



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

a) MUDr. J. B., MBA

bytem X

b) Ing. D. K.

bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, Brno-město, Brno

proti
odpůrci:

město Kosmonosy

sídlem Debřská 223/1, Kosmonosy

zastoupen advokátem JUDr. Lubošem Průšou
sídlem třída Národní svobody 32/11, Pražské Předměstí, Písek

za účasti:

1) Z. S.

2) R. S.

oba bytem X

3) D. K.

4) J. K.

oba bytem X

5) MUDr. M. B.

bytem X

6) H. K.

bytem X

7) Mgr. P. C.

bytem X

8) M. K.

bytem X

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

9) D. S.

bytem X

10) Ing. R. P.

bytem X

11) Mgr. R. H.

bytem X

12) MUDr. L. B.

13) Ing. P. B.

oba bytem X

14) R. K.

15) L. K.

oba bytem X

16) N. M.

bytem X

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, Brno-město, Brno

17) JTH Reality s.r.o., IČO: 03916324

sídlem Krupská 33/20, Teplice

zastoupena advokátem JUDr. Vítem Kučerou, MBA
sídlem Obrovského 2407, Chodov, Praha 4

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu Kosmonosy
schválené usnesením zastupitelstva města Kosmonosy ze dne 26. 6. 2024, č. ZM24062607,

takto:

- I. Změna č. 1 Územního plánu Kosmonosy schválená usnesením zastupitelstva města Kosmonosy ze dne 26. 6. 2024, č. ZM24062607, se ruší v části F.1.6 odstavci (F13) bodu d.14) textové části.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku 28 033 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Pavla Černého.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatelé 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.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“) v části F.1.6 Bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI), podmíněně přípustné využití, bodu d.14), kterým je umožněno v ploše Z.84 realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84 s tím, že podmínkou je dodržení rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr „*Vilové domy, ul.P., Kosmonosy*“ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 8. 9. 2022 (dále jen „sporná výjimka“).

2. Sporná výjimka odkazuje na společné povolení pro záměr „*Vilové domy, ul.P., Kosmonosy*“ č. j. st. 3246/2021-20-330 ze dne 8. 9. 2022 (dále jen „společné povolení“), kterým byla na žádost osoby zúčastněné na řízení 17) [dále jen „stavebník“] povolena stavba osmi bytových domů na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2, parc. č. X3, parc. č. X4, parc. č. X5 a parc. č. X6 v katastrálním území a obci Kosmonosy (všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území), které jsou podle Územního plánu Kosmonosy, ve znění napadeného OOP součástí plochy Z.84. Společné povolení nikdy nenabýlo právní moci. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) totiž rozhodnutím ze dne 21. 7. 2023, č. j. 096870/2023/KUSK, v odvolacím řízení společné povolení změnil a žádost stavebníka zamítl. Důvodem bylo nesouhlasné stanovisko krajského úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování pro rozpor záměru s charakterem prvků místní zástavby (dále jen „nesouhlasné závazné stanovisko“).
3. Zdejší soud rozsudkem ze dne 10. 12. 2024, č. j. 54 A 56/2024-105, návrh v celém rozsahu zamítl (výrok I), uložil navrhovatelům povinnost zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení (výrok II) a rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Na základě kasační stížnosti navrhovatelů Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 17. 9. 2025, č. j. 6 As 292/2024-69, (dále jen „zrušující rozsudek“) zrušil rozsudek zdejšího soudu č. j. 54 A 56/2024-105 a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Obsah návrhu

4. Navrhovatelé uvedli, že podle územního plánu jsou plochy BI určeny primárně pro výstavbu rodinných domů a souvisejících staveb a zařízení; výstavba bytových domů je vyloučena. Sporná výjimka v přímém rozporu s tím výstavbu bytových domů umožňuje, a to podle konkrétního projektu. Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků, jejichž součástí jsou rodinné domy a které bezprostředně navazují na plochu Z.84, k níž se vztahuje sporná výjimka. Realizací jí povolené výstavby by byli dotčeni na svém vlastnickém právu. Potenciál dotčení jejich vlastnických práv potvrdil zdejší soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2023, č. j. 54 A 48/2023-85.
5. Navrhovatelé namítají, že: (1) sporná výjimka je v rozporu s charakterem území; (2) je nepřipustně podrobná a nesrozumitelná a že územní plán byl účelově pořízen s prvky regulačního plánu; (3) územní plán je kvůli sporné výjimce vnitřně rozporný; (4) napadené OOP je nepřezkoumatelné; (5 a 6) napadené OOP nepřiměřeně a neodůvodněně zasahuje do jejich vlastnického práva.
6. Sporná výjimka, která umožňuje umístění 8 bytových domů o výšce 11,77 m, půdorysné ploše každého bytového domu až 450 m², dvou parkovacích stáních na bytovou jednotku a předpokládá až 60% zastavěnost plochy Z.84, je dle navrhovatelů v rozporu s charakterem území a cíli a úkoly územního plánování. Odpůrce nerespektoval zásady územního plánování stanovené § 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. a) až c), e), i) a p) a § 19a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dosud nezastavěná plocha Z.84

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

bezprostředně navazuje na zástavbu nižších (do 8,5 m), nejvýše dvoupatrových rodinných domů s vlastní zahradou a nízkou zastavěností pozemku, které se nacházejí v ulicích P., D., J., L. a K. a které udávají charakter území. Stejně jako plocha Z.84 jsou dlouhodobě zařazeny do ploch BI. Takto vymezuje lokalitu pro určení charakteru území i nesouhlasné závazné stanovisko.

7. Charakter lokality nelze určovat podle zástavby v ulicích D. a P. K. zařazené do jiného funkčního využití, která nemá s plochou Z.84 žádné propojení a je od ní oddělena pásem zahrad s jednopodlažními domy a rodinným domem na pozemku parc. č. Y1. Dvoupodlažní zástavba se zahradami v ulici D. se charakterem blíží rodinným domům. Zástavba v ulici P. K., mající sídlištní charakter, je od plochy Z.84 oddělena pásy budov s jinými charakteristikami, včetně pásu rodinných domů. Výstavba umožněná spornou výjimkou by zásadně převyšovala zastavěnost, hmotu a výšku (kvůli svažitosti terénu by mohla činit až 15 m) okolní zástavby rodinných domů, a narušila by tak její urbanistické, architektonické a estetické charakteristiky a odchýlila se od její struktury. Bytové domy neodpovídají charakteru území ani z hlediska funkčního využití, protože jsou určeny k hromadnému bydlení, kdežto pro okolí jsou typické stavby pro individuální bydlení. Jde o klidnou, nijak hustě obydlenou oblast. Bytové domy by její kapacitu zvýšily o vysoké desítky bytových jednotek, přinesly by velký počet nových obyvatel a způsobily rapidní nárůst intenzity užívání oblasti. Charakter lokality by se v rozporu s funkčním využitím změnil na sídlištní. Dopravní ani technická infrastruktura na to nejsou dimenzovány. Veškerá doprava by byla vedena přes oblast, kde se nacházejí rodinné domy navrhovatelů. Při posouzení souladu sporné výjimky s charakterem území lze vycházet z nesouhlasného závazného stanoviska. Odkazuje-li sporná výjimka na společné povolení, budou dotčené orgány napříště nuceny předpokládat, že k posouzení z hlediska cílů a úkolů územního plánování a charakteru okolní zástavby došlo, ač je opak pravdou.
8. Zadruhé je sporná výjimka nepřipustně podrobná a fakticky vytváří podmínky pro výstavbu konkrétního záměru. Odkazem na společné povolení zjevně překračuje přípustnou míru podrobnosti územního plánu i územního plánu s prvky regulačního plánu. Přijetí napadeného OOP s prvky regulačního plánu je účelové a zjevně nesměruje k cíli deklarovanému v odůvodnění – aby bytová zástavba respektovala stávající charakter a strukturu zástavby a aby se neumožnila výstavba, která by se stávající zástavbě vymykala. Takovou výstavbu má naopak umožnit. Odpůrce se snažil vyhovět stavebníkovi a umožnit jinak nepřipustnou výstavbu na úkor veřejného zájmu a práv vlastníků sousedních nemovitostí. V odůvodnění soustavně argumentuje zájmem stavebníka. Na jiných místech územní plán takto podrobnou regulací nestanoví. Územní plán s prvky regulačního plánu může obsahovat regulaci odpovídající svou podrobností územnímu řízení, ale nikoliv stavebnímu. Společné povolení přitom kombinuje územní a stavební řízení. Sporná výjimka je navíc nesrozumitelná. V první části totiž stanoví konkrétní regulativy a v druhé odkazuje na společné povolení, a tak není jasné, zda se na plochu Z.84 uplatní jen výslovně uvedené regulativy, anebo všechny obsažené ve společném povolení. Odkaz na konkrétní společné povolení vytváří riziko obcházení procesních práv účastníků územního a stavebního řízení.
9. Sporná výjimka činí územní plán vnitřně rozporným. Plochy BI jsou určeny pro rodinné domy a výstavba bytových domů je zakázána. Sporná výjimka tak odporuje smyslu a účelu regulace ploch BI. Tím, že bytové domy v ploše Z.84 mohou být až 11,77 m vysoké (15 m s ohledem na svažitost terénu), odporuje sporná výjimka také kapitole F.2.2 odst. F102

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

územního plánu, podle které nelze překročit výškovou hladinu navazující zástavby, tj. spojnici nejvyšších bodů střech staveb na sousedních pozemcích. Okolní rodinné domy jsou přitom vysoké nejvýše 8,5 m.

10. Sporná výjimka není řádně odůvodněna. Odpůrce ji odůvodnil vydaným společným povolením. Po jejím zrušení soudem ji s ohledem na kontinuitu územního plánování a předvídatelnost rozhodování v území napadené OOP opět zakotvuje. Toto odůvodnění neobstojí. Odpůrce se nevyjádřil k vhodnosti sporné výjimky z hlediska cílů územního plánování a charakteru okolní zástavby ani k dopadu na vlastníky okolních nemovitostí. Společné povolení nikdy nenabýlo právní moci, protože krajský úřad žádost stavebníka pravomocně zamítl. Řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí (vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 37 A 25/2023 – *pozn. soudu*) na tom nic nemění. Podle rozsudku NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, mohou legitimní očekávání stavebníkovy založit pouze pravomocná rozhodnutí. Nepravomocné společné povolení tedy stavebníkovi žádné legitimní očekávání založit nemohlo. Neobstojí ani odůvodnění kontinuitou územního plánování. Územní plán z roku 2000 umožňoval v nynější ploše Z.84 skupinové a hromadné bydlení pouze ve smíšené a nízkopodlažní formě, která bude vycházet z charakteristických prvků místní zástavby. Výstavba 12 m vysokých objektů čistě pro hromadné bydlení tedy nebyla možná. Sporná výjimka tedy vnáší do územního plánování diskontinuitu.
11. Navrhovatelé v námitkách k návrhu napadeného OOP upozornili na rozpor s charakterem území, nepřipustnou podrobnost, vnitřní rozpornost, vady odůvodnění návrhu a dopady do svých vlastnických práv. Odpůrce se s nimi nevypořádal a jen zopakoval obecné odůvodnění sporné výjimky. Konstatoval, že charakter území je nutno odvozovat z kontextu širšího území, ale své stanovisko neodůvodnil. Nepopsal, jaký je charakter území, z něhož je podle něj třeba vycházet ani proč je záměr výstavby osmi bytových domů s charakterem území v souladu. Navrhovatelé přitom popsali, proč není vhodné odvozovat charakter území z širšího území a odkazovali na nesouhlasné závazné stanovisko. Odpůrce odmítl, že by sporná výjimka mohla zasáhnout do práv navrhovatelů způsobem, jaký popsali, protože územní plán je koncepční nástroj a tak podrobné otázky nemůže řešit. S dopady do jejich práv se nevypořádal. Navrhovatelé jsou však k podrobnosti své argumentace nuceni podrobností sporné výjimky, která odkazuje na konkrétní společné povolení. Sporná výjimka je jediným případem takto podrobné regulace podmínek prostorového uspořádání.
12. Navrhovatelé dále namítají, že souhlasné stanovisko krajského úřadu ze dne 21. 6. 2024 (dále jen „stanovisko ze dne 21. 6. 2024“) je nepřezkoumatelné, protože v něm zcela chybí odůvodnění. Nelze z něj vyčíst, z čeho krajský úřad při hodnocení návrhu napadeného OOP vycházel a jakými úvahami se řídil.
13. Navrhovatelé konečně namítají, že napadené OOP nepřiměřeně zasahuje do jejich práv. Jsou si vědomi, že některé otázky by svou podrobností náležely spíše od územního řízení. Za situace, kdy napadené OOP fakticky umožňuje výstavbu konkrétního záměru v podrobnosti územního a stavebního řízení, jim však nezbývá než uvést konkrétní dopady tohoto záměru. Výstavba rozsáhlého a rušného bytového komplexu, která neodvratně promění charakter lokality, povede k poklesu hodnoty jejich nemovitostí a jejich kvality bydlení. Umístění komplexu bytových domů by vedlo k zásadnímu nárůstu intenzity využívání území, zejména dopravy. Společné povolení počítalo s přístupem z komunikace

v ulici D. a účelové komunikace v ulici P., a to pro 192 vozů. Takový nárůst dopravy by vedl k místním poměrům nepřiměřenému nárůstu hluku, vibrací a prachu a razantnímu zhoršení dopravních podmínek na dosud řídce užívaných komunikacích. Zejména komunikace v ulici P. není pro takovou intenzitu užívání dimenzována. Jde o obslužnou komunikaci pro 5 rodinných domů (10 osobních automobilů), její povrch tvoří zámková dlažba a je „od plotu k plotu“ široká jen 8 m. Její užití jako přístupové cesty k osmi bytovým domům je v rozporu s § 22 odst. 2 a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Značnou zátěží by byl již pohyb těžké techniky při výstavbě bytového komplexu.

14. Navrhovatel a) a další sousedé vlastní komunikaci v ulici P. Její užívání pro přístup k bytovému komplexu by nepřipustně zasáhlo do jeho vlastnického práva. Pozemky, na nichž se tato komunikace nachází jsou sice ve vlastnictví stavebníka, ale komunikaci vybudoval v roce 2004 navrhovatel a) se sousedy. Tato komunikace, sestávající ze zámkové dlažby, je samostatnou věcí, nestala se k 1. 1. 2024 součástí pozemku a je způsobilá být samostatným předmětem vlastnického práva, jak plyne z rozsudků NSS ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59, č. 2200/2011 Sb. NSS, a ze dne 15. 10. 2020, sp. zn. 9 As 145/2020. Také stavební úřad jednal jako s vlastníky komunikace jen s navrhovatelem a) a jeho sousedy. Napadené OOP odkazem na společné povolení umožňuje využití komunikace ve vlastnictví navrhovatele a) a jeho sousedů k přístupu k bytovému komplexu, čímž nepřipustně zasahuje do jejich vlastnického práva.
15. Uvedený zásah do práv navrhovatelů je neodůvodněný a nepřiměřený. Sporná výjimka vůbec nesměruje k deklarovanému cíli zajistit kontinuitu územního plánování, protože stavebníkovi žádné legitimní očekávání na základě nepravomocného společného povolení nesvědčilo a protože sporná výjimka je s předchozí regulací diskontinuitní.

Vyjádření odpůrce

16. Odpůrce požaduje návrh zamítnout. Jde o projev fenoménu NIMBY („*not in my back yard*“), pro nějž je typická snaha všemožně bránit novému záměru v sousedství a neschopnost vidět územní plánování a rozvoj města v souvislostech.
17. Argumentace charakterem území je absurdní. Navrhovatelé v podstatě říkají, že stávající převažující charakter zástavby v jedné ploše je určující pro všechny sousední plochy a nelze je regulovat jinak. Zákon však umožňuje rozdílná funkční využití sousedních ploch. Odpůrce v odůvodnění napadeného OOP i v rozhodnutí o námitkách vysvětlil, proč zvolil právě toto řešení a připustil zástavbu bytovými domy při přísné regulaci podmínek výstavby. Územní plánování je komplexní činností zajišťující rozvoj území v dlouhodobém horizontu. Město se skládá i z bytových domů, kde připadá na osobu menší podlahová plocha, což je efektivnější z hlediska městské správy a služeb. S ohledem na průmyslový charakter okolí, potřebu nové pracovní síly a skutečnost, že v minulosti nevzniklo na území odpůrce mnoho bytových domů, je tlak na vytvoření potenciálu výstavby bytových domů. Územní plány z roku 2000 a 2023 v nynější ploše Z.84 výstavbu bytových domů umožňovaly, což bylo navrhovatelům známo. Odpůrce vyšel navrhovatelům vstříc stanovením přísné výškové a prostorové regulace tak, aby 11,77 m vysoké bytové domy podstatně nepřevyšovaly okolní 6 až 9 m vysoké rodinné domy. Odpůrce tak má za to, že zásady územního plánování neporušil. Pokud by tomuto bodu mělo být soudem vyhověno,

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

musel by nyní správní soud v „první linii“ přezkoumávat věcné řešení napadené části napadeného OOP, jehož odůvodnění přísluší odpůrci jakožto obci, což s ohledem na zásadu zdrženlivosti a nevměšování se není namístě. Ostatně již v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 soud vyloučil, že by mohl v první linii přezkoumávat věcné řešení, jehož odůvodnění přísluší primárně odpůrci.

18. Sporná výjimka není nepřipustně podrobná ani účelová. Pro výstavbu bytových domů v ploše Z.84 stanoví pět podmínek [maximálně 8 bytových domů; o maximální výšce 11,77 m pod úroveň atiky; maximální půdorysná (zastavěná) plocha každého bytového domu, včetně spojovacího krčku, do 450 m²; minimální plocha zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84; 2 parkovací stání na bytovou jednotku bez použití součinitele vlivu stupně automobilizace], které nevybočují z rámce § 61 stavebního zákona ani příloh č. 7 a 9. Podmínky jsou zcela srozumitelné. Pasáž „*vše v rozsahu dle dříve vydaného společného povolení na záměr ‚Vilové domy, ul. P., Kosmonosy‘ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08.09.2022*“ neznamena další podmínky, ale vyjadřuje kontinuitu s předchozí úpravou, vzetí v úvahu dříve vydaného společného povolení, byť zrušeného, stavebníkem v dobré víře vynaložených prostředků a úsilí na realizaci záměru a přesvědčení, že tato úprava je v souladu se zásadami územního plánování. Odkaz na zrušené rozhodnutí není nezákonný, nesrozumitelný či nepřezkoumatelný. Listina stále existuje a lze zjistit její obsah. Pro srozumitelnost lze doplnit „*vše výše uvedené v rozsahu*“, tj. závazné jsou jen limity výslovně popsané a číselně v nyní zrušeném rozhodnutí uvedené, nikoliv celý jeho obsah. Napadené OOP není účelové; regulace je obecná. Soud v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 dospěl k závěru, že odkaz na společné povolení je výjimečným případem, kdy lze v územním plánu odkázat na podrobnost, jež by jinak náležela regulačnímu plánu. Napadené OOP bylo navíc pořízeno s prvky regulačního plánu. Sporná výjimka nepůsobí vnitřní rozpornost územního plánu, ale standardně stanoví podmíněně přípustné využití. Tuto námitku již soud shledal nedůvodnou v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85.
19. Námitky navrhovatelů odpůrce řádně, srozumitelně a přezkoumatelně vypořádal. Navrhovatelům vadí, že se odpůrce opřel o konkrétní společné povolení. Tak tomu ale není. Odpůrce stanovil pět podmínek a společné povolení zmínil jen doplňkově. Námitka nepřezkoumatelnosti stanoviska ze dne 21. 6. 2024 plyne z nepochopení pozice dotčených orgánů v procesu pořizování územního plánu. Dotčené orgány musejí odůvodnit v čem spatřují rozpor s právními předpisy, uplatňují-li výhrady či požadavky k návrhu. Krajský úřad ale žádný rozpor s právními předpisy neshledal, a tak neměl co odůvodňovat.
20. Tvzení o poklesu hodnoty nemovitostí navrhovatelů v důsledku výstavby bytových domů v jejich sousedství je spekulativní. Napadené OOP neomezuje užívání jejich nemovitostí. Námitky týkající se zásahu do vlastnického práva ke komunikaci v ulici P. jsou občanskoprávní povahy a odpůrci nepřísluší je řešit. Bez napojení plochy Z.84 na veřejné komunikace a prokázání práva stavět na celém staveništi však stavebníkovi nemůže být povolen žádný stavební záměr. Tato otázka ale spadá až do následných řízení.

Replika navrhovatelů

21. Navrhovatelé se ohradili proti tvzení, že návrh má povahu „NIMBY“. Odpůrce jejich námitky překrucuje. Netvrdili, že vedle sebe nelze vymezovat plochy s různým způsobem využití, ale že s ohledem na základní zásady územního plánování je třeba zohlednit jejich okolí a vzájemné působení. Podstatou námitek je, že umožnění výstavby bytových domů

podle sporné výjimky je v dané lokalitě nevhodné, bude mít zásadní negativní dopady na okolí a neúměrně zasáhne do jejich práv, aniž by bylo zřejmé, jaký cíl odpůrce sleduje (vyjma uspokojení zájmů stavebníka).

22. Odpůrce tvrdí, že navrhovatelé vymezují zástavbu relevantní pro určení charakteru území účelově úzce, ale konkrétně neuvádí, v kontextu jakého širšího území má být charakter zástavby určen. Odpůrce plochu Z.84 zařadil do funkčního využití BI a navrhovatelé v návrhu popsali, proč vychází z této lokality. Není ani pravda, že odpůrce odůvodnil zvolené řešení. Odůvodnění sestává jen z odkazu na společné povolení a obecné deklarace zachování kontinuity územního plánování. Vhodnost řešení z hlediska cílů a úkolů územního plánování a toho, jaký cíl sleduje, nezdůvodnil. Žádná jiná taková výjimka v územním plánu není. Odpůrce dále obhajuje výstavbu bytových domů, čímž nepřipustně doplňuje odůvodnění napadeného OOP. Nevysvětlil ani, proč bylo třeba k tomuto účelu zvolit právě plochu Z.84. Na území odpůrce jsou vymezeny jiné plochy, jako Z.10 až Z.12 a P.83 či P.22, které umožňují výstavbu bytových domů. Sporná výjimka se tak jeví nadbytečná. Odpůrce se dovolává kontinuity územního plánování a mylně vychází z toho, že územní plán z roku 2000 umožňoval v ploše Z.84 výstavbu bytových domů. Územní plán z roku 2000 stanovil jako hlavní využití „*bydlení – plochy nízkopodlažní obytné zástavby rodinnými domy*“ a jako přípustné využití „*smíšené nízkopodlažní formy skupinového bydlení a hromadného bydlení*“. Podle podmínek prostorového a objemového uspořádání bylo možné umísťovat a realizovat stavby výškově v rozmezí jednoho až třech nadzemních podlaží, případně jednoho až dvou nadzemních podlaží s využitím podkroví. Veškerá výstavba byla podmíněna tím, že všechny objekty svou architekturou musely vycházet z charakteristických prvků místní zástavby. Záměr, který byl předmětem společného povolení tak možný nebyl, o čemž svědčí zamítnutí žádosti stavebníka krajským úřadem. Územní plán z roku 2023 sice zakotvil obdobnou výjimku, ale soud ji zrušil. Výšková regulace stanovená spornou výjimkou je příliš benevolentní. Tvrzení odpůrce, že soud nemůže věcné řešení napadeného OOP přezkoumávat v první linii, je nemístné. Návrhové body spadají do pravomoci soudu a odpůrce měl příležitost se jako první zabývat námitkami navrhovatelů.
23. Sporná výjimka není formulována tak, jak odpůrce tvrdí. Jde o výčet několika parametrů a následný odkaz na společné povolení. Navrhovatelé trvají na tom, že je nesrozumitelná. Text „*vše výše uvedené v rozsahu*“ v napadeném OOP není a nelze ho tam v řízení před soudem doplňovat. Z napadeného OOP neplyne, že by na sporné povolení bylo odkazováno jen ve vztahu k výslovně uvedeným podmínkám anebo kvůli kontinuitě. Spornou výjimku nelze vykládat jinak, než že požaduje dodržení všech parametrů společného povolení. Odpůrce neuvedl jiný příklad takto podrobné regulace. Protože sporná výjimka odkazuje na konkrétní společné povolení, a odpůrce se tak snaží umožnit výstavbu konkrétního záměru, je nepřipustně podrobná.
24. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že odpůrce stanovením sporné výjimky jen využil zákonné možnosti. Regulace by měla vytvářet komplexní, smysluplný a vnitřně souladný celek. Podmíněně přípustné využití by nemělo mařit bez relevantního důvodu smysl a cíle hlavního využití. Sporná výjimka ale odporuje hlavnímu využití ploch BI. Přestože je výstavba bytových domů nepřipustná, umožnil odpůrce výstavbu osmi bytových domů, aby vyhověl soukromému zájmu. Rozpor sporné výjimky s hlavním využitím potvrdil i NSS v rozsudku ze dne 30. 10. 2024, č. j. 2 As 303/2023-64. Uvedl totiž, že „*závažnost posuzované*

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

změny v této věci je navíc ještě umocněna skutečností, že nově umožňuje využití území právě způsobem, který je pro plochy BI výslovně zakázán [v bodě F.1.6 pod písm. c.3) jsou bytové domy uvedeny jako nepřipustné využití].“

25. Navrhovatelé popsaný rozpor sporné výjimky s výškovou regulací v kapitole F.2.2 odpůrce nerozporoval. Není pravdou, že společné povolení je zmíněno jen doplňkově; podle odůvodnění napadeného OOP je právě ono důvodem zakotvení sporné výjimky. Pokud jde o stanovisko ze dne 21. 6. 2024, § 149 odst. 2 správního řádu nedělá rozdíl v tom, zda je stanovisko souhlasné, či nesouhlasné. Vždy v něm musí být uvedeny důvody, o které se opírá jeho výrok. Také krajský úřad v tomto případě musel shromáždit podklady, hodnotit je a aplikovat právní předpisy, a to vše měl shrnout v odůvodnění, kterým by podložil svůj závěr, že nenalezl rozpory.
26. Odpůrce neuvedl nic konkrétního na podporu svého tvrzení, že nedojde k zásahu do práv navrhovatelů. Stanovisko navrhovatelů naopak potvrdil i rozsudek NSS č. j. 2 As 303/2023-64. Z jeho bodu 29 také plyne, že argumentace konkrétními zásahy do práv navrhovatelů není v řízení o návrhu na zrušení územního plánu předčasná v případě, kdy napadená regulace umožňuje umístění konkrétního záměru o konkrétních parametrech.

Duplika odpůrce

27. Odpůrce v duplice nejprve reagoval na tvrzení navrhovatelů o diskontinuitě sporné výjimky s předchozí regulací. Shrnl, že nynější plocha Z.84 byla součástí širší plochy s funkčním využitím BI – *Bydlení v rodinných domech – městské a příměstské*, kam spadaly i nynější pozemky navrhovatelů a některých osob zúčastněných na řízení. V jižní části tato plocha sousedila s plochou s funkčním využitím SM. Regulace ploch BI umožňovala „*realizovat smíšené nízkopodlažní formy skupinového bydlení a hromadného bydlení*“ a umístění budov „*výškově v rozmezí 1 až 3 nadzemní podlaží, případně 1 až 2 nadzemní podlaží s využitím podkrovi*“. Pokud z toho navrhovatelé dovozují, že se měly stavby rodinných, řadových a bytových domů v ploše střídat či mísit, je tato podmínka vymezením plochy Z.84 naplněna, protože se v rámci dřívější plochy BI mohou „mísit“ rodinné domy navrhovatelů s budoucí zástavbou bytových domů, která byla přípustná i podle územního plánu z roku 2000. Navrhovatelé tedy museli vždy počítat s tím, že v jejich bezprostředním okolí mohou vzniknout i bytové domy o výšce až tří nadzemních podlaží. Proti této regulaci nikdy nebrojili. Navrhovatelé účelově dezinterpretují regulaci územního plánu z roku 2000 a vztahují ji na menší plochu, než na jakou působila.
 28. Účelové je i relevantní území vymezené navrhovatelem pro určení charakteru území – jen od plochy Z.84 na jih. Jejich tezi, že při vymezování charakteru území nelze zásadně zohledňovat ulice D. a P. K. kvůli údajné absenci propojení, oddělení domů „pásem zahrad“ a „značné vzdálenosti“, lze snadno vyvrátit. Obě lokality jsou v blízkosti plochy Z.84 a prostorově a hmotově na ni navazují. Vzdušnou čarou jsou dokonce blíže než rodinné domy navrhovatelů a osob zúčastněných na řízení 1) až 16). Ulice D. na plochu Z.84 téměř bezprostředně navazuje obdobně jako rodinné domy v přilehlé části ulice P. Ulice P. K. je od plochy Z.84 vzdálena cca 230 m, tedy obdobně jako ulice D., J. a K. a dokonce asi o 1/3 blíže, než ulice P. Také domy v ulicích P., J., D. a K. jsou „odděleny“ zahradami.
 29. Zařazení do jiných funkčních ploch neznamená, že jde o oddělené území, které by měla výstavba ignorovat. Naopak, výstavba bytových domů podle sporné výjimky by umožnila vytvořit plynulý přechod mezi rodinnými domy navrhovatelů na jihu a vyšší a hmotově
- Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

mohutnější sídlištní zástavbou na severu. Odpůrce musí zohlednit širší území a vzít v potaz, že se v okolní zástavbě nepravidelně prolínají rodinné a bytové domy, průmyslové objekty (ulice D.) a sportoviště (ulice L.), přičemž i lokalita vymezená navrhovatelem navazuje na zástavbu pětipodlažních bytových domů v ulici Z. V území tedy neexistuje homogenní zástavba, ale nachází se zde různorodé stavby, dosud oddělené nezastavěnými plochami. Tvzení, že sporná výjimka umožňuje vznik netypické zástavby, je subjektivní. Navrhovatelé směřují pojmy „charakter a hodnoty území“ a podstatně užší „charakteristické prvky místní zástavby“. Domáhají se, aby soud určil jimi preferované řešení jako lepší. Odpůrcem zvolené řešení umožňující v ploše Z.84 za přísných podmínek výstavbu bytových domů je ale legitimní a zákonné.

30. K namítané podrobnosti a nesrozumitelnosti odpůrce zopakoval, že sporná výjimka stanoví pět podmínek pro výstavbu bytových domů. Odkaz na společné povolení jen zdůrazňuje, že odpovídají společnému povolení a navazují na předchozí regulaci území. Sporná výjimka neodkazuje na všechny podmínky společného povolení. To ani územní plán, byť s prvky regulačního plánu, nesmí. Sporná výjimka neumožňuje realizaci jen jediného projektu stavebníka, ale jakéhokoliv projektu, které splní pět uvedených podmínek. Není také pravdou, že jde o jediný případ takové regulace. Napadené OOP na několika místech podmíněně připouští jinak nepřípustné využití – v plochách BV body d.1) a c.5), v plochách OV bod d) a v plochách PX bod d) a dále v plochách DS a VL, kde je připuštěna realizace projektu firmy D+D.
31. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách vysvětlil, proč je sporná výjimka v souladu s cíli a úkoly územního plánování – odkázal na společné povolení a kontinuitu s předchozí územně plánovací dokumentací. Výrok NSS, že *„závažnost posuzované změny v této věci je navíc ještě umocněna skutečností, že nově umožňuje využití území právě způsobem, který je pro plochy BI výslovně zakázán [v bodě F.1.6 pod písm. c.3) jsou bytové domy uvedeny jako nepřípustné využití]“, jímž navrhovatelé argumentují, se vztahoval k otázce, zda bylo stanovení již zrušené výjimky podstatnou změnou návrhu, která vyžadovala veřejné projednání. K vnitřní rozpornosti napadeného OOP se nevztahuje. Obdobně je tomu s výroky NSS, že „[v]ýstavba bytových domů nutně bude mít dopad i na okolní pozemky, nejen na ty, které jimi budou zastavěny. Jak již uvedl krajský soud, s větším množstvím obyvatel je spojeno větší vytížení občanské vybavenosti a veřejné infrastruktury, ať už se jedná např. o dopravu, energetickou infrastrukturu či odpadové hospodářství. [...] z posouzení krajským soudem naopak jasně vyplývá, nakolik je taková změna závažná. V případě zvýšeného zatížení infrastruktury a občanské vybavenosti si nelze představit, že by se jednalo pouze o dopad na širší území, a nikoliv na nemovitosti navrhovatele a OZNŘ I)-VIII“.*
32. Odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145, v němž NSS uvedl: *„Stěžovatelé si nemohou osobovat právo na to, aby byla vyloučena každá stavební změna v jejich sousedství, která by podstatně snížila míru jejich soukromí. Pokud se však a contrario jedná o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům, nebylo by spravedlivé požadovat na tom, kdo se cítí být obtěžován, aby byl nucen provádět ochranná opatření; naopak má právo se domáhat ochrany.“* Navrhovatelé neprokázali, že stavba bytových domů v jejich sousedství podle sporné výjimky je mimořádně obtěžovala. Postavili si rodinné domy ve městě, v jeho stavebně nedokončené části. Museli počítat s tím, že v sousedství vzniknou v souladu s územním plánem další stavby a přístupové komunikace k nim, které budou využívat jiní vlastníci. Navrhovatelé sami přiznávají, že o přípustnosti staveb bytových

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

domů v sousedních plochách podle územního plánu z roku 2000 věděli. Ve městech je obvyklé, že mezi domy vedou komunikace. Navrhovatelům muselo být zřejmé, že komunikace v P. může sloužit i pro budoucí dopravu do plochy Z.84. Tato komunikace se přitom nachází na pozemku stavebníka. Územní plán nemůže řešit úpravu silničního provozu. Z fotodokumentace předložené navrhovateli je patrné, že jejich rodinné domy jsou směrem do ulice obehnané masivními zdmi a ploty a že jejich nádvoří a zahrady nejsou otevřeny směrem do ulice P. Jsou tedy vůči uličnímu hluku a dopravě z větší části chráněny. Část osob zúčastněných na řízení ani nemůže být zvýšenou dopravou dotčena, protože doprava z plochy Z.84 nemůže probíhat okolo jejich rodinných domů.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení 1) až 16)

33. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 16) [dále jen „dotčení sousedé“] jsou vlastníky nemovitostí v bezprostředním sousedství plochy Z.84. Obdobně jako navrhovatelé tvrdí, že napadené OOP zasahuje do jejich vlastnických práv, ohrožuje jejich kvalitu bydlení a může vést k významné ztrátě hodnoty jejich nemovitostí. Potenciál dotčení jejich práv potvrzuje rozsudek č. j. 54 A 48/2023-85. Uvádí, že vedle ulice P. by sporná stavba vedla i ke zvýšení hluku, prašnosti, vibrací a k dopravním zácpám také na ulici D., byť je jinak konstrukčně řešena než ulice P. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 5) jsou také spoluvlastníky komunikace v ulici P.

Vyjádření stavebníka

34. Stavebník navrhl návrh jako nedůvodný zamítnout. Uvedl, že cílem územního plánování je zajistit předpoklady udržitelného *rozvoje* území, jehož směr určuje odpůrce. Ten se rozhodl pro rozvoj bydlení, k čemuž nejlépe slouží bytová výstavba, která efektivně využívá omezený prostor města. Sporná výjimka výstavbu přísně omezuje tak, aby citlivě a plynule navázala na stávající bytovou zástavbu a nepřevyšovala výrazně rodinné domy. Navrhovatelé proti napadenému OOP brojí hypotetickými a neopodstatněnými námitkami. Své rodinné domy zřejmě považují za privilegovaný prvek území a domáhají se konzervace aktuálního stavu.
35. Navrhovatelé tvrdí, že sporná výjimka odporuje charakteru území. Vycházejí ale z účelové dezinterpretace zásad územního plánování [§ 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] a zužujícího náhledu na relevantní území. S obdobnými námitkami se vypořádal odpůrce na str. 96 napadeného OOP a stavebník se s tím ztotožňuje. Také soud v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 uvedl, že cíle a úkoly územního plánování představují zásady, které musejí být vyvažovány, což je podstatou územně plánovací činnosti. Při posuzování charakteru území je třeba posoudit urbanistický celek a jeho návaznosti. Návrh relevantní území účelově zužuje a nezohledňuje zástavbu v ulicích D. a P. K. Zástavba v ulici D. ale na plochu Z.84 přímo navazuje obdobně jako domy v ulici P. Ulice P. K. je od plochy Z.84 vzdálená obdobně jako ulice D., J. a K. Domy v ulicích P., J., D. a K. jsou od plochy Z.84 rovněž odděleny zahradami. Zařazení do jiných funkčních ploch neznámá, že by měla být tato zástavba ignorována. Naopak výstavba v ploše Z.84 by měla vytvořit plynulý přechod mezi zástavbou rodinných domů a severní sídlištní zástavbou. Území vymezené navrhovateli navazuje na zástavbu pětipodlažních bytových domů v ulici Z. V území se nepravidelně prolínají rodinné a bytové domy, průmyslové objekty (ulice D.) a sportoviště (ulice L.). Není zde homogenní zástavba, ale různorodá skladba staveb, kterou může výstavba v ploše Z.84 plynule doplnit.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

36. Navrhovatelé chybně zaměňují pojem „*charakter a hodnoty území*“ [§ 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] za užší „*charakteristické prvky místní zástavby*“, což byl specifický požadavek předchozího územního plánu. Nelze proto vycházet z nesouhlasného závazného stanoviska. Stavební zákon v § 19 odst. 1 písm. e) hovoří o „*umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území*“ – atributy jako sedlové střechy tedy nejsou ve fázi územního plánování relevantní. Navrhovatelé do územního plánování vtahují materii, která patří až do fáze umisťování staveb. Jejich obava, že posouzení charakteru území v územním plánování je závazné pro umístění stavby, je lichá. Z prostorového porovnání navíc zjistíme, že půdorysná plocha, výška budov a zastavěná plocha pozemků jsou srovnatelné v ploše Z.84 a v zástavbě rodinných domů (zastavěná plocha až 400 m², výška atiky 6 až 9 m). Bytové domy v ploše Z.84 jsou tedy v souladu s charakterem území.
37. Stavebník nesouhlasí ani s tím, že by nebylo jasné, jaké regulativy se na plochu Z.84 uplatní. Na str. 70 odůvodnění napadeného OOP (body 8.1.8 a 8.1.9) je jasně uvedeno, že sporná výjimka stanoví „*jaké stavby, v jaké velikosti a v jaké zastavitelnosti včetně nároků na parkování*“ jsou připuštěny a že podrobnost regulačního plánu se týká „*podmínek prostorového uspořádání, definice pojmů a regulace dopravy v klidu (parkování)*“. Sporná výjimka tedy vymezuje obecné parametry výstavby a rozsahové omezení formulované jako odkaz na společné povolení tak, aby výstavba nepřesahovala výškové a objemové parametry jím povoleného záměru. Zbylý obsah společného povolení zjevně není součástí sporné výjimky. Námitka přílišné podrobnosti je tak lichá. Sporná výjimka upravuje jen to, co připouští judikatura. Není ani pravda, že by napadené OOP bylo účelově přijato s prvky regulačního plánu. Ty se uplatní nejen v ploše Z.84, ale také u řešení dopravy v klidu, vysvětlení pojmů a prostorové regulace celého území města. Sám navrhovatel apeloval na přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu. Že se podrobnost projevila ve sporné výjimce, není automaticky projevem účelovosti. Odpůrce pouze respektoval legitimní očekávání. Nic nenaznačuje tomu, že by prosazoval zájmy stavebníka. Odpůrce sleduje naplnění bytových potřeb způsobem souladným s charakterem území. Sporná výjimka nezakládá vnitřní rozpor územního plánu. Její podstatou je nahrazení obecného pravidla jiným za určitých okolností. Bezrozpornost potvrdil i rozsudek č. j. 54 A 48/2023-85.
38. Navrhovatelé namítají nepřezkoumatelnost napadeného OOP, ale nereagují na rozsáhlé odůvodnění, v němž odpůrce s jejich námitkami vypořádal. Odpůrce srozumitelně vysvětlil, že důvodem stanovení sporné výjimky je zájem na rozvoji bytové výstavby a kontinuita územně plánovací činnosti. Odůvodnil i vhodnost koncepce a zásah do práv navrhovatelů. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny požadavky jako na odůvodnění individuálního rozhodnutí – ani zde však nemusí správní orgán reagovat na každou jednotlivou námitku. Stanovisko ze dne 21. 6. 2024 bylo vydáno podle § 50 odst. 7 stavebního zákona a nejedná se o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Dotčený orgán v něm může (ale nemusí) namítnout nesoulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Je běžnou správní praxí, že při absenci rozporu se tento závěr neodůvodňuje. Pokud by dotčený orgán stanovisko nevydal do 30 dnů, bylo by možné napadené OOP vydat i bez něj.
39. Námitky zásahu do práv navrhovatelů jsou hypotetické, nepodložené a spadají do povolovací fáze – kde již byly některé z nich shledány nedůvodnými. Záměr stavebníka byl posouzen dotčenými orgány z hlediska dopravního připojení jako přípustný za předpokladu provedení stavebních úprav komunikace v ulici P. Společné povolení stanovilo i podmínky

bránící přetížení této komunikace (č. 5, 6, 12 a 13). Dodržení těchto podmínek není předmětem řízení v projednávané věci. Vlastnictvím komunikace v ulici P. navrhovatelé argumentovali už v řízení o společném povolení a odvolacím řízení. Stavebník s navrhovatelem a dalšími osobami zúčastněnými na řízení o této komunikaci jednal, ale jednání bylo z jejich strany bezdůvodně ukončeno. Zjevně se tedy snaží výstavbu zablokovat. Stavební úřad k této námitce uvedl, že nebyly předloženy žádné relevantní důkazy, z nichž by plynula opodstatněnost této námítky či alespoň teoretický spor o vlastnické právo nebo jeho rozsah. Navrhovatelé ani nedoložili, že by účelová komunikace splňovala technické náležitosti k tomu, aby byla právně samostatnou věcí.

Vyjádření stavebníka k replice navrhovatelů

40. Stavebník reagoval na repliku dalším vyjádřením. Zákon podle něj odpůrci neukládá odůvodňovat, proč pro realizaci cílů rozvoje města zvolil právě plochu Z.84. Takovou námitku navrhovatelé ani dříve neuplatnili, a proto by k ní soud neměl přihlížet. Odpůrce v odůvodnění uvedl, že jeho cílem bylo zachovat kontinuitu regulace a podpořit bytovou výstavbu respektující stávající charakter lokalit a strukturu zástavby. Pokud odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí pozitiva bytové výstavby, nejde o nepřípustné doplnění odůvodnění, ale dokreslení obecně známých skutečností. Pokud jde o kontinuitu s územním plánem z roku 2000, sami navrhovatelé uznávají, že výstavba bytových domů až o třech nadzemních podlažích umožněna byla. Navrhovatelům tedy bylo 20 let známo, že takové bytové domy mohou v ploše Z.84 vzniknout. Sporná výjimka pouze specifitěji vymezuje výstavbu bytových domů. Stávající plocha Z.84 byla v územním plánu z roku 2000 součástí širší plochy připouštějící „smíšené nízkopodlažní formy skupinového bydlení a bromadného bydlení“. Ve vztahu k této širší ploše půjde stále o „smíšenou formu“. Navrhovatelé spornou výjimku dezinterpretují. Ta obsahuje pět parametrů výstavby, nikoliv celý záměr podle společného povolení. To podporuje i odůvodnění napadeného OOP, kde se uvádí, že textová část „popisuje jaké stavby, v jaké velikosti a v jaké zastavitelnosti včetně nároků na parkování jsou v rámci výjimky připuštěny“, přičemž tyto parametry „vychází přímo ze zmiňovaného společného povolení“. Není tedy pravda, že by sporná výjimka záměr stavebníka automaticky povolovala. Argumentaci navrhovatelů o vnitřní rozpornosti nepodporuje rozsudek NSS č. j. 2 As 303/2023-64. Ten se totiž vyjadřoval k nutnosti opakovaného projednání podstatné změny návrhu, nikoliv k vnitřní rozpornosti. Protože sporná výjimka, na rozdíl od té předchozí, k níž se vyjadřoval NSS, nespočívá jen v odkazu na společné povolení, ale obecně vymezuje parametry staveb, které mohou být na ploše Z.84 realizovány, nepovoluje konkrétní záměr. Námitky navrhovatelů ohledně imisí jsou proto předčasné.

Předcházející řízení před zdejší soudem a zrušující rozsudek NSS

41. Zdejší soud v rozsudku č. j. 54 A 56/2024-105 neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Spornou výjimku považoval za srozumitelnou. Ztotožnil se s výkladem odpůrce, že sporná výjimka umožňuje v ploše Z.84 realizovat bytové domy, a to za tam stanovených podmínek. Odkaz na společné povolení soud vyhodnotil jako doplňkový, až nadbytečný. Nepřisvědčil tak navrhovatelům, že dovětek „vše dle rozsahu“ společného povolení navazující na stanovené podmínky lze vykládat tak, že se na plochu Z.84 uplatní

všechny podmínky společného povolení. Při posouzení námitky nepřijatelné podrobnosti soud vyšel z rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85, v němž shledal předchozí výjimku, rovněž odkazující na společné povolení, přípustnou z hlediska podrobnosti územního plánu. Sporná výjimka se navíc od té předchozí liší v tom, že stanoví čtyři konkrétní podmínky, které nevybočují z mezí podrobnosti náležejících územnímu plánu s prvky regulačního plánu. Jako nedůvodnou soud vyhodnotil i námitku, že v důsledku výstavby osmi bytových domů na základě sporné výjimky se zvýší dopravní zátěž zejména v ulici P., která na to není dimenzovaná, v čemž navrhovatelé spatřovali nepřiměřený zásah do svých práv. Zdejší soud konstatoval, že odpůrce se v rozhodnutí o námitkách zabýval přiměřeností zásahu do práv navrhovatelů daného zvýšenou dopravní zátěží jen zcela obecně a nezohlednil přitom stav komunikace v ulici P. Soud to nicméně nepovažoval za pochybení, protože měl za to, že odpůrce nebyl povinen v napadeném OOP do takové podrobnosti zacházet. Byť odpůrce pořídil napadené OOP jako územní plán s prvky regulačního plánu, bylo zcela na jeho vůli, zda stanoví také podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Soud proto dospěl k závěru, že námitky nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatelů se odvíjí od otázky, jejíž řešení nespadá do fáze územního plánování.

42. NSS ve zrušujícím rozsudku souhlasil se zdejším soudem, že čtyři ve výjimce výslovně stanovené regulativy svou podrobností nevybočují z mezí podrobnosti náležejících územnímu plánu s prvky regulačního plánu. Nesouhlasil však s výkladem dovětku „*vše dle rozsahu*“ společného povolení. Zdejšímu soudu vytkl, že neodůvodnil závěr, že tento dovětek fakticky nemá žádný normativní význam a znění sporné výjimky umožňuje pouze jeden výklad. NSS se ztotožnil s navrhovateli, že význam dovětku není jednoznačný. Text sporné výjimky podle NSS připouští i výklad, že se kromě výslovně uvedených regulativů v podrobnostech „odkazuje“ na další podmínky obsažené ve společném povolení. Oba výklady NSS označil za problematické. Výklad zdejšího soudu, že odpůrce učinil dovětek součástí výjimky, aniž tím mínil čtyři výslovně uvedené regulativy jakkoliv doplnit, odporuje předpokladu racionálního normotvůrce. Slabinou výkladu „s dovětkem“ je nadbytečnost čtyř výslovně uvedených regulativů, které jsou již zahrnuty v podmínkách společného povolení. NSS doplnil, že měl-li zdejší soud za to, že k dovětku odkazujícímu na společné povolení nelze z určitých důvodů přihlížet, měl jej zrušit, a ne ho výkladem fakticky eliminovat. NSS proto zdejšímu soudu uložil, aby v dalším řízení znovu posoudil formulaci sporné výjimky z hlediska její srozumitelnosti, jednoznačnosti a zákonnosti. Přitom má zdejší soud vzít v potaz i to, že společné povolení je individuálním správním rozhodnutím a že jde v konkrétním případě o rozhodnutí, které nikdy nenabýlo právní moci a v době přijímání napadeného OOP bylo již zrušeno.
43. Ve vztahu ke zvýšení dopravní zátěže v ulici P. NSS ve zrušujícím rozsudku uvedl, že účelem územně plánovací dokumentace je vytvářet územní předpoklady využití území. To v případě vymezování nových ploch a stanovení regulativů jejich využití nutně znamená též zajištění územních předpokladů pro začlenění návazně umísťovaných záměrů do území, včetně například dopravní dostupnosti. To vše samozřejmě v měřítku příslušného stupně územně plánovací dokumentace. V případě regulačního plánu či územního plánu s prvky plánu regulačního, jímž je v určité vymezené ploše připuštěno (být podmíněně) umístění určitého (poměrně podrobně specifikovaného) záměru, je podle NSS zcela logickým předpokladem též prověření potřeby a zajištění území pro jeho adekvátní dopravní obsluhu bez zátěže

okolního území, která by neodpovídala charakteru a stavu či možnostem změny tohoto území. Jestliže navrhovatelé již v procesu pořizování napadeného OOP konkrétně uváděli, proč je podle nich dopravní dostupnost plánovaného záměru přes ulici P. vyloučena (a dle jejich názoru není řešena jinak), bylo podle NSS povinností odpůrce se s touto námitkou vypořádat a poukázat na to, jak změna č. 1 řeší problematiku možného dopravního napojení plochy Z.84. Zdejšímu soudu proto NSS uložil, aby v dalším řízení posoudil, jak se odpůrce vypořádal s námitkami ohledně dopravního napojení a obslužnosti plochy Z.84 a jejich dopadů na území optikou uvedených závěrů.

Vyjádření stran po zrušujícím rozsudku

Vyjádření odpůrce

44. Odpůrce reagoval na závěr NSS, že krajský soud nedostatečně posoudil, zda se odpůrce dostatečně zabýval námitkami navrhovatelů ohledně nepřiměřenosti zátěže z dopravy. Odpůrce citoval příslušnou pasáž z rozhodnutí o námitce (str. 96 a 97 napadeného OOP). Neví, na základě čeho nabyli navrhovatelé jistotu, že hlavní dopravní napojení plochy Z.84 bude probíhat skrze ulici P. Podle odpůrce existují alespoň čtyři varianty dopravního napojení, které lze kombinovat. K vyjádření připojil výřez z katastrální mapy, kam zakreslil možná dopravní napojení plochy Z.84 (do ulice P., přes stávající pěší/cyklo trasu propojující D. a D. ulici, nebo přes Š. na D.), přičemž tyto trasy lze kombinovat. Podle odpůrce nebylo možné ani vhodné v napadeném OOP řešit, jak velká bude výsledná zátěž, protože odpůrce nezná přesnou podobu konkrétního záměru. Pokud by určil konkrétní řešení dopravní obslužnosti, zmenšil by manévrovací prostor pro nalezení optimálního řešení. Překročení limitů hluku a prašnosti a dopravní řešení se zkoumá až v řízení o povolení záměru. Odpůrce neshledal důvod toto prověřovat, aniž by znal konkrétní záměr. Napadené OOP jako územní plán s prvky regulačního plánu stanoví pouze koncepci řešení území a umožňuje vícero dopravních napojení. Zda konkrétní záměr splňuje limity pro konkrétní dopravní napojení, je věcí navazujících řízení. Námitky navrhovatelů se pohybují na úrovni konkrétního stavebního záměru, nikoliv koncepce územního plánu. Napadeným OOP ale není povolován konkrétní záměr. Vypořádání námitky proto může být jen obecné. Prověřováním a stanovováním konkrétních podmínek dopravní obslužnosti záměru, který detailně nezná, by se odpůrce stavěl do role stavebníka. Navrhovatelé nepožadovali úpravu regulativů napadeného OOP v souvislosti s dopravním napojením. Jen odmítali výstavbu v ploše Z.84 a její dopravní napojení skrze ulici P. Odpůrci není známo, že by stavba bytových domů v ploše Z.84 odporovala právním předpisům. Odpůrce nepochybuje, že plochu Z.84 lze i při regulativních stanovených spornou výjimkou obsluhovat ze stávající sítě pozemních komunikací, jejíž je ulice Polní součástí.

Vyjádření navrhovatelů

45. Na vyjádření odpůrce reagovali navrhovatelé, přičemž zopakovali argumentaci ohledně dopravní zátěže, kterou uplatnili při přijímání napadeného OOP, a odkázali na závěr NSS, podle něhož byl odpůrce povinen se s dopravním napojením plochy Z.84 vypořádat. Právní názor NSS je pro krajský soud závazný. Argumentace odpůrce zpochybňující závěr NSS je zcela lichá. K odpůrcem naznačeným variantám dopravního napojení uvedli, že s napojením skrze ulici P. počítá právě společné povolení. Jde navíc o zcela novou argumentaci, kterou odpůrce neuvedl v rozhodnutí o námitkách. Odpůrce nemůže odůvodnění doplňovat o další argumentaci až v soudním řízení. Na možnost napojení severně z ulice D. poukazovali

navrhovatelé při společném jednání, ale odpůrce to tehdy odmítl. Ostatní varianty jsou jen hypotetické, protože by vyžadovaly souhlas vlastníků dotčených nemovitostí. Navrhovatelé trvají na tom, že odpůrce se nevypořádal dostatečně s jejich námitkami ohledně dopravního napojení, a proto je napadené OOP nepřezkoumatelné a nezákonné. Navrhovatelé dále uvedli, že NSS se ztotožnil s jejich argumentací, že sporná výjimka je nesrozumitelná.

Vyjádření stavebníka

46. Stavebník uvedl, že NSS nepřistoupil k vlastnímu výkladu sporné výjimky, ale ponechal jej na krajském soudu. Podle stavebníka měl odkaz na společné povolení jen zdůraznit, že důvodem zakotvení sporné výjimky je i legitimní očekávání stavebníka. Případné vypuštění dovětky odkazujícího na společné povolení by význam sporné výjimky nezměnilo a nadále by platil výklad uvedený v rozsudku č. j. 54 A 56/2024-105. Spornou výjimkou se neumísťuje konkrétní záměr, a tak je předčasné hodnotit, zda území umožňuje umístění záměru využívajícího regulativy sporné výjimky na maximum. Stavebník poukázal na to, že dotčené orgány se v řízení o vydání společného povolení vyjádřily k dopravnímu napojení „maximalistické varianty“ zástavby v ploše Z.84 skrze ulici P. kladně, přičemž svými stanovisky jsou vázány. S námitkami navrhovatelů se vypořádal i stavební úřad ve společném povolení. Je tedy nepřipadné, aby tytéž otázky (spadající do povoloovacího řízení) hodnotil odpůrce. Stavebník dále poukázal na možná dopravní napojení plochy Z.84: cyklostezku v ploše P.48 přímo sousedící s plochou Z.84, což avizoval i odpůrce, a prvky VP-10, VP-11 a VP-12 ve *Výkresu koncepce dopravní infrastruktury I.2c* naznačující dopravní napojení pro motorová vozidla. Napadené OOP tedy obsahuje předpoklady pro zajištění dopravní obslužnosti celé lokality, včetně plochy Z.84, a to vícero alternativami než jen ulicí P. Stavebník uzavřel, že nebylo na místě řešit konkrétní negativní vlivy hypotetického maximalistického záměru jako emise nebo intenzitu dopravy na konkrétní komunikaci. Míra podrobnosti rozhodnutí o námitkách odpovídá tomu, že sporná výjimka obsahuje čtyři obecné regulativy. Podrobné posouzení dopravní obslužnosti není úkolem napadeného OOP. Dopravní napojení řeší koncepce dopravní infrastruktury, která tak implicitně reaguje i na námitky navrhovatelů. Navrhovatelé neupozorňují na konkrétní nedostatky napadeného OOP, ale namítají hypotetické negativní vlivy. S jejich námitkami se už vypořádaly dotčené orgány. Jelikož tedy napadené OOP dostatečně řeší dopravní napojení plochy Z.84, odpovídá vypořádání námitek navrhovatelů jejich obecnosti a relevanci v kontextu změny územního plánu.

Řízení ve věci sp. zn. 54 A 48/2023 a skutečnosti známé soudu z jeho činnosti

47. Odpůrce měl původně územní plán z roku 2000 ve znění změn č. 1 až 7 (poslední změna nabyla účinnosti dne 19. 1. 2023). Jeho výkres č. 1 „*Komplexní návrh využití území obce*“ ještě nezachycuje ulici P. Nemovitosti navrhovatelů, dotčených sousedů i stavebníka se nacházely na ploše pro zemědělskou produkci, na níž byla zároveň vymezena návrhová plocha BI (individuálního bydlení). V oblasti jižní poloviny budoucí ulice P. byla vymezena návrhová plocha SM (funkčně smíšená zóna městského typu). Severně nynější plocha Z84 sousedila vedle stávajících ploch BI i se stávající plochou BH (hromadné bydlení – bytové domy).

48. V textové části územního plánu z roku 2000 bylo pro plochy BI stanoveno jako hlavní využití bydlení – plochy nízkopodlažní obytné zástavby rodinnými domy, bez hospodářského zázemí, na vyhrazených pozemcích rekreačně řešených zahrad. V rámci přípustného využití bylo možné v území realizovat „smíšené nízkopodlažní formy skupinového bydlení a hromadného bydlení“, ubytovací a maloobchodní služby obyvatelstvu, domácí výrobu, penziony s kapacitou do 20 lůžek (se zajištěným parkováním vozidel hostů na vlastním pozemku), lokální maloobchody a stravovací zařízení, hygienické služby a relaxační zařízení. Stavby pro podnikatelskou činnost i stavby se smíšenou funkcí bydlení a služeb bylo připuštěno zřizovat jen se souhlasem vlastníků či osob, majících jiná práva k sousedním pozemkům, případně za podmínky průkazu, že uvažovaná stavba negativně neovlivní sousední pozemky. Připuštěny byly i místní obslužné a pěší komunikace, odstavné plochy na vlastních pozemcích, drobné sportovní plochy a zeleň, sloužící potřebám obyvatel zóny, uliční stromořadí a technické vybavení sloužící potřebám zóny. Nepřípustným využitím pak byly všechny druhy činností, které nejsou hlavním nebo přípustným využitím, činnosti, které intenzitou dopravy, hlukem, prachem, exhalacemi přímo nebo druhotně narušují pozemky souseda, dopravní terminály a centra dopravních služeb. V podmínkách prostorového a objemového uspořádání bylo mimo jiné uvedeno, že výškově jsou možná 1 až 3 nadzemní podlaží, případně 1 až 2 nadzemní podlaží s využitím podkroví. Architektura všech objektů musí svým řešením vycházet z charakteristických prvků místní zástavby. Pro z jihu sousedící plochu SM bylo jako přípustné využití dáno bydlení bez upřesnění, zda se jedná o bydlení v bytových nebo rodinných domech, či stanovení maximálního počtu podlaží, nicméně objekty musely svým měřítkem, formou zastřešení, výškou římsy a hřebene odpovídat kontextu a charakteru okolní zástavby.
49. Zastupitelstvo odpůrce vydalo usnesením ze dne 22. 2. 2023, č. ZM23022201, opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územní plán Kosmonosy, který nabyl účinnosti dne 17. 3. 2023. V jeho grafické části (*hlavní výkres – způsob využití území*, č. I.2a) byla vymezena stejná plocha Z.84 s funkčním využitím BI jako v napadeném OOP. V textové části výroku v podkapitole „F.1.6 Bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI)“ bylo stanoveno hlavní využití „rodinné domy, včetně řadových rodinných domů, se zahradami a dalším nezbytným zázemím (garáže, zahradní stavby)“. Nepřípustným využitím byly mimo jiné bytové domy. Jako podmíněně přípustné využití bylo pod bodem d.14) ve vztahu k ploše Z84 stanoveno, že „v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i jiné stavby, a to v souladu s vydaným společným povolením na záměr ‚Vilové domy, ul. P., Kosmonosy‘ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08.09.2022. Podmínkou je dodržení rozsahu tohoto společného povolení“.
50. Navrhovatel a) u zdejšího soudu napadl územní plán z roku 2023 návrhem na zrušení opatření obecné povahy, jímž se domáhal jeho zrušení v části, v níž v podkapitole F.1.6 vymezoval pro plochy „Bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI)“ pod bodem d.14) podmíněně přípustné využití plochy Z.84. Soud navrhovateli a) vyhověl a dnem právní moci rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 územní plán v tomto rozsahu zrušil. Důvodem byl procesní postup odpůrce při přijímání územního plánu, jímž navrhovatele zkrátil na procesním právu podat námitky. Podmíněně přípustné využití pro plochu Z.84 stanovené v bodě d.14) totiž nebylo součástí návrhů, které byly předmětem dvou veřejných projednání, ale bylo zapracováno až po opakovaném veřejném projednání. Soud se v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 vyjádřil také k některým dalším námitkám, obdobným těm, které

uplatňují navrhovatelé i v nyní projednávané věci (vnitřní rozpornost a nepřipustná podrobnost regulace) a shledal je nedůvodné. Ostatními námitkami se soud z procesních důvodů zabývat nemohl [rozpor regulace s charakterem území a s cíli a úkoly územního plánování; nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách stavebníka; nepřiměřené dotčení navrhovatele a) na jeho právech]. Závěry rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 potvrdil NSS v rozsudku ze dne 30. 10. 2024, č. j. 2 As 303/2023-64.

Podstatný obsah správního spisu

51. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo na svém zasedání dne 20. 9. 2023 usnesením č. ZM23092009 o pořízení změny č. 1 územního plánu Kosmonosy s prvky regulačního plánu zkráceným postupem podle § 55a stavebního zákona. Tímtéž usnesením rozhodlo o obsahu změny č. 1, která (1) bude řešit uvedení územního plánu Kosmonosy do souladu s platnými právními předpisy (standardem podoby územního plánu); (2) prověří podmínky využití ploch, podmínky prostorového uspořádání a nastavené podmínky veřejné infrastruktury včetně koncepcí dopravní a technické infrastruktury a v případě nutnosti je upraví; (3) podmínky prostorového uspořádání, podmínky veřejné infrastruktury včetně koncepcí dopravní a technické infrastruktury mohou obsahovat prvky regulačního plánu.
52. Návrh změny č. 1 byl doručen veřejnou vyhláškou zveřejněnou dne 10. 4. 2024, kterou bylo současně oznámeno veřejné projednání návrhu změny č. 1 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Veřejné projednání se konalo dne 14. 5. 2024.
53. Navrhovatelé a osoby zúčastněné na řízení 1) až 15) uplatnili dne 21. 5. 2024 společné námitky proti sporné výjimce. V nich stejně jako v návrhu namítli rozpor sporné výjimky s charakterem území, nepřiměřený a neodůvodněný zásah do vlastnického práva spočívající ve snížení hodnoty jejich nemovitostí a neúměrném nárůstu imisí a dopravní zátěže, zásah do vlastnického práva ke komunikaci v ulici P., vnitřní rozpornost územního plánu a nepřipustnou podrobnost a nesrozumitelnost sporné výjimky a účelovost pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Odpůrce námitkám (označených číslem 7) nevyhověl.
54. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 26. 6. 2024 usnesením č. ZM24062607 o vydání napadeného OOP. Opatření obecné povahy bylo podle § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 1. 7. 2024 a sejmuta dne 17. 7. 2024. Veřejná vyhláška tak byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadené OOP nabylo účinnosti dne 16. 7. 2024.
55. Z grafické části napadeného OOP, hlavního výkresu I.2a plyne, že návrhová plocha Z.84 je zařazena do funkčního využití BI. Z textové části výroku napadeného OOP plyne, že byly zrušeny kapitoly F.1.1 až F.1.33 stanovící podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití a nahrazeny novou úpravou. V kapitole F.1.6 „*Plochy bydlení individuální (BI)*“ napadené OOP tyto plochy charakterizuje jako určené „*pro individuální bydlení městského charakteru s příměsí nerušících funkcí místního významu*“. Hlavní využití je stanoveno pro rodinné domy, včetně řadových rodinných domů, se zahradami a dalším nezbytným zázemím (garáže, zahradní stavby). Přípustné je využití pro veřejná prostranství vč. zeleně, mobiliáře a drobných staveb (přístřešky apod.); místní a účelové komunikace zajišťující obsluhu pozemků a prostupnost území; nezbytná vedení a zařízení technické infrastruktury; zařízení pro úkryt či evakuaci obyvatelstva, sklady materiálu civilní obrany. Nepřípustné je využití pro samostatná zařízení občanského vybavení; stavby pro ubytování;

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

hostinská zařízení; bytové domy; veškeré činnosti, které nejsou v souladu s hlavním, přípustným, popřípadě podmíněně přípustným využitím; všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru anebo zhoršují kvalitu prostředí/pohodu bydlení nad mírou přiměřenou místním poměrům. Podmíněně přípustné využití stanoví další podmínky pro jednotlivé plochy. V bodě d.14) je ve vztahu k ploše Z.84 stanoveno: „v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40% z plochy Z.84, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolením na záměr ‚Vilové domy, ul. P., Kosmonosy‘ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08.09.2022“.

56. Srovnávací text a úplné znění územního plánu po změně č. 1 obsahují jinou formulaci bodu d. 14): „v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40% z plochy Z.84, **2 parkovací stání na bytovou jednotku bez použití součinitele vlivu stupně automobilizace**, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolením na záměr ‚Vilové domy, ul. P., Kosmonosy‘ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08.09.2022“ (odlišnosti zvýrazněny soudem).
57. Napadené OOP dále stanoví novou úpravu maximální výšky zástavby v kapitole F.2.2. V bodě F102 stanoví, že v případě dostaveb proluk, změn dokončené stavby nebo umísťování nových staveb a zařízení navazujících na již stávající zástavbu, musí maximální výška respektovat stanovené maximální výšky ve vymezených zónách prostorového uspořádání a zároveň také zohledňovat charakter a podlažnost navazující zástavby. Není možné překročit výškovou hladinu navazující zástavby. V případě změn dokončené stavby, která stanovenou maximální výšku již překračuje, může být změna stavby provedena za předpokladu, že bude zachována stávající výška nebo bude výška snížena tak, aby odpovídala stanovené maximální výšce dané územním plánem. Bod F104 pak stanoví, že nepřekročitelná výšková hladina navazující zástavby se stanovuje jako spojnice nejvyšších bodů střech sousedních staveb (tj. staveb na sousedních pozemcích). Za nejvyšší body střechy se považuje u šikmých střech hřeben (jeho nejvyšší bod) a u plochých střech atika či jiný nejvyšší bod střechy nejvyššího podlaží (podrobněji srov. bod F101). V případě, pokud je na jednom ze sousedních pozemků umístěna stavba výškově se zcela vymykající z převažující výškové hladiny (o více jak 4 m) v konkrétní lokalitě, spojnice se stanoví jako spojnice nejvyšších bodů střech staveb na sousedním pozemku a pozemku bezprostředně navazujícím na pozemek s výškově se vymykající stavbou.
58. Odůvodnění napadeného OOP hodnotí v kapitole 3 podrobně soulad s Politikou územního rozvoje a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Souladem s jednotlivými cíli a úkoly územního plánování se zabývá kapitola 4. K § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona se uvádí, že napadené OOP „stanovuje urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území, resp. upravuje a vhodně doplňuje podmínky již

stanovené v územním plánu Kosmonosy. Cílem je neumožnit takovou výstavbu, která by svou podobou nebo využitím odporovala nebo se vymykala z již stávající výstavby v dané lokalitě“.

59. Na str. 68 textové části napadeného OOP (kapitola 8.1.6 odůvodnění) se k definování podmínek prostorového uspořádání uvádí, že napadené OOP v některých částech upřesňuje podmínky prostorového uspořádání, například v případě stanovených výšek nebo minimálního podílu zeleně. Jedná se o upřesnění mající za cíl stanovené regulativy více zjednotřit a definovat je srozumitelněji pro výklad při rozhodování v území.
60. Kapitola 8.1.8 odůvodňuje stanovení výjimky pro bytové domy v plochách bydlení individuální následovně. Napadené OOP připouští realizaci bytových domů, a to pouze omezeně v rámci k tomu určené zastavitelné plochy. Důvodem je, že v době vydání územního plánu Kosmonosy bylo pro záměr předmětných bytových domů vydáno společné povolení na záměr „*Vilové domy, ul. P., Kosmonosy*“ ze dne 8. 9. 2022, č. j. st.3246/2021-20-330. Z tohoto důvodu byla výjimka propána do územního plánu Kosmonosy. Nicméně z důvodu nedostatečného projednání této výjimky byla následně zrušena krajským soudem. Napadené OOP s ohledem na kontinuitu územně plánovací činnosti a předvídatelnosti rozhodování v území tuto výjimku opět připouští a pro lepší srozumitelnost přímo v textové části popisuje jaké stavby, v jaké velikosti a v jaké zastavitelnosti včetně nároků na parkování jsou v rámci výjimky připuštěny. Tyto parametry vychází přímo ze zmiňovaného společného povolení.

Posouzení žaloby krajským soudem

Legitimace navrhovatelů a splnění procesních předpokladů

61. Soud ověřil, že návrh byl podán včas, obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.) a je přípustný. 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 1. 7. 2024, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 16. 7. 2024.
62. Podle § 334a odst. 2 věty druhé zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“) se pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.
63. 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.
64. 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 a) vlastní ve společném jmění manželů pozemky parc. č. Y2 a parc. č. Y3, jehož součástí je stavba rodinného domu. Navrhovatel b) vlastní v rámci společného jmění manželů pozemky parc. č. Y6, parc. č. Y4 a parc. č. Y5, jehož součástí je stavba rodinného domu. Toto soud ověřil v katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. XY1 a č. XY2 pro katastrální území Kosmonosy). Nemovitosti obou navrhovatelů bezprostředně sousedí s plochou Z.84.

65. Zdejší soud již v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 ve vztahu k navrhovateli a) dospěl k závěru, že je skutečně spornou výjimkou dotčen na svých právech, protože případná realizace stavebního záměru na základě společného povolení bezpochyby ovlivní jak dopravní toky a vytížení veřejné infrastruktury, tak i další okolnosti (např. krajinný ráz), které mohou mít dopad na užívání jeho pozemků.
66. Nyní napadená sporná výjimka sice není zcela totožná s výjimkou napadenou ve věci sp. zn. 54 A 48/2023, pro účely posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelů zde však není podstatný rozdíl. I nyní napadená výjimka totiž umožňuje výstavbu až osmi bytových domů v ploše primárně určené k individuálnímu bydlení a v bezprostředním sousedství rodinných domů navrhovatelů. Soud proto nemá důvod na svých předchozích závěrech o věcné legitimaci něco měnit. Konstatuje proto, že oba navrhovatelé jsou i v projednávané věci aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.
67. 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.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 1. 7. 2024. Soud rozhodl ve věci bez jednání, protože účastníci řízení s tím souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
68. 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. Soud ani účastníci nemusejí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.
69. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) 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).
70. Soud přezkoumal napadený územní 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. Týká se to rovněž případných námitek uplatněných po vrácení věci ze strany NSS.

K odůvodnění stanoviska ze dne 21. 6. 2024

71. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona krajský úřad jako nadřízený orgán zašle pořizovateli stanovisko k návrhu změny územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem a s výjimkou změny územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud neuplatní stanovisko do 30 dnů od obdržení návrhu změny územního plánu, stanovisek, námitek, připomínek a výsledků konzultací, je možné změnu územního plánu vydat i bez jeho stanoviska. V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z uvedených hledisek, lze v řízení o změně územního plánu pokračovat až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.
72. Stanovisko ze dne 21. 6. 2024 zní následovně: „*Krajský úřad posoudil podle ustanovení § 50 odst. 7 stavebního zákona návrh územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a konstatuje, že neshledal žádné rozpory a lze postupovat v dalším řízení o územním plánu.*“ Dále krajský úřad již jen upozornil odpůrce na formální povinnosti po vydání územního plánu, jako povinnost opatřit všechna paré změny č. 1 záznamem o účinnosti, zaslat krajskému úřadu vyplněný registrační list nebo vyhotovit úplné znění územního plánu opatřené záznamem o účinnosti.
73. Navrhovatelé mají tedy pravdu, že stanovisko ze dne 21. 6. 2024 není dostatečně odůvodněno. Skutečně z něj totiž není patrné, z čeho krajský úřad při hodnocení návrhu napadeného OOP vycházel a jakými úvahami se řídil.
74. Nelze souhlasit s odpůrcem a stavebníkem, pokud tvrdí, že stanovisko nemusí být odůvodněno, pokud krajský úřad žádný rozpor s nadřízenou územně plánovací dokumentací neshledá, protože nejde o stanovisko podle § 149 správního řádu. Povinnost dotčených orgánů odůvodnit stanoviska vydávaná podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro účely opatření obecné povahy, jímž je i stanovisko krajského úřadu podle § 55b odst. 4 stavebního zákona, vyplývá přímo z poslední věty § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona [„*Pro obsah stanoviska se použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně*“]. Podle § 149 odst. 2 správního řádu závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění, v němž dotčený orgán uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Ještě předtím, než byla tato povinnost výslovně zakotvena ve stavebním zákoně, dovodila povinnost odůvodnit tato stanoviska judikatura (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS). Zákon ani judikatura současně nečiní v nárocích na odůvodnění žádný rozdíl mezi „souhlasným“ a „nesouhlasným“ stanoviskem. Na tom, že je žádoucí, aby stanovisko dotčeného orgánu bylo řádně odůvodněno, nic nemění ani možnost vydat územní plán či jeho změnu i bez stanoviska krajského úřadu, nevyjádří-li se ve lhůtě 30 dnů (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 93/2018-56).
75. Možnost vydat změnu územního plánu i bez stanoviska krajského úřadu podle § 55b odst. 4 stavebního zákona nicméně ovlivňuje hodnocení přezkoumatelnosti Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

napadeného OOP. Pokud krajský úřad své souhlasné stanovisko řádně neodůvodní, je situace v zásadě obdobná, jako by vůbec žádné stanovisko nevydal. Odborná literatura přitom pro situace, kdy krajský úřad žádné stanovisko nesdělí, dovodila, že v takovém případě musí být zajištění souladu s politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje a regulačním plánem kraje a koordinace využití území prokázána pořizovatelem v odůvodnění samotného územního plánu (srov. Fialová, E. § 50. *Společné jednání o návrhu územního plánu*. In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 268.).

76. S ohledem na obdobnou konstrukci § 55b odst. 4 (a potažmo § 50 odst. 7) stavebního zákona a § 53 odst. 1 tohoto zákona, který upravuje stanoviska dotčených orgánů k návrhu rozhodnutí o námitkách [„*Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí.*“], lze přiměřeně vycházet ze závěrů judikatury k tomuto ustanovení. Ta dovodila, že pokud dotčený orgán neuplatní své stanovisko k návrhu (a tedy se má za to, že bylo kladné), přivlastní si tak důvody uvedené v návrhu rozhodnutí o námitkách či vypořádání připomínek. Ty je tak třeba pokládat za důvody uvedené ve stanovisku dotčeného orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, č. 3618/2017 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS).
77. Pokud tedy krajský úřad své souhlasné stanovisko podle § 55b odst. 4 stavebního zákona řádně neodůvodní, vychází soud z vyhodnocení provedeného v odůvodnění napadeného OOP.
78. Vyhodnocení napadeného OOP z hlediska koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem lze přitom nalézt na str. 58 až 63 textové části napadeného OOP (kapitoly 2 a 3 odůvodnění). Byť tedy stanovisko ze dne 21. 6. 2024 není řádně odůvodněno, není napadené OOP nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navrhovatelé navíc k této problematice neuplatnili žádné věcné výhrady. Netvrdí například, že by sporná výjimka odporovala zásadám územního rozvoje či Politice územního rozvoje. Postačí proto konstatovat, že soulad napadeného OOP s nadřízenou územně plánovací dokumentací je vyhodnocen v odůvodnění napadeného OOP. Námitka je nedůvodná.

K otázce vnitřní rozpornosti napadeného OOP

79. Navrhovatelé namítají, že sporná výjimka způsobuje vnitřní rozpornost územního plánu, a to jednak ve vztahu k úpravě ploch BI, které jsou určeny pro výstavbu rodinných domů, zatímco výstavba bytových domů je zde zakázána, a jednak ve vztahu k úpravě maximální výšky zástavby v kapitole F.2.2 odst. F102 územního plánu.
80. Obdobnou námitkou se soud již zabýval v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 a neshledal ji důvodnou. V nyní projednávané věci soud nevidí důvod se od svých dřívějších závěrů odchýlit. Pokud jde o úpravu ploch BI, setrvává soud na tom, že byť je zde výstavba bytových domů úpravou nepřipustného využití obecně zcela zakázána, připustil odpůrce v rámci podmíněně přípustného využití výjimku z tohoto obecného pravidla. Totéž platí ve vztahu k maximální výšce zástavby. Úprava v kapitole F.2.2 odst. F102 územního plánu je obecným pravidlem, z něhož odpůrce stanoví pro plochu Z.84 výjimku. V obou případech

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

jde o klasický případ konkurence normy obecné a normy zvláštní, pro niž se uplatní kolizní pravidlo, podle nějž má v takovém případě zvláštní norma přednost (*lex specialis derogat legi generali*). Podmíněně přípustné využití plochy na rozdíl od hlavního využití a přípustného využití představuje v rámci regulace územního plánu vždy výjimku z obecného pravidla. Námitka je proto nedůvodná.

81. Pro úplnost soud dodává, že uvedl-li NSS v rozsudku č. j. 2 As 303/2023-64, že „závažnost posuzované změny v této věci je navíc ještě umocněna skutečností, že nově umožňuje využití území právě způsobem, který je pro plochy BI výslovně zakázán“ vyjadřoval se tím k otázce podstatnosti změny návrhu územního plánu z toho hlediska, zda vyžaduje opětovné veřejné projednání. NSS se v uvedeném rozsudku vůbec nezabýval správností závěrů rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 ve vztahu námitce vnitřní rozpornosti tehdy napadeného územního plánu.

K cílům a úkolům územního plánování

82. Těžištěm návrhové argumentace jsou námitky rozporu výstavby bytových domů umožněné spornou výjimkou s charakterem území. Odpůrce podle navrhovatelů stanovením sporné výjimky nerespektoval § 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. a) až c), e), i) a p) a § 19a stavebního zákona.
83. Navrhovatelé v návrhu, stejně jako předtím v námitkách, uvádějí, že charakter území udává zástavba v ulici P., D., J., L. a K. tvořená nejvýše 8,5 m vysokými dvoupatrovými rodinnými domy s vlastní zahradou a nízkou zastavěností pozemků, dlouhodobě zařazená do ploch BI. Charakter území podle nich naopak nelze určovat podle zástavby v ulicích D. a P. K., která má sídlištní charakter, spadá do jiného funkčního využití, nemá s plochou Z.84 žádné propojení a je od ní oddělena pásem zahrad s jednopodlažními domy a rodinným domem na pozemku parc. č. Y1; dvoupodlažní domy se zahradami v ulici D. se svým charakterem blíží rodinným domům. Odkazují na nesouhlasné závazné stanovisko, které relevantní území vymezilo stejně a dospělo k závěru, že záměr stavebníka není v souladu s charakteristickými prvky místní zástavby. Namítají, že výstavba umožněná spornou výjimkou by zásadně převyšovala zastavěnost, hmotu a výšku okolní zástavby rodinných domů, narušila by její urbanistické, architektonické a estetické charakteristiky a odchýlila se od její struktury. Bytové domy jako stavby určené k hromadnému bydlení neodpovídají charakteru území ani z hlediska funkčního využití. Bytové domy s vysokými desítkami bytových jednotek by přinesly velký počet nových obyvatel a způsobily rapidní nárůst intenzity užívání oblasti. Charakter území by se tak v rozporu s funkčním využitím změnil na sídlištní, přičemž dopravní ani technická infrastruktura na to nejsou dimenzovány.
84. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách (str. 96 textové části napadeného OOP) uvedl, že při posuzování charakteru území se nelze omezovat striktně na bezprostředně navazující území, ale je potřeba posoudit urbanistický celek a jejich návaznosti. Plocha Z.84 je umisťována do rozsáhlé proluky mezi zástavbou rodinných domů na jihu a zástavbou rodinných a bytových domů na severu podél ulice D. Nesouhlasil s tím, že by se relevantní území omezovalo jen na plochy zařazené do stejného funkčního využití, a upozornil, že bytové domy severně od plochy Z.84 mají i tři až pět podlaží. Navrhovatelé také neberou v úvahu atypické stavby hospodářských budov zámku, které svou hmotou a rozsahem značně převyšují rodinné domy. Tvrzení navrhovatelů o ostrém kontrastu mezi rodinnými a

bytovými domy je nadsazené, protože severně od plochy Z.84 jsou bytové domy umístěny mezi rodinnými domy a žádný ostrý kontrast nevzniká.

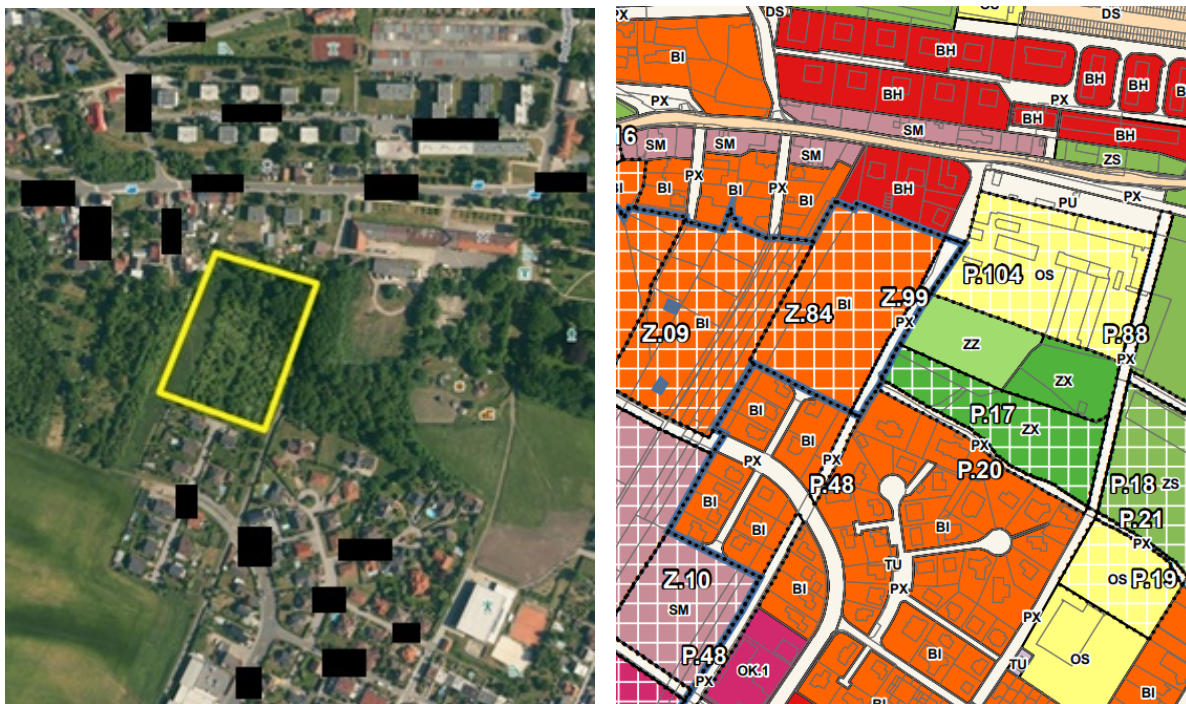
85. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného OOP. Odpůrce totiž podle navrhovatelů spornou výjimku dostatečně neodůvodnil a nevypořádal se s jejich námitkami, pokud jde o vymezení území relevantního pro určení charakteru území.
86. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je třeba vykládat v jejím skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Obecně platí, že míra obecnosti či konkrétnosti námítky předurčuje míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je nutné tuto námitku vypořádat (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 71/2007-116). Současně však nesmí být požadavky vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, přemrštěné (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
87. Soud nepopírá, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách, v němž se odpůrce vypořádal s namítaným nesouladem s cíli a úkoly územního plánování a rozporem sporné výjimky s charakterem území, je na první pohled stručnější a méně propracované než argumentace navrhovatelů v námitkách. Není ale pravdou, že se odpůrce k podstatě námitek nevyjádřil a nepředložil důvody, pro které je považuje za neopodstatněné. Z rozhodnutí o námitkách je zřejmé, že odpůrce vychází při posuzování charakteru území z širšího území než navrhovatelé a jmenuje konkrétní stavby, které do „relevantního území“ podle jeho názoru spadají a od nichž odvozuje, že mísení rodinných a bytových domů charakteru území odpovídá. Napadené OOP tedy není nepřezkoumatelné.
88. Ve věcné rovině je mezi účastníky řízení spor o to, podle čeho vymezit charakter území – jak široké nebo úzké je území relevantní pro určení charakteru území.
89. Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je úkolem územního plánování zejména stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb *s ohledem na stávající charakter a hodnoty území* a na využitelnost navazujícího území.
90. Podle § 19a stavebního zákona se charakter území určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.
91. Na tomto místě soud připomíná, že již v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 uvedl, že cíle a úkoly územního plánování nepředstavují jednoznačné právní normy v podobě příkazů a zákazů, nýbrž se jedná spíše o obecné zásady, které si podle konkrétních skutkových okolností mnohdy vzájemně konkurují a musí být vyvažovány. Toto vyvažování je podstatou územně

plánovací činnosti a právě v něm se nejsilněji projevuje představa obce jakožto územně samosprávného celku o tom, jakým způsobem chce své území rozvíjet.

92. Soud je při přezkumu územního plánu vázán zásadou zdrženlivosti. Nepřísluší mu přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019 46) a nemá určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103).
93. Není ale pravdou, že by soud nemohl přezkoumat věcné řešení zvolené odpůrcem, jak ten naznačuje ve vyjádření k návrhu. Pokud soud v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85 uvedl, že není namístě, aby správní soud v „první linii“ přezkoumával věcné řešení napadené části územního plánu, bylo to proto, že odpůrce tehdy při přijímání územního plánu nedal navrhovatelům prostor k podání námitek proti předchozí výjimce. V důsledku toho nemohl odpůrce na námítky, které tak byli navrhovatelé nuceni uplatnit až v řízení před soudem, ani reagovat a věcné řešení sám „v první linii“ odůvodnit. V projednávané věci se však již odpůrce takového procesního pochybení nedopustil, navrhovatelé proti návrhu napadeného OOP podali námítky a odpůrce o nich v odůvodnění napadeného OOP rozhodl, a tím je „v první linii“ posoudil.
94. V projednávané věci soud nemá za to, že by se odpůrce umožněním výstavby bytových domů v mezích sporné výjimky v ploše Z.84 dopustil excesu ve vztahu k ochraně charakteru území, který by byl důvodem pro zrušení sporné výjimky.
95. Územní plán charakter území na jedné straně určuje; na druhé straně z něj při vymezení ploch musí vycházet tak, aby omezil střet vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území. Charakter území se ve vztahu k nové výstavbě zpravidla odvíjí od charakteru zástavby, který je dán spolupůsobením formy (struktury) zástavby a architektonického výrazu jednotlivých staveb, stavebních souborů a nezastavěných ploch. Struktura zástavby se přitom skládá ze dvou hlavních složek: půdorysného, tj. plošného uspořádání zástavby, a prostorového uspořádání zástavby, například intenzity zastavění pozemků, hmotového řešení – podlažnosti, převládajícího tvaru střech, orientace hřebene apod. (srov. Vomáčka, V. Charakter území v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2024, č. 1, s. 3-8, dostupné v Systému Beck-online).
96. Soud nesdílí názor navrhovatelů, že závěry nesouhlasného závazného stanoviska jsou přenositelné do územního plánování. Závazné stanovisko orgánu územního plánování se vydává v a pro účely řízení o žádosti o společné povolení (nebo územní rozhodnutí). Jeho účelem je posoudit, zda konkrétní stavební záměr odpovídá vůli obce vyjádřené v územním plánu. Nedávalo by tedy smysl, aby byla obec při přijímání nového územního plánu (nebo jeho změn) vázána závazným stanoviskem dotčeného orgánu vztahujícím se k předchozímu územnímu plánu a z něj vycházejícím. Není vyloučeno, aby obec přísnější regulaci

předchozího územního plánu bránící vzniku určitých staveb nahradila volnější regulací, která takovou výstavbu umožní.

97. V projednávané věci se nesouhlasné závazné stanovisko zabývalo souladem záměru stavebníka s podmínkou stanovenou *předchozím* územním plánem odpůrce, že „*architektura všech objektů musí svým řešením vycházet z **charakteristických prvků místní zástavby***“ (důraz přidán soudem). Charakter zástavby je užším pojmem než charakter území (srov. Vomáčka, V. Charakter území v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2024, č. 1, s. 3-8, dostupné v Systému Beck-online). Předchozí územní plán podmínku ještě zúžil na charakter *místní* zástavby. Není tedy nelogické, že krajský úřad se ve svém posouzení zaměřil pouze na srovnání záměru s bezprostředně sousedící zástavbou. Charakter území je nicméně pojmem širším, a proto nevylučuje – dokonce spíše vyžaduje – aby odpůrce zohlednil širší území, než jen bezprostředně sousedící zástavbu.
98. Z judikatury vztahující se k posuzování charakteru území v územním řízení plyne, že urbanistickou strukturu je třeba hodnotit v rámci širšího okolí záměru, a nejen z hlediska nejbližšího okolí či dotčené plochy, na níž má být umístěn (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 As 247/2022-62). Zároveň však nelze v rámci širšího okolí vybírat pro srovnání ojedinělé objekty, které nemají vypovídací hodnotu o převažujícím charakteru posuzované oblasti (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2023, č. j. 3 A 31/2022-145). Charakter zástavby ale nemůže zůstat v čase absolutně neměnný (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2013, č. j. 10 A 89/2012-108). Při hodnocení souladu s charakterem území je třeba vycházet z kritéria míry přiměřené poměrům. Přiměřená poměrům nemusí být stavba výrazně odlišná od stávající výstavby, nezapadající, naddimenzovaná či vytvářející výraznou bariéru (srov. Vomáčka, V. Charakter území v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2024, č. 1, s. 3-8, dostupné v Systému Beck-online).
99. Jak uvedl odpůrce, tvoří plocha Z.84 jakousi „proluku“ mezi zástavbou rodinných domů na jihu a smíšenou zástavbou na severu, která zahrnuje rodinné domy a menší i větší bytové domy. Z východu pak plocha Z.84 sousedí s plochami zeleně a občanského vybavení (OS); ze západu na ni navazuje zastavitelná plocha Z.09 s funkčním využitím BI, tj. pouze rodinné domy, nikoliv bytové.



Plocha Z.84 na leteckém snímku z webu mapy.cz (vlevo) a výřezu z hlavního výkresu územního plánu po nabytí účinnosti napadeného OOP (vpravo)

100. Navrhovatelé mají pravdu, že se ve zcela bezprostředním sousedství plochy Z.84 na jižní straně nacházejí nižší rodinné domy. Zároveň ale sami připouští, že na severu s plochou Z.84 bezprostředně sousedí nižší bytové domy o dvou podlažích s rovnými střechami. To ostatně vyplývá i z nesouhlasného závazného stanoviska. Tyto bytové domy přitom nejsou osamělým prvkem v daném území, neboť na severní straně ulice D. se nachází zástavba vyšších bytových domů.
101. Umožnění výstavby bytových domů o parametrech stanovených spornou výjimkou soud nepovažuje za exces ani z hledisek míry zastavěnosti pozemku a hmoty a výšky staveb. Plocha Z.84 má podle územního plánu výměru 1,742 ha, tj. 17 420 m². Sporná výjimka umožňuje výstavbu osmi bytových domů o maximální zastavěné ploše 450 m² – zastavěná plocha bytových domů může tedy celkem činit nejvýše 3 600 m², což činí necelých 21 % z celkové výměry plochy Z.84.
102. V případě, že bytové domy využijí maximální stanovenou výšku 11,77 m, budou bezprostředně sousedící zástavbu rodinných domů na jihu a nižších bytových domů na severu převyšovat asi o 3 m, tedy o jedno až dvě – při pohledu od jihu, ze spodu svahu – patra. Takové bytové domy, budou-li mít plochou střechu, budou svou hmotou v podstatě odpovídat bytovým domům v ulici D. a P. K., která rovněž sousedí s nižší zástavbou. Tento rozdíl tedy není v poměrech daného území excesem odporujícím požadavku na ochranu charakteru území. Odlišně by v těchto poměrech působila například výstavba výrazně vyšších bytových domů tvořících jednolitý blok o větší zastavěné ploše. Osm menších třípatrových bytových domů však podle soudu zásadním způsobem nenarušuje charakter území, byť důsledně nekopíruje bezprostředně přiléhající zástavbu.
103. Vzhledem k výše uvedenému soud neshledal, že by výstavba bytových domů nezákonně narušovala charakter území. Námitka je proto nedůvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

104. S výše uvedenými závěry se ztotožnil i NSS ve zrušujícím rozsudku. NSS neshledal důvod, proč posuzovat plochu Z.84 pouze optikou regulace ploch (a jejich zástavby) na jih od ní, a nikoliv již na sever. Regulaci plochy Z.84 neshledal v kontextu okolních ploch excesivní.

Ke srozumitelnosti a podrobnosti sporné výjimky

105. Navrhovatelé spatřují nepřipustnou podrobnost jednak v odkazu na *konkrétní* společné povolení, jednak v tom, že společné povolení z povahy věci kombinuje prvky územního rozhodnutí a stavebního povolení. Tvrdí také, že z něj není jasné, zda se na plochu Z.84 uplatní jen regulativy v něm výslovně uvedené, anebo všechny obsažené ve společném povolení.
106. Odpůrce v řízení před soudem i v odůvodnění napadeného OOP opakovaně zmiňuje regulativ „*2 parkovací stání na bytovou jednotku bez použití součinitele vlivu stupně automobilizace*“, který je součástí sporné výjimky jak v úplném znění územního plánu Kosmonosy po vydání změny č. 1, tak ve srovnávacím textu změny č. 1 územního plánu Kosmonosy. Výroková část samotného napadeného OOP však tento regulativ neobsahuje.
107. Úplné znění územního plánu samo (stejně jako srovnávací text) není opatřením obecné povahy. Úplné znění územního plánu se nepořizuje, neprojednává ani nevydává (§ 55 odst. 6 stavebního zákona *a contrario*), byť má pořizovatel povinnost pro obec zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího úplné znění po vydání jeho změny, po nabytí účinnosti změny jej opatří záznamem o účinnosti (§ 55 odst. 5 stavebního zákona) a změnu územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění *nabývá změna účinnosti* (§ 55 odst. 7 stavebního zákona). Účinnosti tedy nabývá pouze změna územního plánu jako taková, nikoliv úplné znění. To se jen zveřejňuje spolu s ní. V případě rozporu mezi vydanou změnou a tím, jak byla tato změna zapracována do úplného znění, bude mít přednost změna samotná. Ta je totiž opatřením obecné povahy a je pro rozhodování o změnách v území závazná. Úplné znění je pouze administrativně-technickým výstupem vzniklým tím, jak je do sebe promítnut obsah normativních aktů (opatření obecné povahy) a nemá samo o sobě žádnou normativní hodnotu (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS, a ze dne 15. 1. 2024, č. j. 54 A 86/2023-62).
108. Soud proto konstatuje, že **regulativ „2 parkovací stání na bytovou jednotku bez použití součinitele vlivu stupně automobilizace“, není součástí napadeného OOP, a proto nevyvolává právní účinky**, ač je uveden v úplném znění územního plánu i ve srovnávacím textu napadeného OOP. Soud proto posuzoval znění sporné výjimky, jak je uvedena v napadeném OOP. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud dodává, že jelikož se úplné znění liší od schváleného textu územního plánu ve znění napadeného OOP, měl by odpůrce v zájmu právní jistoty bez odkladu přistoupit k opravě úplného znění.
109. Sporná výjimka tak, jak je uvedena v napadeném OOP (tj. v textové části změny č. 1 územního plánu Kosmonosy), tedy zní: „*plocha Z.84 – v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a*

při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr, Vilové domy, ul. P., Kosmonosy‘ č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 08.09.2022“.

110. NSS ve zrušujícím rozsudku potvrdil, že čtyři výslovně stanovené regulativy [tj. (1) maximálně 8 bytových domů; (2) o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky; (3) maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m²; a (4) při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84] svou podrobností nevybočují z mezí podrobnosti náležející územnímu plánu s prvky regulačního plánu.
111. Problematický je nicméně podle NSS dovětek „vše dle rozsahu“ společného povolení, a to jak z hlediska srozumitelnosti sporné výjimky jako celku, tak z hlediska přípustné míry podrobnosti. Podle NSS připouští dovětek dva výklady sporné výjimky. Buď je nadbytečný a čtyři výslovně uvedené regulativy nedoplňuje, jak tvrdí odpůrce a stavebník a jak původně dovodil zdejší soud v rozsudku č. j. 54 A 56/2024-105. Takový výklad je však podle NSS problematický z hlediska principu racionálního normotvůrce. Jinými slovy, nedává smysl, proč by odpůrce učinil součástí sporné výjimky odkaz na společné povolení, pokud by jím nezamýšlel výslovně stanovené regulativy jakkoliv doplnit. Nebo lze spornou výjimku vykládat tak, že kromě výslovně uvedených regulativů v podrobnostech odkazuje na další podmínky obsažené ve společném povolení, jak uváděli navrhovatelé. V takovém případě by ale byly nadbytečné čtyři výslovně uvedené regulativy, které jsou již zahrnuty v podmínkách společného povolení. Tímto právním názorem je zdejší soud vázán.
112. Světlo do výkladu sporné výjimky nevnáší ani její odůvodnění v části 8.1.8 napadeného OOP. Z něj plyne, že záměrem odpůrce bylo zachování výjimky zrušené rozsudkem č. j. 54 A 48/2023-85. To by nasvědčovalo tomu, že odpůrce zamýšlel zakotvit úzkou výjimku pro jeden konkrétní záměr, tedy ten, pro který bylo vydáno společné povolení, a do napadeného OOP tak „vtáhl“ všechny podmínky v něm stanovené. Zároveň ale chtěl odpůrce tuto výjimku učinit srozumitelnější, a proto namísto pouhého odkazu na společné povolení výslovně stanovil, jaké stavby, v jaké velikosti a v jaké zastavitelnosti, včetně nároků na parkování, jsou v rámci výjimky připuštěny. Tyto parametry převzal ze společného povolení. To by naopak nasvědčovalo druhé variantě výkladu, tedy že odpůrce ze společného povolení vybral ty regulativy, které mají spornou výjimku tvořit. Ani s přihlédnutím k odůvodnění sporné výjimky tak nelze jednoznačně určit, který ze dvou možných výkladů textu sporné výjimky platí.
113. Soud proto konstatuje, že sporná výjimka je nesrozumitelná, protože připouští dva různé výklady, a tak není jasné, jaké regulativy pro plochu Z.84 platí. Tato vada je důvodem pro zrušení sporné výjimky jako celku.

Nad rámec nezbytného odůvodnění soud v návaznosti na závazný právní názor NSS doplňuje, že společné povolení je individuálním správním rozhodnutím, tedy aktem vydaným v řízení s omezeným počtem účastníků a za účelem úpravy práv individuálně určených osob v konkrétní věci, který je navíc bez dalšího neveřejný. S ohledem na tuto povahu společného povolení není vhodné v územním plánu (ani s prvky regulačního plánu) stanovit podmínky funkčního využití ploch (ani jako podmíněně přípustné využití) formou odkazu na takový individuální správní akt. Pro ostatní adresáty opatření obecné povahy totiž není bez dalšího seznatelný obsah takové regulace. V projednávané věci jde navíc o

společné povolení, které nikdy nenabylo právní moci a v době přijímání napadeného OOP bylo již zrušeno.

K vypořádání se s námitkami ohledně dopravního napojení plochy Z.84 odpůrcem

114. Soud se konečně zabýval námitkou nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatelů, který má spočívat v tom, že využití plochy Z.84, jak ho umožňuje sporná výjimka, povede k nárůstu intenzity využití území a zvýšenému hluku, vibracím a imisím, které jsou nepřiměřené místním poměrům. Zejména dojde k nárůstu dopravy v ulici P., která je tvořena zámkovou dlažbou a není na dopravní zatížení generované bytovými domy konstruována (společné povolení počítá se 192 parkovacími místy). To negativně ovlivní pohodu bydlení navrhovatelů a hodnotu jejich nemovitostí. Vedle toho namítají, že napadené OOP zasahuje do vlastnického práva, které podle svého tvrzení mají k tělesu komunikace v ulici P. tvořené zámkovou dlažbou. Navrhovatelé odpůrci vytýkají, že se nevypořádal s dopady sporné výjimky do jejich práv. Společně s tím se soud zabýval námitkami směřujícími proti odůvodnění sporné výjimky legitimním očekáváním stavebníka a kontinuitou územního plánování. Má-li totiž soud posoudit přiměřenost tvrzeného zásahu do práv navrhovatelů nelze tuto otázku oddělit od odůvodnění sporné výjimky, která má být zdrojem tohoto zásahu.
115. Navrhovatelé uplatnili v námitkách v zásadě shodnou argumentaci jako v návrhu. Zásah do jejich práv má být především důsledkem zvýšení dopravní zátěže v ulici P., která v současném stavu není vhodná pro dopravní zátěž, jakou bude generovat osm bytových domů, a to zejména s ohledem na rozměry komunikace a její povrch. Namítají, že výstavba v ploše Z.84 umožněná spornou výjimkou aktuálně nesplňuje požadavky kladené na dopravní napojení. Odkazují přitom i na § 22 odst. 2 a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
116. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách uznal, že realizace bytových domů povede k vyšší zátěži dopravní infrastruktury, nicméně nějakou (byť nižší) zátěž by vyvolala i realizace rodinných domů. Pouhé vymezení plochy ale nemůže být v rozporu s imisními či hlukovými limity. Tento zásah může způsobit až územní rozhodnutí. Tvrzení o snížení hodnoty nemovitostí označil za nepodloženou spekulaci. K zásahu do práva k tělesu komunikace v ulici P. uvedl, že vlastnické vztahy územní plán neřeší. Posouzení vzájemného ovlivnění v situaci, kdy je komunikace ve vlastnictví navrhovatelů a pozemek pod ní ve vlastnictví stavebníka, je příliš podrobnou záležitostí. Uvedl, že důvodem zakotvení sporné výjimky je kontinuita s předchozím územním plánem, který výstavbu bytových domů umožňoval a na základě něhož bylo stavebníkovi vydáno společné povolení. Do doby definitivního rozhodnutí o společném povolení v soudním řízení není cílem odpůrce záměr rušit.
117. Soud konstatuje, že přiměřeností zásahu do práv navrhovatelů daného zvýšenou dopravní zátěží se odpůrce zabýval jen zcela obecně a nezohlednil přitom stav komunikace v ulici P. NSS ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že v situaci, kdy navrhovatelé již v námitkách vznesených v procesu pořizování napadeného OOP konkrétně uváděli, proč mají za to, že je dopravní dostupnost plánovaného záměru přes ulici P. vyloučena a dle jejich názoru není řešena jinak, bylo povinností odpůrce se s touto námitkou vypořádat a poukázat na to, jak napadené OOP řeší problematiku možného dopravního napojení plochy Z.84. Podle NSS je v případě územního plánu s prvky regulačního plánu, který v určité ploše připouští (byť podmíněně) umístění určitého (poměrně podrobně specifikovaného) záměru, zcela logickým předpokladem též prověření potřeby a zajištění území pro jeho adekvátní dopravní obsluhu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

bez zátěže okolního území, která by neodpovídala charakteru a stavu či možnostem změny tohoto území.

118. Vázán právním názorem NSS, zabýval se zdejší soud tím, zda se odpůrce s námitkou navrhovatelů vypořádal tak, jak bylo jeho povinností. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.
119. Ve vztahu ke zvýšení dopravní zátěže v ulici P. vyvolanému osmi bytovými domy odpůrce v rozhodnutí o námitce uvedl jen tolik, že realizace bytových domů povede k vyšší zátěži dopravní infrastruktury, nicméně nějakou (byť nižší) zátěž by vyvolala i realizace rodinných domů. Územní plán je pouze koncepční nástroj a samotné vymezení plochy se podle něj nemůže dostat do rozporu s hlukovými limity a limity znečištění ovzduší.
120. Odpůrce tedy nijak konkrétně nereagoval na argumentaci navrhovatelů, kteří zcela konkrétně namítali, že dopravní napojení skrze ulici P. je nevhodné s ohledem na její šířku a povrch. Z kusého rozhodnutí o námitce nelze seznat, zda a jak odpůrce uvažoval o řešení dopravního napojení plochy Z.84 nebo o tom, zda by případné dopravní napojení osmi bytových domů skrze ulici P. nezatěžovalo okolní území (tj. nemovitosti navrhovatelů) nepřiměřeně charakteru, stavu či možnostem změny komunikace v ulici P. Jinak řečeno, odpůrce spornou výjimkou připustil v ploše Z.84 vznik poměrně konkrétního záměru, aniž by prověřil možnosti dopravního napojení této plochy, které by odpovídalo charakteru a možnostem daného území. Neučinil tak ani ke konkrétní a odůvodněné námitce navrhovatelů, kteří upozorňovali na limity dopravního napojení, s nímž počítá společné povolení, na něž odpůrce v textu sporné výjimky výslovně odkazuje.
121. Soud proto konstatuje, že rozhodnutí o námitce je v tomto bodě nepřezkoumatelné. Rovněž tato vada je proto důvodem pro zrušení sporné výjimky jako celku.
122. Soud nepřehlédl, že odpůrce se otázce dopravního napojení podrobně věnoval ve vyjádření předloženém po zrušujícím rozsudku, v němž upozornil na další možnosti dopravního napojení plochy Z.84. Tím, zda konkrétní dopravní napojení splňuje limity hluku a prašnosti, se nezabýval údajně proto, že neznal konkrétní záměr. Nedostatků odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nicméně nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k návrhu. Soud totiž vychází výlučně z odůvodnění opatření obecné povahy, které přezkoumává (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). Nad rámec nezbytného odůvodnění soud uvádí, že NSS ve zrušujícím rozsudku jasně řekl, že odpůrce se měl dopravním napojením plochy Z.84 zabývat. Vzhledem k tomu, že odpůrce v textu sporné výjimky odkazuje na společné povolení konkrétního záměru a jeho existencí odůvodnil spornou výjimku jako takovou, shledává soud krajně nevěrohodnou argumentaci odpůrce, že se mohl k dopravnímu napojení plochy Z.84 vyjádřit pouze obecně, protože nezná konkrétní záměr.
123. Na závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách nic nemění ani dopravní napojení pro motorová vozidla VP-10 – VP-12, na která upozornil stavebník ve vyjádření ze dne 11. 11. 2025. Ta jsou totiž vymezena v zastavitelných plochách zacházejících se na západ od plochy Z.84, na niž žádné z nich nenavazuje. Není tak zřejmé, jakým způsobem by měly řešit dopravní napojení plochy Z.84. Stavebníkovi proto nelze přisvědčit, že tyto prvky představují implicitní odpověď na námitky navrhovatelů. Lze doplnit, že kladná vyjádření dotčených orgánů v řízení o vydání společného povolení nezbavují odpůrkyni povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách navrhovatelů.

124. Důvodnou naopak soud neshledal námitku rozporu s § 22 odst. 2 (navrhovatelé měli patrně na mysli odst. 1) a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Obě ustanovení se totiž nacházejí v části třetí vyhlášky, která se při vymezování ploch v územních plánech nepoužije (srov. § 1 odst. 2 větu první této vyhlášky *a contrario*). Podle věty druhé citovaného ustanovení se část třetí použije při vymezování pozemků a umisťování staveb na nich (jak napovídají i nadpisy hlavy I a II této části).
125. Citovaná ustanovení by na projednávanou věc nedopadala, ani pokud by soud přihlédl k tomu, že je lze použít na regulační plán (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82). Ustanovení § 22 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. [*„Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m“*] totiž nelze vykládat jako podmínku pro umisťování staveb na přilehlých pozemcích (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2022, č. j. 10 As 76/2021-49). Neplyne z ní proto žádné omezení ve vztahu k zástavbě v ploše Z.84. Ustanovení § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se vztahuje k umisťování staveb. Napadené OOP nicméně žádný záměr v ploše Z.84 neumisťuje, jak uvedl soud již v rozsudku č. j. 54 A 48/2023-85. Totéž platí i v nyní projednávané věci. Není sice vyloučeno, aby obec v územním plánování zohlednila požadavky části třetí vyhlášky č. 501/2006 Sb. (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79), nejde ale o povinnost.
126. Konečně, jak potvrdil i NSS ve zrušujícím rozsudku, nebylo úkolem odpůrce v územním plánování řešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníkem pozemku a údajným vlastníkem tělesa komunikace na něm. Odpůrce tedy nepochybil, pokud se v rozhodnutí o námitkách podrobně nezabýval tvrzeným zásahem do vlastnického práva navrhovatelů spočívajícím v poklesu hodnoty nemovitostí a snížení kvality bydlení plynoucími ze zvýšeného dopravního zatížení komunikace v ulici P., protože tyto záležitosti překračují podrobnost územního plánování.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

127. S ohledem na tyto závěry soud napadené OOP zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 5 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, a to v části F.1.6 odst. (F13) bodě d.14), který stanoví spornou výjimku.
128. Soud pro nadbytečnost neprovedl k důkazu listiny navržené navrhovateli za účelem prokázání vlastnického práva k tělesu komunikace v ulici Polní (smlouva o sdružení ze dne 9. 7. 2004, stavební povolení Městského úřadu Kosmonosy ze dne 19. 5. 2004 a kolaudační souhlas Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 4. 3. 2008), neboť touto otázkou se soud nezabýval. Obsah územního plánu z roku 2000 ve znění změn č. 1 až 7, který navrhl k důkazu odpůrce, je soudu znám z jeho činnosti v řízení sp. zn. 54 A 48/2023. Soud pak nepovažoval za potřebné provádět k důkazu společné povolení, neboť jej shodně navrhli a předložili navrhovatelé i všechny osoby zúčastněné na řízení a odpůrci je jeho obsah znám z jeho vlastní činnosti. Soud tedy vycházel z toho, že obsah společného povolení je mezi účastníky řízení nesporný. Ostatní důkazní návrhy soud neprováděl, neboť jednotlivé navržené důkazní prostředky tvoří součást správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí.

129. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Navrhovatelé byli plně procesně úspěšní v řízení před zdejším soudem i před NSS. Soud přiznal každému z navrhovatelů náhradu nákladů řízení v celkové výši 28 032,65 Kč. Náklady navrhovatelů sestávají z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 4 960 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis návrhu, repliky a kasační stížnosti podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, (dále jen „advokátní tarif“) ve znění účinném do 31. 12. 2024], čtyř režijních paušálů po 300 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024, jednoho úkonu právní služby po 8 316 Kč [sepis vyjádření ze dne 13. 11. 2025 podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025] a jednoho režijního paušálu po 450 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025. Společnost Frank Bold Advokáti, s.r.o., IČO: 28359640, jejímž prostřednictvím vykonává zástupce navrhovatelů advokacii, je plátkyní DPH, a proto byl součet uvedených částek zvýšen o náhradu za DPH ve výši 21 %, tj. 6 259,30 Kč. Náklady navrhovatelů dále tvoří zaplacený soudní poplatek za podání návrhu ve výši 2 x 5 000 Kč a za podání kasační stížnosti ve výši 2 x 5 000 Kč. Celkové náklady řízení navrhovatelů tedy dosahují 56 065,30 Kč. Každému z navrhovatelů náleží ½ této částky, tedy 28 033 Kč (zaokrouhleno na celé Kč). Tuto částku je odpůrce povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce navrhovatelů, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
130. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístež jim přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim 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 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 19. prosince 2025

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.