



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

navrhovatelky: **Panská zahrada a.s.**, IČO: 27687252
sídlem Rybízová 275, Liberec XXXI-Krásná Studánka, Liberec
zastoupena advokátem JUDr. Martinem Havelkou
sídlem Rohanské nábřeží 721/39, Karlín, Praha 8

proti
odpůrkyni: **obec Kochánky**
sídlem č. p. 201, Kochánky
zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Černá Pole, Brno

za účasti: **TL – Pharma s.r.o.**, IČO: 27197123
sídlem Dandova 2619/13, Horní Počernice, Praha 9
zastoupena advokátem Mgr. Lubomírem Hajkrem
sídlem Wenzigova 1871/5, Nové Město, Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územního plánu Kochánky, schváleného usnesením zastupitelstva obce Kochánky č. 20/2025 ze dne 29. 5. 2025,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 30 836,85 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Davida Zahumenského.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka 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.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“) jako celku.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka je vlastníkem pozemků parc. č. 1291/2, parc. č. 1292/1, parc. č. 1292/3, parc. č. 1292/4, parc. č. 1292/5, parc. č. 1304/1, parc. č. 1304/2, parc. č. 1308, parc. č. 1309/2, parc. č. 1309/3, parc. č. 1309/4, parc. č. 1309/5, parc. č. 1309/6, parc. č. 1309/7, parc. č. 1309/8, parc. č. 1309/9, parc. č. 1309/10, parc. č. 1309/11, parc. č. 1309/12, parc. č. 1309/13, parc. č. 1309/14, parc. č. 1309/15, parc. č. 1309/16, parc. č. 1309/17, parc. č. 1309/18, parc. č. 1309/19, parc. č. 1309/20, parc. č. 1309/21, parc. č. 1309/22 a parc. č. 1309/23 v katastrálním území a obci Kochánky (dále jen „dotčené pozemky“; všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku jsou ve stejném katastrálním území). Dotčené pozemky vznikly dělením a scelováním pozemků, které navrhovatelka nabyla od odpůrkyně na základě kupních smluv ze dne 27. 12. 2006 a ze dne 2. 3. 2007 (dále jen „kupní smlouvy“). V obou kupních smlouvách odpůrkyně jako prodávající prohlásila, že předmětné nemovitosti jsou územním plánem určeny k zastavění rodinnými domy. Podle tehdejšího územního plánu tomu tak bylo. Jeho platnost ale v roce 2015 vypršela. Navrhovatelka se při přijímání napadeného územního plánu domáhala toho, aby byly dotčené pozemky opět určeny k výstavbě, čemuž ale odpůrkyně – která navrhovatelce za tímto účelem dotčené pozemky prodala – nevyhověla. Navrhovatelka stále zamýšlí postavit na dotčených pozemcích rodinné domy, jak bylo dohodnuto. Odpůrkyně nový územní plán schválila o 5 až 8 let později, než jak se zavázala ve svém strategickém plánu. Navrhovatelka tak byla po vypršení platnosti územního plánu ponechána v nejistotě ohledně realizace svého záměru.
3. Odpůrkyně při přijímání napadeného územního plánu vycházela z domněnky, že navrhovatelka **nedisponuje pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu**, kterou opírá o sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 2. 4. 2024 a 18. 4. 2024 a Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 6. 6. 2024. Podle těchto sdělení měla veškerá povolení navrhovatelky „propadnout“, protože stavba nebyla zahájena. Navrhovatelka měla provést jen částečnou skryvku ornice, která zahájením stavby není.
4. Navrhovatelka namítá, že tato sdělení nemají stejné účinky jako rozhodnutí a nejsou odůvodněna, a tak není zřejmé, zda byla posuzována celá stavba, nebo část a proč nebyly jako pokračování stavby uznány hutnění pláň, dodávka a zhutnění šterkodrtě a zařízení staveniště. Jejich závěry jsou navíc mylné. K zahájení stavby došlo, jak dokládá znalecký posudek.
5. Navrhovatelka je na základě stavebního povolení Magistrátu města Mladá Boleslav (dále jen „magistrát“) ze dne 25. 8. 2008, č. j. ODSH 253-280/2008-24/78/38, oprávněna ke stavbě místní komunikace k nové zástavbě rodinných domů (dále jen „stavební povolení pro komunikaci“). Magistrát poté rozhodnutími ze dne 17. 7. 2009, 14. 3. 2014 a 9. 7. 2018 prodloužil stavební povolení (termín dokončení stavby) až do prosince 2019. Že je toto stavební povolení stále platné, potvrdil také sdělením ze dne 11. 9. 2023. Pro zachování

stavebního povolení pro komunikace tak stačilo zahájit stavbu do konce prosince 2019. Jak plyne ze znaleckého posudku, byla stavba zahájena dne 27. 4. 2017. Ze znaleckého posudku také plyne, že nebyla provedena jen skrývka ornice, jak tvrdí odpůrkyně, ale hrubé terénní úpravy, odkopávky a prokopávky, úprava a hutnění pláně a uložení vrstvy hutněného kameniva. Stavba tedy byla zahájena v souladu s povolením a jeho prodlouženími, čímž byla splněna podmínka jeho účinnosti. Že stavba musela být zahájena, potvrzuje i uvedené sdělení magistrátu.

6. Navrhovatelka dále disponuje stavebním povolením magistrátu ze dne 8. 12. 2008, č. j. ŽP.231/2-24125/2008, pro stavbu vodních děl vodovodu, posilovací stanice pitné vody, splaškové a dešťové kanalizace a požární nádrže (dále jen „stavební povolení pro vodní díla“). Toto povolení (termín pro dokončení stavby) bylo opakovaně prodlouženo do 31. 12. 2019 rozhodnutími ze dne 28. 4. 2009, 27. 1. 2014, 4. 8. 2016 a 4. 4. 2018. Vzhledem k tomu, že vodovod a kanalizace mají být podle projektové dokumentace uloženy v trase místní komunikace, platí, že i tato stavba byla zahájena dne 27. 4. 2017. Také toto stavební povolení je tedy podle navrhovatelky platné.
7. Navrhovatelka dále získala závazné stanovisko magistrátu jako orgánu územního plánování ze dne 26. 3. 2024, č. j. MMMB/37111/2024/ÚP/JiVi, (dále jen „závazné stanovisko ze dne 26. 3. 2024“), že záměr navrhovatelky (dělení a scelování pozemků a umístění 7 rodinných domů na pozemcích parc. č. 1309/2, parc. č. 1309/3, parc. č. 1309/4, parc. č. 1309/5, parc. č. 1309/14, parc. č. 1309/15, parc. č. 1309/16 a parc. č. 1309/17) je přípustný. Magistrát jako orgán nadřízený odpůrkyni vycházel z toho, že obě výše uvedená stavební povolení jsou platná. Shledal, že záměr je v souladu s politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“) a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), které jsou územnímu plánu nadřízené.
8. Navrhovatelka také dne 7. 5. 2008 uzavřela se společností ČEZ Distribuce, a.s., (dále jen „ČEZ Distribuce“) smlouvu o smlouvě budoucí, jejímž předmětem je připojení 24 rodinných domů k distribuční soustavě, a uhradila připojovací poplatek ve výši 384 000 Kč. Podnikla tedy jasné kroky k realizaci výstavby.
9. Odpůrkyně proto postupovala v rozporu se zákonem, jestliže dotčené pozemky nezahrnula mezi zastavitelné. Navrhovatelka totiž disponuje pravomocnými a platnými stavebními povoleními, jejich platnost byla opakovaně prodloužena a v této prodloužené době započala stavba. O jejich platnosti svědčí i sdělení magistrátu a závazné stanovisko ze dne 26. 3. 2024.
10. **Napadený územní plán neobstojí v testu proporcionality.** Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by výstavba 20 rodinných domů a komunikací prohloubila negativní dopady změny klimatu. Zpevněné plochy budou tvořit jen asi 10 % dotčených pozemků, zbytek bude zeleň. Projekt řeší zadržování vody v krajině a domy budou využívat fotovoltaiku.
11. Byť dotčené pozemky nejsou v zastavěném území obce, nejsou od něj výrazně vzdálené. Obce se takto běžně rozrůstají. Je absurdní argument odpůrkyně, že na pozemky mimo bezprostřední blízkost zastavěného území zástavba nepatří. Vzdálenost dotčených pozemků od zastavěného území nebránila tomu, aby byly v předchozím územním plánu vymezeny jako zastavitelné. Dotčené pozemky jsou naopak na místě přirozeném pro rozšíření zástavby, protože jsou v blízkosti silnice na Benátky nad Jizerou. Argumentaci odpůrkyně vyvrací také závazné stanovisko ze dne 26. 3. 2024, podle něhož je záměr v souladu se ZÚR a PÚR.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

12. Odpůrkyně chce výrazně zregulovat zastavitelné plochy, ale napadený územní plán vymezil řadu nových zastavitelných pozemků, navíc nevhodných z hlediska okolní zástavby, kterou tvoří objekty pro stavební a zemědělskou výrobu, kde se pohybuje těžká technika. Jde navíc o pozemky, které patří členům zastupitelstva odpůrkyně nebo jejich blízkým. Je nelogické neumožnit výstavbu na dotčených pozemcích s tím, že je třeba omezit výstavbu, a současně ji umožnit na pozemcích osob spřízněných s vedením obce. Navrhovatelka dotčené pozemky koupila jako určené pro výstavbu. Je tedy správné a spravedlivé, aby tomu odpovídal i nový územní plán. Jelikož navrhovatelka nabyla dotčené pozemky od odpůrkyně, která ji o jejich zastavitelnosti výslovně ujistila ve smlouvě, vzniklo navrhovatelce legitimní očekávání. Navrhovatelka si v dobré víře obstarala potřebná povolení. Napadený územní plán ale její záměr zmařil, čímž zasáhl do její právní jistoty. Pokud odpůrkyně skutečně chtěla redukovat výstavbu, měla vymezit méně zastavitelných ploch na pozemcích, které dosud zastavitelné nebyly.
13. Odpůrkyně se podle navrhovatelky **nedostatečně vypořádala s jejími připomínkami** ohledně kontinuity územního plánování. I kdyby byla pravda, že navrhovatelka nedisponuje platnými stavebními povoleními, je vypořádání této námítky nedostatečné a nepřezkoumatelné. Odůvodnění se opírá o usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, a rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 36/2023-61, které na projednávaný případ nedopadají. Ústavní soud řešil situaci, kdy NSS zrušil územní plán obce pro nezákonnost a vady procesu jeho pořizování, což se v projednávané věci nestalo. Uvedený rozsudek NSS pak řešil případ, kdy vlastníci pozemku určeného k zástavbě před změnou územního plánu se stavbou nezačali, což není případ navrhovatelky. Nemůže jít k tíži navrhovatelky, že předchozí územní plán nebyl podle odpůrkyně dostatečně zdůvodněn. Potřebu regulovat rozvoj obce odpůrkyně absurdně obhájí tím, že za posledních 15 let narostl počet obyvatel o 79.

Vyjádření odpůrkyně

14. Odpůrkyně navrhla návrh ve vztahu k dotčeným pozemkům zamítnout a ve zbytku odmítnout.
15. V blízkosti dotčených pozemků se nachází přírodní památka Slepeč a další cenné biotopy. Podstatná část dotčených pozemků spadá do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Odbor životního prostředí a zemědělství krajského úřadu ve stanovisku ke společnému jednání ze dne 17. 6. 2024 souhlasil pouze s rozvojem v prolukách a plochách v těsné blízkosti zastavěného území a uvedl, že rozvoj obce je třeba více regulovat.
16. Dotčené pozemky byly jako zastavitelné vymezeny v roce 2006 změnou územního plánu z roku 2004. Ten pozbyl platnosti v roce 2015 a od té doby odpůrkyně neměla územní plán, ale jen vymezené zastavěné území, do něhož dotčené pozemky nespádaly. Dotčené pozemky se tedy řadu let nacházely v nezastavěném území a mohly být užívány zemědělsky. To napadený územní plán zachovává. Část dotčených pozemků byla dokonce zařazena do ploch SV – *smíšené obytné venkovské*.
17. Navrhovatelka nedisponuje pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu, z něhož by jí vyplývalo legitimní očekávání, že záměr bude moci realizovat. Je tak otázkou, zda může být napadeným územním plánem dotčena na svých právech a zda má aktivní legitimaci. I pokud by ji měla, je zásah do práv navrhovatelky malé intenzity a je podrobně odůvodněn.

18. Řešení přijaté v roce 2006 nebylo dostatečně zdůvodněno a nebyla prokázána potřeba vymezení takto rozsáhlých zastavitelných ploch. I pokud by byly dotčené pozemky do přijetí napadeného územního plánu zastavitelné, může nový územní plán dřívější regulaci přehodnotit. Navrhovatelka navíc nečinila kroky k realizaci svého záměru, ač pro to měla mezi lety 2006 a 2015 dostatečný prostor. Získaná povolení pro infrastrukturu nechala propadnout. Povolení pro rezidenční výstavbu nikdy neměla. Konec platnosti předchozího územního plánu navrhovatelce neznemožnil realizaci pravomocných stavební povolení. S povolením pro infrastrukturu navíc mohla podle čl. II odst. 8 zákona č. 350/2012 Sb. požádat o stavební povolení rodinných domů. To učinila až v červnu 2024, kdy už ale neměla platná povolení pro infrastrukturu. Jelikož limitem jsou jen pravomocná rozhodnutí, nebylo toto řízení zohledněno. Odpůrkyně zdůraznila, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu.
19. Navrhovatelce neplyne žádné legitimní očekávání ani z kupních smluv. Ustanovení, na která odkazuje, se vztahují ke stavu v době uzavření smluv, ale neplyne z něj žádný závazek odpůrkyně, že se územní plán nezmění.
20. Územní plán samozřejmě nemůže bránit realizaci pravomocně povolených staveb. Povolení infrastruktury ale nezakládá nárok na zařazení pozemku do zastavitelné plochy ani na kladné rozhodnutí o navazujícím záměru. Odpůrkyně má však postaveno najisto, že navrhovatelka platnými stavebními povoleními pro infrastrukturu nedisponuje, jak pečlivě vysvětlila v odůvodnění napadeného územního plánu. Platnosti pozbylo stavební povolení pro komunikace (sdělení krajského úřadu ze dne 18. 4. 2024), stavební povolení pro vodní díla (sdělení krajského úřadu ze dne 2. 4. 2024) i územní rozhodnutí ze dne 4. 5. 2015, č. j. MěÚ BnJ/02586/2015/VÚP (sdělení Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 6. 6. 2024).
21. Stavba komunikace zahájena nebyla. Z mapových podkladů z let 2007 až 2023 je patrné, že částečná skryvka ornice proběhla teprve kolem března 2018. Samotná skryvka ornice ale není zahájením stavby. Záznamy ve stavebním deníku jsou nedůvěryhodné. Tvrzení, že bylo provedeno HTU pro trafostanici, vyvrací letecké snímky. Tvrzení, že k 18. 3. 2017 zahájila společnost Bagro-Trans hrubé terénní úpravy pro základ trafostanice, vyvrací i rozhodnutí společnosti ČEZ Distribuce ze dne 7. 10. 2024, č. j. InfZ_ČEZd_23202401. O tom, že by později proběhly další práce, které zmiňuje navrhovatelka, nemá povědomí ani krajský úřad, který rovněž uvedl, že byla pouze provedena skryvka ornice v období prosince 2017 až března 2018. Hrubé terénní úpravy, které měly být podle znalce ukončeny k 5. 5. 2017, nejsou vidět na leteckých snímcích z 30. 7. 2017 ani z 15. 8. 2017. Nějaká činnost je patrná až na snímcích z 5. 6. 2018 a 3. 7. 2018. Znalecký posudek neodpovídá realitě a data v něm jsou hrubě zkreslená: například práce na větví C nebo umístění stavební buňky údajně na jaře 2017 (podle satelitních snímků až v roce 2018). Ani jedno není možné považovat za zahájení stavby. Odpůrkyně zpochybnila také autentičnost doložených fotografií stavebních prací, které mají být z přelomu dubna a května, ale podle stavu přírody jsou spíše z března, protože stromy jsou bez listů. K tomu dokládá několik fotografií pořízených na jejím území na přelomu dubna a května. Tyto práce by musely být viditelné i na leteckých snímcích, ale nejsou. Závěry znalce, že do 2. 5. 2017 byla provedena skryvka ornice (cca 1 280+205 m³), úprava pláňe na větví A o ploše 2 550 m², přesun hmot, návoz šterku a kameniva (celkem cca 136 tun), tak působí velmi nevěrohodně. Skutečnosti neodpovídají ani záznamy o teplotě uvedené ve stavebním deníku. Odpůrkyně se dále podivuje nad tím, že znalecký

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

posudek se opírá o text libereckého stavebního úřadu „Zrod a zánik stavby“. V kapitole 6.3 znaleckého posudku (*Podmínky správnosti závěru, případně skutečnosti snižující jeho přesnost*) pak podle odpůrkyně znalec sám popsal, proč je jeho posudek nedůvěryhodný. Je totiž založený na tom, že mu navrhovatelka a její stavbyvedoucí nemající potřebnou autorizaci řekli pravdu.

22. Rozhodnutí Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 9. 7. 2007, č. j. 7733/2006-VÚP, se týká parcelace pozemků. Takové rozhodnutí nemá vliv na možnost změny regulace územního plánu. Rozhodnutí Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 27. 10. 2008, č. j. 3870/2008-VÚP, pozbylo platnosti dne 30. 6. 2014 kvůli nezahájení stavby. Ze stejného důvodu pozbylo dne 31. 12. 2015 platnosti rozhodnutí magistrátu ze dne 31. 5. 2010, č. j. ŽP.231/2-11282/2010. Limitem pro územní plánování nejsou ani závazná stanoviska. Magistrát není nadřízeným orgánem odpůrkyně. Závěr závazného stanoviska ze dne 26. 3. 2024, že záměr je v souladu s PÚR a se ZÚR, je tak bez významu.
23. Odpůrkyně trvá na tom, že navrhovatelka stavbu v době platnosti povolení nezahájila. Ani pokud by byla povolení na infrastrukturu platná, nezakládá to navrhovatelce žádná legitimní očekávání.
24. Navrhovatelka sice nesouhlasí s tím, že rozsáhlá výstavba může mít negativní vliv v souvislosti se změnou klimatu. Řešení dopadů změny klimatu ale požaduje § 39 písm. l) a m) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“). Území odpůrkyně spadá podle PÚR do specifické oblasti ohrožené suchem, a proto je cílem napadeného územního plánu zdržet vodu v krajině přírodě blízkým způsobem. Vymezení rozsáhlé zastavitelné plochy v situaci, kdy je takových ploch v obci dostatek, by tomu odporovalo. Tento důvod navíc nebyl jediný. Odpůrkyně ve vyhodnocení připomínek dostatečně vysvětlila, jak zohlednila urbanistické hledisko. Navrhovatelka s tím nijak konkrétně nepolemizuje. Pouze by si přála, aby každý mohl stavět tam, kde chce. Obce se ale běžně nerozrůstají nahodilou výstavbou v nezastavěném území.
25. Jestliže navrhovatelka považuje napadený územní plán za diskriminační (její námitky směřují proti plochám T.01, T.02, Z.02 a Z.03, neměl by soud na tuto argumentaci reagovat, protože navrhovatelka tyto námitky neuplatnila při přijímání napadeného územního plánu. Odpůrkyně nicméně uvádí, že plochy T.01 a T.02 nejsou s dotčenými pozemky srovnatelné. Jde o plochy transformační tvořené brownfieldy dlouhodobě nevyužívanými pro zemědělskou činnost, které souvisí se stávající zástavbou a nejsou odtrženými enklávami. Srovnatelné nejsou ani plochy Z.02 a Z.03. Plocha Z.02 je jen okrajem zemědělsky obhospodařované plochy a navazuje na zastavěné území, stejně jako plocha Z.03. Námitku ohledně nárůstu obyvatel navrhovatelka při přijímání napadeného územního plánu neuplatnila, a tak odpůrkyně nemohla reagovat. Odpůrkyně učinila politické rozhodnutí, že se nechce skokově rozvíjet, a vymezila pouze zastavitelné plochy pro umírněný rozvoj. Proč dostaly před dotčenými pozemky přednost jiné plochy, je v napadeném územním plánu odůvodněno. Proti velkému nárůstu obyvatel se postavil i orgán ochrany ZPF.
26. Ve vyjádření ze dne 15. 10. 2025 odpůrkyně doplnila, že platnost předchozího územního plánu skončila dne 31. 12. 2015. Odpůrkyně v odůvodnění napadeného územního plánu v souladu se zásadou kontinuity vysvětlila konkrétní důvody pro změnu. Odkázala na *Hodnocení vlivu záměru „Zástavba rodinných domů v k. ú. Kochánky“ na krajinný ráz*, o které

se opírá vyhodnocení připomínek navrhovatelky („Posudek Löw“, str. 163 odůvodnění napadeného územního plánu) a o které doplnila předložený správní spis.

Replika navrhovatelky

27. Navrhovatelka konstatuje, že už v návrhu vysvětlila, že dotčené pozemky jsou ideální pro rozšíření obce a že výstavba nezasáhne žádná chráněná území nebo cenné biotopy. Laxnost odpůrkyně s přijímáním územního plánu poté, co ten předchozí pozbyl platnosti, způsobila zastavení výstavby, což v situaci, kdy ČR trpí nedostatkem bytů, odporuje veřejnému zájmu. Odpůrkyně nepřiléhavě straší rozsáhlou výstavbou. Navrhovatelka s vedením obce záměr opakovaně konzultovala. K uvedenému navrhla svědeckou výpověď P. K.
28. Výhrady odpůrkyně vůči znaleckému posudku podle ní nejsou způsobilé zpochybnit jeho závěry. Znalecký posudek není založen na analýze leteckých snímků, protože ty mají pro určení okamžiku zahájení stavby nízkou důkazní hodnotu. Znalecký posudek na základě ověřitelných a průkazných podkladů (výpovědi přímých účastníků výstavby, fotodokumentace realizace stavby, stavebního deníku, technické a projektové dokumentace, soupisů provedených prací společnosti Bagro-Trans s.r.o. a výsledků statických zatěžovacích zkoušek ze dne 28. 4. 2017) identifikoval stavební činnosti odpovídající zahájení stavby, konkrétně sejmutí ornice, odkopávky, úpravy pláně v hornině tř. 3 a následnou stabilizaci konstrukčních vrstev komunikace kamenivem. K tomu navrhovatelka opětovně navrhla důkaz výslechem znalce T. B.
29. Judikatura, z níž odpůrkyně dovozuje, že územní rozhodnutí pro infrastrukturu neurčuje povahu území, není podle navrhovatelky na projednávanou věc přílehlavá. V rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019-37, se jednalo jen o kanalizační přípojku. Navrhovatelka však disponuje rozhodnutími pro výstavbu infrastruktury v mnohem větším rozsahu, která povahu území určuje nesrovnatelně více než jedna kanalizační přípojka. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2024, č. j. 51 A 55/2024-72, ostatně uvádí, že z územního rozhodnutí pro infrastrukturu nelze „bez dalšího“ dovozovat nárok na zařazení pozemků do zastavitelné plochy. Ponechává tedy prostor pro výjimky. Judikatura NSS navíc hovoří o tom, že územní rozhodnutí a stavební povolení jsou obecně limitem pro územní plánování a nečiní mezi nimi žádné rozdíly. Územní plán proto musí respektovat územní rozhodnutí pro silnici nebo jinou infrastrukturu související s konkrétní výstavbou.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

30. Osoba zúčastněná na řízení uvádí, že byla napadeným územním plánem přímo dotčena a zkrácena na svých právech vlastníka pozemků parc. č. st. 350 (*pozn. soudu*: správně jde o parc. č. st. 335), jehož součástí je objekt občanské vybavenosti č. p. 217, a pozemků parc. č. 1398/17 a parc. č. 1398/67. Napadený územní plán stanovil funkční využití uvedených pozemků jako plochu OS – *občanské vybavení sport*. To snižuje jejich hodnotu a znemožňuje osobě zúčastněné na řízení rekonstrukci objektu občanské vybavenosti. Odpůrkyně se podle osoby zúčastněné na řízení nedostatečně vypořádala s jejími námitkami. Navrhuje proto, aby soud napadený územní plán zrušil.

Duplika odpůrkyně

31. Odpůrkyně se ohradila proti tvrzení navrhovatelky, že letecké snímky nejsou spolehlivým důkazním prostředkem pro určení okamžiku zahájení stavebních prací. Podle odpůrkyně jsou naopak velmi přesné a jsou z nich patrné i mnohem větší detaily než skryvka zeminy a

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

návoz šterku šířky 5-6 m a délky desítek metrů. Tvorbu státního ortofota zajišťuje Český úřad zeměměřický a katastrální ve spolupráci s Vojenským geografickým a hydrometeorologickým úřadem. Jedná se o důvěryhodný zdroj dat. Ze snímků jednoznačně vyplývá, že deklarované práce nemohly být prováděny na jaře 2017. Odpůrkyně dále zopakovala výhrady k datům, z nichž vychází znalecký posudek, a rozvedla, proč se domnívá, že stavební deník nebyl veden autorizovanou osobou. Veřejným zájmem na výstavbě bytů navrhovatelka argumentuje poprvé v replice. Ve vypořádání připomínek navrhovatelky ke společnému jednání nicméně odpůrkyně uvedla, že developerská výstavba rodinných domů není veřejným zájmem, který by převyšoval zájem na ochraně ZPF.

32. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení odpůrkyně odkázala na judikaturu správních soudů, podle níž nemůže vyjádření osoby zúčastněné na řízení vykročit z mezí daných návrhem a fakticky podat návrh na zrušení téhož opatření obecné povahy, avšak z jiných skutkových a právních důvodů, než to činí navrhovatel.

Jednání

33. Při jednání konaném dne 14. 11. 2025 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že podporuje návrh navrhovatelky.

34. Soud provedl důkazy

- rozhodnutím Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 4. 8. 2016, jímž byla „podle § 118 a § 115“ zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „starý stavební zákon“) změněna podmínka č. 19 stavebního povolení pro vodní díla tak, že termín dokončení stavby byl stanoven do 31. 12. 2017 – z odůvodnění plyne, že magistrát měl za to, že stavba byla zahájena a stavební povolení je platné, a to na základě kopie stavebního deníku z března 2012;
- rozhodnutím Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 4. 4. 2018, jímž byla podle § 118 odst. 3 starého stavebního zákona změněna podmínka č. 19 stavebního povolení pro vodní díla tak, že termín dokončení stavby byl stanoven do 31. 12. 2019 – z odůvodnění plyne, že magistrát měl stále za to, že stavba byla zahájena a stavební povolení je platné, a to na základě kopie stavebního deníku z března 2012.

Podstatný obsah správního spisu

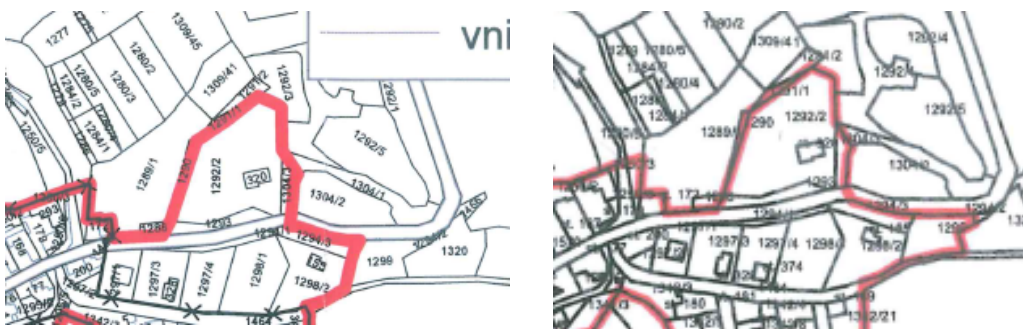
35. Odpůrkyně měla územní plán vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 6/2004 (dále jen „územní plán z roku 2004“). Jeho platnost byla čl. 2 odst. 2 stanovena do 31. 12. 2015. Územní plán z roku 2004 vymezoval rozsáhlé plochy pro bytovou výstavbu, mezi nimi plochu č. 7 odpovídající dnešním pozemkům navrhovatelky parc. č. 1292/1, parc. č. 1292/3, parc. č. 1292/4, parc. č. 1292/5, parc. č. 1304/1, parc. č. 1304/2 a parc. č. 1304/3, kde předpokládal výstavbu 2 až 3 rodinných domů. Jeho odůvodnění se podrobně věnovalo vývoji počtu obyvatel, kvalitě stávajícího bytového fondu a možnostem jeho zlepšení, zejména skrze novou výstavbu (str. 4 až 10). K plochám bytové výstavby obecně se na str. 19 uvádí, že v intravilánu nejsou významnější nevyužité proluky vhodné pro novou výstavbu, a proto navržené rozvojové plochy opouštějí hranice zastavěného území. Jsou zvoleny tak, aby se logicky uzavřel členitý půdorys sídla. Další základní myšlenkou je oboustranné obestavení přístupových komunikací, zejména kvůli snazší obslužnosti a napojení na inženýrské sítě.

36. Územní plán z roku 2004 byl změněn obecně závaznou vyhláškou č. 1/2006 (dále jen „změna č. 1“), kterou byly rozšířeny plochy pro bytovou výstavbu, mimo jiné o zbylé dotčené pozemky tvořící lokalitu č. 4. Změna č. 1 vycházela z požadavku rozšířit plochy pro bytovou výstavbu, protože výstavba v nových plochách se již realizuje. Jako perspektivní směr rozvoje byl vyhodnocen severní sektor na horní terénní terase mimo záplavové území. Změna č. 1 bude mít dopad na životní prostředí, ale nenaruší trvalý soulad přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území. Lokalita č. 4, nyní užívaná jako orná půda horších bonitních tříd a sad, je připravována pro výstavbu rodinných domů spolu s plochou č. 7 vymezenou územním plánem z roku 2004: v první etapě celkem 24, ve druhé etapě dalších 10 až 12 rodinných domů. Území odpůrkyně patří k územím s archeologickými nálezy a stavebník musí umožnit provedení záchranného archeologického výzkumu.



Dotčené pozemky v katastrální mapě (vlevo); výřez z územního plánu z roku 2004 (uprostřed), výřez ze změny č. 1 (vpravo)

37. Poté, co územní plán z roku 2004 ve znění změny č. 1 (dále jen „předchozí územní plán“) pozbyl s koncem roku 2015 platnosti, měla obec odpůrkyně pouze vymezeno zastavěné území, a to nejprve opatřením obecné povahy č. 1/2017 a poté opatřením obecné povahy č. 1/2021. Dotčené pozemky do zastavěného území nespádaly.



Hranice zastavěného území podle OOP č. 1/2017 (vlevo) a OOP č. 1/2021 (vpravo)

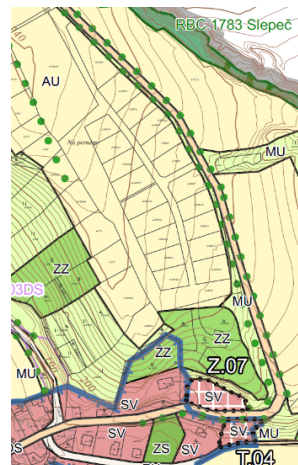
38. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením č. 76/2022 ze dne 8. 9. 2022 o pořízení územního plánu. Usnesením č. 77/2022 ze dne 7. 9. 2023 rozhodlo, že bude pořízen územní plán s prvky regulačního plánu a schválilo zadání územního plánu.

39. Návrh napadeného územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 7. 5. 2024 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Téhož dne bylo oznámeno konání **společného jednání**, které se konalo dne 22. 5. 2024.
40. Navrhovatelka podala připomínky. Zrekapitulovala, že dotčené pozemky koupila od odpůrkyně jako určené k zástavbě rodinnými domy, a připomněla stavební povolení, která si obstarala. S odkazem na své legitimní očekávání a princip právní jistoty apelovala na vymezení dotčených pozemků jako zastavitelných.
41. Odpůrkyně navrhovatelce nevyhověla. Ve vypořádání připomínek uvedla, že veškerá povolení navrhovatelky pozbyla platnosti, a vyjmenovala 11 důvodů, proč nepovažuje za vhodné dotčené pozemky zařadit mezi zastavitelné: jsou ve volné krajině a mimo kontakt se zastavěným územím a stávající infrastrukturou; v území s archeologickými nálezy; převážně na orné půdě spadající do II. třídy ochrany; v blízkosti přírodní památky Slepeč; na pohledově exponovaném místě, zástavba by narušila krajinný ráz; dělení pozemků navrhovatelku neopravňuje k výstavbě; inženýrské sítě nejsou vybudovány; byla pouze sejmuta ornice; obec si nepřeje nadměrný rozvoj a vznik satelitních zón; obyvatelé obce s výstavbou na dotčených pozemcích nesouhlasí; předchozí územní plán zastavitelnost dotčených pozemků neodůvodnil, šlo o omyl.
42. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 10. 1. 2025 bylo oznámeno **veřejné projednání** návrhu územního plánu konané dne 5. 2. 2025 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění připomínek.
43. Navrhovatelka znovu podala připomínky. Namítla, že odpůrkyně nemá právo posuzovat platnost stavebních povolení. Ústav archeologické památkové péče nemá proti jejímu záměru námitky. Dotčené pozemky lze vyjmout ze ZPF. Od přírodní památky Slepeč jsou dotčené pozemky odděleny komunikací a širokým pásem polí. Apelovala na závazek z kupních smluv a kontinuitu. Jelikož hodlá využít všech dostupných prostředků k dosažení svého záměru, nepovažuje za vhodné v současnosti vymezovat plochy pro bydlení v jiných částech obce. Jelikož byl pozemek parc. č. 1304/2 zařazen do funkčního využití SV – *smíšené obytné venkovské*, bylo by z hlediska vybudování infrastruktury vhodné zařadit do stejného funkčního využití i přilehlé pozemky parc. č. 1304/1, parc. č. 1292/1, parc. č. 1292/3, parc. č. 1292/4 a parc. č. 1292/5.
44. Odpůrkyně navrhovatelce nevyhověla. Ve vypořádání připomínek odkázala na ustálenou judikaturu správních soudů ke kontinuitě územního plánování. Uvedla, že předchozí územní plán nebyl dostatečně odůvodněn. Odkázala na novou urbanistickou koncepci, jíž by zařazení dotčených pozemků do zastavitelných ploch odporovalo. Odůvodnila, proč navrhovatelce nesvědčí legitimní očekávání a proč pozbyla její stavební povolení platnosti. V závěru vypočetla důvody, které ji vedly k vymezení dotčených pozemků jako nezastavitelných: a) urbanistické hledisko, ochrana krajinného rázu a volné krajiny; b) sociální soudržnost v souvislosti s nárůstem počtu obyvatel; c) ochrana ZPF; d) blízkost evropsky významné lokality Slepeč a cenných biotopů; e) ochrana před dopady změny klimatu, zejména sucha; f) na dotčených pozemcích je archeologicky významná lokalita. Nakonec se vyjádřila k části dotčených pozemků zařazených do stabilizovaných ploch ZZ a MU. Jde o zbytky neudržovaného ovocného sadu. Nachází se zde cenný keřový biotop. Fungují jako biologicky stabilizující a protierozní prvek. Pozemky jsou nevhodné pro zástavbu, neboť jsou pohledově exponované a hrozí sesuvy půdy (jako v obdobných

podmínkách na západě obce). Podmíněně vhodný k zástavbě je jen pozemek parc. č. 1304/2, který tvoří zastavitelnou plochu Z.07 s funkčním využitím SV. Ten vhodně navazuje na stávající zástavbu, aniž by narušoval pohledový horizont a vyžadoval výrazné kácení.

45. Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 20/2025 ze dne 29. 5. 2025 rozhodlo o vydání napadeného územního plánu. Napadený územní plán byl podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů oznámen veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 30. 5. 2025 a sejmuta dne 16. 6. 2025. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán nabyl účinnosti dne 16. 6. 2025.

46. Z výroku napadeného územního plánu vyplývá, že převážná část dotčených pozemků je zařazena do funkčního využití AU – *zemědělské všeobecné* (hlavní využití: pozemky zemědělského půdního fondu). Pozemky v jižní části jsou zařazeny do funkčního využití ZZ – *zeleň zahradní a sadová* (hlavní využití: pozemky zahrad a sadů) a při silnici do funkčního využití MU – *smíšené krajinné všeobecné* [hlavní využití: doprovodná a rozptýlená krajinná zeleň (aleje, remízy, meze, břehové porosty, apod.), komponovaná zeleň, travní porosty]. V žádné z těchto ploch není možná obytná výstavba. Pozemek parc. č. 1304/2 pak tvoří zastavitelnou plochu Z.07 s funkčním využitím SV – *smíšené obytné venkovské* (hlavní využití: bydlení v samostatně stojících rodinných domech nebo zemědělských usedlostech s hospodářským zázemím) určenou pro nejvýše 2 rodinné domy (srov. str. 13 textové části výroku).



47. V kapitole c) textové části výroku je vymezena urbanistická koncepce napadeného územního plánu obsahující mimo jiné zásady „zachovat uspořádání a význam obce Kochánky v rámci sídelní struktury; osídlení se bude rozvíjet ve formě jednoho samostatného sídla Kochánky, nebude docházet k založení nových sídel“ [odst. 9 písm. a)] a „pro rozvoj zástavby přednostně využívat plochy v zastavěném území (stavební proluky, transformační plochy, rekonstrukce stávající zástavby); zastavitelné plochy vymezovat ve vazbě na zastavěné území“ [odst. 9 písm. b)].
48. V odůvodnění napadeného územního plánu se v kapitole c) k urbanistické koncepci uvádí, že základním cílem je „zachovat klidný venkovský charakter obce s kvalitním životním prostředím a hodnotným přírodním a krajinným zázemím a vytvořit předpoklady pro přiměřený dlouhodobý rozvoj území obce v souladu s ochranou jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot“. Napadený územní plán v souladu s cíli a úkoly územního plánování, republikovými a krajskými prioritami územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území využívá pro rozvoj zástavby zejména vnitřní rezervy v zastavěném území – přestavbu bývalého zemědělského areálu a volné plochy v zastavěném území. Pro rozvoj bydlení umožňuje větší hustotu zástavby, která zajistí účelné využití zastavěného území a zastavitelných ploch, přiměřenou nabídku ploch pro výstavbu a omezí extenzivní rozvoj obce. Přímou k bydlení se zde uvádí, že „[p]ro zajištění přiměřeného dlouhodobého rozvoje obce jsou navrženy plochy pro rozvoj bydlení odpovídající velikosti a pozici obce v rámci sídelní struktury. Rozvojové plochy jsou vymezeny s ohledem na strukturu zástavby, limity využití území, ochranu nezastavěného území, ochranu hodnot území a minimalizaci fragmentace krajiny.“

49. Správní spis obsahuje kopie následujících podkladů týkajících se dotčených pozemků:
- kupní smlouva ze dne 27. 12. 2006 uzavřená mezi navrhovatelkou jako kupující a odpůrkyní jako prodávající, jejímž předmětem je prodej pozemků parc. č. 1304 a parc. č. 1292/1 a v jejímž čl. I.3 prodávající prohlašuje, že „*předmětné nemovitosti jsou územním plánem obce určeny pro zastavění rodinnými domky*“;
 - kupní smlouva ze dne 2. 3. 2007 uzavřená mezi navrhovatelkou jako kupující a odpůrkyní jako prodávající, jejímž předmětem je prodej pozemků parc. č. 1308 a pozemků vedených ve zjednodušené evidenci pod č. 1308 a č. 1309 a v jejímž čl. I.3 prodávající prohlašuje, že „*předmětné Pozemky jsou územním plánem obce určeny pro zastavění rodinnými domky*“;
 - rozhodnutí Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 9. 7. 2007, č. j. 7733/2006-VÚP, (právní moc dne 14. 8. 2007) o dělení pozemků parc. č. 1292/1 PK, parc. č. 1309 PK a parc. č. 1304 KN a o vydání územního rozhodnutí o umístění staveb v lokalitě pro budoucí výstavbu rodinných domů v severovýchodní části obce Kochánky členěných na stavební objekty: SO 01 Vodovodní řad včetně domovních přípojek a přípojky k požární nádrži; SO 02 Posilovací stanice pitné vody; SO 03 Splašková kanalizace včetně domovních přípojek; SO 04 Dešťová kanalizace – vsakovací objekty; SO 05 Primární přípojka NN; SO 06 Trafostanice VN; SO 07 Podzemní rozvody NN vč. domovních přípojek a přípojky k posilovací stanici; SO 08 Sdělovací podzemní rozvody včetně domovních přípojek; SO 09 Veřejné osvětlení; SO 10 Komunikace; SO 11 Požární nádrž; SO 12 Přeložka stávajícího vodovodního řadu v obci;
 - stavební povolení magistrátu ze dne 25. 8. 2008, č. j. ODSH 253-280/2008-24/78/38, (právní moc dne 15. 9. 2008) pro stavbu „*Obytná zóna Kochánky SO 10 – Komunikace*“ (**stavební povolení pro komunikace**) s podmínkou č. 5 stanovící termín dokončení stavby na 5/2009; a související:
 - rozhodnutí magistrátu ze dne 17. 7. 2009, jímž byla podle § 118 starého stavebního zákona povolena změna stavby před dokončením spočívající ve změně podmínky č. 5 tak, že nový termín dokončení stavby byl stanoven na 8/2012;
 - rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 3. 2014, jímž byla podle § 118 starého stavebního zákona povolena změna stavby před dokončením spočívající ve změně podmínky č. 5 tak, že nový termín dokončení stavby byl stanoven na 12/2017;
 - rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 1. 2018, jímž byla „*podle § 118 a § 115*“ starého stavebního zákona povolena změna stavby před dokončením spočívající ve změně podmínky č. 5, již byl nový termín dokončení stavby stanoven na 12/2019;
 - sdělení magistrátu ze dne 11. 9. 2023, podle něhož je stavební povolení platné pro komunikace, protože podle stavebního deníku byla stavba zahájena do dvou let od vydání stavebního povolení;

- sdělení krajského úřadu ze dne 18. 4. 2024, podle něhož není částečná skryvka ornice provedená mezi prosincem 2017 a březnem 2018 zahájením stavby, a proto stavební povolení pozbylo platnosti;
- výzva magistrátu ze dne 5. 3. 2025 k zastavení stavebních prací, protože stavební povolení pro komunikace podle sdělení krajského úřadu ze dne 18. 4. 2024 pozbylo platnosti;
- stavební povolení Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 27. 10. 2008, č. j. 3870/2008-VÚP, (právní moc dne 1. 12. 2008) na stavbu SO 09 – Veřejné osvětlení pro novou obytnou zónu Kochánky, termín dokončení stavby byl stanoven do 31. 5. 2009;
- rozhodnutí magistrátu ze dne 8. 12. 2008, č. j. ŽP.231/2-24125/2008, (právní moc dne 30. 12. 2008), jímž se navrhovatelce povoluje nakládání s povrchovými vodami a vydává stavební povolení k provedení stavby vodních děl SO 01 – vodovod, SO 02 – posilovací stanice pitné vody; SO 03 – splašková kanalizace, SO 04 – dešťová kanalizace, vsakovací objekty a SO 11 – požární nádrž (**stavební povolení pro vodní díla**), přičemž termín pro dokončení stavby stanoví podmínka č. 19 do 31. 12. 2009; a související:
 - rozhodnutí magistrátu ze dne 24. 8. 2009, jímž se podle § 115 odst. 4 starého stavebního zákona prodlužuje platnost stavebního povolení do 31. 12. 2012;
 - rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 1. 2014, jímž byla „podle § 118 a § 115“ starého stavebního zákona povolena změna stavby před dokončením spočívající ve změně podmínky č. 19, nový termín dokončení stavby byl stanoven na 31. 12. 2015;
 - sdělení krajského úřadu ze dne 2. 4. 2024, podle něhož stavební povolení pozbylo platnosti ke dni 31. 12. 2012;
- stavební povolení magistrátu ze dne 31. 5. 2010, č. j. ŽP.231/2-11282/2010, (právní moc dne 18. 6. 2010) k provedení stavby vodního díla – ke změně profilu vodovodního řádu z potrubí TLT DN 80 délky 281 m, termín dokončení stavby byl stanoven do 3 let od právní moci tohoto rozhodnutí;
- územní rozhodnutí Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 4. 5. 2015, č. j. MěÚ BnJ/02586/2015/VÚP, vydané na žádost společnosti ČEZ Distribuce, o umístění stavby KVN, TS, KNN Panská zahrada, tedy trafostanice, kabelového vedení a přípojkové a rozpojkové skříně pro 24 rodinných domů; a související:
 - sdělení Městského úřadu Benátky nad Jizerou ze dne 6. 6. 2024, že územní rozhodnutí pozbylo platnosti, protože práce nebyly zahájeny.
- závazné stanovisko magistrátu ze dne 26. 3. 2024, č. j. MMMB/37111/2024/ÚP/JiVi, pro záměr „*dělení a scelování pozemků a umístění 7 rodinných domů typu A a typu B resp. A1 a A2 s krytými parkovacími stáními*“ na pozemcích parc. č. 1309/2-5 a parc. č. 1309/14-17, podle něhož je záměr z hlediska souladu s PÚR, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování přípustný a které vychází z toho, že stavební povolení pro komunikace i vodní díla jsou stále platná, stejně jako územní rozhodnutí z roku 2007.

Posouzení návrhu soudem

Podmínky řízení, aktivní legitimace navrhovatelky a rozhodná právní úprava

50. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.).
51. Dále se soud zabýval tím, zda je navrhovatelka aktivně legitimována k podání návrhu.
52. Při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba rozlišovat aktivní *procesní* a aktivní *věcnou* legitimaci navrhovatele. Aktivní *procesní* legitimace je podmínkou projednatelnosti návrhu a je naplněna, je-li dáno plausibilní tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech – zpravidla má-li navrhovatel „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Naproti tomu aktivní *věcná* legitimace je podmínkou důvodnosti (tedy úspěchu) návrhu a je dána tehdy, je-li v řízení prokázáno, že k tvrzenému zkrácení na právech navrhovatele *skutečně došlo* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, nebo č. j. 1 Ao 1/2009-120).
53. Navrhovatelka svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků, což soud ověřil v katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 533 pro katastrální území Kochánky. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že napadený územní plán tyto pozemky reguluje. Navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu. Zároveň platí, že (v případě důvodnosti návrhových bodů) může být aktivně věcně legitimována pouze v rozsahu ploch, do nichž spadají dotčené pozemky.
54. Soud se dále zabýval tím, z jakého právního stavu má při přezkouvání napadeného územního plánu vycházet.
55. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud při přezkouvání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době *vydání* opatření obecné povahy.
56. V projednávané věci proběhla část procesu pořizování napadeného územního plánu (až po společné jednání) za účinnosti starého stavebního zákona, respektive v tzv. přechodném období podle § 334a odst. 1 nového stavebního zákona. Veřejné projednání a vydání napadeného územního plánu pak proběhlo již za účinnosti a aplikovatelnosti nového stavebního zákona
57. Podle § 323 odst. 1 nového stavebního zákona se činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle dosavadních právních předpisů.
58. S ohledem uvedené je tedy pro zákonnost procesu přijímání napadeného územního plánu až do společného jednání (včetně) rozhodný starý stavební zákon. Proces přijímání od veřejného projednání do vydání napadeného územního plánu i jeho hmotněprávní zákonnost se již posuzuje podle nového stavebního zákona ve znění účinném ke dni jeho vydání.
59. Soud tedy přistoupl k věcnému projednání návrhu a přezkoumal napadený územní plán v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Obecná východiska a rozsah soudního přezkumu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

60. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, 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.
61. Podle ustálené judikatury NSS nicméně platí, že za situace, kdy účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti „věcné správnosti“ přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (3. až 5. krok algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*) [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS].
62. Navrhovatelka se v připomínkách dovolávala právní jistoty a legitimního očekávání daných předchozím územním plánem, vydanými povoleními a kupními smlouvami. Namítla také, že namísto dodržení tohoto závazku odpůrkyně vymezuje plochy bydlení v jiných částech obce. Byť nepoužila přímo slova „proporcionalita“ nebo „diskriminace“, je zjevné, že právě tam její námitky mířily. Soud má tedy za to, že jsou splněny podmínky pro to, aby se zabýval i proporcionalitou zásahu do práv navrhovatelky.

K přezkoumatelnosti vypořádání připomínek navrhovatelky

63. Soud se nejprve zabýval námitkou, že odpůrkyně se nedostatečně vypořádala s připomínkami navrhovatelky ohledně kontinuity územního plánování. Navrhovatelka v této souvislosti zpochybňuje relevanci judikatury, na niž odpůrkyně odkázala. Za dostatečné nepovažuje ani odůvodnění tím, že předchozí územní plán nebyl dostatečně zdůvodněn a že je třeba regulovat rozvoj obce kvůli příbytku 79 obyvatel na posledních 15 let. Těmto námitkám soud nepřisvědčil.
64. Zejména z vypořádání připomínek navrhovatelky k veřejnému projednání je zřejmé, že odpůrkyně vycházela z ustálené judikatury správních soudů, která říká, že nový územní plán nemusí převzít předchozí řešení, že se od něj může odchýlit a že vlastníci pozemků nemají nárok na zařazení svých pozemků do určitého funkčního využití (str. 156 a 157, 159 a 160). Z odůvodnění napadeného územního plánu dále plyne, že potřeba zařazení dotčených pozemků do zastavitelných ploch předchozím územním plánem nebyla dostatečně zdůvodněna, což bylo dáno tehdejšími odlišnými nároky na územní plánování oproti dnešku. Napadený územní plán přichází s novou urbanistickou koncepcí, podle níž mimo jiné nemá docházet ke vzniku oddělených sídel a zastavitelné plochy mají být vymezeny v návaznosti na zastavěné území. Tomu by zařazení dotčených pozemků do zastavitelných

ploch odporovalo (str. 159). V této souvislosti odpůrkyně odkázala na stanovisko krajského úřadu, který v souvislosti s ochranou ZPF souhlasil se zastavitelnými plochami v těsné návaznosti na zastavěné území, ale větší rozsah nepovažoval za nezbytný. S odkazem na nárůst počtu obyvatel o 79 za posledních 15 let krajský úřad uvedl, že je třeba rozvoj obce více regulovat. Odpůrkyně dále zdůvodnila, proč navrhovatelce nesvědčí legitimní očekávání. Odkázala na judikaturu, podle níž z územního rozhodnutí pro související infrastrukturu nelze dovozovat nárok na zařazení pozemků do zastavitelné plochy ani na vydání kladného rozhodnutí o dalším záměru (str. 160). Dále vysvětlila, že navrhovatelka nedisponuje pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu, protože veškerá její povolení pozbyla platnosti. Ke každému povolení jednotlivě odpůrkyně uvedla, proč a kdy pozbylo platnosti a odkázala na vyjádření úřadů, která jsou součástí správního spisu (str. 161). V poslední části (str. 162 až 170) podrobně rozvedla důvody, které ji vedly k vymezení dotčených pozemků jako nezastavitelných: a) urbanistické hledisko, ochrana krajinného rázu a volné krajiny; b) sociální soudržnost v souvislosti s nárůstem počtu obyvatel; c) ochrana ZPF; d) blízkost evropsky významné lokality Slepeč a cenných biotopů; e) ochrana před dopady změny klimatu, zejména sucha; f) fakt, že na dotčených pozemcích je archeologicky významná lokalita.

65. Z této rekapitulace je zjevné, že vypořádání připomínek navrhovatelky je velmi podrobné a je z něj dobře patrné, jak odpůrkyně o (dis)kontinuitě územního plánování ve vztahu k dotčeným pozemkům uvažovala. Sama navrhovatelka ostatně spíše věcně zpochybňuje jednotlivé důvody. Soud se však neztotožnil ani s těmito dílčími námitkami.
66. Že odpůrkyně považuje za nedostatečně odůvodněné řešení předchozího územního plánu, by samo o sobě jako důvod diskontinuity jistě neobstálo. Tento dílčí důvod je nicméně třeba vnímat v celkovém kontextu odůvodnění, v němž odpůrkyně (zcela přezkoumatelně) vysvětluje, z čeho pramení změna koncepce oproti předchozímu územnímu plánu.
67. Obdobné je to s výrokem, že rozvoj obce je třeba více regulovat kvůli příbytku 79 obyvatel na posledních 15 let. Z odůvodnění napadeného územního plánu je zjevné, že nejde o jediný ani hlavní důvod regulace dotčených pozemků. Autorem tohoto výroku nadto není odpůrkyně, nýbrž krajský úřad, na jehož stanovisko odpůrkyně pouze odkázala, protože podporuje novou urbanistickou koncepci.
68. Soud tedy uzavírá, že odpůrkyně se s připomínkami navrhovatelky vypořádala přezkoumatelným způsobem. Tato námitka je proto nedůvodná. Jednotlivými důvody se soud bude zabývat níže.

K povinnosti odpůrkyně respektovat vydaná povolení

69. Navrhovatelka nesouhlasí se závěrem, že nedisponuje platným rozhodnutím stavebního úřadu, a proto odpůrkyně nebyla povinna dotčené pozemky zahrnout mezi zastavitelné. Navrhovatelka trvá na tom, že stavební povolení pro komunikace a pro vodní díla jsou platná, protože stavba byla zahájena dne 27. 4. 2017.
70. Podle rozsudku NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, představují územní rozhodnutí i stavební povolení vydaná v určitém území limit pro využití území. Je proto vhodné, aby je nově vydaná územně plánovací dokumentace zohledňovala a na daném pozemku vymezovala plochu odpovídající obsahu územního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60). Obec se může od pravomocných

územních rozhodnutí odchýlit pouze ze závažných důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81). Je tomu tak proto, že v opačném případě „by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené“, což by bylo v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 107/2012-139).

71. Mezi účastníky řízení je sporné, zda navrhovatelka disponuje rozhodnutími, která by představovala limit pro napadený územní plán. Navrhovatelka tvrdí, že disponuje platným stavebním povolením pro komunikace a pro vodní díla.
72. Z judikatury správních soudů, na niž poukázala odpůrkyně již ve vypořádání připomínek, vyplývá, že územní rozhodnutí (nebo stavební povolení) týkající se „pouze“ související infrastruktury bez napojení na konkrétní stavbu pro bydlení, neurčuje povahu území, a proto není limitem pro využití území. Z existence infrastruktury tak nelze dovozovat ani žádný nárok na zařazení pozemku do zastavitelné plochy (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, a ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019-37, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2024, č. j. 51 A 55/2024-72).
73. To je přitom případ obou stavebních povolení, jichž se navrhovatelka v návrhu dovolává. Výhradně infrastruktury pro budoucí výstavbu rodinných domů se, soudě dle obsahu správního spisu, týkají také veškerá další rozhodnutí, která si navrhovatelka pro svůj záměr výstavby na dotčených pozemcích kdy obstarala. Z uvedené judikatury však plyne, že taková rozhodnutí, ani pokud by byla stále platná, nepředstavovala limit pro napadený územní plán. Žádné územní rozhodnutí, které by se týkalo samotných rodinných domů, navrhovatelka nepředložila.
74. Jediným správním aktem, který se vztahuje přímo k výstavbě rodinných domů, je závazné stanovisko ze dne 26. 3. 2024, které ovšem není limitem pro územně plánovací dokumentaci. Odpůrkyni při pořizování územního plánu (ani soud při jeho přezkumu) nezavazuje to, jak si orgán územního plánování posoudil předběžnou otázku platnosti stavebních povolení pro infrastrukturu. Ani jeho závěr, že záměr neodporuje ZÚR a PÚR neznamená, že je odpůrkyně povinna záměr v územním plánu připustit. Zcela mylný je argument navrhovatelky, že magistrát, který závazné stanovisko ze dne 26. 3. 2024 vydal, je nadřízeným orgánem odpůrkyně. Mezi žádnými obcemi, a to ani z hlediska rozsahu výkonu obecné přenesené působnosti základními obcemi (I. kategorie) na straně jedné (kterou je odpůrkyně) a obcemi s pověřeným obecním úřadem (II. kategorie) a obcemi s rozšířenou působností (III. kategorie; kterou je město Mladá Boleslav, do jejíhož správního obvodu spadá i odpůrkyně), neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti.
75. Námitka, že odpůrkyně nerespektovala vydaná stavební povolení, je již proto nedůvodná.
76. Stavební povolení pro komunikace a pro vodní díla, jejichž respektování se navrhovatelka v návrhu dovolává, nadto nebyla v době vydání napadeného územního plánu platná.
77. Navrhovatelka ve své argumentaci směřuje prodloužení *termínu pro dokončení stavby*, který představuje jednu ze závažných podmínek pro dokončení stavby a který lze prodloužit skrze povolení změny stavby před jejím dokončením podle § 118 starého stavebního zákona, a *dobu platnosti stavebního povolení*, kterou upravuje § 115 odst. 4 starého stavebního zákona, podle něhož pozbývá stavební povolení platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode

dne, kdy stavební povolení nabylo právní moci, a kterou lze prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Jde tedy o dvě různé vlastnosti stavebního povolení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2013, č. j. 7 As 50/2013-51, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2019, č. j. 5 A 24/2016-50, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 46 A 85/2015-39). Prodloužením platnosti stavebního povolení automaticky nedochází ke změně termínu pro dokončení stavby (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 50/2013-51) a naopak. Platnost stavebního povolení je nicméně předpokladem povolení o změně stavby před jejím dokončením a stavební úřad rozhodující o takové žádosti si má platnost stavebního povolení, o jehož změnu jde, posoudit jako předběžnou otázku (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 85/2015-39). Pokud by mylně vycházel z toho, že stavební rozhodnutí je platné a prodloužil termín pro dokončení stavby (rozhodl o změně stavby před jejím dokončením), bude jeho rozhodnutí nezákonné. V této souvislosti je nicméně třeba připomenout, že správním rozhodnutím, která nebyla zákonem předvídaným postupem zrušena nebo změněna, svědčí presumpce zákonnosti a správnosti.

78. Ze správního spisu i provedeného dokazování je zřejmé, že *platnost stavebního povolení* byla navrhovatelce prodloužena pouze jednou: rozhodnutím magistrátu ze dne 24. 8. 2009, jímž byla prodloužena platnost stavebního povolení pro vodní díla, a to do 31. 12. 2012. Přestože je v ostatních „prodlužujících“ rozhodnutích v několika případech v odkazováno i na § 115 starého stavebního zákona, obsahuje výrok rozhodnutí vždy pouze změnu podmínky stanovící termín dokončení stavby. Všechna ostatní „prodloužení“ obou stavebních povolení jsou tedy rozhodnutími o změně stavby před dokončením, jimiž se pouze mění *termín dokončení stavby*. V mnoha případech není z těchto rozhodnutí ani patrné, že by se magistrát zabýval tím, zda je měněné stavební povolení stále platné, tedy zda byla stavba včas zahájena. Výjimkou jsou rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 8. 2016 a ze dne 4. 4. 2018 měnící termín dokončení stavby vodních děl. V obou případech nicméně vycházel magistrát z toho, že stavba byla zahájena v roce 2012. Mezi účastníky řízení je však nesporné, že skryvka ornice provedená v roce 2012 není zahájením stavby, což potvrzuje i judikatura (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156). Navrhovatelka v návrhu tvrdí, že stavbu zahájila dne 27. 4. 2017, což dokládá znaleckým posudkem. Tehdy již ale platným stavebním povolením nedisponovala.
79. Navrhovatelka netvrdí, že na dotčených pozemcích v době přijetí napadeného územního plánu probíhaly nějaké stavební práce směřující k realizaci povolených staveb. Netvrdí ani, že by povolené stavby komunikace a vodních děl dokončila. Na dotčených pozemcích se tedy zřejmě žádná infrastruktura pro rodinné domy, natož zkolaudovaná, nenachází. Soud připomíná, že právě ochrana existujících, povolených a zkolaudovaných staveb je důvodem, proč platná územní rozhodnutí a stavební povolení představují limit územního plánování. To ale zjevně není případ navrhovatelky. Ta si pouze obstarala územní rozhodnutí a stavební povolení, ale za více než 15 let je nezkonzumovala. Její aktivita směrem k realizaci výstavby zůstala především na papíře, což podtrhává skutečnost, že tvrzení, že s realizací povolených staveb infrastruktury vůbec začala, dokládá znaleckým posudkem, a nikoliv například fotografiemi z doby platnosti vydaných povolení.
80. Závěr odpůrkyně, že platnost stavebních povolení pro komunikace i pro vodní díla uplynula, protože navrhovatelka včas nezahájila stavbu, je tedy správný.

81. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud uvádí, že neshledal přesvědčivou argumentaci navrhovatelky, že povolené stavby infrastruktury či navazující záměr výstavby rodinných domů nemohla realizovat kvůli nejistotě dané absencí územního plánu po roce 2015. Jak soud vyložil výše, vinou pasivity navrhovatelky uplynula platnost stavebních povolení ještě v době platnosti předchozího územního plánu.

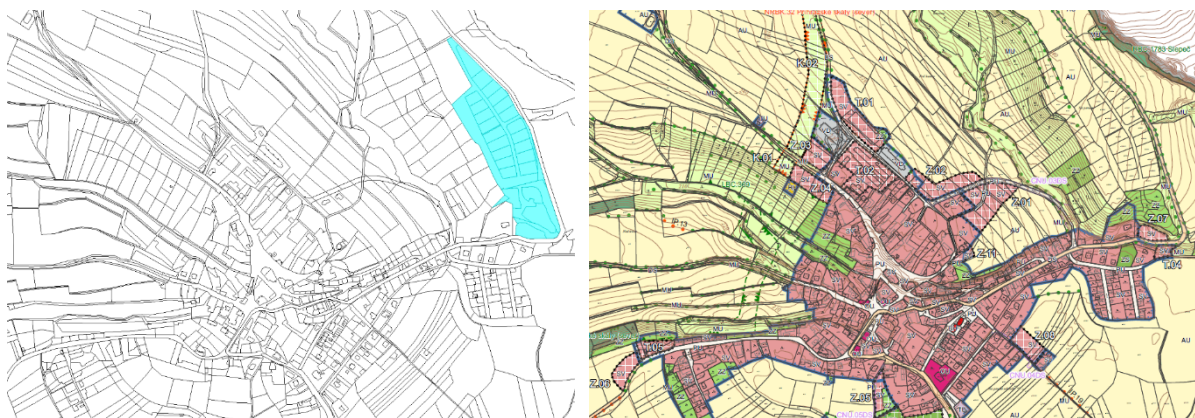
K proporcionalitě zásahu do vlastnického práva navrhovatelky

82. Navrhovatelka se v návrhu dovolává legitimního očekávání, které jí podle jejího názoru plyne z toho, že dotčené pozemky koupila od odpůrkyně jako určené pro výstavbu, o čemž byla v kupních smlouvách výslovně ujistěna. Obstarala si stavební povolení, ale napadený územní plán její záměr zmařil, a zasáhl tak do její právní jistoty. K tomu soud předepisuje následující.
83. Zaprvé, navrhovatelce z kupních smluv neplyne žádné legitimní očekávání vzhledem k obsahu územně plánovací dokumentace. Soud se ztotožňuje s odpůrkyní, že příslušná ustanovení kupních smluv neříkají nic jiného, než že dotčené pozemky byly *v době prodeje* územním plánem určeny k zástavbě rodinnými domy. Žádný závazek do budoucna neobsahují.
84. Zadruhé, navrhovatelka stavební povolení, která získala, jednoduše nevyužila a práva z nich vyplývající nerealizovala. Přestože tedy nebyla zcela pasivní a podnikla určité kroky k využití dotčených pozemků v souladu s předchozím územním plánem, k jejich předpokládanému využití pro obytnou výstavbu nedošlo a ani se s ním řádně nezačalo. Soud připouští, že v navrhovatelce mohla vyvolávat jistá očekávání opakovaná rozhodnutí o prodloužení termínů pro dokončení staveb. Jak ale soud vysvětlil výše, tato rozhodnutí měnila pouze termín dokončení stavby, což v sobě automaticky nezahrnuje platnost stavebního povolení (doby, dokdy lze stavbu zahájit). Navrhovatelka coby profesionál v oblasti stavebnictví si tohoto rozdílu měla být vědoma a případně požádat o prodloužení platnosti stavebního povolení, a nikoliv jen změny termínu dokončení stavby.
85. Navrhovatelce tedy z těchto skutečností neplynulo legitimní očekávání, že dotčené pozemky zůstanou zastavitelné.
86. Odpůrkyně dále upozornila na téměř deset let trvající časovou prodlevu mezi předchozím a napadeným územním plánem, kdy byly dotčené pozemky mimo vymezené zastavěné území obce a fakticky mohly být využívány jen jako zemědělská půda. Navrhovatelka tvrdí, že jí tento stav bránil v realizaci záměru. S tím se však soud neztotožnil. Jak vysvětlil výše, na konci roku 2015, kdy předchozí územní plán pozbyl účinnosti, již navrhovatelka neměla žádné platné stavební povolení. Realizaci záměru tedy nebránila absence územního plánu, nýbrž neplatná povolení. O tom, že účinnost předchozího územního plánu byla časově omezena, navíc navrhovatelka věděla (měla vědět) již v době, kdy dotčené pozemky koupila, neboť konec účinnosti předchozího územního plánu v něm byl výslovně stanoven. Při řádné péči o svá práva tedy mohla zavčas požádat o prodloužení platnosti vydaných stavebních povolení nebo o vydání územního rozhodnutí pro obytnou výstavbu.
87. Jak nicméně uvedla sama odpůrkyně, tyto skutečnosti ji nezabavují povinnosti uvést konkrétní důvody pro změnu oproti předchozí územně plánovací dokumentaci (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2023, č. j. 41 A 12/2023-64). Odpůrkyně se nicméně domnívá, že této povinnosti dostála.

88. Navrhovatelka důvody uvedené ve vypořádání připomínek rozporuje. Nesouhlasí s tím, že by výstavba na dotčených pozemcích prohloubila negativní dopady změny klimatu, protože zpevněné plochy mají zabírat jen 10 % plochy a projekt počítá se zadržováním vody v krajině. Pokud jde o urbanismus a ochranu krajiny, namítá, že dotčené pozemky nejsou od zastavěného území výrazně vzdáleny. Nesouhlasí s odpůrkyní, že na takové pozemky zástavba nepatří, protože obce se takto běžně rozrůstají. Poloha dotčených pozemků nebránila tomu, aby byly předchozím územním plánem vymezeny jako zastavitelné. Podle navrhovatelky jsou v místě přirozeném pro rozšíření zástavby, protože jsou blízko silnice na Benátky nad Jizerou. Neobstojí ani odůvodnění potřebou regulovat zastavitelné plochy. Odpůrkyně totiž vymezila řadu nových zastavitelných ploch tam, kde dříve nebyly. Pozemky, které zvolila, jsou ve vlastnictví osob spřízněných se členy zastupitelstva odpůrkyně a pro obytnou výstavbu zcela nevhodné, protože se nachází v okolí staveb pro zemědělskou a stavební výrobu.
89. Soud se tedy dále zabýval tím, zda důvody, které odpůrkyni vedly ke změně regulace dotčených pozemků, obstojí.
90. V této souvislosti soud připomíná, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání dotčených vlastníků je třeba respektovat kontinuitu územního plánování. Nově přijímaná dokumentace by měla na tu stávající navazovat tak, aby se dotčené osoby mohly spolehnout na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje. Je proto spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, nebo ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45). To nicméně neznamená, že je třeba převzít všechny návrhové plochy. Požadavek na kontinuitu není absolutní a nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Protichůdný princip dynamiky územního plánování totiž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat v samostatné působnosti rozvoj zástavby na svém území, který je nedílnou součástí ústavního práva na samosprávu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, či ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87).
91. Rozhodnutí obce ohledně využití jednotlivých pozemků a ploch však nemůže být zcela svévolné. Změna funkčního určení plochy může obstát, jen jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné a v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), anebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení v něm obsažené již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63).
92. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úkolem soudu přitom není stanovovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní (srov.

rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, nebo ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Soud zkoumá, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně a zda veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (princip subsidiarity a minimalizace zásahu) [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192]. Při hodnocení zákonnosti územního plánu se soud řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53).

93. Jak správně připomněla odpůrkyně, nemá vlastník individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, či ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68).
94. Z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že stěžejním důvodem pro vymezení dotčených pozemků jako nezastavitelných je urbanistická nevhodnost výstavby v tomto místě a ochrana krajinného rázu a volné krajiny před nepřiměřeným rozšiřováním zástavby do volné krajiny a vznikem odloučených lokalit. Dotčené pozemky nenavazují na zastavěné území. Jsou od něj naopak poměrně daleko a případná výstavba by vytvořila samostatnou enklávu, což odpůrkyně považuje za nežádoucí. Soud proto nejprve zkoumal, zda tento důvod obстоjí.
95. S navrhovatelkou lze sice souhlasit, že obce se běžně rozrůstají za hranice zastavěného území. Samotná skutečnost, že se dotčené pozemky nenachází v zastavěném území, tedy skutečně není na překážku jejich zastavitelnosti. Napadený územní plán ostatně vymezuje řadu zastavitelných ploch pro bydlení za hranicí zastavěného území. Oproti dotčeným pozemkům se však jedná o plochy přímo navazující na zastavěné území.
96. Z odůvodnění územního plánu je zřejmé, že urbanistická koncepce napadeného územního plánu se od toho předchozího liší. Předchozí územní plán zdůrazňoval potřebu modernizace bytového fondu a nové výstavby. Za tím účelem vymezoval rozsáhlé zastavitelné plochy, a to podle dvou klíčů: aby se logicky uzavřel členitý půdorys sídla a aby byly z obou stran obestavěny přístupové komunikace. Napadený územní plán oproti tomu klade důraz na rozvoj pouze v návaznosti na zastavěné území a ochranu volné krajiny. Ze situace v území je přitom zjevné, že dotčené pozemky sice přiléhají k přístupové komunikaci do obce, ale na zastavěné území navazuje jen jejich jižní cíp, kde ostatně odpůrkyně vymezila menší zastavitelnou plochu pro bydlení Z.07. Dotčené pozemky se severním směrem od zastavěného území vzdalují.



Dotčené pozemky v katastrální mapě a v hlavním výkresu ve vztahu k zastavěnému území

97. Předchozí územní plán dotčené pozemky vymezil jako zastavitelné proto, že se nacházely podél silnice ve směru na Benátky nad Jizerou. Odpůrkyně toto řešení ale přehodnotila jako věcně nesprávné z hlediska urbanismu a ochrany volné krajiny. Toto odůvodnění je s ohledem na situaci v území logické a opírá se o § 39 písm. b) nového stavebního zákona. Soud považuje za zcela legitimní a zákonnou úvahu odpůrkyně, že nové zastavitelné plochy by měly navazovat na stávající zastavěné území a že vytváření izolovaných zastavitelných ploch ve volné krajině koliduje s ochranou krajiny a je nelogické z hlediska urbanismu. Pouhá blízkost komunikace není způsobila toto odůvodnění relevantně zpochybnit. Navrhovatelka jinak nepřednesla žádné přesvědčivé argumenty, které by vyvrátily odpůrkyní uvedené důvody věcné nesprávnosti předchozího řešení. Pouze se odvolává na předchozí řešení, ale s důvody jeho změny konkrétně nepolemizuje.
98. Navrhovatelka ve vztahu k proporcionalitě dále namítá, že ač chce odpůrkyně zregulovat počet zastavitelných ploch, vymezuje v napadeném územním plánu řadu nových zastavitelných ploch. Pozemky, které je tvoří, jsou navíc ve vlastnictví osob spřízněných s vedením obce.
99. Soud konstatuje, že napadený územní plán vymezil zastavitelné a transformační plochy až pro 207 lidí, což podle vlastních slov odpůrkyně (že 50 lidí je 10 % obyvatelstva), představuje více než 40% nárůst obyvatel. Nejde tedy o umírněný nárůst. Odůvodnění umírněným nárůstem obyvatel a soudržností proto skutečně nepůsobí příliš přesvědčivé.
100. Z odůvodnění napadeného územního plánu nicméně nevyplývá, že odpůrkyně chce zregulovat (omezit, snížit) rozsah zastavitelných ploch. Nejedná se ani o jeden z důvodů, jimiž odpůrkyně odůvodnila nezařazení dotčených pozemků do zastavitelných ploch. Napadený územní plán říká, že nechce rozšiřovat zástavbu do volné krajiny, ale využít rezervy v zastavěném území a zastavitelné plochy vymezovat v návaznosti na zastavěné území. Zastavitelné a transformační plochy, které odpůrkyně na základě těchto kritérií vymezila, považuje za dostatečné z hlediska nárůstu obyvatel. Z odůvodnění napadeného územního plánu je tedy zřejmé, že cílem odpůrkyně není primárně zredukovat rozsah zastavitelných ploch, nýbrž vymezit zastavitelné plochy tak, aby navazovaly na stávající zastavěné území a nezasahovaly do volné krajiny.
101. To podle názoru soudu napadený územní plán také činí. Zcela v souladu s tímto odůvodněním vymezuje napadený územní plán nové zastavitelné a transformační plochy určené pro obytnou výstavbu po obvodu stávajícího zastavěného území.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

102. Pokud jde o to, zda jsou pozemky navrhovatelkou označených vlastníků *vhodné* pro obytnou výstavbu, soud připomíná, že není jeho úkolem stanovovat, jak má být určité území využito. Navrhovatelka podobnou námitku nevznesla při přijímání napadeného územního plánu, čímž odpůrkyni připravila o možnost konkrétně vysvětlit, proč považuje za vhodnější obytnou výstavbu v transformačních plochách v místě zemědělského areálu a na pozemcích v jeho blízkosti než na dotčených pozemcích. Z odůvodnění napadeného územního plánu však lze dovodit, že hlavním rozdílem je právě návaznost na zastavěné území.
103. Pokud jde o námitku diskriminace, soud předesílá, že diskriminací je obecně nutno rozumět odlišné zacházení s osobami ve srovnatelném postavení na základě některého ze zakázaných důvodů, které nesleduje legitimní zájem nebo není přiměřené (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10). Požadavek rovného zacházení se tedy týká subjektů *ve srovnatelném postavení* (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 As 338/2016-27) a pouze v takovém případě je nutno zkoumat, zda má odlišné zacházení objektivní důvody.
104. Pozemky navrhovatelkou označených vlastníků, které tvoří transformační plochy v místě (bývalého) zemědělského areálu (T.01 a T.02) nelze považovat za srovnatelné s dotčenými pozemky, protože tyto pozemky se již nachází v zastavěném území. Jejich vymezení tak na rozdíl od dotčených pozemků neobnáší žádné rozšiřování zástavby do volné krajiny. Dochází pouze ke změně funkčního využití v rámci zastavěného území. Zastavitelné plochy v okolí (bývalého) zemědělského areálu, v nichž se nachází pozemky navrhovatelkou označených vlastníků (Z.01, Z.02 a Z.03) se od dotčených pozemků liší tím, že přiléhají k zastavěnému území nebo vyplňují proluku v něm. Odpůrkyně ponechala jeden z dotčených pozemků, který obdobně navazuje na stávající zastavěné území, jako zastavitelnou plochu Z.07 s funkčním využitím SV. Ostatní dotčené pozemky však již severním směrem (byť podél komunikace) vybíhají do volné krajiny a na zastavěné území nenavazují – naopak se mu stále výrazněji vzdalují. Nelze je proto považovat za srovnatelné s uvedenými zastavitelnými plochami. Pro úplnost pak soud doplňuje, že napadený územní plán nevymezuje ani jinde zastavitelné plochy, které by byly srovnatelně rozsáhlé a měly srovnatelně malou návaznost na zastavěné území jako dotčené pozemky.
105. Navrhovatelka dále zpochybňuje odůvodnění negativními dopady změny klimatu. Podle odpůrkyně by příliš mnoho zpevněných ploch mělo negativní dopady z hlediska retenční schopnosti území. Její území se totiž nachází v oblasti ohrožené suchem. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by výstavba na dotčených pozemcích prohloubila negativní dopady změny klimatu. Poukazuje na to, že její projekt obsahuje jen 10 % zpevněných ploch a počítá se zadržováním vody v krajině, využitím fotovoltaiky apod.
106. K tomu soud uvádí, že navrhovatelka při přijímání napadeného územního plánu konkrétní projekt výstavby nepředložila a neučinila tak ani v řízení před soudem. Těžko tedy mohla odpůrkyně posoudit konkrétní parametry projektu. Tím spíše tak nemůže učinit soud. Vzhledem k obecnosti argumentace navrhovatelky tak má soud za to, že ob stojí obecná teze odpůrkyně, že zastavěné plochy neprospívají retenční schopnosti krajiny, byť odpůrkyně v odůvodnění konkrétně nevysvětlila, proč jsou v tomto ohledu důležité právě dotčené pozemky.
107. Soud tedy konstatuje, že odpůrkyně uvedla konkrétní legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, které ji vedly k revizi urbanistické koncepce a funkčního využití dotčených

pozemků oproti předchozímu územnímu plánu. Novou urbanistickou koncepci uplatnila důsledně a shodně vůči všem vlastníkům na svém území (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2023, č. j. 59 A 35/2023-101). Soud v postupu odpůrkyně neshledal žádnou diskriminaci ani libovůli. Námitka nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva navrhovatelky proto není důvodná.

108. Závěrem soud zdůrazňuje, že navrhovatelka některé důvody uvedené ve vypořádání jejich připomínek vůbec nezpochybnila. V návrhu ani později nezpochybnila odůvodnění ochranou ZPF (s výjimkou té části, kde se odpůrkyně vyjadřovala k námitce diskriminace) a existencí archeologicky cenné lokality. Až v replice (kdy už však nelze rozšiřovat návrhové body – srov. § 101b odst. 3 s. ř. s.) pak navrhovatelka zpochybnila odůvodnění blízkostí chráněného území a cenných biotopů. I kdyby tedy navrhovatelka úspěšně zpochybnila tři výše uvedené důvody, odůvodnění napadeného územního plánu by obstálo, protože by se stále opíralo o několik navrhovatelkou nezpochybněných důvodů.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

109. Soud tedy neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, a proto návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
110. Soud se nezabýval argumentací osoby zúčastněné na řízení. Přestože se totiž navrhovatelka domáhala zrušení napadeného územního plánu jako celku, je aktivně legitimována pouze v rozsahu, v němž ovlivňuje dotčené pozemky, které jsou v jejím vlastnictví. Tomu také odpovídaly návrhové body, jejichž rozsahem je soud vázán. Vzhledem k takto vymezenému předmětu řízení se soud nemohl věcně zabývat námitkami osoby zúčastněné na řízení, které se týkaly výhradně funkčního využití pozemků v jejím vlastnictví nacházejících se v úplně jiné části území odpůrkyně. Není totiž vůbec patrné, jaký má jejich funkční regulace vztah k návrhem napadené regulaci dotčených pozemků. Chtěla-li osoba zúčastněná na řízení dosáhnout přezkumu té části napadeného územního plánu, která reguluje pozemky v jejím vlastnictví, bylo třeba, aby podala samostatný návrh na zrušení (příslušné části) opatření obecné povahy. Tohoto přezkumu nelze dosáhnout z pozice osoby zúčastněné na tomto řízení. Osoba zúčastněná na řízení totiž nemůže vznášet návrhové body, a vymezovat tak rozsah soudního přezkumu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164, č. 232/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 4. 2022, č. j. 10 As 542/2021-99, č. 4346/2022 Sb. NSS).
111. Soud neprováděl důkazy listinami navrženými navrhovatelkou, které byly součástí správního spisu (kupní smlouvy ze dne 27. 12. 2006 a 2. 3. 2007; závazné stanovisko; stavební povolení na komunikace a navazující rozhodnutí ze dne 17. 7. 2009, 14. 3. 2014 a 9. 7. 2018; stavební povolení pro vodní díla a navazující rozhodnutí ze dne 28. 4. 2009 a 27. 1. 2014).
112. Soud dále neprovedl následující důkazy navržené navrhovatelkou, jež nebyly relevantní pro posouzení věci: *strategický plán odpůrkyně* (měl prokazovat předpokládaný termín přijetí nového územního plánu, který odpůrkyně nedodržela – předmětem řízení je napadený územní plán, nikoliv nečinnost odpůrkyně při přijímání nového územního plánu), *projektová dokumentace pro výstavbu infrastruktury* (měla prokazovat, že vodní díla měla být uložena v trase komunikace, a tedy že zahájení stavby komunikace bylo i zahájením stavby vodních děl – vzhledem k tomu, že navrhovatelka měla podle svého tvrzení stavbu zahájit po uplynutí platnosti obou stavebních povolení, nebyla tato otázka podstatná), *znalecký posudek a svědecký výslech znalce T. B.* (k termínu zahájení stavby – pro posouzení věci nebyl Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

podstatný skutkový závěr znalce, že stavba byla zahájena 27. 4. 2017, jak odpůrkyně tvrdí, protože tehdy již neměla platná stavební povolení), *smlouva navrhovatelky se společností ČEZ Distribuce, a.s.* (k prokázání vynaložení nákladů na připojení budoucí zástavby k distribuční síti – navrhovatelka netvrdila, že by tato stavba byla zahájena v době platnosti příslušného územního rozhodnutí); *svědecký výslech P. K.* (k lokalitě dotčených pozemků, vlivu záměru na ochranu přírody a vyjednávání s odpůrkyní – z návrhu nebylo zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti by soud měl tímto důkazním prostředkem zjistit).

113. Jelikož soud dospěl k závěru, že v době, kdy měly být podle znaleckého posudky provedeny práce, které jsou zahájením stavby, již navrhovatelka neměla platné stavební povolení, byly nadbytečné také následující důkazní návrhy odpůrkyně: letecké a jiné snímky dotčených pozemků, fotografie dokumentující typický stav přírody na území odpůrkyně na přelomu dubna a května a záznamy teplot v území, výslech svědka Ing. J. K.
114. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyně, která byla ve věci plně úspěšná, naopak má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž se nepředpokládá, že by zaměstnávala 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, nebo rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23).
115. 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 v délce nepřekračující 2 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 čtyřikrát režijní paušál po 450 Kč jako náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dále soud odpůrkyni přiznal náhradu ve výši 3 705 Kč za cestovní výdaje odpovídající cestě automobilem z Brna (sídlo advokátní kanceláře jejího zástupce) ke zdejšímu soudu a zpět, jejímž důvodem byla účast na soudním jednání. Celková délka cesty ze sídla advokátní kanceláře ke zdejšímu soudu a zpět činí cca 433 km. Zástupce odpůrkyně se k soudu dopravoval osobním automobilem značky Renault registrační značky X se spotřebou pohonných hmot v kombinovaném provozu 7,7 l/100 km (kolonka V.8 předloženého technického průkazu) při ceně benzínu 35,80 Kč za litr a při sazbě základní náhrady za 1 kilometr jízdy ve výši 5,80 Kč podle § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 475/2024 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2025. Soud také přiznal zástupci odpůrkyně náhradu za promeškaný čas strávený cestou ve výši 1 500 Kč, neboť cesta z Brna ke zdejšímu soudu trvá podle internetové stránky www.mapy.com za standardních podmínek cca 2 hodiny a 25 minut, tj. při každé ze dvou cest se jedná o pět započatých půlhodin při sazbě 150 Kč za každou započatou půlhodinu podle § 14 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 25 485 Kč byl zvýšen o částku 5 351,85 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť společnost David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o., IČO: 08801568, prostřednictvím které vykonává zástupce odpůrkyně advokacii, je plátkyní DPH. Celkové

náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 30 836,85 Kč. Tuto částku je navrhovatelka povinna zaplatit k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

116. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístě jí přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jí náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s)

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 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 14. listopadu 2025

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