



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatele: **W. E. L.**
bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Filipem Kisičem Svobodou, MBA
sídlem Dušní 8/11, Josefov, Praha 1

proti
odpůrkyni: **obec Nelahozeves**
sídlem Školní 3, Nelahozeves

zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Rothanzlem
sídlem Teplého 2786, Zelené Předměstí, Pardubice

o **návruhu na zrušení opatření obecné povahy** – Regulačního plánu RP01 Centrum obce Nelahozeves, vydaného usnesením zastupitelstva obce Nelahozeves č. 18/4/2024 ze dne 15. 4. 2024,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – regulační plán RP01 Centrum obce Nelahozeves, vydaný usnesením zastupitelstva obce Nelahozeves č. 18/4/2024 ze dne 15. 4. 2024, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v textové a grafické části (tj. vymezení veřejně prospěšných staveb, podmínek využití, podmínek prostorového uspořádání pozemků zástavby, podmínek prostorového uspořádání pozemků veřejných prostranství, dopravní a technické infrastruktury) v rozsahu:
- a) části pozemku parc. č. XA v katastrálním území a obci X, na níž je vymezena veřejně prospěšná stavba D01 *Rozšíření ulice Na V. a úprava křižovatky s ul. Š.– větev „B“ a „C“ – a umístění technické infrastruktury; a*
- b) části pozemku parc. č. XA v katastrálním území a obci X, na níž je vymezena veřejně prospěšná stavba V01 *blok BL1 – plocha OV.*
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

- III. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni 1/5 náhrady nákladů řízení ve výši 4 907,80 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Lukáše Rothanzla.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 16. 5. 2025, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“).

Návrh

2. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území a obci X (dále jen „pozemky navrhovatele“; všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku jsou ve stejném katastrálním území). Vedle starosty odpůrkyně je navrhovatel jedinou fyzickou osobou, jejíž pozemky napadený regulační plán upravuje.
3. Napadené OOP vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám [D01: rozšíření ulice Na V. a úprava křižovatky s ul. Š. – větev „B“ a „C“ – a umístění technické infrastruktury; D02: přeložení komunikace III/24021 (ulice K.) – větev „A“ – a umístění technické infrastruktury], a veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo ve prospěch odpůrkyně [P01: park na návsi; P02: dvorek u staré hasičárny; V01: blok BL1 – plocha OV]. Všechna zasahují na pozemky navrhovatele.
4. Právní předchůdkyně navrhovatele, M. B. L., podala při pořizování napadeného OOP námítky, v nichž požadovala vypustit možnost vyvlastnění a zřízení předkupního práva k pozemkům navrhovatele související s přeložkou ulice K., umístěním objektu BL1 a návsi. Odpůrkyně jí ale nevyhověla.
5. Navrhovatel shrnul důvody nezákonnosti napadeného OOP do čtyř okruhů: (1) nedostatky ve vymezení veřejně prospěšných staveb, (2) rozpor s dobrými mravy, (3) rozpor se zákonem a (4) nepřiměřenost.
6. Přeložení komunikace III/24021 (ulice K.), které je hlavním důvodem pro vymezení veřejně prospěšné stavby, je zbytečné a neodůvodněné. Totéž platí pro ulice Š. a Na V.
7. Regulační plán je prováděcí nástroj územního plánování, který pro vybranou část obce stanoví podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb a pro ochranu hodnot a charakteru území a musí být v souladu s územním plánem. Napadené OOP této úrovně podrobnosti nedosahuje, protože je fakticky duplikátem územního plánu. To odporuje smyslu a účelu regulačního plánu. Tím je prověřit řešení zadané územním plánem. Pokud není vhodné, nelze regulační plán přijmout. Prověření zadání územního plánu může skončit i tak, že regulační plán při respektování zákonných požadavků nemá být přijat a je třeba zrušit územní plán, který mu zadává nesplnitelné podmínky. Nestačí, pokud napadené OOP s odkazem na zadání územního plánu překresluje umístění silnice ve větším měřítku. Závaznost územního plánu neznamená, že pro regulační plán je závazné přesné umístění komunikace v územním plánu. Napadené OOP se ostatně od územního plánu odchyluje při umístění objektu BL1. Napadené OOP mohlo ponechat komunikaci K. v současné stopě, která respektuje směrové vedení silnice podle územního plánu.

8. Přeložka není řádně odůvodněna, není podložena žádnou analýzou variant řešení nebo hodnocením dopadů. To příkře kontrastuje s hrozícím zásahem do práv navrhovatele v podobě vyvlastnění. V územním plánu je třeba přesvědčivě odůvodnit, proč byla veřejně prospěšná stavba jako taková vymezena a proč je možno ji za veřejně prospěšnou považovat, zvláště je-li její povaha zpochybňována námitkou vlastníka dotčeného pozemku. Nejsou-li řádně vypořádány jeho námitky směřující proti samé podstatě zamýšlené stavby jako veřejně prospěšné, nelze opatření obecné povahy považovat za souladné s uvedenými požadavky. Ne každá veřejná infrastruktura je veřejně prospěšnou stavbou. Vysokou míru podrobnosti regulačního plánu je třeba zohlednit i při posuzování otázky, zda je konkrétní zásah do práv dotčených osob odůvodněn veřejným zájmem. Odpůrkyně tedy byla povinna náležitě vypořádat námitky a pečlivě odůvodnit, proč jsou záměry rozšíření ulice Na V. a úprava křižovatky s ul. Š. a přeložení komunikace K. veřejně prospěšnými stavbami a proč je zásah do práv navrhovatele v souladu s veřejným zájmem. Takové odůvodnění v napadeném OOP chybí.
9. Pokud bylo cílem zklidnit dopravu na návsi, existují alternativní řešení, která nevyžadují vybudování megalomanského valu ke korekci nivelity a vytvoření umělé zatáčky, jako dopravní značení, zúžení silnice či umístění retardérů. Nebo lze dopravu z návsi úplně vymístit a vést ji jednosměrně přes ulici Na V. a v opačném směru ulicí umístěnou za hasičárnou. Žádné alternativy ale prověřovány nebyly. Ve vztahu k předkupnímu právu je pak zcela nejasné, proč je zřízeno a proč má být ve veřejném zájmu obce. Přeložka K. je nesmyslná, drahá a technologicky náročná. Její přínos pro (jakékoliv) cíle nebyl prověřován. V době vyvlastnění zde nebyla obecní náves, ale hospodářský dvůr. Až v době komunismu se obec rozhodla vést středem obce ulici K., čímž došlo k další devastaci rodinného majetku, který byl vrácen v neutěšeném stavu. Pokud je cílem napadeného OOP obnovit koncepci hospodářského dvora, není jasné, proč je K. vůbec zachována a neobnoví se původní stav, kdy stávající náves nebyla průjezdná vůbec.
10. Vymezení veřejně prospěšných staveb odporuje dobrým mravům. Po nacistickém a komunistickém režimu by šlo o třetí vyvlastnění navrhovatelovy rodiny za posledních devadesát let. Napadené OOP maří výsledek restitucí. Navrhovatelova rodina s odpůrkyní dlouhodobě spolupracuje (stáhla restituční nárok na budovu hasičárny, čímž odpůrkyni umožnila k ní nabýt vlastnické právo, směnila s odpůrkyní pozemky potřebné pro výstavbu chodníků, spolupracovala na strategii urbanistického rozvoje centra obce). V minulosti se s odpůrkyní dohodli na podmínkách spolupráce, mimo jiné na odstranění předkupních práv, což odpůrkyně nedodržela. Možnost vyvlastnění tyto vztahy nevratně poškodí. Vzhledem k minulosti navrhovatelovy rodiny a jejímu konstruktivnímu přístupu k odpůrkyni považuje navrhovatel postup odpůrkyně za nemístný a odporující dobrým mravům. Soud by tak měl použít korektiv dobrých mravů a napadené OOP zrušit. Tomu nebrání, že postup odpůrkyně je formálně v souladu se zákonem.
11. Napadené OOP postrádá znaky opatření obecné povahy, protože fakticky reguluje pouze práva a povinnosti navrhovatele. Podle obsahu tak jde o individuální správní akt. I zpracovatel na veřejném projednání opakovaně uvedl, že hlavním cílem napadeného OOP je „přeuspořádání majetkových vztahů v řešené oblasti“, řešení „právního vakua v území“ a podobně. Jde o vrchnostenský nástroj, kterým odpůrkyně dosahuje svých neodůvodněných preferencí s cílem zbavit protistranu majetku nelegitimním způsobem. Napadeným OOP odpůrkyně blokuje nakládání s majetkem navrhovatele a jeho rodiny. Jednou z oslyšených námitek právní předchůdkyně navrhovatele žádala doplnění celkové koncepce řešení

centrální části Nelahozevsi v minimálním rozsahu plochy RP01 včetně navazujících ploch do vzdálenosti 30 m od hranice plochy RP01 (např. formou územní studie) tak, aby bylo jasné, že je splněna podmínka územního plánu k využití ploch v lokalitě N01 *Zámek*. Fakticky je možné, že její nezahrnutí do napadeného OOP znemožní využití plochy zámku navrhovatelovy matky a napadené OOP tuto podmínku územního plánu účelově neimplementuje. Podstatnou vadou napadeného OOP je i jeho „obecnost“ a praktická nemožnost výkladu. Orgány územního plánování v Kralupech nad Vltavou tak nejsou schopny poskytnout relevantní územně plánovací dokumentaci a úředníci při osobních jednáních sdělují pracovníkům navrhovatele, že „územnímu a regulačnímu plánu v Nelahozevsi nikdo nerozumí“.

12. Napadené OOP nepřiměřeně zasahuje do navrhovatelova vlastnického práva. Obec může práva jednotlivce omezit, jen pokud je její zájem skutečně hodný ochrany. Ani zcela převažující zájem obce nemůže práva jednotlivce omezit natolik, že by popřel podstatu a smysl práva na vlastnictví a jeho ochranu. Napadené OOP nedostojí požadavku na minimalizaci zásahu. Odpůrkyně postupovala tímto způsobem navzdory existenci alternativních řešení a snaze navrhovatele o co nejvstřícnější a nejkonstruktivnější přístup a spolupráci s odpůrkyní. Nelze připustit, aby zájem odpůrkyně na vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro něž lze uplatnit předkupní právo, popřel podstatu a smysl práva navrhovatele na vlastnictví a jeho ochranu.

Vyjádření odpůrkyně

13. Podle odpůrkyně není návrh důvodný. Není z něj patrné, v čem mají spočívat nedostatky ve vymezení veřejně prospěšných staveb. Vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření i veřejných prostranství je standardní náležitostí regulačního plánu podle § 61 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“). Územní plánování tak předjímá realizaci staveb ve veřejném zájmu a umožňuje využít i vyvlastnění, bude-li to nezbytné.
14. Napadené OOP vymezuje veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství v rozsahu odpovídajícím potřebám centra obce. Jde zejména o dopravní a technickou infrastrukturu (přeložka místní komunikace, úprava návsi a přilehlých prostranství, plochy pro parkování, inženýrské sítě) a plochy veřejných prostranství (náves, park v centru obce apod.). Tyto záměry navazují na územní plán a směřují k naplnění cílů územního plánování (zajištění kvalitního veřejného prostoru, dostupné infrastruktury a bezpečné dopravy). Napadené OOP zpřesňuje regulaci územního plánu. Veřejný zájem na těchto stavbách byl v odůvodnění popsán: cílem je zkvalitnit centrum obce pro obyvatele i návštěvníky, zlepšit bezpečnost dopravy, estetiku i funkčnost veřejných prostranství.
15. Není pravda, že napadené OOP dostatečně nezodpovídá vymezení veřejně prospěšných staveb. Odůvodnění je třeba posuzovat jako celek a ve vazbě na odůvodnění územního plánu. Odůvodnění jasně vysvětluje potřebu veřejně prospěšných staveb v kontextu rozvoje centra obce (např. odklonění dopravy z návsi, zřízení parkovacích stání, úprava veřejných ploch pro kulturní a společenské využití). Požadavek navrhovatele na podrobnější zdůvodnění je formalistický: napadené OOP se týká poměrně malého území a veřejná prospěšnost jednotlivých opatření je zřejmá z jejich povahy. Přeložka je stavbou dopravní infrastruktury sloužící veřejné potřebě v obci. Náves je vymezena jako veřejné prostranství, protože jde o tradičně volně přístupnou plochu sloužící veřejnosti, kterou plán chrání a upravuje. Navrhovatel konkrétně neuvádí, v čem spatřuje nezákonnost tohoto postupu.

Pouhá obecná polemika s potřebností veřejně prospěšných opatření nemůže obstát. Vlastník nemá právní nárok na to, aby jeho pozemky nebyly zahrnuty mezi veřejně prospěšné záměry, pokud jsou splněny podmínky veřejného zájmu.

16. Veřejně prospěšné stavby vymezené napadeným OOP mají oporu v zásadách územního rozvoje Středočeského kraje i v územním plánu. Ten výslovně počítá s revitalizací návsi a dopravní úpravou centra. Regulační plán tato obecná východiska v souladu se svou funkcí rozpracovává do detailu. Neoznačení určité stavby za veřejně prospěšnou by mohlo ohrozit její realizaci. Tento institut zajišťuje možnost výkupu či vyvlastnění potřebných pozemků, pokud by nedošlo k dohodě s vlastníky. Jde o legitimní a zákonem předpokládaný nástroj a nelze hovořit o jakékoli svévoli obce.
17. Důvody vymezení veřejně prospěšných staveb jsou tedy zřejmé z obsahu regulačního plánu a jeho odůvodnění – naplnění koncepce rozvoje centra obce tak, aby byla zajištěna kvalitní dopravní a technická infrastruktura a vznikl příjemný, bezpečný a dostupný veřejný prostor. Navrhovatel neprokázal rozpor napadeného OOP se zákonem. Jeho námitky jsou jen polemikou s politickým rozhodnutím obce učiněným v samostatné působnosti a v mezích zákona. Vlastník pozemků nemá právo vetovat územně plánovací záměr, s nímž nesouhlasí.
18. Navrhovatel kritizuje přeložku K. jako nevhodnou a nepotřebnou. Jde nicméně o jeden z klíčových veřejně prospěšných záměrů, který má silné dopravní, urbanistické i bezpečnostní opodstatnění. Poměrně široká komunikace K. nyní protíná náves přímo a projíždí po ní množství vozidel. Současný stav je nevyhovující, a proto územní plán stanovil, že *„pro využití potenciálu návsi je nezbytné zklidnění jejího dopravního zatížení, organizace dopravy a úprava prostorového uspořádání“*. Regulační plán navazuje konkrétním řešením a vede tuto komunikaci po okraji návsi tak, aby vznikl souvislý prostor pro pěší pohyb a společenský život. Vedení komunikace zároveň donutí řidiče zpomalit, což zvýší bezpečnost a zklidní provoz. Přeložka sleduje zřejmý veřejný zájem na zvýšení bezpečnosti dopravy (chodců), zlepšení kvality života obyvatel v centru (méně hluku, prachu, nebezpečí), estetické zvelebení obce a podporu turistického ruchu, což potvrdily i dotčené orgány. Tento záměr byl dlouhodobě připravován. Námitky navrhovatele byly řádně vypořádány a trasa byla upravena tak, aby do jeho pozemků zasahovala minimálně (např. bylo zmenšeno plánované rozšíření vozovky do parkových ploch a chodník posunut blíže k vozovce, aby park byl co nejvíce zachován, resp. dokonce ještě rozšířen oproti stávajícímu stavu). Navrhovatel v námitkách vyjadřoval nesouhlas s vedením komunikace přes jeho pozemky, ale nenavrhl alternativní řešení. Zastupitelstvo odpůrkyně se alternativami, které by se zcela vyhnuly pozemkům navrhovatele, zabývalo, ale byly neúčelné nebo technicky neproveditelné. Přijaté řešení park zachovává, a dokonce rozšiřuje o cca 25 % současné plochy, což otevírá prostor jednat o rozšíření navrhovatelova majetku. Navrhovatel nerozumí reálnému přínosu napadeného OOP. V návrhu zmíněná alternativa vedení dopravy výlučně po jiných pozemcích byla zvažována, ale prudké zakřivení trasy v omezeném prostoru neodpovídá technickým normám, kolidovala by s chráněnými stromy, vyžadovala demolici části historického oplocení a ústila by do návsi v méně vhodném místě, čímž by komplikovala křižovatku u D. domu. Vyhnout se soukromým pozemkům zcela není možné, protože obec nevlastní souvislý pruh pozemku od zámku ke D. domu. Schválená trasa představuje kompromis zasahující navrhovatelovy pozemky jen okrajově (při hraně parku), minimalizující zásah do zeleně a historických prvků a naplňující dopravně-inženýrské požadavky (poloměr směrových oblouků, přehlednost křižovek). Není jiná varianta, která by zachovala obdobný veřejný přínos a přitom méně zasáhla práva

vlastníků. Odpůrkyně odmítá, že by se snažila navrhovatele cíleně poškodit. Nadále má zájem řešit rozvoj návsi v dialogu s navrhovatelem. Napadené OOP není individuální správní akt. Dopadá na všechny vlastníky v lokalitě, nejen na navrhovatele. Není pravdou, že bylo účelově využito k prosazení záměru, který by jinak musel být řešen individuálním správním aktem.

19. Argumentace rozporem s dobrými mravy není právně relevantní, ale spíše emocionální. Srovnávání napadeného OOP s vyvlastněním nacisty a komunisty je nepřipadné. Skutečnost, že rodina navrhovatele získala majetek zpět v restituci, ho nevylučuje z regulace v územně plánovací dokumentaci. Nelze souhlasit s tím, že by plán byl namířen speciálně proti restituentům či odporoval dobrým mravům tím, že reguluje i restituovaný majetek. O dobrých mravech lze v kontextu správního soudnictví hovořit snad jen tehdy, pokud by výkon veřejné moci hrubě zneužil zákonných institutů k šikanóznímu cíli nebo obcházení zákona. To se nestalo. K žádnému nepřiměřenému či diskriminačnímu zacházení s navrhovatelem nedošlo. Cílem napadeného OOP je zvelebení obce. Navrhovatel nemohl čekat, že odpůrkyně rezignuje na veřejně prospěšná opatření, protože se dotýkají jeho majetku. Jakkoliv si odpůrkyně váží historického přínosu Lobkowiczů pro region, musela dbát na současné potřeby obce jako celku.
20. Napadené OOP ob stojí v testu proporcionality. Sleduje *legitimní cíl* na ochraně a rozvoji hodnot území, konkrétně revitalizaci historického centra obce, ochranu kulturního dědictví a zlepšení životního prostředí obyvatel (snížení dopravní zátěže, zvýšení bezpečnosti). Reaguje na nevyhovující stav návsi. Zvolená opatření jsou způsobila těchto cílů dosáhnout (*vhodnost*): např. k zamezení průjezdu rychlé dopravy středem návsi je vhodným prostředkem vybudování alternativní komunikace a změna dopravního režimu v centru. Též nelze dosáhnout jen apelováním na řidiče nebo dílčími úpravami. Je nutná koncepční změna uspořádání. Zásah do navrhovatelových práv nepřekračuje míru *nezbytnou* pro dosažení cíle. Zvolená trasa přeložky K. maximálně využívá obecní pozemky a stávající komunikace a jen minimálně zatěžuje pozemky navrhovatele – jen po jejich okraji, v rozsahu nutném pro technické napojení komunikace, nezasahuje do hlavních částí navrhovatelova majetku (zámek, park). Jiná řešení buď nevedla ke kýženému výsledku, nebo vyžadovala zásah ještě větší. Vymezení veřejného prostranství na navrhovatelově pozemku před hasičárnou odráží tradiční využití obyvatelstvem. Tento prostor by stěží mohl být zastavěn kvůli památkové ochraně a režimu veřejné zeleně. Splněno je i kritérium *přiměřenosti v užším smyslu*. Přínosem zvoleného řešení je zásadní zlepšení kvality centrálního veřejného prostoru obce, z čehož bude těžit široká veřejnost. Újma navrhovatele spočívá v tom, že na části svých pozemků podél nové silnice nebude moci libovolně stavět a pravděpodobně bude muset strpět převod vlastnictví úzkého pruhu pozemku pro silnici (buď dohodou, nebo vyvlastněním s náhradou). Tato újma je relativně omezená a finančně kompenzovatelná. Navrhovatel zůstane vlastníkem drtivé většiny pozemků a může je nadále využívat. Omezení je marginální (např. část parku bude přeměněna na veřejnou komunikaci, ale zbytek parku zůstane zachován a bude mít klidnější atmosféru díky odklonu provozu). Veřejný zájem tedy převažuje nad zásahem do práv navrhovatele. Ústavní pořádek připouští omezení vlastnického práva pro veřejný zájem za náhradu. Regulační plán se vztahuje na více vlastníků v centru obce.

Replika navrhovatele

21. Navrhovatel namítá, že odpůrkyně zneužila územní plánování, aby získala jeho pozemky do svého vlastnictví, protože považuje za nepřipustné, že nemůže volně disponovat návsi.

Příkladem je iracionální přeložka K., která mohla být řešena efektivněji, levněji a s mnohem menším zásahem do vlastnických práv soukromých osob. Odpůrkyně se ve vyjádření snaží napadené OOP dodatečně odůvodnit tautologicky tím, že veřejná prospěšnost plyne jaksi z povahy věci. Pokud by napadené OOP obsahovalo odůvodnění, mohla na něj odpůrkyně jednoduše odkázat. Arbitrárnost jejího postupu dokládá i absence dat o dopravě. Napadené OOP tak řeší problém, který je minimálně zčásti pocitový. Na absenci dat upozornila již právní předchůdkyně navrhovatele v námitkách a konstatovala ji i Integrovaná strategie urbanistického rozvoje centra Nelahozevsi (dále jen „ISUR“). Byla známa řada alternativních řešení a odpůrkyně byla povinna vysvětlit, proč se přiklonila právě k této maximalistické variantě.

22. Údajné dlouhodobé plány na realizaci přeložky K. se projeví jen v územním plánu. Starosta odpůrkyně na veřejném projednání napadeného OOP uvedl, že si realizaci přeložky aktuálně nedovede představit kvůli vysokým nákladům. Odpůrkyně spolu s navrhovatelovou rodinou nechali zpracovat ISUR, která se návsí detailně věnovala. Urbanisté i ostatní aktéři opakovaně uváděli, že přeložka je nesmyslné a megalomanské řešení a podobných cílů lze dosáhnout i méně invazivními způsoby. ISUR navrhla řadu opatření k „humanizaci“ K. (zúžení na 6,5 m, výšková úprava vozovky, změna povrchů, zvýšené přechody pro chodce, přesun autobusové zastávky ve směru na Kralupy na náves, vybudování dostatečně širokých a bezbariérových chodníků, možnost doplnění cyklistické infrastruktury) s tím, že finální podobu je nutné najít v urbanisticko-architektonické soutěži. Právní předchůdkyně navrhovatele uvedla konkrétní alternativní řešení v připomínkách (č. 3) i námitkách (č. 2). Ve vyjádření k návrhu odpůrkyně tyto alternativy vyvrací. Údajně je zvažovala i při přijímání napadeného OOP, což ale nezachytila v jeho odůvodnění. O dodatečném hledání důvodů svědčí argumentace přílišným zakřivením trasy (ačkoliv přeložka zavádí odbočení rovněž v úhlu 90° a skrz ulici Na V. byla doprava vedena až do roku 1985), chráněnými stromy (není jasné jakými), nutností demolice historického oplocení (opět je nejasné jakého, v čem spočívá jeho kulturní hodnota a proč je důležitější než vyvlastnění dvakrát restituovaného majetku). Odpůrkyně tedy postupovala bez informací o stávajícím provozu a navzdory alternativám.
23. Navrhovatel se ohrazuje proti relativizaci dopadů zavedení možnosti vyvlastnění s tím, že jde o „potenciální“ zásah. Odpůrkyně dlouhodobě směřuje k realizaci přeložky a vyvlastnění navrhovatele, jehož podněty a námitky nezohledňuje. Historické a restituční souvislosti jsou klíčové pro posouzení přiměřenosti. Není pravdou, že pozemky navrhovatele jsou zasaženy okrajově, protože přeložka prochází skoro středem pozemku parc. č. XB a veřejně prospěšná stavba ho zahrnuje skoro celý. Nejde o revitalizaci historického centra, protože nejde o historickou náves, ale původní panský dvůr, na jehož půdorysu byla náves zbudována až v 80. letech 20. století. Do té doby byla komunikace vedena pravděpodobně přes ulici Na V. Není jasné, jaké „tradiční využití obyvatelstvem“ reflektuje vymezení veřejného prostranství před hasičárnou, protože jde o parkoviště, v poslední době využívané jako deponie stavebního materiálu odpůrkyně. Stran podpory cestovního ruchu, není jasné, jak odpůrkyně dospěla k tomu, že turisté do Nelahozevsi nejezdí kvůli nerealizované přeložce K. Turisté obec navštěvují kvůli památkám ve vlastnictví navrhovatelovy rodiny.
24. Na námitku nedostatku abstraktnosti napadeného OOP odpůrkyně odpověděla jen obecně. Primární příčinou této vady je vymezení řešeného území tak, že množinu adresátů tvoří jedna osoba. Odpůrkyně zaměňuje abstraktnost za obecný popis konkrétního adresáta.

25. Navrhovatel trvá na tom, že napadené OOP odporuje dobrým mravům, protože odpůrkyně zneužila územní plánování k šikanóznímu cíli. Žádné jeho námitky nezohlednila a řešené území vymezila tak, že jediný, koho lze vyvlastnit, je navrhovatel, čímž nepřiměřeně zasáhla do jeho práv.
26. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že napadené OOP ob stojí v testu proporcionality. U *legitimního cíle* je pochybná nutnost „revitalizace historického centra obce“ i ochrany kulturního dědictví. Dopady na zámek nebyly posuzovány a není jasné, jak zvětšení zelené plochy návsi chrání kulturní dědictví. Legitimní cíl spočívající ve snížení dopravní zátěže a zvýšení bezpečnosti může být přítomen (k tomu však nejsou data), zvolený způsob jeho dosažení je ale silně sporný. V čem má spočívat nevyhovující stav návsi (zřejmě v nedostatečné ploše), z napadeného OOP neplyne. Podle odpůrkyně je v podstatě třeba namísto umístění dopravní značky a dvou retardérů vybudovat novou přeložku za desítky milionů korun a vyvlastnit pozemek rodině, která v obci působí od roku 1623. Těžiště *nezbytnosti* řešení má spočívat v tom, že „mohlo být přece vyvlastněno mnohem více“ a že před hasičárnou stejně nelze stavět. Pokud by k *priměřenosti* stačilo, že vyvlastnění proběhne za náhradu, bylo by každé vyvlastnění automaticky přiměřené.

Duplika odpůrkyně

27. Odpůrkyně odmítá, že jednala svévolně. Napadené OOP nemíří proti navrhovateli. S úpravou dopravního uspořádání počítal už územní plán a napadené OOP ji rozpracovává. Vymezení veřejně prospěšné stavby ještě neznamená, že k vyvlastnění nakonec dojde.
28. Přeložka K. je řádně odůvodněna veřejným zájmem. V souladu s požadavky územního plánu na prověření směrového a výškového vedení K. za účelem zklidnění a zkvalitnění centrálního veřejného prostranství napadené OOP navrhuje optimální řešení. Hlavním cílem přeložky je odstranit dopravní zátěž z prostoru historické návsi a vytvořit podmínky pro její revitalizaci jako bezpečného a atraktivního veřejného prostoru. V současnosti silnice vedená na vyvýšeném náspu rozděluje náves na dvě nesourodé části a působí jako bariéra. Navržené řešení umožní tuto bariéru odstranit – prostor návsi bude výškově sjednocen a uspořádán v harmonický celek. Tím dojde k významnému kvalitativnímu zlepšení centrálního prostranství obce, k posílení jeho kulturní a společenské funkce a zvýšení bezpečnosti pohybu a pobytu obyvatel. Úprava stávající silnice nebo omezení dopravy nemají srovnatelný veřejný přínos. Územní plán počítá i s dalšími opatřeními ke zklidnění centra (převedení tranzitní dopravy mimo obec, úprava značení na okolních křižovatkách), která významně sníží dopravní zatížení návsi. Ponechání K. ve stávající podobě by ale i při dílčích úpravách neumožnilo dosáhnout kvality veřejného prostoru, jakou zajistí úplné odvedení provozu mimo náves. Vedení dopravy ulicemi Š. nebo Na V. má zase technické limity (směrové a výškové parametry těchto komunikací, nemožnost tudy vést autobusovou a nákladní dopravu). Přeložka je technicky proveditelné řešení souladné s územním plánem. Námitky k přeložce K. odpůrkyně v odůvodnění napadeného OOP řádně vypořádala. Trasa přeložky je navržena tak, že pozemky navrhovatele jsou zasaženy minimálně. Napadené OOP navrhovateli vlastnické právo neodnímá. Navrhovatel byl zapojen do přípravných jednání o budoucí podobě návsi. O snaze odpůrkyně hledat shodu svědčí i deklarace, že realizaci přeložky nebude prosazovat, dokud nebude vypracován detailní koncepční návrh.
29. Odpůrkyně v návaznosti na napadené OOP zadala zpracování podrobnější urbanistické studie centra obce, která řeší umístění plánovaných staveb, etapizaci projektů, podobu veřejných prostranství a další detaily, které budou podkladem pro vyhlášení urbanisticko-

architektonické soutěže. Pracuje na úpravě dopravního značení, které má zvýšit bezpečnost provozu na K., snížit rychlost vozidel a zlepšit bezpečnost pro chodce. Odpůrkyně také jedná s potenciálními partnery o spolupráci při realizaci veřejných prostranství na návsi a hledá vhodné dotační tituly. Tyto kroky dokládají vážně míněný zájem odpůrkyně na pozitivním rozvoji území a neustálou iniciativu v tomto směru. Argumentace navrhovatele je spíše nesouhlasem s věcnou koncepcí rozvoje návsi.

Jednání

30. Na jednání dne 13. 8. 2025 účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích.
31. Zástupce navrhovatele odkázal na svá dosavadní podání, jejichž argumentaci opětovně shrnul. Mimo jiné dodal, že navrhovateli se jako jediné osobě z obce účelově zasahuje do vlastnických práv. Chtěl proto docílit toho, aby zazněl jeho hlas před nezávislým orgánem veřejné moci. Na jednání chtěl přiblížit některé historické a skutkové souvislosti. Cílem odpůrkyně je mocenské a vlastnické ovládnutí obecní návsi. Rod Lobkowiczů je v oblasti od roku 1623, v padesátých letech 20. století byl jeho majetek „vyvlastněn“ (včetně zámku a hospodářského dvora). Kde je nyní náves, byl do roku 1985 hospodářský dvůr. Centrem obce nikdy nebyla náves, byl to zámek. Rodina požádala o vydání pozemků do svého vlastnictví už v roce 1992, ale odpůrkyně byla proti, neboť nesouhlasila, aby pozemky tvořící náves vlastnila fyzická osoba. Vlastnické právo bylo rodině vráceno až v roce 2003 (k tomu navrhovatel soudu předložil listiny k řízení ve věci restituce). Odpůrkyně nebyla komfortní s tím, aby soukromá osoba vlastnila pozemky na návsi. V tomto cíli pokračuje dál, mimo jiné právě vydáním napadeného OOP. Navrhovatel dále odpůrkyni vyzývá, aby doložila analýzu k napadenému OOP. Chybí mu totiž odůvodnění. Co se týče přeložky, navrhovatel předkládal alternativy, ty však odpůrkyně nepovažuje za dostatečné. K předkupnímu právu se odpůrkyně nevyjádřila vůbec a nevysvětlila jeho zřízení. Konečně má navrhovatel též za to, že postup odpůrkyně je v rozporu s dobrými mravy. Rodina navrhovatele dlouhodobě nabízela odpůrkyni jednání, mimo jiné s ní chtěla uzavřít kooperační dohodu. Když ale došlo na její textaci, odpůrkyně změnila své požadavky. I v průběhu tohoto řízení chtěl navrhovatel s odpůrkyní jednat. Navrhovatel upozorňuje na to, že pokud se v rámci nižší úrovně územní plánovací dokumentace zjistí, že byl porušen nějaký princip (např. soudržnost obyvatelstva), tak řešení v nadřízené územně plánovací dokumentaci není možné realizovat. K variantě směny pozemků uvedl, že odpůrkyně argumentuje možnostmi, které ale napadené OOP neobsahuje. Navrhovatel požadoval, aby bylo řešení odpůrkyně podmíněno uzavřením plánovací smlouvy. Navrhovatel odpůrkyni vyzýval k uzavření konkrétní kooperační smlouvy a bude v tom pokračovat dále.
32. Odpůrkyně na jednání mimo jiné zdůraznila, že plocha veřejně prospěšných staveb s možností vyvlastnění je regulována už na úrovni územního plánu jako plocha D41. Jsou v něm vymezeny také základní požadavky na zadání regulačního plánu, a to včetně potřeby řešení směrového vedení dotčené silnice. Z judikatury vyplývá, že pokud opatření obecné povahy provádí pro něj závaznou územně plánovací dokumentaci, není již možné se v této fázi zabývat proporcionality přijatého řešení. Přesto napadené OOP proporcionální je a dostatečné odůvodnění obsahuje. Napadené OOP je v souladu se zákonem. Historický vývoj není v projednávané věci relevantní. Dodala však, že situace v obci byla od 70. let 20. století neutěšená. Proto se vzedmula aktivita občanů a staré budovy byly zbourány, vybudoval se park s lavičkami a chodníky, byly vysázeny stromy. Z toho možná vyplývá emoční rovina vyjádření bývalého starosty v 90. letech minulého století. Připomněla, že pokud by došlo k dohodě mezi navrhovatelem a vlastníkem silnice, mohlo dojít ke směně těchto pozemků.

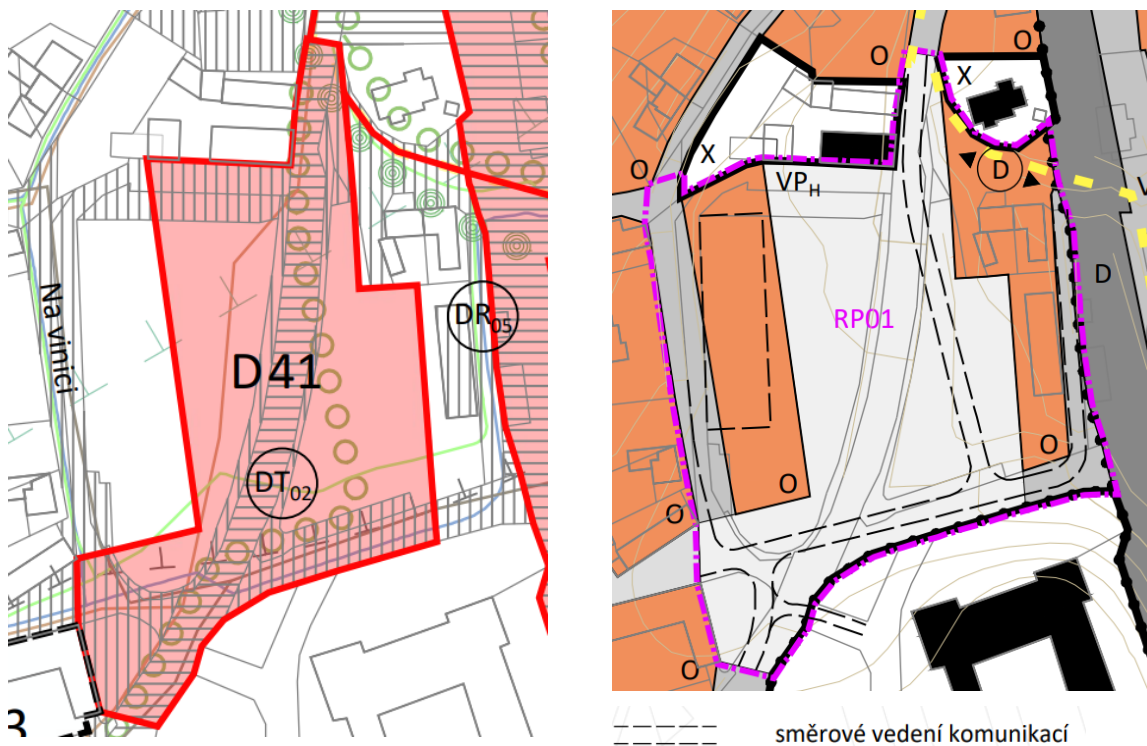
Navrhovatel by získal 1 600 m² pozemků navíc oproti stávajícího stavu. Žádný návrh předkládané kooperační dohody ale nebyl vyvážený. Problém byl v komunikaci.

Dokazování

33. Z odvolání odpůrkyně ze dne 16. 9. 2002 adresovaného Okresnímu úřadu Mělník mimo jiné vyplývá, že odpůrkyně uvedla, pozemky na návsi jsou součástí parkové úpravy a přechodem vlastnictví na fyzickou osobu by mohlo dojít například k esteticky nevhodnému nakládání s pozemky v podobě nevhodné zástavby, neudržování pozemku apod.
34. V podání zástupce právního předchůdce navrhovatele ze dne 12. 11. 2002 směřovaném Krajskému soudu v Praze ke sp. zn. 44 Ca 233/2002 (v restituční věci) je vyjádřena zásadní obava z možnosti nevhodné zástavby a narušení urbanistických vazeb k zámku jakožto nejhodnotnější budově obce a jedinečné památce evropského významu. V jiném případě se právní předchůdce navrhovatele již vzdal v tehdy deklarovaném obecném zájmu svého nároku, později však navzdory obdrženým ujištěním došlo k převodu tohoto majetku a problémům ve vztahu k ostatnímu majetku oprávněné osoby.
35. Ve vyjádření zástupce právního předchůdce navrhovatele ze dne 28. 12. 2001 směřovaném Pozemkovému úřadu se mimo jiné uvádí, že oprávněná osoba má s odpůrkyní velmi dobré a korektní vztahy a že dále prohlašuje, že nemá jakýchkoliv námitek proti tomu, aby odpůrkyně v podání uvedenou sochu nadále vystavovala nebo aby bezplatně užívala volné parkové prostranství.
36. Ve vyjádření právního předchůdce navrhovatele ze dne 20. 10. 2004 směřovaném Okresnímu soudu v Mělníku ke sp. zn. 7 C 704/2003 se mimo jiné uvádí, že právní předchůdce navrhovatele souhlasí s tím, aby odpůrkyně mohla i nadále používat pozemky na návsi, přičemž nemá v úmyslu měnit jejich parkovou úpravu. Stabilní majetkové sjednocení pozemků právního předchůdce navrhovatele je účinným garantem k zabránění jejich případnému budoucímu nevhodnému použití, které by nerespektovalo ochranu kulturní památky zámku.

Podstatný obsah správního spisu

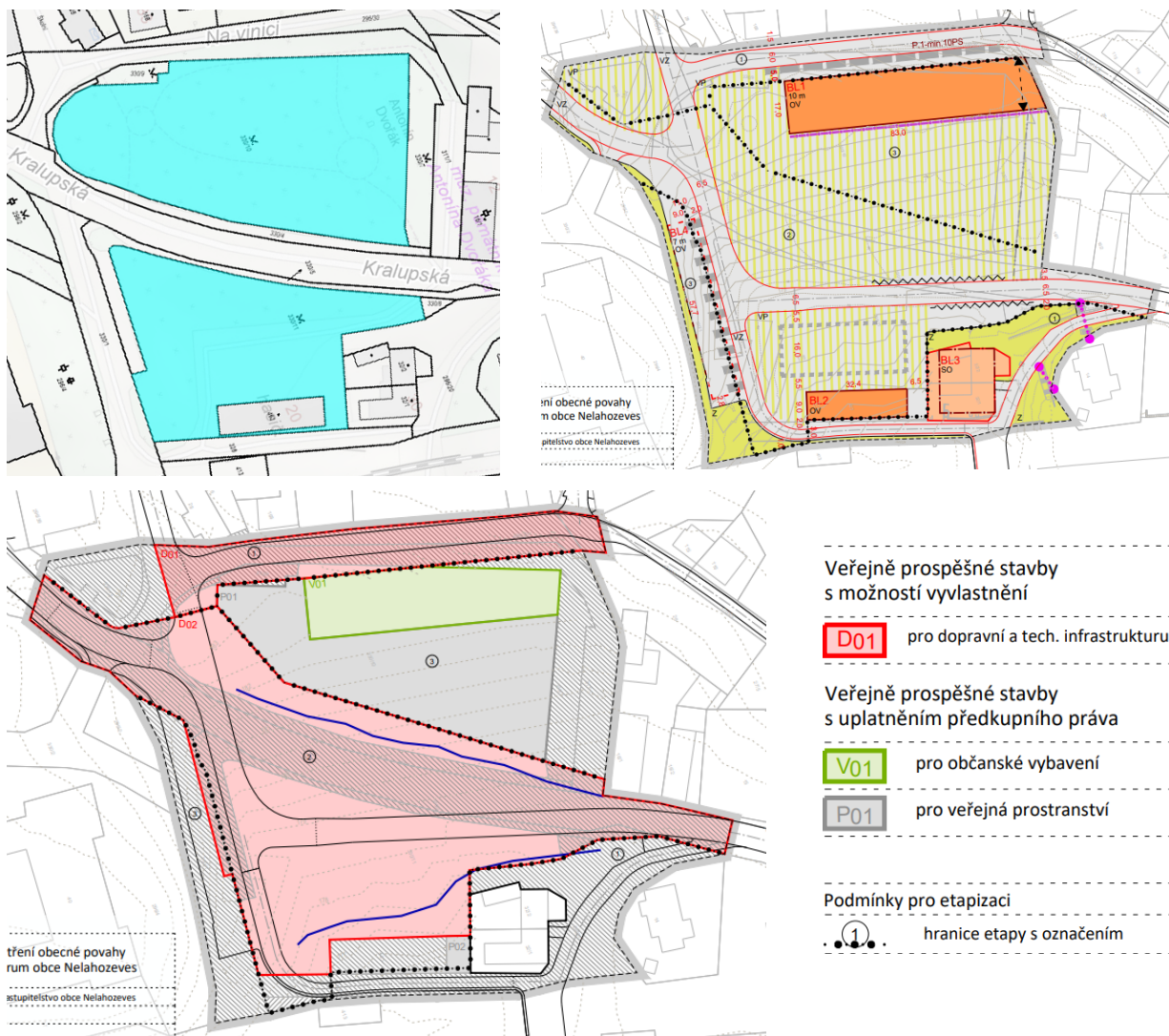
37. Odpůrkyně měla ke dni vydání napadeného OOP platný územní plán ve znění změny č. 1 ze dne 25. 10. 2021, č. 4/10/2021. Územní plán vymezuje v bodu II/1.2.1.4 *prostranství návěs Nelahozeves* jako veřejné prostranství hlavní. V části II/2.1 *Podmínky ovlivňující vlastnictví* vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit nebo omezit v souladu s § 170 stavebního zákona, mezi nimi i stavbu dopravní infrastruktury D41 – *úprava směrového a výškového řešení silnice III/24021*.



Vlevo veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury D41 v územním plánu ve výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací (č. 03); vpravo plocha RP01 v hlavním výkresu územního plánu (č. 02)

38. Územní plán dále vymezuje plochu RP01, v níž je vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování, a stanoví zadání regulačního plánu RP01 – *Centrum obce Nelahozeves*. To stanoví, že regulační plán navrhne optimální plošné a prostorové uspořádání řešeného území s cílem stabilizovat a dotvořit urbanistickou strukturu centra Nelahozevsi a vytvořit optimální podmínky pro umístění občanského vybavení a řešení hlavního veřejného prostranství obce [b).1]; vymezí pozemky pro zástavbu smíšenou obytnou a pozemky pro veřejná prostranství, a to mimo jiné s ohledem na úpravu směrového vedení silnice III/24021 v souladu s územním plánem obce [b).2]. Jedním z požadavků na vymezení pozemků pro veřejná prostranství je respektování směrového vedení silnice III/24021 podle výkresu č. 2 územního plánu [b).5]. Mezi požadavky na řešení veřejné dopravní infrastruktury [e).3] je uvedeno, že regulační plán navrhne směrové a výškové vedení silnice III/24021, návrh bude respektovat směrové vedení silnice III/24021 dle výkresu č. 2 územního plánu Nelahozeves; systém pozemních komunikací pro motorová vozidla v řešeném území bude zokruhován; bude upřednostněna místní doprava před dopravou tranzitní; bude navrženo přemístění oboustranné autobusové zastávky v rámci řešeného území; bude navržena úprava směrového a výškového řešení propojení ul. D. stezka a ul. K. Zadání dále stanoví požadavek na veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění [f).1: regulační plán vymezí jako veřejně prospěšné stavby pro vyvlastnění všechny nově navrhované pozemky pozemních komunikací pro zajištění dopravní obsluhy řešeného území a pro zajištění pěší a cyklistické prostupnosti řešeného území] a na veřejně prospěšné stavby s možností uplatnění předkupního práva [f).2: regulační plán vymezí jako veřejně prospěšné stavby s možností uplatnění předkupního práva ve prospěch obce Nelahozeves veškeré pozemky veřejných prostranství, která neplní primárně dopravní funkci v řešeném území (parky, dětská hřiště, veřejná zeleň apod.)].

39. Právní předchůdkyně navrhovatele podala při pořizování územního plánu námitky, v nichž vyjádřila nesouhlas se změnou trasy K., která má být nově vedena pod zámek a vytváří potenciálně nebezpečnou ostrou zatáčku. Uvedla, že prostor není tradičně návsi, ale historickým lobkowiczským hospodářským dvorem. Nesouhlasila také s možností vyvlastnění. Odpůrkyně námitce nevyhověla. V odůvodnění uvedla, že řešení návsi sleduje principy omezení tranzitní dopravy návsi, rozvoje významu návsi jako nástupního bodu do obce a posílení napojení na železniční a autobusovou dopravu. Náves má být řešena jako hlavní veřejný prostor obce, s preferencí místní dopravy a pěšího pohybu a vytvořením uceleného prostranství využitelného pro život a aktivity obce. Pozemek parc. č. XA předpokládá doplnění občanské vybavenosti v souladu s historickou podobou hospodářského dvora.
40. Odpůrkyně podala dne 6. 4. 2022 podnět k pořízení regulačního plánu RP01. Návrh napadeného OOP byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 27. 6. 2022 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Společné jednání, jehož konání bylo touto vyhláškou oznámeno, se konalo dne 20. 7. 2022. Právní předchůdkyně navrhovatele podala dne 22. 8. 2022 připomínky.
41. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh. Veřejnou vyhláškou ze dne 15. 6. 2023 bylo oznámeno veřejné projednání návrhu napadeného OOP konané dne 18. 7. 2023 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Právní předchůdkyně navrhovatele podala dne 25. 7. 2023 námitky.
42. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dne 15. 4. 2024 usnesením č. 18/4/2024 o vydání napadeného OOP, které bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 2. 5. 2024 a sejmuta dne 20. 5. 2024. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou 15denní lhůtu a napadené OOP nabylo účinnosti dne 17. 5. 2024.



Vlevo nahoře pozemky navrhovatele v katastru nemovitostí; vpravo nahoře hlavní výkres napadeného OOP s plochami veřejného prostranství (zeleně) a novým vedením komunikací (šedě); dole výkres veřejně prospěšných opatření a asanací napadeného OOP s výřezem legendy

43. Textová část výroku napadeného OOP obsahuje přehled vlastníků pozemků dotčených napadeným OOP. Kromě právní předchůdkyně navrhovatele jsou zde uvedeni odpůrkyně, Středočeský kraj, Česká republika (Správa železnic) a J. B. Napadené OOP vymezuje mimo jiné tyto stavby dopravní infrastruktury: přeložení komunikace III. třídy – ul. K.; úprava komunikace ulice Na V. s integrovaným podélným parkováním včetně křižovatky s ul. Š.; propojení místní komunikace III. třídy – zklidněné (označené jako větve „D“) s přeloženou ul. K.; úprava křižovatek napojení řešeného území na pozemní komunikace: ul. Na V., ul. Š., ul. K.

44. V části 9.1 jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům vyvlastnit a které zasahují na pozemky navrhovatele:

Označení	Účel veřejně prospěšné stavby	Výčet pozemků v k.ú. Nelahozeves	Etapa (Zóna)
D01	Rozšíření ulice Na Vinici a úprava křižovatky s ul. Školní – větev „B“ a „C“ - a umístění technické infrastruktury	296/30, 330/4, 330/9, 330/10, 311/1,	1
D02	Přeložení komunikace III/24021 (ulice Kralupská) – větev „A“ - a umístění technické infrastruktury	330/1, 330/4, 330/5, 330/7, 330/8, 330/10, 311/1,	2

45. V části 10.1 jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo a které zasahují na pozemky navrhovatele:

Označení	Účel veřejně prospěšné stavby, veřejného prostranství	Ve prospěch	Výčet pozemků v k.ú. Nelahozeves	Etapa (Zóna)
P01	Park na návsi	Obec Nelahozeves, Školní 3, 27751 Nelahozeves	část 330/10	2
P02	Dvorek u staré hasičárny	Obec Nelahozeves, Školní 3, 27751 Nelahozeves	část 330/11	3
V01	blok BL1 – plocha OV	Obec Nelahozeves, Školní 3, 27751 Nelahozeves	část 330/10	3

Posouzení návrhu soudem

46. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Napadené OOP bylo vydáno formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného OOP byla vyvěšena dne 2. 5. 2024, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) dne 17. 5. 2024.
47. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. XA a parc. č. XB, což soud ověřil v katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 1111 pro katastrální území X. Mezi účastníky řízení je nesporné, že tyto pozemky jsou napadeným OOP regulovány. Navrhovatel je tedy aktivně legitimován k podání návrhu.
48. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). V této souvislosti soud předeseílá, že napadené OOP bylo vydáno v průběhu tzv. přechodného období mezi 1. 1. 2024 a 30. 6. 2024 [srov. § 334a odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“)], a proto je pro jeho přezkum rozhodná úprava stavebního zákona.
49. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) [srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS]. V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné

povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný. Soud ani účastníci tak nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stal dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.

50. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem je nicméně v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak by soudu v zásadě nezbývalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
51. Soud přezkoumal napadený regulační plán jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou otevírat nové otázky.
52. V této souvislosti soud předesílá, že míra precizace návrhových bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se navrhovateli u soudu dostane. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci zástupce navrhovatele (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

K povaze napadeného OOP

53. Soud se nejprve zabýval námitkou, že napadené OOP je ve skutečnosti individuální správní akt, protože postrádá znaky opatření obecné povahy. Podle navrhovatele odpůrkyně účelově vymezila řešené území tak, že napadené OOP upravuje práva a povinnosti jediné osoby, kterou je právě navrhovatel.
54. Podle § 62 odst. 1 stavebního zákona se regulační plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.
55. Podle § 171 správního řádu není opatření obecné povahy právním předpisem ani rozhodnutím.
56. Opatření obecné povahy představuje smíšený správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně (druhově) vymezeným okruhem adresátů (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2025, č. j. 7 As 241/2024-72, nebo náález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 3204/21). Opatření obecné povahy tedy leží na pomezí individuálních správních aktů

a abstraktních správních aktů a svými znaky se zcela neshoduje ani s jedním z nich. Zatímco pro normativní správní akt je typická jeho abstraktnost co do okruhu jeho adresátů i okruhu věcí, kterých se týká, pro rozhodnutí je typická jeho konkrétnost, neboť se týká individuálně určitelných osob i konkrétně určené věci (srov. např. Komentář k § 171. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 1064, marg. č. 21. dostupné v Systému Beck-online). Opatření obecné povahy se tedy vyznačuje tím, že upravuje práva a povinnosti *obecně* vymezených adresátů, kteří naplní *konkrétně* vymezenou skutkovou podstatu (srov. Komentář k § 171. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 820, dostupné v Systému Beck-online).

57. Abstraktnost tedy není jediným znakem opatření obecné povahy. Z obsahu návrhu je zřejmé, že podle navrhovatele napadené OOP postrádá právě znak *obecně vymezeného okruhu adresátů*, neboť má za to, že je namířeno výhradně proti němu. Soud navrhovateli nepřisvědčil.
58. Tento znak totiž nespočívá v počtu adresátů, ale ve způsobu jejich určení. To znamená, že jsou určeni jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky. Jelikož obecně vymezený okruh adresátů je znakem, který opatření obecné povahy sdílí s abstraktním právním aktem, lze vycházet z rozsudku NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS. Z něj vyplývá, že obecnost určení adresátů aktu je dána, „*pakliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny, přičemž počet prvků dané množiny se může velmi různit, od „každého“, přes užší specifikaci (občané, studenti, vojáci) až po normu s jedním adresátem, jímž je například „prezident republiky“, kterého však norma určuje nikoliv individuálně (například prezident republiky jména toho či onoho), nýbrž obecnými znaky, tj. je adresována každému prezidentu republiky*“. Právě u opatření obecné povahy jsou adresáti vymezeni obecně, nikoliv konkrétně (*jmenovitě*).
59. V projednávané věci je předmět regulace v souladu s povahou regulačního plánu vymezen poměrně úzce. Napadené OOP upravuje pozemky tvořící náves obce a její bezprostřední okolí. Takto vymezené řešené území se v poměrech území odpůrkyně nejvíce jeví jako projev libovůle nebo záměrného cílení výhradně na navrhovatele, neboť řešené území představuje logický urbanistický celek. Navrhovatel a jeho právní předchůdkyně ostatně vlastní na území odpůrkyně mnoho dalších nemovitostí, jichž se regulační plán nedotýká. V důsledku vymezení řešeného území jsou adresáty napadeného OOP vlastníci pozemků nacházejících se v řešeném území. To lze v souladu s výše uvedenou judikaturou považovat za obecně (druhově) vymezený okruh adresátů.
60. Není ani pravdou, že navrhovatel je jediným adresátem napadeného OOP, protože není vlastníkem všech pozemků nacházejících se v území řešeném napadeným OOP. Na tom by nic neměnila ani případná skutečnost, že ze všech dotčených vlastníků v území je do jeho práv zasahováno nejcitelněji. Na povaze napadeného OOP jako opatření obecné povahy by se ale nic nezměnilo, ani pokud by navrhovatel skutečně byl vlastníkem všech pozemků v řešeném území, protože obecnost nebo konkrétnost vymezení adresátů správního aktu se neodvíjí jen od jejich počtu. Rozhodnutí jako individuální správní akt mají ostatně nezřídka vícero adresátů, a přesto z nich tato skutečnost nečiní opatření obecné povahy. Podstatný je způsob jejich vymezení.
61. Soud nepřehlédl, že napadené OOP v textové části výroku (1.2) obsahuje tabulku vlastníků pozemků, kde jsou jmenovitě uvedeni vlastníci jednotlivých pozemků dotčených

napadeným OOP. Jakkoliv je taková tabulka, navíc ve výrokové části, neobvyklá, nečiní z napadeného OOP individuální správní akt upravující práva a povinnosti zde jmenovitě uvedených vlastníků dotčených pozemků. Tabulka se nachází v kapitole 1 vymezující řešené území, což je činěno jednak slovním popisem území, jednak touto tabulkou, v níž je výčet dotčených pozemků a jsou zde uvedeni jejich vlastníci. Jména vlastníků je však třeba považovat spíše za „doplňující informaci“, nikoliv za určení adresátů napadeného OOP.

62. Soud neshledal důvodnou ani nanejvýš obecnou námitku navrhovatele, že podstatnou vadou napadeného OOP je jeho „obecnost“ a praktická nemožnost výkladu. Kromě toho, že úředníci v Kralupech nad Vltavou údajně nerozumí regulačnímu a územnímu plánu odpůrkyně, k tomu navrhovatel neuvedl nic bližšího. Z návrhu tak není tedy zřejmé, v čem přesně má tato nesrozumitelnost spočívat. Soud proto ve stejné míře obecnosti uvádí, že napadené OOP je v zásadě dobře srozumitelné a je z něj patrné, jakým způsobem upravuje řešené území.

Chybějící řešení navazujících ploch není vadou napadeného OOP

63. Navrhovatel dále namítá, že napadené OOP slouží jako nástroj k blokaci nakládání s majetkem navrhovatele a jeho rodiny. Napadené OOP totiž nezpracovalo řešení navazujících ploch do vzdálenosti 30 m, jímž ale územní plán podmiňuje nakládání s pozemky v lokalitě N01.
64. Podle územního plánu je v lokalitě N01 Zámek podmínkou využití ploch „celková koncepce řešení centrální části Nelahozevsí v minimálním rozsahu plochy RP01 včetně navazujících ploch do vzdálenosti 30 m od hranice plochy RP01 (např. formou územní studie)“.
65. Soud v katastru nemovitostí ověřil, že tento regulativ se týká pozemku parc. č. 296/3 a zřejmě i drobné části pozemku parc. č. 41/2, které jsou ve vlastnictví navrhovatele a spadají do lokality N01.
66. Tento nedostatek namítala již právní předchůdkyně navrhovatele (která stále vlastní zámek a ostatní pozemky navazující na plochu RP01) jak v připomínkách, tak v námitkách. Na připomínku č. 2 odpůrkyně reagovala tak, že návrh řeší širší návaznosti řešeného území, odkázala na kapitolu 5 odůvodnění návrhu a uvedla, že do koordinačního výkresu II.a bude doplněno „*pojednání navazujícího území k prokázání koordinace navrženého řešení s okolím*“. V námitce č. 7 pak právní předchůdkyně navrhovatele upozornila, že toto pojednání ve výkresu II.a chybí a žádala jeho doplnění. Odpůrkyně doplnila, že ve výkresu II.a je zobrazeno vedení dopravní a technické infrastruktury v širším kontextu k prokázání koordinace s okolím a ve výkresu širších vztahů II.b je zobrazeno řešené území v kontextu širších vztahů v rámci obce v měřítku územního plánu.
67. Kapitola 5 *Zdůvodnění navržené koncepce řešení* pojednává o urbanistické a dopravní koncepci, ale soustředí se na řešené území. Soud zde nenalezl žádný ucelený výklad o koncepci navazujícího území, zejména plochy N01. Z porovnání koordinačního výkresu II.a v návrhu napadeného OOP pro společné jednání, veřejné projednání a v účinném znění vyplývá, že do koordinačního výkresu bylo postupně doplněno šedě jakési označení S002–S008 (v legendě chybí) a zakreslení stávajících budov a komunikací.



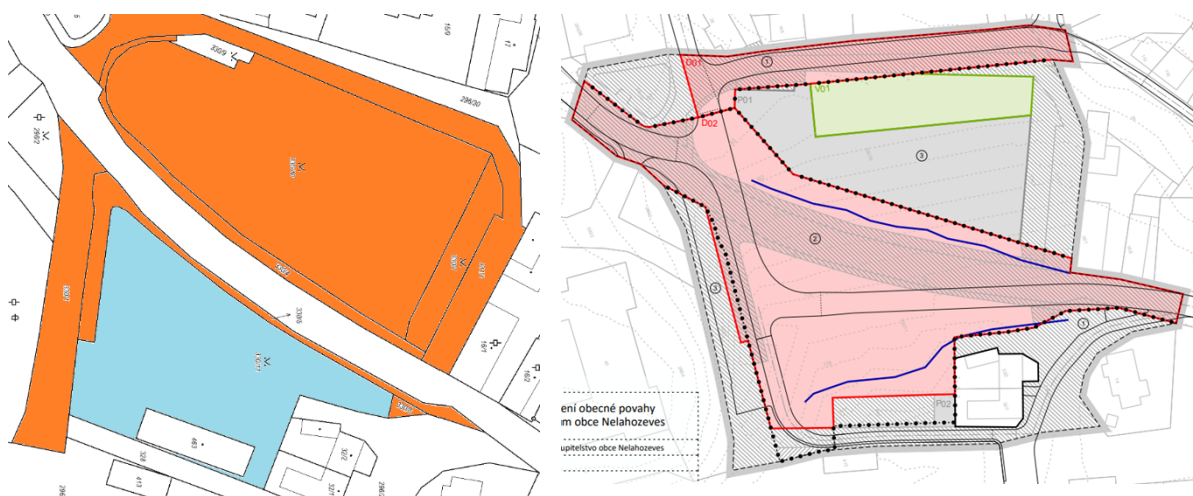
Výkres koordinací (II.a) v návrhu pro společné jednání (vlevo), veřejné projednání (uprostřed) a v účinném znění (vpravo)

68. Soud sice sdílí určité pochybnosti s navrhovatelem ohledně toho, zda toto doplnění představuje celkovou „koncepti řešení ploch navazujících na plochu RP01 do vzdálenosti 30 m od hranic plochy RP01“ srovnatelnou s územní studií a zda je tedy tímto splněna podmínka stanovená územním plánem pro využití lokality N01, nejde ale o vadu napadeného OOP, protože to navazující plochy řešit nemělo, respektive pouze mohlo.
69. Ze znění uvedené podmínky územního plánu není jasné, co má požadovaná koncepce přesně řešit ani jak přesně má vypadat: není jasné řečeno, že má jít o územní studii, ale ani že mají být navazující plochy řešeny v regulačním plánu RP01. Podle zadání regulačního plánu RP01 [II/2.2.1.a)] tvoří řešené území (1) plocha RP01 podle výkresu č. 1, plocha přestavby P01 a (2) nezbytné plochy a trasy technického a dopravního vybavení mimo vymezené hranice. V bodě II/2.2.1.a).3 je pak stanoveno, že „[ř]ešené území je možné s ohledem na navrhované řešení rozšířit o navazující plochy výjimečné (X) nebo jejich části“ – což je právě lokalita N01, jejíž funkční využití je stanoveno jako plochy výjimečné (X). Územní plán tedy zřejmě počítal s tím, že zpracování „konceptu řešení ploch navazujících na plochu RP01 do vzdálenosti 30 m od hranic plochy RP01“ v rámci regulačního plánu RP01 je jen jednou z možností. Nejde tedy o obligatorní, nýbrž fakultativní předpokládaný obsah napadeného OOP. Z toho důvodu není neprovedení koncepce řešení navazujících ploch v napadeném OOP jeho nedostatkem. Jde spíše o nedostatek územního plánu, který stanovil ne zcela jasnou podmínku využití lokality N01 bez lhůty pro zpracování požadované koncepce a bez vysvětlení, co vlastně má tato koncepce řešit. Předmětem tohoto řízení nicméně není územní plán. Námitka proto není důvodná.

Přeložka silnice III/24021 (ulice K.)

70. Jádrem celého sporu je zejména rozdílná představa navrhovatele a odpůrkyně o řešení dopravní infrastruktury na návsí. Odpůrkyně chce stávající komunikaci přeložit, s čímž navrhovatel nesouhlasí. Jelikož je přeložka K. nejen ústředním prvkem koncepce napadeného OOP, ale soustředí se na ni i převážná část argumentace navrhovatele, zabýval se soud nejprve námitkami směřujícími proti vymezení veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury D02 s možností vyvlastnění.

71. Podle navrhovatele odpůrkyně náležitě nevypořádala námitky a neodůvodnila, proč je přeložka veřejně prospěšnou stavbou a proč je zásah do jeho práv v souladu s veřejným zájmem. Není jasné, jaké cíle napadené OOP sleduje a v čem spočívá nevyhovující stav návsi. Navrhovatel si pouze domýšlí, že jde o zklidnění dopravy a zvětšení plochy návsi. Zvolené řešení není podloženo žádnými daty o stávajícím stavu.
72. Soud při posuzování těchto námitek předně zjistil, že způsob, jakým je tato veřejně prospěšná stavba vymezena v textové části výroku, neodpovídá tomu, jak ji vymezuje jeho grafická část, tedy výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací (I.b). Ve výčtu dotčených pozemků v textové části výroku chybí pozemek navrhovatele parc. č. XB, který ale podle výkresu I.b tvoří podstatnou část veřejně prospěšné stavby D02, protože právě po něm má přeložka vést. Vedle toho odpůrkyně oproti grafické části opomněla do výčtu v textové části výroku zahrnout také pozemek parc. č. XC tvořící současnou ulici K.



Vlevo jsou na výřezu z katastru nemovitostí oranžově označeny pozemky uvedené v textové části a modře je označen pozemek parc. č. XB; vpravo výkres I.b napadeného OOP

73. Tento nesoulad nicméně podle soudu nemá za následek nesrozumitelnost vymezení veřejně prospěšné stavby D02, která by byla důvodem pro zrušení příslušné části napadeného OOP. Soud tento nesoulad posoudil jako zřejmou chybu v psaní, kterou by mohla odpůrkyně napravit vydáním opravného rozhodnutí podle § 70 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Tento nedostatek soudu nebrání v přezkumu napadeného OOP v rozsahu návrhových bodů.
74. Soud dále k námitce navrhovatele zkoumal, zda napadené OOP dostatečně odůvodnilo vymezení přeložky K. jako veřejně prospěšné stavby.
75. Podle rozsudku NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 9 Ao 3/2011-39, na nějž odkázal i navrhovatel, musí opatření obecné povahy obsahovat přesvědčivé důvody, proč byla veřejně prospěšná stavba jako taková vymezena a proč je možno danou stavbu za veřejně prospěšnou považovat, zvláště je-li její povaha zpochybňována námitkou vlastníka dotčeného pozemku. Přitom je třeba vycházet z definice veřejně prospěšné stavby uvedené ve stavebním zákoně.
76. Podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.
77. Podle § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona se veřejnou infrastrukturou rozumí pozemky, stavby, zařízení, a to

1. *dopravní infrastruktura*, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;

2. *technická infrastruktura*, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu;

3. *občanské vybavení*, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva;

4. *veřejné prostranství*,

zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.

78. Z citovaných ustanovení vyplývá, že *veřejně prospěšná* stavba je (1) stavba veřejné infrastruktury [tj. spadající pod jeden ze čtyř typů podle § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona zřizovaná nebo užívaná ve veřejném zájmu] (2) určená k rozvoji nebo ochraně území obce.
79. Přeložka K. je stavbou dopravní infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. m) bod 1 stavebního zákona], neboť jde o přeložku pozemní komunikace, konkrétně silnice III. třídy, jak plyne z jejího označení [§ 2 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“)]. Stavby pozemních komunikací lze obecně považovat za stavby zřizované a užívané ve veřejném zájmu, neboť jsou předmětem obecného užívání (srov. § 19 zákona o pozemních komunikacích). Nejinak je tomu v případě silnice III/24021, respektive její přeložky. Přeložka K. tedy je stavbou veřejné infrastruktury.
80. Navrhovatel však zpochybňuje druhý znak veřejně prospěšné stavby – potřebnost realizace přeložky K. pro rozvoj nebo ochranu území odpůrkyně (zřízení ve veřejném zájmu). Tvrdí, že napadené OOP neobsahuje v tomto směru žádné odůvodnění, a to ani k podaným námítkám. Zejména podle něj odpůrkyně neuvedla, v čem spočívá aktuálně nevyhovující stav návsi (má jít jen o pocit bez opory v datech) a čeho chce přeložkou K. dosáhnout. Tomu soud nepřisvědčil.
81. Odůvodnění napadeného OOP v části 1.2 věnované posouzení jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování (která byla doplněna na základě námitek právní předchůdkyně navrhovatele – srov. str. 32 a 33 odůvodnění) uvádí, že řešení sleduje veřejný zájem „úpravy prostorového uspořádání návsi ze současného bariérového řešení účelového charakteru, neadekvátního hlavnímu veřejnému prostranství obce“, „umožňuje plynule spádovat výškové návsi a odstranit prostorový problém náspu stávající komunikace, který prostorově a výškově rozděluje prostor návsi“, a „přináší významné kvalitativní zlepšení prostorového uspořádání prostranství, zejména eliminaci jeho bariérovitosti, dopravní zklidnění a tím i posílení bezpečnosti pohybu a pobytu pěších“.
82. V části 3.1 *Vyhodnocení koordinace využívání řešené plochy z hlediska širších územních vztahů* je pak dále uvedeno: „Řešená plocha je navržena tak, aby odpovídala nárokům využití jako centrálního prostoru obce. Úpravou nivelity terénu bylo dosaženo maximálně spojitě multifunkční plochy, využitelné pro aktivity a provoz obce, každodenní, např. farmářské trhy,

akce zájmových skupin, školní akce, obecní zasedání a meetingy atp. Z hlediska technické koncepce je plocha napojena na současnou dopravní a technickou infrastrukturu, při čemž některé tyto prvky upravuje s cílem efektivnějšího využití ploch veřejných prostranství.“ V části 3.4.4.1 hodnotící soulad s územním plánem se uvádí, že dopravní infrastruktura byla upravena „pro efektivnější prostorové uspořádání veřejného prostoru v řešeném území“, přičemž řešení je v souladu s platnými ČSN.

83. *V části 5.1.1 Koncepce urbanistického řešení je stávající stav popsán takto: „Průtah silnice III/24021 je v současné době díky prostorovému roztržení návsi na dvě nespojitě plochy významným limitem transformace prostoru návsi na společenské centrum obce.“ K nové koncepci se zde (5.1.1.2.1) uvádí, že „[v]ýznamnou změnou organizace prostoru návsi je přeložení diagonálně vedeného silničního průtahu ul. K., a zcelení tak prostoru návsi do využitelného víceúčelového prostranství. Využití prostoru návsi je předpokládáno převážně zpevněné s podílem parkových úprav tak, aby s ohledem na úpravu nivelity terénu bylo dosaženo maximálně spojitě plochy, využitelné pro aktivity a provoz obce, každodenní, např. farmářské trhy, akce zájmových skupin, školní akce, obecní zasedání a meetingy atp., i sezónní, např. akce v rámci festivalu D. N., řemeslné jarmarky, letní kino, zimní bruslení, vánoční a velikonoční trhy atp.“ Koncepce dopravního řešení shodně uvádí, že ústřední koncepcí je směrová úprava silnice III/24021 „z dnešního diagonálního vedení skrz řešené území do polohy, která nabízí efektivnější využití plochy jako centrálního veřejného prostranství obce“.*
84. *Z uvedeného je zřejmé, že z odůvodnění napadeného OOP lze zjistit, proč je podle odpůrkyně stávající náves v nevyhovujícím stavu (komunikace K. je vedena návší diagonálně a na náspu, což náves prostorově a výškově rozděluje na dvě nespojitě plochy a významně omezuje přeměnu návsi na společenské centrum obce), stejně jako čeho chce jejím přeložením dosáhnout (vytvoření maximálně spojitě plochy, která bude využitelná pro aktivity v obci, jako farmářské trhy, akce zájmových skupin, školní akce, obecní zasedání, festival D. N., řemeslné jarmarky, letní kino, zimní bruslení, vánoční a velikonoční trhy; přeložka má také zklidnit dopravu a zvýšit bezpečnost pro pěší). Obdobnou argumentaci odpůrkyně uvedla i v reakci na připomínky a námítky právní předchůdkyně navrhovatele. Námítka, že chybí odůvodnění charakteru přeložky jako veřejně prospěšné stavby, je tedy nedůvodná. Z výše shrnutého odůvodnění jsou naopak patrné důvody, proč považuje odpůrkyně přeložku K. za potřebnou pro transformaci návsi na hlavní společenské centrum obce, tedy pro rozvoj obce, a proč podle ní splňuje i tento znak veřejně prospěšné stavby.*
85. *Zda jsou tyto důvody dostatečně silné a zda veřejný zájem na vymezení veřejně prospěšné stavby D02 převáží nad zájmem navrhovatele na ochraně jeho vlastnického práva, je otázkou **proporcionality** zásahu do práv navrhovatele, jíž se týkají ostatní námítky k přeložce K. Na tomto místě soud upozorňuje, že v projednávané věci jde o posouzení existence veřejného zájmu na přeložce K., nikoliv na samotné existenci této komunikace, protože ta není zřizována nově.*
86. *Při posuzování existence a intenzity veřejného zájmu na realizaci takové stavby je třeba zvažovat zejména potřebnost realizace dané stavby v kontextu podmínek v daném území. Tuto podmínku však nelze vykládat natolik striktně, že by umožňovala vymezit v územně plánovací dokumentaci pouze záměry a stavby nezbytně nutné pro fungování obce a život v ní (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 55 A 83/2019-45). Na druhé straně ale nelze veřejnou prospěšnost pojímat tak, že by se obec mohla vymezením veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění domoci čehokoliv, co považuje za užitečné (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2025, č. j. 5 As 155/2024-66).*

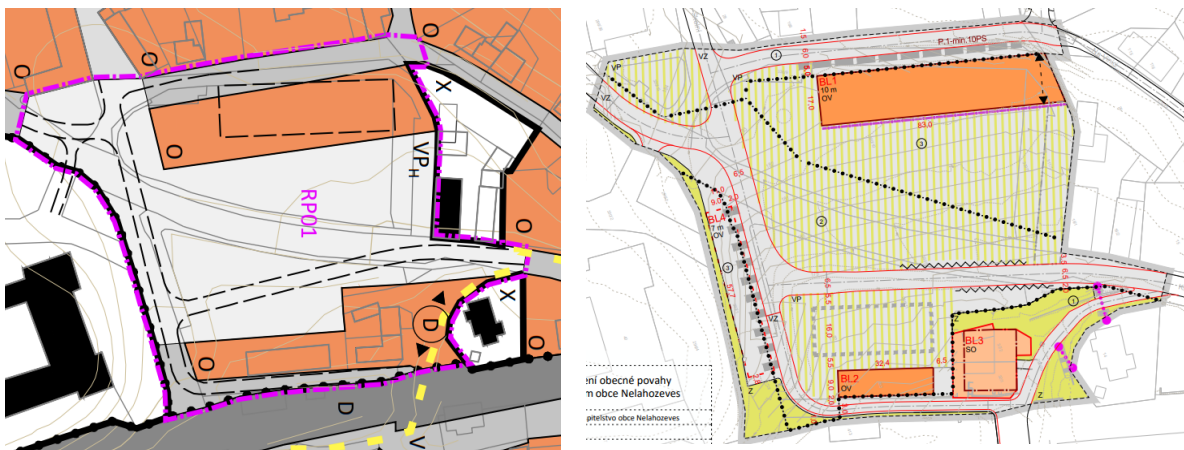
87. Na tomto místě považuje soud za vhodné shrnout závěry judikatury k otázce přiměřenosti územního plánu, z nichž lze obdobně vycházet i při přezkumu regulačního plánu. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, je podmínkou zákonnosti územního 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 dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady.
88. Úkolem soudu nicméně není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V územním plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem musí být upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality (přiměřenosti) a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Nepřiměřené zásahy soudní moci by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. 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.
89. Soudu v rámci přezkumu proporcionality napadeného OOP nepřísluší hodnotit, jak je zvolené řešení finančně nebo technologicky náročné. Stejně tak nemůže soud nějak zvlášť přihlížet k tomu, že navrhovatelova rodina získala svůj majetek zpět v restituci, protože vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu [srov. čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)], ani k jeho předchozí spolupráci s odpůrkyní, případným soukromoprávním dohodám mezi nimi nebo deklaracím obce týkajícím se této spolupráce. Do posuzování zákonnosti nebo proporcionality opatření obecné povahy pak nevstupuje ani korektiv dobrých mravů, neboť ten se týká vztahů soukromého práva.
90. Současně soud připomíná, že posouzení, zda by veřejný zájem, kterého má být na základě vyvlastnění dosaženo, skutečně převýšil nad zájmem na ochraně navrhovatelova vlastnického práva, spadá až do případného vyvlastňovacího řízení (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, a ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016-40). Odpůrkyně má pravdu, že regulační plán samotným vymezením veřejně prospěšné stavby přímo nezakládá žádné omezení vlastnického práva (případné omezení je spjato se změnou stanoveného funkčního využití pozemku). K reálnému omezení může dojít až v řízení o vyvlastnění podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). To v něm se posuzuje, zda jsou splněny všechny podmínky pro vyvlastnění (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83). Soud se v řízení o návrhu na zrušení napadeného OOP nemůže zabývat proporcionalitou samotného (případného budoucího) vyvlastnění, která bude posuzována právě až v řízení podle zákona o vyvlastnění (srov. rozsudek zdejšího soudu č. j. 55 A 83/2019-45).
91. Soud může hodnotit přiměřenost omezení vlastnických práv navrhovatele pouze tehdy, jestliže konkrétní důvody, v nichž spatřuje nepřiměřený zásah, uplatnil prostřednictvím námitek v procesu přijetí regulačního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016,

č. j. 10 As 183/2016-35). V projednávané věci nabyt navrhovatel vlastnické právo k pozemkům parc. č. XA a parc. č. XB sice ještě před schválením napadeného OOP, ale až poté, co proběhlo veřejné projednání. S ohledem na to vstoupil do práv a povinností své právní předchůdkyně (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 50 A 10/2016-44). Ta k návrhu napadeného OOP podala připomínky a námítky, v nichž uplatnila obdobnou argumentaci jako navrhovatel v návrhu.

92. Skutečným jádrem sporu o přiměřenost vymezení veřejně prospěšné stavby D02 je otázka nezbytnosti: zda bylo možno sledovaných cílů dosáhnout jiným způsobem, který by byl k vlastnickému právu navrhovatele šetrnější. Otázka posouzení variantních návrhů při zpracování územního plánu či regulačního plánu spadá právě hlavně do oblasti posouzení proporcionality přijatého řešení (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2014, č. j. 79 A 6/2013-173).
93. Odpůrkyně se ohledně vymezení přeložky odvolává na zadání regulačního plánu RP01, podle kterého má napadené OOP „*respektovat směrové vedení silnice III/24021 dle výkresu č. 2 územního plánu Nelahozeves*“.
94. K tomu soud uvádí, že územní plán stanoví *koncepti veřejné infrastruktury*, včetně podmínek pro její umístování, *vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu*, včetně stanovení podmínek pro jejich využití [srov. přílohu č. 7 část I odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 500/2006 Sb.*“)]. Koncepti veřejné infrastruktury se rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umístování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby, kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací) [srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS]. Až regulační plán stanoví podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury (srov. přílohu č. 11 část I odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Územní plán by se zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace a neměl by zacházet do takových detailů, aby řešil podrobnosti svou povahou náležející buď do regulačního plánu, či do územního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2019, č. j. 7 As 206/2018-79).
95. Obecně platí, že pořizování územního či regulačního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, nebo Krajského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2020, č. j. 54 A 116/2018-89, a ze dne 18. 2. 2025, č. j. 37 A 79/2024-143). Oproti zadání tak může být jeho konečná podoba (zásadně) odlišná. V rozsudku č. j. 54 A 116/2018-89 zdejší soud shrnul, že schválené zadání je podle § 65 odst. 1 stavebního zákona pouze jedním z podkladů, na základě kterých samotný regulační plán vzniká. Zadání představuje ve své podstatě přání obce, co a jakým způsobem by měl regulační plán regulovat. Toto přání však v průběhu předepsaného procesu pořizování regulačního plánu z povahy věci doznává jistých změn, neboť při společném jednání ke zpracovávanému návrhu znovu uplatňují stanoviska dotčené orgány a posléze v rámci veřejného projednání jsou ještě vznášeny námítky a připomínky dotčenou veřejností, které též mohou vést k ústupkům a změnám v koncepci zamýšlené odpůrkyní. Tyto závěry však nejsou v projednávané věci aplikovatelné, neboť napadené

OOP nevychází ze samostatného zadání, ale navazuje a provádí úpravu obsaženou v územním plánu. V tom přitom spočívá zásadní rozdíl.

96. Jinak je totiž třeba posuzovat situaci, pokud samotné zadání regulačního plánu v sobě již obsahuje zcela konkrétní požadavek na podobu budoucího řešení v regulačním plánu, tj. pokud stanoví nikoliv to, jaké otázky mají být v podrobnější územně plánovací dokumentaci prověřeny a upraveny a pomocí jakých nástrojů, ale přímo stanoví, jaký konkrétní požadavek musí být v regulačním plánu splněn (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 5. 2020, č. j. 51 A 18/2020-99). Zdejší soud v naposled citovaném rozsudku dále uvedl, že v situaci, „kdy je již podoba budoucího řešení předurčena zadáním, by nebylo v návrhu na zrušení regulačního plánu možné úspěšně brojit proti takovému řešení, neboť od něj by se již regulační plán nemohl odchýlit z důvodu vázanosti územním plánem. Takový mantinel pak skutečně je nutné podrobit hodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování již při přijímání územního plánu obsahujícího takovou podmínku.“
97. Odpůrkyně tak byla povinna převzít do napadeného OOP záměr přeložky (její umístění a směřování) obsažený v územním plánu (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS). Odpůrkyně se proto nemohla od zadání podstatně (tj. v rozsahu požadovaném navrhovatelem) odchýlit a nemohla zvolit jiné řešení. Porovnání výkresů územního plánu a napadeného OOP ukazuje, že odpůrkyně „směrové vedení“ K. v napadeném OOP oproti územnímu plánu změnila pouze nepatrně (územní plán ji předpokládá blíže k hasičárně). Podle soudu se tak však stalo v rozsahu odpovídající míře podrobnosti územního plánu na straně jedné a napadeného OOP jakožto regulačního plánu na straně druhé. Ostatně proti této konkretizaci námitky navrhovatele ani nemíří.



98. Soud se tak nemohl zabývat proporcionalitou napadeného OOP v té části, kde přebírá závazné požadavky zadané již územním plánem, zejména otázkou, zda obстоjí odůvodnění napadeného OOP, pokud jde o nevhodnost alternativních řešení uváděných navrhovatelem.
99. V projednávané věci totiž odpůrkyně neměla s ohledem na závazné směrnice ohledně umístění a vedení přeložky obsažené v územním plánu takový prostor pro své autonomní rozhodování, který by jí umožnil alternativy uváděné navrhovatelem vůbec zvažovat. To by musela nejprve (zpravidla v jiném procesu) pořídit změnu územního plánu v rozsahu závazně stanovených požadavků na obsah navazujícího regulačního plánu. Pokud se odpůrkyně těmito směrnici řídila (a podle soudu řídila), pohybovala se v územním

plánem, a tedy rovněž zákonem, stanovených mezích. Odpůrkyně tak neměla možnost navrhovatelem předestírané varianty zvažovat a posouzení proporcionality zvoleného řešení přeložky tedy v procesu přípravy a přijímání napadeného OOP nemělo místo. Tím méně se lze takovou otázkou zabývat v projednávané věci před soudem, neboť úkolem soudu není v řízení o návrhu na zrušení regulačního plánu hodnotit proporcionalitu požadavků vymezených nadřízeným územním plánem.

Veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, pro něž lze uplatnit předkupní právo

100. Navrhovatel dále namítá, že je „zcela nejasné“, proč je předkupní právo zřízeno a proč má být ve veřejném zájmu obce, a že jeho zřízení nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva. Tvrdí, že napadené OOP nedostojí požadavku na minimalizaci zásahu. Jelikož aspoň obecnou námitku proti zřízení předkupního práva uplatnila právní předchůdkyně navrhovatele při přijímání napadeného OOP, může se přiměřeností zabývat soud (srov. výše).
101. Právní předchůdkyně navrhovatele se v námitkách (č. 5) i připomínkách (č. 6) obecně ohradila proti všem veřejně prospěšným stavbám, pro které se zřizuje předkupní právo s tím, že takový zásah je s ohledem na minulá vyvlastnění a spolupráci její rodiny s odpůrkyní extrémně necitlivý a odporuje dobrým mravům.
102. Odpůrkyně k tomu v odůvodnění uvedla, že vymezením těchto veřejně prospěšných staveb upřesňuje veřejně prospěšnou stavbu vymezenou územním plánem tak, aby možnost vyvlastnění byla omezena na rozsah nezbytný pro dopravní infrastrukturu a ve zbytku ponechává řešení na dohodě vlastníků. Vymezení veřejně prospěšných staveb s předkupním právem pro hlavní veřejné prostranství obce je nezbytné k zajištění kontinuity rozvoje centra obce a jejich veřejných prostranství a vyloučení možných negativních dopadů na jejich kvalitu a funkčnost. Zřízení předkupního práva zároveň neznamená, že pozemek bude muset být po nabytí účinnosti napadeného OOP zcizen. Samotné využití předkupního práva je dispozicí konkrétního subjektu. Smyslem předkupního práva je poskytnout konkrétnímu subjektu možnost nabytí konkrétní pozemky či stavby. Vlastník pozemků zatížených předkupním právem tak má pouze povinnost nabídnout oprávněnému jejich odkoupení. Taková úprava dobrým mravům neodporuje.
103. Podle § 101 odst. 1 stavebního zákona má obec, kraj nebo stát („oprávněná osoba“) předkupní právo k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. [...] Předkupní právo podle tohoto zákona vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona („povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za podmínek podle tohoto zákona.
104. Napadené OOP vymezuje předkupní právo ve prospěch odpůrkyně pro *Park na návsi* (P01), *Dvorek u staré hasičárny* (P02) a *blok BL1 – plocha OV* (V01) [kurzívou je uveden „účel veřejně prospěšné stavby, veřejného prostranství“ dle výroku napadeného OOP]. Z hlediska nároků na odůvodnění předkupního práva je relevantní, zda se jedná o veřejně prospěšnou stavbu, nebo i veřejné prostranství. Z textové části výroku napadeného OOP ale není zcela zjevné,

co z uvedeného je veřejně prospěšná stavba a co veřejné prostranství, užívá ale odlišná označení písmeny P nebo V.

105. Z legendy výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací (I.b) jsou „*veřejně prospěšné stavby s uplatněním předkupního práva*“ rozlišeny na ty „*pro občanské vybavení*“ (V) a ty „*pro veřejná prostranství*“ (P). Byť tedy napadené OOP terminologicky striktně nerozlišuje veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, jako to činí § 101 odst. 1 stavebního zákona, lze z něj seznat, že *Park na návsi* (P01) a *Dvorek u staré hasičárny* (P02) jsou veřejnými prostranstvími a *blok BL1 – plocha OV* (V01) je veřejně prospěšnou stavbou.
106. Veřejně prospěšná stavba V01 se podle výroku zřizuje k účelu „*blok BL1 – plocha OV*“. Kromě obecné regulace funkčního využití ploch občanského vybavení (OV) [hlavní využití: stavby občanského vybavení, stavby správní, obchodní, zařízení veřejného stravování, kancelářské budovy; přípustné využití: kulturní, sociální, zdravotní, církevní, školské, dopravní a technická infrastruktura nezbytná pro zajištění daného využití – srov. bod 2.2.2 textové části výroku] není ve výroku ani v odůvodnění napadeného OOP jakkoliv specifikováno, kterému konkrétnímu účelu má blok BL1 sloužit.
107. Zdejší soud v rozsudku č. j. 55 A 83/2019-45 dospěl k závěru, že „[v] rámci projednávání návrhu na zrušení opatření obecné povahy proto soud musí přezkoumat, ***zda stavba, která je v územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro niž bylo současně zřízeno předkupní právo k nemovitým věcem, skutečně splňuje definici veřejně prospěšné stavby a zda veřejný zájem na realizaci této stavby převáží nad soukromým zájmem stávajícího vlastníka. V této souvislosti se musí zabývat zejména podmínkami v území z hlediska potřeby realizace dané stavby, aby mohl posoudit existenci veřejného zájmu na uskutečnění tohoto záměru a jeho intenzitu. Tyto úvahy může soud učinit pouze tehdy, jestliže je v územním plánu veřejně prospěšná stavba charakterizována konkrétně vymezeným způsobem využití (např. budova pro předškolní a školní vzdělávání, nebo budova s ordinacemi lékařů a lékárnou, nebo dům s pečovatelskou službou). [...]*** V územním plánu tak je třeba vymežit nejen plochu pro veřejně prospěšnou stavbu (tedy území, které může být veřejně prospěšnou stavbou dotčeno), ale též samotnou veřejně prospěšnou stavbu, pro niž je tato plocha vymezována. ***Veřejně prospěšná stavba má být vymezena natolik určitě (zejména pomocí účelu stavby, popř. též v závislosti na druhu stavby rámcovým údajem o kapacitě či jiným kvantitativním údajem), aby bylo možné zhodnotit její charakter z hlediska definice veřejně prospěšné stavby a potřebnost dané stavby.***“ (důraz přidán).
108. V projednávané věci je přitom účel plochy V01 stanoven natolik široce, že nelze posoudit, zda je tato stavba vymezena ve veřejném zájmu, a zda ji tedy lze považovat za *veřejně prospěšnou* stavbu. Jelikož předkupní právo lze zřídit pouze k veřejně prospěšné stavbě a z napadeného OOP není možno ověřit, že stavba V01 tento charakter má, konstatuje soud, že vymezení veřejně prospěšné stavby V01 je nepřezkoumatelné.
109. Výše uvedené požadavky na konkrétní vymezení účelu se z povahy věci týkají pouze veřejně prospěšné stavby, ale nikoliv veřejných prostranství. U těch postačí určení, k jakému konkrétnímu pozemku, na němž je plocha veřejného prostranství normována, se předkupní právo vztahuje (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2023, č. j. 41 A 12/2023-64). Není tedy třeba zvlášť odůvodňovat, že se jedná o veřejné prostranství.
110. Vymezení veřejného prostranství v územně plánovací dokumentaci ostatně nemá konstitutivní charakter (veřejné prostranství tím nevzniká). Veřejné prostranství totiž vzniká naplněním znaků veřejného prostranství. To je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého jsou

veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

111. Plocha P01 přitom již v současnosti slouží jako park a navrhovatel ani jeho právní předchůdkyně to nikdy nerozporovali. Nečinili tak ani ve vztahu ke skutečnosti, že jde o veřejné prostranství. K charakteru dvorku u hasičárny (která je ve vlastnictví odpůrkyně) se účastníci nevyjádřili. Navrhovatel v replice uvedl, že jde o parkoviště, v poslední době využívané jako deponie stavebního materiálu odpůrkyně.
112. Soud se proto dále zabýval (velmi obecnou) námitkou nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatele zřízením předkupního práva k (drobné) části pozemku parc. č. XB a části pozemku parc. č. XA.
113. S ohledem na obecnost argumentace obsažené v návrhu i připomínkách a námitkách soud považuje za dostatečné odůvodnění odpůrkyně, že předkupní právo k hlavnímu veřejnému prostranství obce je nezbytné k zajištění kontinuity rozvoje centra obce a veřejných prostranství. Lze rovněž souhlasit s tím, že prodej jinému „soukromému majiteli“ by mohl mít negativní dopady na kvalitu a funkčnost veřejného prostranství. Z uvedeného je zřejmé, jaký cíl zřízení předkupního práva sleduje, a rovněž je podle soudu způsobilé tohoto cíle dosáhnout. Současně podle soudu neexistuje jiné řešení šetrnější k právům navrhovatele, které by umožňovalo dosáhnout téhož cíle. Sám navrhovatel žádné neuvádí. Ustanovení § 101 odst. 1 stavebního zákona pak nepřipouští zřízení předkupního práva, pokud postačí zřízení věcného břemene. To je typický případ technické infrastruktury, ale stěží může jít o efektivní řešení ve vztahu k veřejnému prostranství.
114. S odpůrkyní lze rovněž souhlasit, že zásah do práv navrhovatele je minimální. Spočívá pouze v tom, že bude-li chtít dotčené části pozemků prodat, musí je ke koupi nabídnout nejprve odpůrkyni. Pokud by je odpůrkyně koupila, obdržel by navrhovatel obvyklou (tržní) kupní cenu, případně kupní cenu zjištěnou dle oceňovacích předpisů (byla-li by vyšší než cena obvyklá) [srov. § 101 odst. 4 stavebního zákona]. Pokud by odpůrkyně předkupní právo nevyužila nebo by nedošlo k uzavření smlouvy ve stanovených lhůtách, předkupní právo by zaniklo [srov. § 101 odst. 8 stavebního zákona]. Navrhovatel ani netvrdí, že by se chystal dotčené pozemky prodat.
115. Námitky nedostatečného odůvodnění zřízení předkupního práva k veřejným prostranstvím P01 a P02 a nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva navrhovatele jejich zřízením jsou proto nedůvodné.
116. Zde dále soud odkazuje na část II/2.2.1 písm. f) územního plánu, podle které *„regulační plán vymezí jako veřejně prospěšné stavby pro vyvlastnění všechny nově navrhované pozemky pozemních komunikací pro zajištění dopravní obsluhy řešeného území a pro zajištění pěší a cyklistické prostupnosti řešeného území“* a dále *„regulační plán vymezí jako veřejně prospěšné stavby s možností uplatnění předkupního práva ve prospěch [odpůrkyně] veškeré pozemky veřejných prostranství, která neplní primárně dopravní funkci v řešeném území (parky, dětská hřiště, veřejná zeleň apod.)“*. I tyto směrnice byly pro odpůrkyni při přijímání napadeného OOP závazné, takže odchýlení od nich by způsobilo nezákonnost napadeného OOP, respektive nemožnost podle něj rozhodovat (srov. § 71 odst. 4 stavebního zákona).
117. Nadto soud uvádí, že nový stavební zákon již zřízení předkupního práva jako (předchozí) stavební zákon neupravuje. Přechodná ustanovení nového stavebního zákona (§ 327 odst. 2)

navíc stanoví, že „**předkupní právo vymezené v územně plánovací dokumentaci podle dosavadních právních předpisů zaniká účinností změny územního plánu, kterou bylo jeho vymezení vypuštěno nebo nahrazeno vymezením veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření, pro které lze práva k pozemkům vyvlastnit, nejpozději však uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.** Po zániku předkupního práva zajistí osoba oprávněná z předkupního práva jeho výmaz z katastru nemovitostí. Listinou, na jejímž základě má být právo z katastru nemovitostí vymazáno, je potvrzení o zániku práva podle katastrální vyhlášky.“. Jelikož nový stavební zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024, zanikne i předkupní právo stanovené napadeným OOP nejpozději dne 1. 1. 2028.

Rozšíření ulice Na V. a úprava křižovatky s ul. Š.

118. Druhou veřejně prospěšnou stavbou, pro kterou lze práva k pozemkům vyvlastnit, je veřejně prospěšná stavba D01 *Rozšíření ulice Na V. a úprava křižovatky s ul. Š. – větev „B“ a „C“ – a umístění technické infrastruktury*, která zasahuje na pozemek navrhovatele parc. č. XA.
119. Navrhovatel zde namítá, že odpůrkyně náležitě nevypořádala jeho námítky a dostatečně neodůvodnila, proč se jedná o veřejně prospěšnou stavbu a proč je zásah do jeho vlastnického práva v souladu s veřejným zájmem.
120. Soud konstatuje, že proti charakteru této stavby jako veřejně prospěšné právní předchůdkyně navrhovatele při přijímání napadeného OOP nevznesla žádnou konkrétní námitku. V připomínkách (č. 3) dokonce se zkapacitněním ulice Na V. počítala v navrhované alternativě k přeložce K. Kromě toho se jak v připomínkách, tak v námitkách obecně ohradila proti všem veřejně prospěšným stavbám s možností vyvlastnění na jejích pozemcích s tím, že takový zásah je s ohledem na minulá vyvlastnění a spolupráci její rodiny s odpůrkyní extrémně necitlivý a odporuje dobrým mravům.
121. Stejně jako v případě přeložky K. z napadeného OOP jednoznačně plyne, že se jedná o stavbu veřejné infrastruktury podle § 2 odst. 1 písm. m) bodu 1 stavebního zákona. Ani navrhovatel toto nijak konkrétně nezpochybňuje. První znak veřejně prospěšné stavby je tedy splněn.
122. Z odůvodnění napadeného OOP plyne, že veřejně prospěšná stavba D01 souvisí s objektem občanského vybavení BL1, jehož druhé nadzemní podlaží má být obsluhováno z této ulice (srov. body 5.1.1.2.2 a 5.2.1.1.2). K námitce právní předchůdkyně navrhovatele pak odpůrkyně v odůvodnění napadeného OOP ještě uvedla, že „*VPS D01 je vymezena pro rekonstrukci ulice Na V. v minimálním rozsahu tak, aby bylo možné zajistit řešení skladby profilu komunikace včetně rekonstrukce opěrné zdi v havarijním stavu*“ (str. 23 a 37).
123. Jelikož soud shledal, že vymezení veřejně prospěšné stavby V01 (zahrnující blok BL1) není řádně odůvodněno, nemůže souvislost s touto stavbou obstát jako důvod pro vymezení veřejně prospěšné stavby D01. Z napadeného OOP se pak nepodává, že by rozšíření ulice Na V. mělo nějaký význam bez stavby občanské vybavenosti BL1. Rekonstrukce komunikace v ulici Na V. a opěrné zdi pak již nicméně sama o sobě není dostatečným důvodem pro vymezení veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění části pozemku navrhovatele, protože pouhá rekonstrukce ke své realizaci zpravidla nevyžaduje ani vymezení veřejně prospěšné stavby v územně plánovací dokumentaci, ani vyvlastnění přílehlých částí sousedních pozemků.

124. S ohledem na výše učiněné závěry ve vztahu k veřejně prospěšné stavbě V01 neobstojí ani veřejně prospěšná stavba D01, která má sloužit k obsluze druhého nadzemního podlaží objektu BL1.
125. Pro úplnost soud dodává, že z účelu uvedeného ve výroku napadeného OOP lze dovodit, že kromě výše uvedeného má být v rámci této veřejně prospěšné stavby také upravena křižovatka s ulicí Š. Podle výkresu dopravní a technické infrastruktury (I.b) spočívá tato úprava zejména v napojení na přeloženou K. Jelikož však soud shledal návrh stran úpravy přeložky K. důvodným, nemůže obstát ani tato navazující veřejně prospěšná stavba.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

126. S ohledem na uvedené je návrh zčásti důvodný, a to ve vztahu k veřejně prospěšným stavbám V01 a D01. V tomto rozsahu proto soud napadené OOP zrušil. Návrh je naopak nedůvodný ve vztahu k veřejným prostranstvím, pro něž je zřízeno předkupní právo, P01 a P02 a ve vztahu k veřejně prospěšné stavbě D02. Důvodné nebyly ani ostatní námitky mířící proti napadenému OOP jako celku. Proto soud podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh ve zbytku zamítl.
127. Pro úplnost soud dodává, že se v projednávané věci nemohl zabývat přezkumem zákonnosti (či proporcionality) územního plánu odpůrkyně či jeho změn. Z judikatury NSS totiž vyplývá, že v režimu incidenčního přezkumu podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se nelze společně s návrhem na zrušení jednoho opatření obecné povahy domáhat zrušení jiného opatření obecné povahy, které pro ně bylo v procesu jeho přijímání závazné, tj. nelze se společně s návrhem na zrušení regulačního plánu domáhat zrušení územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50). Soud pak již ponechává stranou, že navrhovatel ani žádný takový návrh na incidenční přezkum v projednávané věci neuplatnil.
128. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. podle míry úspěchu ve věci. Navrhovatel se sice domáhal zrušení napadeného OOP jako celku, jeho námitky se však ve skutečnosti týkaly tří veřejně prospěšných staveb (dvě z nich jsou důvodné) a dvou veřejných prostranství (ty jsou nedůvodné). Míra úspěchu navrhovatele je tedy 2/5, zatímco míra úspěchu odpůrkyně je 3/5. Odpůrkyně má tedy právo na náhradu poměrné části nákladů řízení ve výši 1/5. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a rozsudek téhož soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23).
129. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsí vyjádření k návrhu a dupliky a účast na jednání soudu v délce nepřesahující dvě hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je dále třeba přičíst režijní paušál jako náhradu hotových výdajů ve výši čtyřikrát 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 20 280 Kč byl zvýšen o částku 4 258,80 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty. Celkové náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 24 538,80 Kč. Navrhovatel je tedy odpůrkyni povinen zaplatit částku 4 907,80 Kč odpovídající 1/5 jejích nákladů, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 13. srpna 2025

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu