



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky: **Lidl Česká republika s.r.o.**, IČO: 26178541
sídlem Nárožní 1359/11, Stodůlky, Praha 5
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Bederkou
sídlem Jindřišská 937/16, Nové Město, Praha 1

proti
odpůrci: **městys Zápý**
sídlem č. p. 7, Zápý
zastoupen advokátkou Mgr. Petrou Štemberkovou
sídlem č. p. 7, Zápý

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024, Územního plánu městysu Zápý,

takto:

- I. Opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2024, Územní plán městysu Zápý, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v textové i grafické části v rozsahu, ve kterém na pozemku parc. č. 705/1 v katastrálním území a obci Zápý vymezuje plochu „*NU – přírodní všeobecnou*“, plochu změny v krajině „*K.05 – změny v krajině*“ a plochu „*LBK-2 – lokální biokoridor*“.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 20 210 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Pavla Bederky.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení části opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2024 „Územní plán městysu Zápy“ (dále jen „napadené OOP“) v rozsahu textového i grafického vymezení ploch na pozemku parc. č. 705/1 v katastrálním území a obci Zápy (není-li dále uvedeno jinak, nacházejí všechny dále uvedené pozemky v tomto katastrálním území – *pozn. soudu*): a) „NU – přírodní všeobecné“; b) „K.05 – změny v krajině“ a c) „LBK-2 – lokální biokoridor“.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka vlastní budovu č. p. 260, která se nachází na pozemcích parc. č. 695/4, parc. č. 673/7, parc. č. 673/8, parc. č. 673/9, parc. č. 673/10 a parc. č. 673/20 (dále jen „skladiště navrhovatelky“), a pozemky parc. č. 673/1, parc. č. 673/2, parc. č. 673/3, parc. č. 673/4, parc. č. 673/18, parc. č. 673/19, parc. č. 678/1, parc. č. 695/2, parc. č. 695/5, parc. č. 703/5, parc. č. 703/6, parc. č. 703/15, parc. č. 703/17, parc. č. 703/18, parc. č. 703/39, parc. č. 705/1, parc. č. 705/2 a parc. č. 705/7 (*pozn. soudu* – při jednání soud vlastnické právo navrhovatelky ověřil z výpisu z katastru nemovitostí k listu vlastnictví č. 1279 pro katastrální území Zápy v obci Zápy). Stavba skladiště navrhovatelky byla povolena územním rozhodnutím Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav ze dne 14. 9. 2001, č. j. Výst.6874/2001/EŠ, a stavebním povolením ze dne 28. 12. 2001, č. j. Výst.11256/2001/EŠ, a následně společným povolením ze dne 23. 6. 2016, č. j. 028932/2016, a společným povolením ze dne 29. 9. 2016, č. j. 057102/2016.
3. Navrhovatelka uvádí, že při povolování skladiště navrhovatelky vyšla najevo potřeba rozšířit stavební pozemek za účelem dodržení koeficientů zeleně (min. 30 %) a zastavěnosti (min. 40 %) v předchozím územním plánu. Proto nabyly další pozemky, mezi které patřil i pozemek parc. č. 705/1 (dále jen „sporný pozemek“), s jehož zastavitelností napadené OOP nadále nepočítá. Sporný pozemek slouží k naplnění koeficientů využitelnosti, a proto je nutné zachovat jeho zastavitelnost. Pravomocná povolení staveb představují limit využití území a územně plánovací dokumentace je nemůže změnit. Územní plán by měl reflektovat stav území včetně vydaných povolení. Pokud je zpracován na základě nedostatečných podkladů, jedná se o nezákonný postup. Navrhovatelka na toto upozornila v námitkách proti návrhu napadeného OOP, přesto napadené OOP nereflakuje povolení vztahující se ke spornému pozemku.
4. Na celé ploše sporného pozemku je vymezen lokální biokoridor LBK-2. V předchozím územním plánu byl obdobný biokoridor vymezen diagonálně z jihozápadního do severozápadního rohu sporného pozemku. Severozápadní část sporného pozemku byla součástí plochy „PS – průmyslová výroba a sklady“. Toto vymezení odpovídalo územním analytickým podkladům pro obvod obce s rozšířenou působností Brandýs nad Labem – Stará Boleslav naposledy aktualizovaným v roce 2024. Odchýlení od nich mělo být řádně odůvodněno.
5. Navrhovatelka též poukazuje na metodiku Ministerstva životního prostředí pro vymezování územního systému ekologické stability, dle které by měla být šířka lokálního biokoridoru min. 15 m v lesním ekosystému, min. 20 m v ekosystému bezlesých mokřadů a min. 20 m v antropogenně podmíněném lučním nebo mokřadním ekosystému. Primárním účelem biokoridorů je pohyb živočichů mezi biocentry. V nynějším případě je cílovým Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

stavem biokoridoru lesní porost, kde stačí šířka 15 m, což odpovídá i jeho vymezení v navazujících plochách K-04 a K-06. Napadené OOP však vymezuje biokoridor na celém sporném pozemku, který je široký cca 75 m, aniž by to odůvodňovalo. Takovýto zásah je nepřiměřený.

6. Navrhovatelka dále namítá nezákonnost postupu při vymezení biokoridoru na sporném pozemku. Územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“) má být vymezen dle plánu ÚSES. Při pořizování napadeného OOP však žádný plán ÚSES neexistoval. Takový postup je nezákonný.
7. Navrhovatelka taktéž rozporuje způsob, jakým odpůrce vypořádal její námítky proti návrhu napadeného OOP. První námitkou vyjádřila nesouhlas s vymezením biokoridoru a změnou funkčního využití sporného pozemku; současně navrhla alternativní trasu biokoridoru, která by méně zatížila sporný pozemek. Odpůrce jen lakonicky uvedl, že sporný pozemek je v I. třídě ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), avšak v I. a II. třídě ochrany ZPF je téměř celé území odpůrce. Jde o běžnou realitu obcí v údolí Labe. Sporný pozemek byl navíc společným povolením zahrnut do stavebního pozemku jako zeleň. Tím je jeho kapacita zkonsumována. Vypořádání námítky navíc neobsahuje žádné odůvodnění rozsahu biokoridoru na celém sporném pozemku. Navrhovatelka nezpochybňuje veřejný zájem na ÚSES, nicméně pro biokoridor je dostačující jeho užší vymezení.
8. Druhou námitkou navrhovatelka vyjádřila nesouhlas při druhém veřejném projednávání. Právě při něm byl biokoridor rozšířen na celý sporný pozemek. Toto řešení nemá oporu v územně analytických podkladech. Současně je biokoridor nepřiměřeně široký ve srovnání s navazujícími úseky. Odpůrce námitce nevyhověl, neboť se podle něj nejednalo o změněnou část návrhu napadeného OOP, což dle navrhovatelky není pravda. Zábor byl totiž navýšen o 0,51 ha v ploše K.05. Souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF bylo doručeno až 20. 2. 2023, tj. po zákonné lhůtě. Tento navýšený zábor ZPF byl převzat do konečné podoby napadeného OOP. S ohledem na věcné nevypořádání první námítky a chybějící souhlas orgánu ochrany ZPF s navýšením záboru tak mělo dojít k opakovanému veřejnému projednání.
9. Navrhovatelka dále namítá porušení zásady rovného zacházení tím, že připomínka Ing. H. K. vznesená předčasně v rámci společného jednání (podnět k umístění biokoridoru na sporném pozemku) byla projednána jako připomínka veřejnosti v rozporu s § 50 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“). Odpůrce ji proto neměl projednat a vypořádat. Výsledkem projednání však bylo „*vymezení biokoridoru v maximální míře na pozemcích vlastníků komerčních areálů*“.
10. Navrhovatelka zdůrazňuje, že sporný pozemek byl v předchozím územním plánu zařazen do ploch „*PS – průmyslová výroba a sklady*“, která byla společným povolením zahrnuta do stavebního pozemku skladiště navrhovatelky. Sporný pozemek získala navrhovatelka za účelem naplnění koeficientů zastavitelnosti a zeleně podle předchozího územního plánu a pro případné rozšíření skladiště navrhovatelky. Kvůli redukci zastavitelných ploch v napadeném OOP je vyloučeno rozšíření skladiště navrhovatelky západním směrem, kde vlastní pozemky, které jsou zčásti v průmyslové zóně Brandýs nad Labem – Stará Boleslav.

Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce navrhuje, aby byl návrh jako nedůvodný zamítnut. Sporný pozemek není zastavěn a netvoří funkční celek s areálem navrhovatelky, od něhož je oddělen komunikací. Sporný pozemek byl formálně zahrnut do stavebního pozemku společným povolením z roku 2016 výhradně za účelem splnění koeficientů zeleně a zastavěnosti. To nemění právní a ani faktickou povahu sporného pozemku. Napadené OOP nemusí přejímat účelové konstrukce z projektových dokumentací. Stávající stavební povolení nebrání změně funkčního využití ploch, nýbrž chrání existenci stavby. Pro biokoridor není stanovena pevná šířka, pouze metodická vodítka. Biokoridor v daném místě v rámci krajinné koncepce sleduje větší propustnost krajiny.
12. Odpůrce dále uvádí, že danou část napadeného OOP připravil autorizovaný specialista. V kapitole 5 výroku napadeného OOP je kromě popisu koncepce uspořádání krajiny a vymezení ÚSES obsaženo též hodnocení dosavadního stavu území a odůvodnění návrhu. Řešené území je ekologicky nestabilní s potřebou propojení nemnoha stávajících přírodních prvků funkčními biokoridory. Biokoridor LBK.2, dosud nefunkční, je veden podle stávající nebo navrhované skladové zástavby a silnic II/101. Propojuje poměrně vzdálená lokální biocentra. Pro funkčnost biokoridoru je vhodné jeho částečné rozšíření v relativně klidném místě mimo přímý kontakt se zástavbou, což splňuje sporný pozemek. Navíc podle společného povolení z roku 2016 měl sporný pozemek sloužit jako vnitroareálová zeleň. K tomu nedošlo, pouze došlo k vyšší zastavěnosti uvnitř areálu navrhovatelky. Je tedy namístě takto kompenzovat nedostatek sídelní zeleně. Tyto důvody sice nejsou v napadeném OOP uvedeny, nicméně míra odůvodňování by neměla být detailní. Základním znakem napadeného OOP oproti předchozímu územnímu plánu je redukce zastavitelných ploch z vůle zastupitelstva, dále ještě prohloubená na základě požadavků Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „KÚSK“) jakožto orgánu ochrany ZPF. Odpůrce nebyl povinen vymezit místní ÚSES výhradně na základě plánu ÚSES. Námitky navrhovatelky vypořádal dostatečně. Změna využití sporného pozemku nemá vliv na využití skladiště navrhovatelky. Navrhovatelka by si měla uvědomit, že využití jejího areálu naráží na stávající limity. Odůvodnění vypořádání námítky v napadeném OOP je dáno zmatečností námítky.
13. Podle odpůrce se druhá námitka navrhovatelky týkala části návrhu napadeného OOP, která nebyla upravena. Předmětem opakovaného veřejného projednání byly podle § 53 odst. 2 stavebního zákona úpravy provedené po prvním veřejném projednání. Žádné takové rozdíly se sporného pozemku netýkají. K tvrzení o opožděném předložení souhlasu orgánu ochrany ZPF (lhůta končila dne 15. 2. 2023, stanovisko doručeno až 20. 2. 2023) odpůrce uvádí, že již koncem roku 2021 vedl pořizovatel s KÚSK jednání o změně zčásti nesouhlasného koordinovaného stanoviska ze dne 1. 7. 2021. Výsledkem byla žádost pořizovatele o změnu stanoviska včetně grafických příloh ze dne 21. 10. 2021, na základě které dne 18. 11. 2021 KÚSK s řešením souhlasil. Změněné stanovisko bylo podle § 50 odst. 7 stavebního zákona podkladem pro stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování. Podle § 50 odst. 3 stavebního zákona je dána možnost uplatnění připomínek již ve fázi společného jednání. Připomínka Ing. H. K. se týkala nesouhlasu s posunutím biokoridoru jižním směrem na zemědělské pozemky parc. č. X01, parc. č. X02 a parc. č. X03. V tomto původním návrhu napadeného OOP byla jižním směrem rozšiřována zastavitelná plocha pro areál skladiště

navrhovatelky. Pořizovatel při vyhodnocení připomínek dospěl k závěru, že se jednalo o omyl. Biokoridor byl upraven tak, aby nezasahoval na pozemky drobných vlastníků.

14. Podle odpůrce regulace ob stojí v testu přiměřenosti (proporcionality). Cílem biokoridoru je ochrana přírody a zajištění propustnosti území. Neexistuje jiné stejně účinné řešení, které by bylo vůči navrhovateli méně zatěžující. Sporný pozemek není zastavěn ani využíván.

Replika navrhovatelky

15. Navrhovatelka uvádí, že sporný pozemek tvoří funkční celek se skladištěm navrhovatelky, neboť byl vymezen pro naplnění regulativů předchozího územního plánu, ale také územního plánu města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, na jehož území skladiště navrhovatelky zasahuje. Zrušení zastavitelnosti na území odpůrce tak má vliv i na posouzení rozšíření skladiště navrhovatelky západním směrem. Zákon nevyžaduje, aby byly zastavěné pozemky pod společným oplocením. Sporný pozemek má i funkci zeleně pro zadržování vody v krajině. Zemědělské využití tomu není překážkou. Vymezení biokoridoru je podle navrhovatelky nepřiměřené. Další funkce, které by měl plnit, jsou mimo zákonné vymezení funkcí biokoridoru. Odpůrce se tak snaží zvrátit výsledky pravomocných povolení. Vymezení biokoridoru nad rámec očekávaný na základě metodik je nepřipustným zásahem do vlastnického práva. Územní studie krajiny pro obce v obvodu obce s rozšířenou působností Brandýs nad Labem – Stará Boleslav z roku 2019 dokonce navrhuje vypuštění plánovaného biokoridoru, který byl předpokládán v šířce 15 m. Odůvodnění napadeného OOP též není dostatečné.

Ústní jednání

16. Při jednání dne 4. 3. 2026 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a shrnuli svou dosavadní argumentaci.
17. Při jednání účastníci zároveň učinili nesporným, že mezi veřejným projednáním a opakovaným veřejným projednáním návrhu napadeného OOP nedošlo v grafické části ke změně vymezení rozsahu biokoridoru na sporném pozemku.

Podstatný obsah spisového materiálu

18. Dne 22. 6. 2017 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o pořízení napadeného OOP, tj. nového územního plánu pro celé území městyse.
19. Dne 17. 12. 2018 zastupitelstvo odpůrce schválilo zadání napadeného OOP.
20. Dne 9. 6. 2021 proběhlo společné jednání o návrhu napadeného OOP.
21. Dne 2. 7. 2021 Ing. H. K., M. Š., J. P. a MUDr. M. Z. vznesli připomínku, ve které protestovali proti posunutí pásu přírodní zeleně v lokalitě K05 a K06 na jih mimo pozemek navrhovatelky na pozemky drobných vlastníků parc. č. X01, parc. č. X02 a parc. č. X03. Navrhli ponechání pásu zeleně na sporném pozemku. Při navrženém provedení by navíc vznikly dvě pravoúhlé zatáčky, které výrazně limitují funkci biokoridoru.
22. Odpůrce v pokynech po společném jednání uvedl, že na základě této připomínky se biokoridor „posouvá severně“.
23. Dne 8. 2. 2023 proběhlo veřejné projednání návrhu napadeného OOP, který již obsahoval vymezení biokoridoru na celé ploše sporného pozemku.

24. V námitkách ze dne 1. 2. 2023 navrhovatelka rozporovala umístění biokoridoru na sporném pozemku a změnu jeho funkčního využití. Zdůraznila, že je tím snižován koeficient zeleně pro účely skladiště navrhovatelky. Nebylo by možné je rozšířit. Požadovala posunutí biokoridoru jižním směrem. K tomu doložila situační výkres, na němž navrhla alternativní trasu biokoridoru tak, aby nezasahoval na sporný pozemek a v západní části byl umístěn dále od skladiště navrhovatelky.
25. V návrhu rozhodnutí o námitkách je uvedeno, že se námitce navrhovatelky nevyhovuje (shodné odůvodnění jako v konečném rozhodnutí o této námitce).
26. Dne 29. 5. 2024 proběhlo opakované veřejné projednání návrhu napadeného OOP.
27. V námitkách ze dne 31. 5. 2024 navrhovatelka opětovně vyjádřila nesouhlas s vymezením biokoridoru na celé ploše sporného pozemku. Opětovně navrhla alternativní jižní trasu po pozemcích drobných vlastníků. Znovu rozporovala snížení koeficientu zeleně ve vztahu ke skladišti navrhovatelky. Nově požadovala změnu regulativu koeficientu zeleně na průmyslové ploše snížením na 20 %, což by navázalo na územní plán Brandýsa nad Labem – Staré Boleslavi.
28. Dne 15. 11. 2024 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o námitkách proti návrhu napadeného OOP a spolu s tím o **vydání napadeného OOP**. Téhož dne bylo napadené OOP vyvěšeno na úřední desce odpůrce, přičemž účinnosti nabylo dne 3. 12. 2024.
29. V **odůvodnění napadeného OOP** odpůrce zamítl původní námitku navrhovatelky. Uvedl, že sporný pozemek je v I. třídě ochrany ZPF. V západní části na pozemcích parc. č. 678/1 a parc. č. 678/3 se biokoridor umísťuje pouze částečně v jižní části návrhu biokoridoru ÚSES. Část pozemků parc. č. 678/1 a parc. č. 678/3 je zařazena do plochy „*HK – smíšené výrobní – obchodu a služeb*“. Pozemek parc. č. 695/2 o výměře 78 m² se nachází v nezastavěném území na ploše orné půdy I. třídy ochrany ZPF. Požadavek s grafickým zákresem se vymezuje proti řešení, které bylo v návrhu ke společnému jednání.
30. Námitku navrhovatelky vznesenou při opakovaném veřejném projednání návrhu napadeného OOP odpůrce zamítl s odůvodněním, že nebyla uplatněna k měněným částem. V ostatním odkázal na vypořádání původní námitky navrhovatelky.
31. V části odůvodnění „*1.2 Uplatněné připomínky, vyhodnocení připomínek*“ odpůrce zrekapituloval připomínku Ing. H. K., M. Š., J. P. a MUDr. M. Z. ze dne 2. 7. 2021, kteří požadovali vymezení biokoridoru právě na sporném pozemku. Odpůrce uvedl, že návrh biokoridoru byl upraven tak, aby byl maximálně možným způsobem a v poměrně širí vymezen na pozemcích vlastněných majiteli komerčních areálů. Současně bude maximálně možným způsobem vycházet z dosud platného Územního plánu sídelního útvaru Zápy.
32. V obecné části odůvodnění je na str. 33 ve vztahu k čl. 21 Politiky územního rozvoje ČR mimo jiné uvedeno, že se napadené OOP orientuje na zamezení dalšího rozšiřování zástavby do krajiny. K tomu slouží i uplatnění zelených pásů, které nelze rozšířit s ohledem na ochranu vysoce kvalitního ZPF. Na str. 81 odpůrce vyjádřil politickou vůli již dále nerozšiřovat plochy pro komerci, výrobu a sklady s ohledem na ochranu ZPF. Cílem je zpomalit růst počtu obyvatel a v letech 2035 až 2040 dosáhnout počtu obyvatel zhruba 1 050 až 1 080, což odpůrce odůvodnil statistikou vývoje počtu obyvatel a obytné výstavby.

33. V **textové části napadeného OOP** je na str. 6 vysvětlen význam zemědělské krajiny Polabí. Na str. 7 se uvádí, že napadené OOP nepředstavuje zásadní koncepční změnu oproti předchozímu územnímu plánu. Na str. 8 je v souvislosti s rozvrhem sídel uvedeno, že dosavadní vedení odpůrce nepodlehlo tlakům na vysokou komerční zastavěnost. V části „5 Koncepce uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití, územního systému ekologické stability, prostupnosti krajiny, protierozních opatření, ochrany před povodněmi, rekreace, dobývání ložisek nerostných surovin a podobně“ odpůrce úvodem zdůraznil, že přírodní prvky jsou do značné míry izolované, a proto je nutné propojení biokoridory, jejichž systém je koordinován v nadmístním měřítku. K ÚSES odpůrce uvedl, že pozemky, u nichž to terén dovolí, jsou téměř bez výjimky využívány jako orná půda. Meze jsou omezeny na úzké pruhy travního porostu s řídkými keři. ÚSES je navržen, aby zprostředkoval působení systému ekologické stability, co nejdále do okolní krajiny. Nejdůležitější je založení biokoridorů. Problémem je jejich přerušování zastavěnou částí obce.
34. K lokálnímu biokoridoru č. 2 je uvedeno, že nyní je převážně nefunkční. Navržen je podél průmyslové zóny a obchodních center, podél polní cesty k dálnici a částečně lesním porostem k nadregionálnímu biokoridoru Labe. Celková výměra činí 7,96 ha.

Posouzení návrhu

35. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 3. 12. 2024 a návrh byl podán dne 2. 12. 2025) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 4 s. ř. s.). Soud shledal návrh důvodným a napadené OOP částečně zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 101b odst. 5 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro podstatné porušení ustanovení o pořizování napadeného OOP, které mohlo mít vliv na jeho zákonnost podle § 101b odst. 5 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
36. Soudní přezkum opatření obecné povahy lze popsat pětibodovým algoritmem, který byl vymezen judikaturou [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS]: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho přiměřenosti (proporcionality). Algoritmus přezkumu napadeného OOP je pro soud dobrovolný (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS), zdejší soud podle něho ve své rozhodovací praxi postupuje z důvodu lepší přehlednosti odůvodnění rozsudku.
37. V projednávaném případě navrhovatelka vznesla dva návrhové body, první bod se týká procesních pochybení při vydání napadeného OOP a jeho odůvodnění (3. a 4. krok algoritmu) a ve druhém bodu rozporuje přiměřenost a rozumnost zásahu do svých práv (5. krok algoritmu).

K přezkoumatelnosti vypořádání námitek navrhovatelky v napadeném OOP

38. S ohledem na obsah návrhových bodů se soud nejprve zabýval otázkou, zda odpůrce v napadeném OOP řádně vypořádal navrhovatelčiny námítky. Ohledně standardu odůvodňování rozhodnutí o námitkách v procesu přijímání územního plánu Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, vysvětlil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového, jež může mít poměrně obecný charakter, a odůvodnění rozhodnutí o námitkách, na které lze vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci. Dodal, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu v jeho obecnosti), konkrétní provedení a vypořádání námitek vůči němu je správním soudem plně přezkoumatelné. To odpovídá závěru NSS v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, podle kterého „[n]a odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“ Požadavky na detailnost vypořádání přitom musí odpovídat relevantnosti či rozsahu námítky (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). Podstatné je, aby bylo zjevné, proč odpůrce přikročil k dané úpravě v území a zamítl námítky navrhovatelky.
39. V projednávaném případě je zjevné, že navrhovatelčina námitka byla dostatečně srozumitelná. Navrhovatelka požadovala, aby byl sporný pozemek zatížen biokoridorem co nejméně. Předložila též vlastní náčrt alternativní trasy biokoridoru, kterou považovala za vhodnější (a to jak co do jejího umístění, tak co do jejího rozsahu – šířky, přičemž navrhovala její zúžení). Neobstojí tak obrana odpůrce, že námitka měla formální vady a nebyla srozumitelná. Odpůrce námitku v napadeném OOP vypořádal toliko úsečným popisem regulativů, které se vztahují ke spornému pozemku, aniž by alespoň stručně a jasně odůvodnil, proč je v tomto místě biokoridor vymezen výrazně širší nežli ve zbytku své trasy. Těmto požadavkům relativně odpovídající odůvodnění odpůrce předestřel až dodatečně v řízení před soudem, k němuž však nelze přihlédnout (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2021, č. j. 8 Ads 231/2019-28). Smyslem vyjádření má být reakce na návrh na zrušení napadeného OOP, nikoliv „dotváření“ jeho chybějících leč nezbytných formálních náležitostí. Pakliže navrhovatelka vznesla konkrétní námitku týkající se konkrétního sporného pozemku (a podle soudu se s ohledem na podobu náčrtu námitka týkala rovněž rozsahu – šířky trasy biokoridoru), byl odpůrce povinen se jí řádně věnovat již v procesu pořizování napadeného OOP.
40. Soudu je známo, že judikatura připouští odůvodnění územního plánu i obsahem správního spisu (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45). Vedle toho úsečné a zkratkovité odůvodnění rozhodnutí o námitce by mohlo obstát, pokud by kdekoliv jinde v napadeném OOP byly uvedeny dostatečné důvody pro zvolené řešení. Tak tomu ale není.

41. V ostatních částech napadeného OOP lze nalézt alespoň obecné vysvětlení, proč je kladen důraz na vybudování sítě biokoridorů a biocenter pro zvýšení propustnosti krajiny pro živočichy. Toto odůvodnění se nicméně netýká konkrétní situace sporného pozemku a neobsahuje ani žádný obecný výklad o nutnosti zřizování rozšířených pásem uprostřed jinak úzkých biokoridorů. I kdyby ale takovýto výklad v napadeném OOP obsažen byl, stejně by odpůrce musel s ohledem na obsah uplatněné námitky odůvodnit, proč takového rozšíření umístil právě na sporný pozemek a zároveň proč tak učinil ve stanoveném rozsahu. Rozhodnutí o námitce v poslední větě „mezi řádky“ odkazuje na připomínku Ing. H. K. a spol., čímž je přezkoumatelně odůvodněno alespoň umístění biokoridoru na sporném pozemku, a nikoliv jižněji na pozemcích drobných zemědělců, jak požadovala navrhovatelka. Zde odpůrce zjevně upřednostnil zatížení vlastníka velkého obchodního skladu před drobnými zemědělci. Z připomínky lze rovněž přezkoumatelně seznat, že odpůrce převzal myšlenku, že není vhodné, aby na trase biokoridoru bylo více pravouhlých zatáček, než je nezbytné. Tím je vyjasněno, proč byl biokoridor umístěn na sporném pozemku. Ani tak ale nelze nikde v napadeném OOP ani v přípravných materiálech seznat vysvětlení šířky biokoridoru přes celý sporný pozemek.
42. Navrhovatelka správně poukázala na to, že zmínka o zařazení sporného pozemku v I. třídě ochrany ZPF není dostatečně konkrétní. Je totiž všeobecně známo, že se v okolí Labe nachází rozsáhlé plochy kvalitní zemědělské půdy. Sporný pozemek tím není nijak odlišný od ostatních ve svém okolí.
43. Navrhovatelka v námitce v návaznosti na vymezení biokoridoru rozporovala rovněž změnu funkčního využití pozemku (původně „PS – průmyslová výroba a sklady“, nyní „NU – přírodní všeobecné“ a plocha změny v krajině K.05). K tomuto se odpůrce v napadeném OOP taktéž nijak nevyjádřil. Také proto je tato změna nepřezkoumatelná.
44. Odlišná je situace v případě vypořádání navrhovatelčiny opakované námitky při opakovaném veřejném projednání návrhu napadeného OOP. Navrhovatelka zopakovala prakticky totožné námitky, nicméně nově požadovala změnu koeficientu zeleně pro průmyslovou plochu na 20 %.
45. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.
46. Podle ustálené judikatury NSS platí, že za situace, kdy účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by v průběhu přípravy neaktivní účastníci měli výhodnější postavení

a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*) [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS]. Jestliže v případě dílčí regulace nedojde v návrhu pro opakované veřejné projednání k žádným změnám, není tato dílčí regulace vůbec předmětem opakovaného veřejného projednání (srov. poslední větu § 53 odst. 2 stavebního zákona).

47. Jelikož tak nedošlo ke změně záboru ZPF na sporném pozemku, nejsou relevantní námitky, že odpůrce vycházel z opožděně předloženého stanoviska orgánu ochrany ZPF ke změně záboru provedené před opakovaným veřejným projednáním návrhu napadeného OOP a že odpůrce nereagoval na požadavek navrhovatelky na změnu koeficientu zeleně pro průmyslovou plochu na 20 %.

K dodržení zásady rovnosti při vypořádání připomínek

48. Navrhovatelka dále rozporovala, že odpůrce při pořizování napadeného OOP vycházel z připomínek drobných zemědělců Ing. H. K. a spol., které byly vzneseny v rámci společného jednání coby podnět k přesunutí biokoridoru právě na sporný pozemek.
49. Podle § 50 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, újezdnímu úřadu sousedícího vojenského újezdu a sousedním obcím; krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení podle odstavců 5 až 7 spolu s vyhodnocením jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží.
50. Podle § 50 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.
51. Z § 50 odst. 3 stavebního zákona tedy jednoznačně vyplývá, že při společném jednání o návrhu územního plánu může písemné připomínky uplatnit každý. Tedy ji mohli uplatnit i drobní zemědělci dotčení zamýšlenou trasou biokoridoru. Ze správního spisu vyplývá, že společné jednání proběhlo veřejně a kromě dotčených orgánů o něm byla s předstihem informována též veřejnost. Odpůrce tedy nijak nepochybil, když projednal a vypořádal připomínku drobných zemědělců.
52. Tento návrhový bod je nedůvodný.

K podkladům pro vymezení místního ÚSES

53. Navrhovatelkou rozporovaný proces tvorby ÚSES vychází z následující právní úpravy:
54. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů vymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými,

ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví ministerstvo životního prostředí České republiky obecně závazným právním předpisem.

55. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“) vymezení místního, regionálního i nadregionálního systému ekologické stability stanoví orgány ochrany přírody v plánu systému ekologické stability.
56. Podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. plán systému ekologické stability a projekt systému ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí.
57. Podle § 5 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. před schválením předkládá příslušný orgán ochrany přírody návrh plánu systému ekologické stability nebo zpracovaný projekt systému ekologické stability k posouzení a projednání dotčeným orgánům státní správy a účastníkům řízení.
58. K procesu vytváření ÚSES NSS uvedl, že „[v]ymezení a vytváření systému ekologické stability probíhá v několika fázích. Nejprve dochází k vymezení systému ekologické stability v plánu systému ekologické stability (§ 2 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb.), který je schvalován v územně plánovací dokumentaci (zde v zásadách územního rozvoje). Poté jsou přijímány projekty k vytváření systému ekologické stability, pro něž je podkladem schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.).“ (právní věta k rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2013, čj. 7 Aos 3/2013-30, č. 2986/2014 Sb. NSS).
59. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí, že plán ÚSES nebyl pro účely vydání napadeného OOP pořizován samostatně, nýbrž v jeho rámci. Nicméně s ohledem na přílohu č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů není plán ÚSES součástí územního plánu. Jedná se (a má se jednat) o dva různé a zcela samostatné dokumenty. Územní plán představuje opatření obecné povahy, kterým jsou závazně regulovány vztahy v území a vymezeny prvky ÚSES (a totéž platí pro nadřazenou územně plánovací dokumentaci). Naopak plán ÚSES představuje podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace, ve kterém se orgány ochrany přírody odborně zabývají možnými řešeními územní ekologické stability. Navrhovatelka správně poukázala na rozsudek ze dne 31. 7. 2025, č. j. 5 As 325/2024-53, ve kterém NSS vysvětlil podstatu plánu ÚSES, jehož neexistenci nelze zhojit tím, že byl ÚSES plánován v rámci pořizování územního plánu dostatečně kvalifikovanou osobou. Na tamní výklad kasačního soudu zdejší soud pro stručnost odkazuje.
60. S ohledem na § 2 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. proto měl být místní plán ÚSES zpracován samostatně a teprve na jeho základě měl být v napadeném OOP vymezen sporný lokální biokoridor LBK.2. Tím, že plán ÚSES na místní úrovni pro území odpůrce zpracován nebyl, došlo k procesní vadě, která může mít za následek nezákonnost vymezení

biokoridoru na sporném pozemku, neboť pro ně chyběl požadovaný odborný podklad. Návrhový bod je důvodný.

K námitce nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelky

61. Závěrem soud pro úplnost uvádí, že se touto námitkou nemohl věcně zabývat, neboť odůvodnění zvoleného řešení biokoridoru shledal nepřezkoumatelným. Bude na proto odpůrci, aby se touto námitkou věcně zabýval v dalším (předpokládaném) procesu pořizování územně plánovací dokumentace, jehož předmětem bude zacelení nyní vzniklé „trhliny“ v lokálním biokoridoru LBK.2.

Závěr a náklady řízení

62. Soud shledal návrh na zrušení části napadeného OPP důvodným, a proto podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. spornou část napadeného OOP zrušil.
63. Soud neprováděl dokazování listinami obsaženými v předloženém spisovém materiálu, neboť jeho obsahem se dokazování neprovádí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Ostatní důkazy navržené navrhovatelkou soud pro nadbytečnost neprovedl, neboť by nemohly na výše uvedených závěrech nic změnit.
64. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce úspěšný nebyl, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Navrhovatelka měla naproti tomu ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Po část řízení byla zastoupena advokátem, který není plátcem DPH. Za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepsí repliky a účast při ústním jednání) jí náleží odměna 3 x 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a paušální náhrada 3 x 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. celkem 15 210 Kč bez DPH. Zaplacený soudní poplatek činí 5 000 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 20 210 Kč.

Poučení:

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

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

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 4. března 2026

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.