků, které jsou regulací obsaženy v napadeném OOP dotčeny, což není mezi účastníky sporné. Navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována k podání návrhu.
13. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů a toliko v rozsahu, v jakém navrhovatelka proti územnímu plánu brojí (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
14. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud, tím méně účastníci nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává. Soud tedy nebude tento rozsudek strukturovat pomocí algoritmu.

Podstatné skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace

15. Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 26. 4. 2023 schválilo návrh obsahu změny ÚP a souhlasilo s tím, aby změna ÚP byla pořízena zkráceným postupem. Obsahem změny ÚP mělo být převedení územního plánu do nového datového standardu pro tvorbu územních plánů v rozsahu celého správního území odpůrce.
16. Dne 2. 5. 2023 pořizovatel požádal Krajský úřad Středočeského kraje o stanovisko NATURA/SEA k návrhu obsahu změny ÚP. Krajský úřad vydal stanovisko dne 26. 6. 2023. Měl za to, že lze vyloučit významný vliv změny ÚP na životní prostředí, resp. na území Natura 2000, neboť změna ÚP spočívá v převedení územního plánu do nového datového standardu. Jedná se toliko o formální, nikoliv věcnou změnu. Nepožadoval proto zpracovat vyhodnocení vlivů změny ÚP na životní prostředí (SEA).
17. Dne 26. 2. 2024 vydal pořizovatel pokyn č. 1 mj. k tomu, aby bylo do návrhu změny ÚP promítnuto nové aktualizované vymezení prvků nadregionálního a regionálního územního

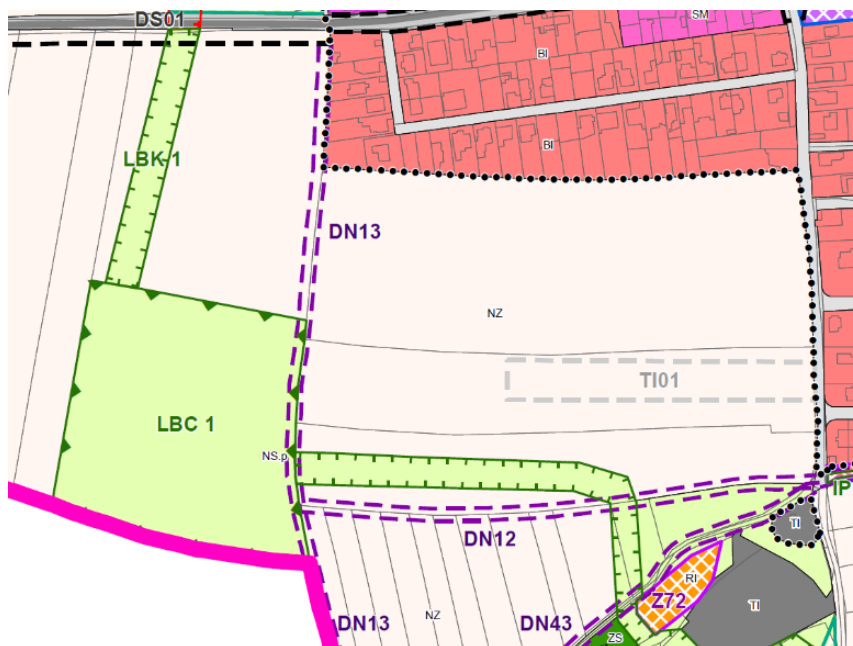
Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“) v návaznosti na aktualizaci ZÚR. Z nově doplňovaných polygonů měly být vyjmuty již vymezené zastavitelné plochy a zastavěné území. S ohledem na zahrnutí prvků ÚSES do veřejně prospěšných opatření s možností uplatnění vyvlastnění bylo nutné toto přenést i do návrhu změny ÚP a vymežit tyto nové plochy pro prvky ÚSES jako plochy veřejně prospěšných opatření.

18. Dne 5. 4. 2024 odpůrce rozeslal návrh změny ÚP pro veřejné projednání. Jedním z adresátů byl odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Středočeského kraje.
19. Dne 7. 5. 2024 se konalo veřejné projednání návrhu napadeného OOP.
20. Navrhovatelka podala včasné námitky proti návrhu napadeného OOP dne 13. 5. 2024, přičemž uváděla stejné výtky jako v návrhu. Biokoridor se dotýká navrhovatelčiných pozemků v téměř celém rozsahu a nepřiměřeně zasahuje do jejích vlastnických práv. Znemožňuje hospodářské (zejména zemědělské) využití pozemků a do budoucna znemožňuje, aby část přiléhající k zástavbě byla zahrnuta do zastavitelné plochy. Navrhovatelka poukázala na neobvyklou šířku biokoridoru. Měla za to, že nemusí vést po celé šíři pozemků, zejména není vhodné, aby těsně přiléhal k vedlejší zástavbě a rušným silnicím. Namítala, že pořizovatel nijak neodůvodnil trasu ani parametry biokoridoru. Dále odpůrci vytýkala procesní pochybení, neboť z vlastního podnětu rozhodl o pořízení změny ÚP, aniž by měl stanovisko podle § 55a stavebního zákona. Dle původního návrhu měl být předmětem změny ÚP pouze převod územního plánu do nového datového standardu, nikoliv vymezení biokoridoru. Stanovisko ze dne 26. 6. 2023 měla navrhovatelka za nezákonné. Vycházelo totiž z toho, že změna ÚP je toliko formální, nikoliv věcná, pročez nemůže mít vliv na životní prostředí. To však minimálně ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům, přes které vede biokoridor, není pravda.
21. Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 19. 2. 2025 vydalo napadené OOP.
22. Z odůvodnění napadeného OOP vyplývá, že vymezení prvků nadregionálního a regionálního ÚSES pořizovatel provedl na základě ZÚR, které je vymezily s využitím platných územně plánovacích podkladů - Aktualizace nadregionálního ÚSES (AOPK), 2016 a studie NRBC 2001 Údolí Vltavy – revize vymezení nadregionálního biocentra (Geovision, s.r.o.), 2020. Nový teplomilný biokoridor NRBC.X byl vymezený ve zcela nové trase v úseku mezi biocentry NRBC.X a RC 1864 dle výše zmíněné studie a nahrazuje dosavadní lokální biokoridor LBK 1. Z jednotlivých skladebných částí ÚSES byly v maximální možné míře vyjmuty urbanizované plochy, kde již není opětovné zajištění ekologických funkcí možné. Současně došlo ke vzájemné koordinaci s dalšími zájmy na nový rozvoj města Roztoky (srov. podkapitulu F.5.4 *Návrh územního systému ekologické stability - ÚSES* na str. 35-36 odůvodnění napadeného OOP).
23. Dále je v napadeném OOP uvedeno, že koncepčně je vymezení nadregionálního ÚSES vázáno zejména na vodní síť, která územím Roztok prochází. Projednávaný nadregionální biokoridor NRBC.X vzájemně propojuje přírodně cenná údolí řeky Vltavy a Únětického potoka (Tiché údolí). Podporuje založení chybějících úseků a migraci organismů z obou údolí. Na severu je napojený na nadregionální biocentrum NRBC.X pod vrchem Řivnác, následně vede po zemědělské půdě k Holému vrchu. Na jeho severním svahu, v lokalitě s výskytem vzrostlé náletové vegetace, je do něj vloženo lokální biocentrum. Biokoridor následně pokračuje přes vrcholovou partii Holého vrchu (zde se vyhýbá objektu vodárny) k Tichému údolí, kde se opět napojuje na NRBC.X. Územní plán rozlišuje skladebné části

ÚSES jako stav (funkční) a návrh (k založení – nefunkční). Do skladebných částí vymezených jako návrh (k založení – nefunkční), kterým je i biokoridor NRBK.X, nelze umisťovat žádné stavby a zařízení, nebo provozovat činnosti, které by vedly ke znemožnění založení dané skladebné části. Tyto skladebné části je nutné založit v rozsahu minimálních prostorových parametrů, které jsou pro nadregionální biokoridory stanoveny na min. šířku 40 m a max. délku 8 km. Biokoridor prochází převážně zemědělsky využívanou krajinou v západní části Roztok. V úseku od P. silnice po H. vrch (pozn. soudu: v těchto místech se nachází navrhovatelčiny pozemky) vede po nevyužívané zemědělské půdě porostlé cca 10 let starou náletovou vegetací tvořenou křovinami a mladším stromovím (srov. podkapitolu E.4. *Návrh územního systému ekologické stability – ÚSES* na str. 62-65 napadeného OOP).

24. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách ÚP uvádí, že vymezení plochy biokoridoru pořizovatel převzal ze ZÚR, aby dal územní plán do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Ačkoliv měl vymezení biokoridoru za necitlivé k vlastnickým právům vlastníků dotčených pozemků a naddimenzované s ohledem na Metodiku, musel respektovat ZÚR, které jsou pro něj závazné. ZÚR obsahují odůvodnění vymezení biokoridoru. Biokoridor nemusí podstatně omezovat zemědělské využití pozemků. Návrh obsahu změny ÚP neobsahoval biokoridor, neboť v té době ještě nebyla schválená 11. aktualizace ZÚR. Pořizovatel připustil, že zastupitelstvo schválilo návrh změny ÚP dříve, než obdrželo stanovisko, to však nepovažoval za podstatné, neboť následné stanovisko ze dne 26. 6. 2023 nepožadovalo zpracování posouzení vlivů na životní prostředí, ani soustavu NATURA 2000. K navrhovatelčinu naznačenému záměru na převedení části pozemků do zastavěné plochy podotkl, že za tímto účelem musí iniciovat samostatnou změnu územního plánu nebo počkat na projednání zprávy o uplatňování územního plánu (srov. kapitolu L *Rozhodnutí o námitkách* na str. 50-53 odůvodnění napadeného OOP).
25. Ve výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací je celé trasování biokoridoru NRBK.X včetně jeho části na pozemcích navrhovatelky zařazeno do veřejně prospěšného opatření VU.X pro založení prvků územního systému ekologické stability s možností vyvlastnění.
26. Součástí spisu je též úplné znění územního plánu odpůrce před přijetím změny ÚP. Z níže přiloženého výřezu z hlavního výkresu je patrný původní lokální biokoridor LBK 1 na pozemcích (srov. stávající rozsah na předchozím obrázku v úvodu tohoto rozsudku).



Posouzení návrhu soudem

27. Soud je povinen se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídit zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření obecné povahy by měl přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36). Měl by vystupovat pouze jako garant zákonnosti, který má zkoumat porušování předpisů a nemá mít zájem na zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v tomto případě změny ÚP. Soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Aktivním tvůrcem je v tomto případě zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 AOs 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Vůle politické jednotky je v rámci politické procedury v podobě pořizování změny územního plánu omezena požadavkem na nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Úlohou soudu v tomto typu řízení je tedy obrana jednotlivce před excesy v procesu územního plánování a nedodržením zákonných mantinelů při jeho vytváření (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 AOs 2/2007-73).
 28. Výše uvedené závěry o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace nicméně nelze interpretovat tak, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv navrhovatelky je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím změny ÚP naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě
- Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS).

29. Navrhovatelka namítá nepřiměřenost šíře biokoridoru, který pokrývá téměř celou rozlohu jejích pozemků a znemožňuje tak jejich zemědělské využití. Navíc do budoucna znemožňuje, aby část pozemků přiléhající k zástavbě byla zahrnuta do zastavitelné plochy. Poukazuje na to, že šíře biokoridoru je neobvyklá a nepoměrně větší než šíře vyžadovaná Metodikou. Tyto námitky uplatnila již v průběhu pořizování napadeného OOP. Odpůrce k navrhovatelčiným námitkám uvedl, že vymezení biokoridoru z odborného hlediska považuje za příliš extenzivní a necitlivé k vlastnickým právům vlastníků dotčených pozemků, převzal jej však ze ZÚR, které jsou pro něj závazné. Šíři biokoridoru tedy odůvodnil tím, že územní plán musí být v souladu se ZÚR jakožto nadřazenou územně plánovací dokumentací, a právě v rámci ZÚR byl koridor takto extenzivně vymezen. Změna ÚP převzala biokoridor minimálně v části dotýkající se navrhovatelčiných pozemků bez dalšího zpřesnění či zúžení. Z uvedeného odůvodnění je i přes jeho stručnost zcela zřejmá úvaha, jakou se pořizovatel při vymezení biokoridoru řídil. Soud proto může přistoupit k přezkumu napadeného OOP.
30. Nejprve je však třeba zdůraznit, že neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takový pozemek způsob využití, který vlastník požaduje (viz rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 15). Znemožnění potenciálního budoucího zahrnutí části navrhovatelčiných pozemků do zastavitelné plochy proto nelze považovat za neoprávněný zásah do práva. Dotčené pozemky se v zastavitelné ploše nenachází a pořizovatel nemá povinnost přizpůsobovat územní plán budoucím záměrům navrhovatelky. Na druhou stranu vymezení ÚSES s sebou nese vždy jisté omezení vlastnického práva k dotčeným pozemkům. Soud dává navrhovatelce za pravdu, že v důsledku vymezení biokoridoru může dojít k omezení zemědělského využití jejích pozemků. Není přitom podstatné, zda navrhovatelka pozemky skutečně zemědělsky využívá. Stačí, že je bez omezení využívat může, resp. mohla před přijetím změny ÚP. Napadené OOP tedy zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky. Rozhodující otázkou je, zda jde o zásah zákonný a přiměřený (proporcionální).
31. Za účelem posouzení přiměřenosti vymezení biokoridoru se bude soud nejprve zabývat tím, jakým způsobem obecně může územní plán zpřesnit, resp. zúžit, biokoridor vymezený v zásadách územního rozvoje.
32. Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je územní systém ekologické stability krajiny vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability. Dle § 4 odst. 1 věty první a třetí téhož zákona vymezení systému ekologické stability zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

33. Podle § 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., je biokoridor území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak *umožňuje jejich migraci mezi biocentry*, a tím vytváří z oddělených biocenter síť.
34. Podle § 36 odst. 1 věty první stavebního zákona zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo *koridory nadmístního významu* a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, *veřejně prospěšná opatření*, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Dle odstavce 5 téhož ustanovení zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.
35. Podle § 43 odst. 3 věty první stavebního zákona pak územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce *zpřesňuje* a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.
36. Z rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, vyplývá, že šíře plochy či koridoru v územně plánovacích nástrojích by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru [§ 2 odst. 1 písm. g), h), i) stavebního zákona z roku 2006].
37. Z výše uvedeného vyplývá, že biokoridory nadmístního významu se závazně vymezují v zásadách územního rozvoje. Zákon pak předpokládá jejich zpřesnění v rámci územního plánu, je-li to účelné. Vymezení na úrovni ZÚR tedy představuje mantinely, jimiž se obec pořizující územní plán řídí při volbě konkrétního řešení. Jinými slovy, ZÚR předurčuje prostor, v němž musí být daný biokoridor umístěn, aniž by závazně stanovily jeho přesnou šíři či konkrétní trasu (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2024, č. j. 39 A 28/2024-34). Obec pořizující územní plán tak má široký prostor pro autonomní rozhodování o finální podobě biokoridoru. Musí přitom dbát na to, aby přijaté řešení bylo proporcionální, tedy aby umožňovalo dosažení sledovaného cíle, v tomto případě zachování funkce biokoridoru (tj. umožnění migrace organismů a vytvoření sítě biocenter zajišťující jejich uchování a reprodukci) a zároveň, aby nadměrně neomezovalo své adresáty. Nelze připustit zejména takové zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle.
38. Argumentace odpůrce, že šíře biokoridoru vymezená ZÚR je pro něj závazná, tedy neobstojí. Není pravda, že územní plán může zúžit biokoridor jen v řádu metrů (max. do 10-15 m), neboť takové omezení z žádných předpisů nevyplývá. Není stanovený maximální počet metrů, o něž lze biokoridor v územním plánu zúžit. Neexistuje ani pravidlo, podle něhož by se koridory musely zpřesňovat jen na lomové body či hranice parcel. Přípustné je proto jakékoliv zúžení (i v rámci jedné parcely), které neodporuje nadřazené územní dokumentaci a plně zachovává funkci a sledované cíle daného biokoridoru. Šíře biokoridoru by se měla primárně odvíjet od toho, jaké druhy organismů v daném území migrují. Prostory pro migraci by totiž měly být v maximální možné míře uzpůsobeny jejich přirozenému chování. Šíře by měla odpovídat také situaci v regulovaném území (umístění biocenter, případně jednotlivých biotopů a významných krajinných prvků) a celkové délce biokoridoru (srov. výše uvedený rozsudek zdejšího soudu č. j. 39 A 28/2024-34, bod 38).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Soud k tomu dodává, že jiná šíře biokoridoru je nutná pro migraci „stáda slonů“ a jiná pro migraci drobnějších zvířat. Je přitom právě otázkou posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva vlastníka pozemků, zda vymezená šíře odpovídá pravděpodobnému druhovému složení živočichů, kteří jej budou využívat.

39. Možnost zúžení biokoridoru vyplývá i ze samotného odůvodnění napadeného OOP, dle něhož je nutné návrhy skladebních částí (včetně projednávaného biokoridoru) založit v rozsahu minimálních prostorových parametrů, které jsou pro nadregionální biokoridory stanoveny na šířku min. 40 m a max. délku 8 km. Odpůrce tedy mohl biokoridor v daném úseku zúžit, teoreticky i několikanásobně oproti ZÚR (za předpokladu dodržení výše nastíněných podmínek, tedy zejména zachování jeho funkčnosti).
40. Pokud odpůrce namítá, že biokoridor zpřesnil, neboť z něj vyřadil zastavitelné plochy, soud uvádí, že tato skutečnost není pro věc rozhodující. V úseku, kde se ÚSES dotýká pozemků navrhovatelky, totiž k žádnému zpřesnění nedošlo.
41. Odpůrce sice nemá zákonnou povinnost biokoridor zpřesnit. Pokud to shledá účelným, může jej vymezit ve shodném rozsahu, jako to učinily ZÚR. Nelze však odhlédnout od toho, že sám považuje vymezení biokoridoru za příliš extenzivní. Plochu biokoridoru převzal ze ZÚR, aniž by se zamyslel nad tím, zda plní konkrétní environmentální cíl. Takové vymezení přes pozemky navrhovatelky nese znaky libovůle, neboť není odůvodněno konkrétními racionálními důvody, ale pouze formálním odkazem na závazné ZÚR. Takový zásah do vlastnického práva navrhovatelky nemůže být shledán proporcionálním.
42. Vymezení ÚSES do jisté míry omezuje vlastnická práva vlastníků dotčených pozemků, je proto potřeba, aby bylo přesvědčivě odůvodněno. To platí i v případě navrhovatelky, jejíž pozemky sice byly dotčeny lokálním biokoridorem i před přijetím změny ÚP, avšak v podstatně menší míře než nyní. Z obecného odůvodnění napadeného OOP vyplývá toliko, že projednávaný biokoridor propojuje přírodně cenná údolí řeky Vltavy a Únětického potoka, je napojený na nadregionální biocentrum a přímo do něj bylo vloženo lokální biocentrum. Tyto skutečnosti však neodůvodňují širší biokoridoru v úseku navrhovatelčiny pozemků.
43. Soud proto přistoupil ke zrušení napadeného OOP v textové a grafické části v rozsahu vymezení nadregionálního biokoridoru NRBK.X a souvisejícího veřejně prospěšného opatření VU.X na pozemcích navrhovatelky.
44. Soud upozorňuje, že podle § 114 odst. 1 a 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, zrušením napadené změny se na dotčených pozemcích obnovuje územně plánovací dokumentace, která na nich platila před přijetím napadené změny. Navrhovatelka tedy musí nadále respektovat vymezení původního lokálního biokoridoru LBK 1. Proti němu mohla případně navrhovatelka samostatně brojit a pokud tak neučinila, nemůže svou pasivitu nahrazovat v nynějším řízení. Bude nadále na odpůrci, aby při přípravě další změny územně plánovací dokumentace zvážil jak šíři, tak i trasování biokoridoru tak, aby naplnil požadavky ZÚR.
45. Pro úplnost soud dodává, že pokud by odpůrce neshledal zúžení biokoridoru v úseku dotčených pozemků z odborného hlediska účelným, musel by to k navrhovatelčiným námítkám řádně odůvodnit a konkrétně uvést, jaký účel má daná šíře biokoridoru plnit. Při tom by musel zohlednit druhy volně žijících živočichů, jejichž migraci biokoridor slouží, a situaci regulovaného území.

46. Co se týče vznesených procesních námitek, týkajících se stanoviska podle § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona, nejsou přípustné. Soud připomíná, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců (§ 2 s. ř. s.). To platí též ve vztahu k přezkumu opatření obecné povahy. Navrhovatelka není dohlížitelem nad obecnou zákonností. Nemůže proto namítat nezákonnost napadeného OOP, která nemohla vést k dotčení její právní sféry (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s., a dále usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 41, či rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, bod 24). Navrhovatelka přitom netvrdí, jakým způsobem se dotýká jejích práv skutečnost, že zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o pořízení změny ÚP, aniž by mělo k dispozici stanoviska podle § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona, resp. že tato stanoviska vůbec nezohlednila vymezení biokoridoru. Ani soud neshledal, že by tato skutečnost mohla vést k dotčení navrhovatelčiny právní sféry, neboť uvedená stanoviska posuzují změnu ÚP toliko z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Soud přesto ve stručnosti podotýká, že pořizovatel vydal v návaznosti na aktualizaci ZÚR pokyn k převzetí biokoridoru do změny ÚP ještě před rozesláním návrhu napadeného OOP pro veřejné projednání. Odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Středočeského kraje jakožto příslušný orgán k vydání daných stanovisek se tedy seznámil s konečnou podobou návrhu změny ÚP (včetně vymezení biokoridoru) ještě před veřejným projednáním a mohl se k ní vyjádřit.
47. K námitce spočívající v tom, že původní schválený obsah změny ÚP nezahrnoval vymezení biokoridoru, soud uvádí, že ze stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh územního plánu, tím méně finální schválená podoba územního plánu, byly identické s obsahem schváleného zadání. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický a zadání územního plánu je pouze východiskem celého procesu, který nemusí obsahově plně korespondovat se schválenou podobou územního plánu. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v čase tak, jak proces pořizování územního plánu prochází jednotlivými fázemi [srov. § 6 odst. 5 písm. b) a § 51 odst. 3 stavebního zákona]. Stavební zákon současně ani nepřikazuje, aby se v případě odchýlení se v průběhu tohoto procesu opakoval postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, ze dne 11. 10. 2022, č. j. 10 As 129/2020-50, odst. 23). Je přitom stěžejní, že k vložení biokoridoru do změny ÚP došlo ještě před veřejným projednáním. Navrhovatelka měla možnost brojit proti biokoridoru námitkami již v rámci pořizování změny ÚP, a také tak učinila.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

48. Soud dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že návrh na zrušení napadené části opatření obecné povahy je důvodný, proto mu vyhověl a napadenou část územního plánu zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s., a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, jelikož neshledal důvod pro odlišný postup.
49. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce neměl ve věci úspěch, a proto mu náhrada nákladů nepřísluší. Navrhovatelka byla plně úspěšná, a tak ji soud přiznal náhradu zaplaceného soudního poplatku ve **5 000 Kč** a dále odměnu za zastupování podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) spočívající ve třech úkonech právní služby (příprava a převzetí věci, podání návrhu a replika) podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč/úkon, tj. celkem **13 860 Kč**, a Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

třech režijních paušálech dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč/úkon, tj. celkem **1 350 Kč**. Zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, proto podle § 57 odst. 2 k nákladům řízení rovněž patří částka, která odpovídá příslušné sazbě daně vypočtená z odměny za zastupování a náhrad, tedy 21 % z částky 14 310 Kč, tj. 3 005,10 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši **23 404,10 Kč** je odpůrce povinen uhradit k rukám zástupce navrhovatelky ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona občanského soudního řádu 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 (více) 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 23. června 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu