



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Petra Mikeše v právní věci navrhovatelů: **a) D. H., b) J. H.**, oba zast. Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem se sídlem Teplého 2768, Pardubice, proti odpůrci: **obec Předměřice nad Labem**, se sídlem Obránců míru 18, Předměřice nad Labem, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Předměřice nad Labem, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2024 usnesením č. IV (Z 15), o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 1. 2025, č. j. 30 A 80/2024-72,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 1. 2025, č. j. 30 A 80/2024-72, **se ruší** ve výroku II. a ve výroku I. v rozsahu, v němž soud zamítl
- návrh navrhovatele a) na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Předměřice nad Labem, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2024 usnesením č. IV (Z 15), a to části grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XA, XB a XC, konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy PV – veřejné prostranství a
 - návrh navrhovatele b) na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Předměřice nad Labem, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2024 usnesením č. IV (Z 15), a to
 - o části textové vztahující se k pozemkům p. č. XD, XE, XF, konkrétně v rozsahu části F.3. PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ Podmínky prostorového uspořádání Plochy pro veřejnou rekreaci v ucelených areálech (RH), kterou se stanoví, že „*veškeré stavby smí být umístěny minimálně 20 metrů od hrany regionálního biocentra RBC 982 Správnice*“, a

- části grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XG, XH, XD, XI, XJ, konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy NP – plochy přírodní a do vymezeného prvku ÚSES (RK 1266 / RK 01)
- II. Opatření obecné povahy - Změna č. 1 Územního plánu Předměřice nad Labem, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2024 usnesením č. IV (Z 15), **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku v části
- grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XA, XB a XC, konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy PV – veřejné prostranství,
 - textové vztahující se k pozemkům p. č. XD, XE, XF, konkrétně v rozsahu části F.3. **PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ** Podmínky prostorového uspořádání Plochy pro veřejnou rekreaci v ucelených areálech (RH), kterou se stanoví, že „*veškeré stavby smí být umístěny minimálně 20 metrů od hrany regionálního biocentra RBC 982 Správkyně*“, a
 - grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XG, XH, XD, XI, XJ, konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy NP – plochy přírodní a do vymezeného prvku ÚSES (RK 1266 / RK 01).
- III. Ve zbytku **se** kasační stížnost **z a m í t á**.
- IV. Navrhovatel a) ani odpůrce **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu a kasační stížnosti navrhovatele a).
- V. Navrhovateli b) **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o návrhu a kasační stížnosti navrhovatele a).
- VI. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli b) náhradu nákladů řízení o návrhu a kasační stížnosti navrhovatele b) ve výši 9 351,92 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Robina Mlynáře, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VII. Navrhovateli a) **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o návrhu a kasační stížnosti navrhovatele b).

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel a) se u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal zrušení části opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 24. 6. 2024 – Změny č. 1 Územního plánu Předměřice nad Labem účinné od 10. 7. 2024, a to v rozsahu:

1) části grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XK, XL, XM, XN a XO v k. ú. P (*všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území, pozn.*

pokračování

NSS), konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy VPS VD03 – překryvný koridor železnice (DZ2): optimalizace a zdvoukolejnění tratě č. 031 v úseku Hradec Králové – Jaroměř, značený CNZ

2) části grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XA, XB a XC, konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy PV – veřejné prostranství

3) části textové vztahující se k pozemkům p. č. XD, XE, XF, konkrétně v rozsahu části F.3. **PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ**, Podmínky prostorového uspořádání Plochy pro veřejnou rekreaci v ucelených areálech (RH), kterou se stanoví, že „*veškeré stavby smí být umístěny minimálně 20 metrů od hrany regionálního biocentra RBC 982 Správcice*“

4) části grafické a textové vztahující se k pozemkům p. č. XG, XH, XD, XI, XJ, konkrétně v rozsahu zařazení těchto pozemků do plochy NP – plochy přírodní a do vymezeného prvku ÚSES (RK 1266 / RK 01)

5) části textové vztahující se k pozemku p. č. XP, konkrétně v rozsahu části F.3. **PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ**, Nepřípustné využití Plochy vodní a vodohospodářské (W), v bodě: „*stavby a zařízení pro rodinnou rekreaci s možností experimentální výstavby nad vodní plochou včetně kotvišť a hausbátů*“.

[2] Krajský soud návrh zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. K prvnímu návrhovému bodu uvedl, že vymezení koridoru pro umístění veřejné infrastruktury označeného jako „CNZ PŘEKRYVNÝ KORIDOR pro optimalizaci a zdvoukolejnění tratě č. 031 (DZ2)“, jakožto plochy s rozdílným způsobem využití určené pro optimalizaci a zdvoukolejnění dané železniční trasy, i vymezení veřejně prospěšné stavby VD03 (optimalizace a zdvoukolejnění tratě č. 031 v úseku Hradec Králové – Jaroměř) je plně v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací (Politika územního rozvoje ČR a Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje ve znění aktualizací; dále jen „ZÚR KHK“). Vlastnické právo k dotčeným pozemkům navrhovatele nebo k jejich částem by bylo v zásadě možné omezit nebo odejmout již na základě vymezení této veřejně prospěšné stavby v ZÚR KHK, bez ohledu na konkrétní podobu územního plánu Předměřic nad Labem. Námitky založené na obavě ze ztráty přístupu k pozemkům navrhovatele se netýkají podstaty důvodnosti převzetí a vymezení dané veřejně prospěšné stavby ve změně č. 1 územního plánu. Směřují k otázkám, které nemohou být řešeny v rámci tvorby územního plánu. Pokud na tyto námitky odpůrce nereagoval, nepochybil, neboť se mýjely s předmětem územního plánování. Změna č. 1 veřejně prospěšnou stavbu neumístila. Její konkrétní podoba bude vymezena až v navazujících správních řízeních. V tuto chvíli tak nejenže není nijak omezeno užívání stávající přístupové cesty po pozemku p. č. XL (východně od železniční tratě), ale není také vůbec zřejmé, zda výsledná podoba veřejně prospěšné stavby pozemky navrhovatele zasáhne a v jaké podobě či rozsahu.

[3] K druhému návrhovému bodu krajský soud uvedl, že odpůrce vypořádal navrhovatelovu námitku přezkoumatelně. Není vyloučeno, aby se v územním plánování při vymezení veřejných prostranství pro pozemní komunikaci v rámci plochy určené pro zástavbu rodinnými domy přihlédlo k § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). V daném případě pro

tento postup byly dány zákonné důvody. Původní přístupová cesta k dané lokalitě rodinných domů vymezená územním plánem na pozemku p. č. XQ nesplňovala zejména svojí šíří požadavky vymezené v § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Ve shodě s odpůrcem tak krajský soud považoval za logické a proporcionální k dosažení zamýšleného cíle (zajištění řádné přístupové cesty k uvažované lokalitě rodinných domů z ulice Průmyslová v napojení na ulici Labskou) vymezit tuto přístupovou cestu (zejména) přes pozemek navrhovatele p. č. XB, který je již svým tvarem a polohou pro takový záměr na první pohled vhodný. Navíc umístění přístupové cesty k dané lokalitě vymezené původně na pozemku p. č. XQ již v současnosti není fakticky možné, a proto bylo nutné přistoupit ke změně, a to pro podstatnou změnu v území, ke které byl odpůrce povinen přihlédnout. Na uvedeném pozemku totiž v mezidobí vznikla rozestavěná stavba bez č. p., která je součástí pozemku p. č. st. XR a která není „černou stavbou“, jak se domnívá navrhovatel.

[4] Krajský soud ke třetímu návrhovému bodu předeslal, že námitku proti regulativu zákazu staveb minimálně 20 metrů od hrany regionálního biocentra RBC 982 Správcice (který navrhovatel považoval za „faktickou stavební uzávěru“) doplněného změnou č. 1 mezi podmínky prostorového uspořádání funkční plochy RH – plochy pro veřejnou rekreaci v ucelených areálech uplatnil navrhovatel v řízení o přijetí změny č. 1 v obecné rovině. Její obecné vypořádání proto nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce věnoval velkou pozornost vymezení prvků ÚSES a jejich obsahu, přičemž byl do značné míry limitován stanovisky dotčených orgánů, která navrhovatel nezpochybnil. Za významné považoval krajský soud zejména stanovisko Magistrátu města Hradec Králové coby dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny ze dne 1. 11. 2019 (dále jen „stanovisko magistrátu“). Odpůrce také příhodně poukázal na Metodiku vymezení územních systémů ekologické stability schválenou Ministerstvem životního prostředí v roce 2017 (dále jen „metodika MŽP“). Daný regulativ není podle krajského soudu nezákonný ani příliš podrobný (patřící do regulačního plánu). Je i přiměřený sledovanému cíli. V tomto ohledu pak měl krajský soud za nerelevantní, že je v dané ploše rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie.

[5] Pokud se týče čtvrtého návrhového bodu, krajský soud uvedl, že prvek ÚSES - regionální koridor RK 1266/RK 01 byl v napadeném opatření obecné povahy vymezen v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, konkrétně se ZÚR KHK. Z nich rovněž plynou úkoly pro územní plánování – v územně plánovacích dokumentacích dotčených obcí stabilizovat, zpřesňovat a územně koordinovat vymezený systém ÚSES. V souladu s tím pak byl v rámci změny č. 1 dotčený biokoridor zpřesněn dle Plánu systému ekologické stability pro ORP Hradec Králové (dále jen „plán ÚSES HK“), který byl pro odpůrce závazný. Striktní požadavek na dodržení plánu ÚSES HK (tedy včetně podoby regionálního biokoridoru RK 1266/RK 01) pak vznesl i dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny. Nadto výrazně většinová výměra navrhovatelem zmíněných pozemků (východní část) není biokoridorem nikterak dotčena. Pro vymezení biokoridoru za účelem naplnění jeho funkcí nemůže být překážkou, že na jeho ploše v sezóně parkují svoje vozy návštěvníci sportovního areálu, stejně jako to, že se v blízkosti biokoridoru nacházejí určité stavby vzniklé v minulosti, při jejichž povolování se počítalo s parkováním na pozemcích, které se nyní staly součástí biokoridoru. Už vůbec pak není rozhodující, že tyto pozemky jsou oploceny. To prostupování řady živočichů krajinou vůbec nebrání. Podstatná část pozemků navrhovatele dotčených biokoridorem RK 1266/RK 01 má povahu louky hraničící s břehem řeky Labe, kde se nachází vzrostlá zeleň. Tvzení navrhovatele o údajné

pokračování

nefunkčnosti vymezeného biokoridoru tak nejsou podložena žádnými relevantními fakty. Totéž lze konstatovat i stran vymezení funkční plochy NP – plochy přírodní.

[6] Krajský soud pak měl za dostatečně odůvodněné a současně logické a přiměřené sledovanému cíli doplnění nepřípustného využití ve funkční ploše W – plochy vodní a vodohospodářské o „stavby a zařízení pro rodinnou rekreaci s možností experimentální výstavby nad vodní plochou včetně kotvišť a hausbótů“.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel a) [stěžovatel a)] kasační stížnost. V ní mimo jiné uvedl, že se novým vlastníkem pozemků uvedených shora v bodech 1.3), 1.4) a 1.5) stal jeho syn [navrhovatel b)]. Katastrální úřad provedl vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí dne 21. 1. 2025 s právními účinky k 30. 12. 2024. Stěžovatel a) pak v podání ze dne 27. 6. 2025 navrhl, aby do řízení o kasační stížnosti vstoupil navrhovatel b), a to v rozsahu předmětu řízení týkajícího se těchto pozemků. Navrhovatel b) se svým vstupem do řízení o kasační stížnosti v rámci téhož podání vyslovil souhlas.

[8] NSS proto usnesením ze dne 20. 10. 2025, č. j. 8 As 22/2025-59, připustil, aby v rozsahu předmětu řízení, který se týká pozemků p. č. XF, XE, XD, XH, XG, XI, XJ, XD a XP, vstoupil do řízení navrhovatel b) [dále „stěžovatel b)“]. Ve vztahu k předmětu řízení týkajícího se pozemků uvedených shora pod bodem 1.1) a 1.2) se tím postavení stěžovatele a) nijak nezměnilo. Z důvodu procesního nástupnictví pak NSS vychází z toho, že námítky, které fakticky uplatnil stěžovatel a) [ať již v soudním řízení či v procesu pořizování opatření obecné povahy], ale týkají se pozemků, ve vztahu k nimž vstoupil do řízení stěžovatel b), se pokládají za námítky stěžovatele b).

Kasační stížnost stěžovatele a)

[9] Stěžovatel a) považuje za nedostatečné, jak odpůrce vypořádal jeho námitku 1.G.1. Krajský soud nesprávně považoval vypořádání za dostatečné a omlouvá odpůrce tím, že omezit nebo odejmout vlastnické právo bylo možné již na základě ZÚR KHK. Takové hodnocení je nezákonné, neboť by znamenalo, že plochy s možností vyvlastnění již není nutné specifikovat a přebírat do územního plánu z nadřazené územně plánovací dokumentace. Vymezení koridoru v zásadách územního rozvoje je extrémně nepřesné (vlivem jejich měřítka), vyvolává proto nejistotu stěžovatele a) a dalších vlastníků ohledně toho, zda a v jakém rozsahu jejich pozemky spadají pod plochy veřejně prospěšných staveb s možností vyvlastnění. Nejsou tím splněny požadavky, aby zásah do vlastnického práva byl co nejšetrnější a jen v nezbytné míře. Vyvlastnění se sice provádí až v rámci samostatného řízení, to ale neznamená, že samotné vymezení ploch VPS nijak nezasahuje do práv stěžovatele a). Výklad krajského soudu by legalizoval vymezení ploch VPS bez možnosti abstraktní obrany a byl by benevolentní k rozsahu vypořádání na to navazující námitky, protože krajský soud nepovažuje vymezení plochy VPS za zásah. Stěžovatel považuje argumentaci krajského soudu za nepřezkoumatelnou, neboť není zřejmé, zda je podle něj daný návrhový bod nedůvodný, protože plocha VPS byla vymezena již v ZÚR KHK (a vyvlastnění je možné i bez specifikace v územním plánu), nebo zda až upřesnění průběhu plochy VPS v územním plánu specifikuje rozsah zásahu. Výklad krajského soudu je též v rozporu s § 36 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon). Stěžovatel a) v návrhu nezpochybňoval, že ve funkční ploše ZS lze vybudovat i cesty a stavby dopravní infrastruktury. Krajským soudem navrhovaný přístup k pozemkům stěžovatele a) by ale byl veden po pozemcích jiných vlastníků.

[10] Stěžovatel a) dále namítá, že se krajský soud s druhým návrhovým bodem vypořádal nepřezkoumatelně. Skutkový stav, z něž vycházeli odpůrce i krajský soud, nemají oporu ve spisu a jsou v rozporu s objektivním stavem. Krajský soud „kryje“ povrchní a bezobsažné vypořádání námítky 2.F.3. Odpůrce neuvedl jediný důvod, proč bylo nutné plochu PV - veřejné prostranství přesunout na pozemky stěžovatele a). Pokud odpůrce tvrdí, že tak činí s cílem zpřístupnění pozemků, které se nacházejí jižněji od pozemku p. č. XB, je to absurdní, neboť tyto pozemky vlastní stěžovatel a). Tím odpůrce stěžovateli a) vnutil něco, s čím zjevně nesouhlasil. Průchod a průjezd přes pozemky byl možný i bez provedení změny. Změna nemá materiální podklad a neplní ani sledovaný cíl (umožnění průchodu z veřejné komunikace na stavební pozemky, neboť veřejné prostranství se z oploceného a uzavřeného území přesouvá na jiné oplocené a uzavřené území). Krajský soud zde také nahrazoval chybějící odůvodnění vypořádání námítky, neboť za něj hodnotil vhodnost a efektivnost jeho kroků, aniž by měl jakoukoli představu o stavebních záměrech stěžovatele a) na dotčených pozemcích.

Kasační stížnost stěžovatele b)

[11] Při vypořádání třetího návrhového bodu krajský soud podle stěžovatele b) pokrytecky požadoval, aby podrobněji rozvedl, jak vymezení ochranného pásma (které znemožňuje jakoukoli výstavbu v pásu 20 metrů od hrany regionálního biocentra RBC 982 Správcice) zasahuje do využití jeho pozemků. Odpůrce měl odůvodnit regulativ plochy RH – plochy pro veřejnou rekreaci v ucelených areálech a především zcela nestandardní prvek v podobě ochranného pásma. Z opatření obecné povahy nelze zjistit, proč má mít ochranné pásmo zrovna šířku 20 metrů. Ze zákazu výstavby nejsou výjimky (na rozdíl od stavební uzavěry). Soud se s tímto návrhovým bodem vypořádal nepřezkoumatelně. Ze stanoviska magistrátu požadavek na vymezení ochranného pásma nevyplývá. Ochranné pásmo je neproporcionální a neodůvodněnou omezující podmínkou. Navíc jde o regulativ patřící svou podrobností do regulačního plánu.

[12] Odůvodnění zamítnutí čtvrtého návrhového bodu trpí podle stěžovatele b) nesprávným právním hodnocením i nesprávným zjištěním skutkového stavu. Krajský soud odkázal na ZÚR KHK, podle kterých má územní plán stabilizovat, zpřesňovat a územně koordinovat vymezený systém ÚSES. Není zřejmé, jak z tohoto pokynu vyplývá výsledek v podobě posunutí prvků ÚSES do oploceného a komerčně využívaného území z jiného neoploceného a sporadicky využívaného pozemku. Krajský soud nevysvětlil, proč byl pro odpůrce závazný plán ÚSES HK. Závaznost plánu systému ekologické stability je právní otázkou. Krajský soud měl vysvětlit, z čeho jeho závaznost pro pořizovatele vyplývá. Požadavek uvedený ve stanovisku magistrátu je obecný a pro odpůrce nebyl závazný v tom smyslu, aby posunul prvek ÚSES a rozšířil plochy NP na pozemky stěžovatele b). Argumentací v bodu 107 napadeného rozsudku (podle které není rozhodující oplocení ani skutečné využití pozemků, neboť to vůbec nebrání prostupování řady živočichů krajinou) krajský soud fakticky uznává, že přijaté řešení může být a bude po část roku nefunkční. I přesto krajský soud neměl danou regulaci za nezákonnou. Krajský soud se zjevně neseznámil s přílohami návrhu, ze kterých plyne, že přemístění prvku ÚSES vytváří nefunkční řešení.

pokračování

Původně tento prvek probíhal po pozemcích hraničících s břehem řeky Labe v celém rozsahu. Změnou územního plánu byl bezdůvodně a v rozporu s faktickým stavem přesunut na pozemky stěžovatele b). Není zřejmé, proč odpůrce nezachoval původní funkční vymezení prvku ÚSES.

Vyjádření odpůrce

[13] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že koridor CNZ (plocha s rozdílným způsobem využití určená pro optimalizaci a zdvoukolejnění železniční trasy) i veřejně prospěšná stavba VD003 (odpovídající svým rozsahem koridoru CNZ), pro kterou lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům, změna územního plánu převzala z nadřazené územně plánovací dokumentace a zpřesnila je. Stěžovatel a) se nevymezoval vůči samotné veřejně prospěšné stavbě, ale nesouhlasil s tím, že jeho pozemky byly určeny k omezení nebo odejmutí vlastnického práva. Taková argumentace si však do jisté míry protiřečí. Argumentace v návrhu se pak týkala pouze okolností přístupu na jeho pozemky. Tu krajský soud přezkoumatelně vypořádal v bodech 64 až 74 napadeného rozsudku. Odpůrce se ztotožňuje s tím, že vlastnické právo k pozemkům stěžovatele a) bylo možné omezit nebo odejmout již na základě ZÚR KHK. Účel vyvlastnění podle § 170 stavebního zákona je dán vymezením v územně plánovací dokumentaci. Stěžovatel a) mohl proti vymezení veřejně prospěšné stavby nadmístního významu na svých pozemcích brojit námitkami nebo připomínkami proti návrhu ZÚR KHK. Široké vymezování koridorů v zásadách územního rozvoje je záměrné a v souladu se stavebním zákonem.

[14] Odpůrci není zcela jasné, co je věcnou podstatou druhé kasační námítky (týkající se ploch veřejného prostranství). Pozemky p. č. XA, XT, XU a XV jsou vymezeny ve stabilizované ploše bydlení – v rodinných domech, městské a příměstské (BI) a umožňují výstavbu několika rodinných domů. Protože nejsou napojeny na existující veřejně přístupnou pozemní komunikaci, vymezil územní plán (v původním znění) plochu veřejného prostranství pro zpřístupnění těchto pozemků (dopravní propojení ulice Průmyslová s ulicí Labská). Změna č. 1 pak tuto plochu přiměřeně rozšiřuje a koriguje její trasu, a to v souladu s majetkoprávními vztahy a reálným stavem v území tak, aby byl možný průchod zamýšlené cesty mezi existující zástavbou. V původní trase totiž aktuálně stojí povolená stavba, která je i evidována v katastru nemovitostí. Stěžovatel a), který původně tvrdil, že jde o „černou“ stavbu, což bylo vyvráceno, se již k existenci této stavby nevyjadřuje a účelově ji přehlíží. Krajský soud dospěl k závěru, že pozemek p. č. XB je vhodným místem pro přístupovou komunikaci a vymezení plochy VP je přiměřené sledovanému cíli vytvářet předpoklady pro dopravní napojení budoucích stavebních pozemků. I sám stěžovatel a) v kasační stížnosti uvádí, že tento pozemek využívá k přístupu na své pozemky. Tento pozemek ani umístění rodinného domu neumožňuje. Je to stěžovatel a), kdo přehlíží objektivní stav v území znemožňující původní trasu plochy VS, spočívající v existenci povolené stavby nacházející se v původní trase dopravního napojení lokality a v omezené možnosti jiného využití pozemku p. č. XB a absenci jiného vhodného dopravního napojení pozemků určených k výstavbě rodinných domů.

[15] Podle odpůrce se krajský soud dostatečně věnoval i třetímu návrhovému bodu. Právní předchůdce stěžovatele b) neuváděl konkrétní důvody svého nesouhlasu či možného zásahu do vlastnického práva vymezením ochranného pásma při hranici s regionálním biokoridorem RBC 982 Správkice. Nerozvedl, proč považuje za potřebné a nezbytné

umísťovat stavby na samotnou hranici regionálního biocentra, resp. do vzdálenosti 20 metrů od jeho hranice. Ochranné pásmo nesnižuje celkovou využitelnost plochy, pouze omezuje využití v těsné blízkosti regionálního biocentra. Vytváří přechodový pás mezi zástavbou v zastavitelné ploše a chráněnou přírodou v biocentru.

[16] Účelem ochranného pásma nebylo zvětšování plochy regionálního biocentra (na úkor zastavitelné plochy), ale snaha vyhovět požadavku stanoviska magistrátu. Ten výslovně požadoval omezení výstavby v plochách Z9a a Z9b právě proto, že jde o plochy přímo navazující na regionální biocentrum RBC 982 Správcice. Je logické, že požadavek směřoval k omezení využití ploch v blízkosti tohoto biocentra. Přirovnání ke stavební uzávěře je zcela nepřiléhavé. Stanovení ochranného pásma nebo omezení možnosti výstavby v těsné blízkosti regionálního biocentra je běžnou regulací podmínek výstavby. Skutečnost, že územní plán stanoví regulaci omezující výstavbu na určitém území, nezakládá důvod, proč by taková regulace měla náležet svou podrobností regulačnímu plánu. Regulační plán představuje podrobnější regulaci území, nikoliv přísnější, či více omezující.

[17] K poslední kasační námitce odpůrce uvádí, že regionální biokoridor RK 1266/RK 01 vymezený v ZÚR KHK byl zpřesněn podle plánu ÚSES HK. Ten je zákonným podkladem pro územně plánovací dokumentace. Striktní požadavek na dodržení tohoto plánu vzneslo i stanovisko magistrátu. Stěžovatel b) neuvádí, z jakých právních důvodů je zpřesnění regionálního biokoridoru nezákonné.

Replika stěžovatelů

[18] K námitce proti vymezení plochy PV – veřejné prostranství stěžovatel a) k replice přiložil upřesňující fotografie, ze kterých je patrné, že jeho pozemky jsou oplocené stejně jako pozemky, na kterých byla před změnou územního plánu vymezena tato plocha. Otázka zákonnosti provedení stavby na pozemku p. č. st. XR přesahuje rámec tohoto řízení, proto se k ní stěžovatel a) již nevyjadřoval. Trvá na tom, že mu byla napadená regulace vnucena proti jeho vůli.

[19] K námitce proti ochrannému pásmu regionálního biokoridoru má stěžovatel b) za absurdní, že odpůrce poukazuje na to, že stěžovatel b) podrobněji nerozvedl, jakým způsobem ho ochranné pásmo zakazující veškerou výstavbu zasáhne v jeho právech. Stanovisko magistrátu se o požadavku na ochranné pásmo nezmiňuje.

[20] K zařazení pozemků do plochy NP – plochy přírodní a do regionálního biokoridoru RK 1266/RK 01 stěžovatel b) uvádí, že je-li plán systému ekologické stability nezávazným podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace, nemůže požadavek dotčeného orgánu na dodržení tohoto plánu založit jeho závaznost pro pořizovatele.

III. Posouzení kasační stížnosti

III.a) K vymezení plochy VPD VD03 – překryvný koridor železnice (DZ2)

[21] Stěžovatel a) v první řadě nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že odpůrce dostatečně vypořádal jeho námitku týkající se zařazení pozemku p. č. XL do plochy VPS VD03 – překryvný koridor železnice (DZ2), tedy do plochy veřejně prospěšných staveb s možností vyvlastnění.

pokračování

[22] NSS souhlasí se závěrem krajského soudu, že odpůrce danou námitku vypořádal dostatečně.

[23] Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že odpůrce námitku proti vymezení plochy VD03 vypořádal zejména odkazem na ZÚR KHK. Uvedl, že změna č. 1 zpřesňuje dopravní koridor v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Podle ZÚR KHK je přes území odpůrce zpřesněn koridor železniční dopravy vymezený již v Politice územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“), v němž je navrhována optimalizace a zdvoukolejnění tratě č. 031 Jaroměř - Hradec Králové hl. n. – Pardubice hl. n. se zvýšením traťové rychlosti na min. 120 km/hod, včetně odstranění míst s omezenou propustností v uzlu Hradec Králové. Liniový jev je zpřesněn podle technické studie SUDOP Praha z února 2016. Odpůrce uvedl, že vymezení tohoto koridoru je nezbytnou součástí koncepce rozvoje dopravní sítě na území kraje. Jeho význam je nadregionální. Vymezení v ZÚR KHK je pro odpůrce závazné.

[24] Mezi účastníky řízení není sporné, že podle ZÚR KHK, části d.1.1.1) Železniční doprava – návrh v bodu 57 uložilo zastupitelstvo Královéhradeckého kraje respektovat na území stabilizované vedení koridoru konvenční železniční dopravy ŽD2 Pardubice – Hradec Králové vymezeného v PÚR a koridoru pro železniční spojení Hradec Králové – Jaroměř. V tomto koridoru je navrhováno: optimalizace a zdvoukolejnění tratě č. 031 Jaroměř - Hradec Králové hl. n. – Pardubice hl. n. se zvýšením traťové rychlosti na min. 120 km/hod, včetně odstranění míst s omezenou propustností v uzlu Hradec Králové (DZ2). V bodu 58 téže části jsou vymezeny úkoly pro územní plánování v souvislosti s navrhovanou železniční dopravou: koordinovat upřesnění koridorů s ostatními zájmy nadmístního významu v území, koordinovat návaznosti koridoru na hranicích obcí, zpřesnění ploch a koridorů bude prováděno s ohledem na eliminaci negativních důsledků dopravy (hluk, imise z ovzduší) na životní prostředí a veřejné zdraví. V části g) ZÚR KHK jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby, pro jejichž uskutečnění lze práva k dotčeným pozemkům a stavbám odejmout nebo omezit. Mezi nimi je (viz bod 164, část Železnice – celostátní trať) i koridor DZ2 031 Jaroměř – Hradec Králové hl. n. – Pardubice hl. n. Koridor DZ2 je pak vyznačen v grafické části ZÚR KHK jako navrhovaný jev dopravní infrastruktury. Vymezením koridorů pro D11, R35 a DZ2 je zpřesněno vymezení úkolů uvedených v odst. (90), (97) a (105), podkapitole 5.2. platné PÚR.

[25] Není tedy sporu o tom, že koridor pro optimalizaci a zdvoukolejnění tratě č. 031 byl, a to i na pozemcích stěžovatele a), vymezen již v ZÚR KHK, resp. PÚR. V takovém případě je odkaz na povinnost tento koridor zpřesnit v územním plánu (resp. jeho změně) dostatečnou reakcí na stěžovatelův nesouhlas s vymezením plochy VD03 na jeho pozemcích. Koridor vymezený v zásadách územního rozvoje je totiž závazný pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Úkolem územních plánů je koridory nadmístního významu následně v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňovat (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). To je odrazem principu hierarchie územně plánovací dokumentace.

[26] Koridor pro optimalizaci a zdvoukolejnění tratě č. 031 je vymezen již v ZÚR KHK, resp. PÚR. Nejedná se tedy o regulaci zavedenou změnou územního plánu. Navrhovatel ve svých námitkách nijak nebrojil proti tomu, že regulace daných ploch nemá odraz v

nadřazené územně plánovací dokumentaci, pouze s existencí koridoru na svých pozemcích nesouhlasil. Pak ovšem byly (jsou) jeho námitky nedůvodné.

[27] NSS považuje na rozdíl od stěžovatele a) za správný závěr krajského soudu, že za účelem umístění dané železniční stavby bylo možno omezit nebo odejmout vlastnické právo již na základě ZÚR KHK, neboť v nich byla tato stavba vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro jejíž uskutečnění lze práva k dotčeným pozemkům odejmout nebo omezit. To vyplývá již z toho, že i zásady územního rozvoje jsou (stejně jako územní plán) závazné pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). I kdyby tedy změna územního plánu koridor ze ZÚR KHK nepřevzala (nevymezila jej), stále by platilo, že jej včetně možnosti omezit nebo odejmout vlastnické právo vymezují již ZÚR KHK.

[28] Stěžovateli a) lze přisvědčit, že vymezení koridorů v ZÚR je oproti územnímu plánu nepřesné (schématické) kvůli menšímu měřítku, v němž je vyhotovována jejich grafická část, ale právě proto mají být zpřesněny v územním plánu. Nicméně pokud by odpůrce nedostal své povinnosti vyplývající z § 54 odst. 6 stavebního zákona a ze samotných ZÚR (uvést územní plán do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a zpřesnit koridory vymezené v ZÚR), byly pro rozhodování v území závazné právě ZÚR, které i na pozemku p. č. XL, který vlastní stěžovatel a), vymezují koridor pro veřejně prospěšnou stavbu s možností vyvlastnění. To, že pro rozhodování v území jsou závazné (již) zásady územního rozvoje, neznámá, že by nebylo třeba koridory s možností vyvlastnění přebírat a zpřesňovat v navazující územně plánovací dokumentaci, jak tvrdí stěžovatel a). Naopak tato povinnost jednoznačně vyplývá ze zákona a v daném případě též výslovně z pokynů obsažených v ZÚR KHK.

[29] Stěžovatel a) měl možnost bránit se vymezení koridoru v rámci procesu přijímání ZÚR KHK (případně jeho aktualizací). Není tedy zbaven abstraktní obrany proti tomuto zásahu do svého vlastnického práva. Ve fázi pořizování změny územního plánu spočívající v přebírání (zpřesňování) koridorů vymezených v zásadách územního rozvoje jsou sice možnosti této obrany již značně omezené (rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, č. j. 4 As 78/2019-56), nicméně dotčení vlastníci samozřejmě mohou namítat například, že zpřesnění koridoru ve změně územního plánu jde nad rámec koridoru vymezeného v zásadách územního rozvoje (např. že změna územního plánu tento koridor nepřipustně rozšiřuje až na jejich pozemky, se kterými se při pořizování ZÚR v koridoru nepočítalo), že nebyly řádně zváženy v úvahu připadající varianty či alternativy, že vymezení koridoru je neproporcionální apod. Tímto směrem ale argumentace stěžovatele a) v návrhu nešla. Stěžovatel a) výslovně uvedl, že nebrojí proti této konkrétní veřejně prospěšné stavbě (koridoru pro ni), ale soustředil se na tvrzení, že koncepce navrženého koridoru neřeší přístup k jeho pozemkům.

[30] Krajský soud k této námitce konstatoval (body 71 a 72), že zajištění přístupu na pozemky stěžovatele a) není otázkou, která měla být řešena ve změně územního plánu. Ten veřejně prospěšnou stavbu neumístil, ale toliko vytvořil podmínky pro možné omezení nebo odejmutí vlastnického práva v potřebném rozsahu. V současnosti není užívání stávající přístupové cesty nijak omezeno. Konkrétní podoba veřejně prospěšné stavby bude vymezena až v navazujících řízeních. Není proto zřejmé, zda její výsledná podoba pozemky stěžovatele a) zasáhne a v jaké podobě či rozsahu.

pokračování

[31] S tímto vypořádáním dané námitky se NSS ztotožňuje. Účelem vymezení plochy VPS VD03 je vytvoření podmínek pro možné budoucí omezení nebo odejmutí vlastnického práva k pozemkům, které se v ní nacházejí, k realizaci veřejně prospěšné stavby. To, zda tato veřejně prospěšná stavba (zdvoukolejnění železnice) bude realizována a v jaké konkrétní podobě, není a ani nemůže být předmětem územního plánování, ale až navazujících řízení. Povinností odpůrce bylo koridor zpřesnit, avšak parametry jeho zpřesnění musí nadále umožnit realizaci zdvoukolejnění tratě č. 031, jak to předpokládají PÚR a ZÚR KHK (koridor tedy nesmí být v územním plánu zpřesněn, resp. zúžen natolik, aby širší vymezené plochy neumožňovala realizaci této stavby nadmístního významu). NSS vychází ze závěru krajského soudu (viz bod 74 napadeného rozsudku), který stěžovatel a) v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje, že podstatou dané veřejně prospěšné stavby je zdvoukolejnění doposud jednokolejné trati. Stávající plocha pro železniční trať proto zjevně musí být rozšířena. Protože ze snímků obsažených v návrhu plyne, že západním směrem od železnice se nacházejí stavby, rozšíření koridoru směrem na východ [tedy i na pozemky stěžovatele a)], kde jsou plochy zeleně, je logické. Ze samotného opatření obecné povahy pak lze dovodit, že toto rozšíření bylo přiměřené, v menším rozsahu by již rozšíření tratě neumožnilo, čímž by se změna územního plánu dostala do rozporu se ZÚR KHK.

[32] NSS pak nepovažuje za účelné vyjadřovat se podrobněji k hypotéze krajského soudu, že pozemky zařazené do plochy ZS – ZELENĚ – soukromá a vyhrazená může být umístěna stavba dopravní infrastruktury pro obsluhu zahrad, ovocných sadů a luk, a že tedy umístění staveb pro zajištění přístupu stěžovatele a) na jeho pozemky územní plán po změně č. 1 umožňuje. Tento závěr krajský soud vyslovil zjevně nad rámec nutného odůvodnění. Jak sám uvedl, v nynější fázi není prostor pro posuzování možností obsluhy stěžovatelových pozemků, a to zejména za situace, kdy ještě není jasné, zda a v jaké konkrétní podobě budou jednotlivé záměry do území umisťovány a jaké budou možnosti případného řešení dopravního napojení stěžovatelových pozemků. Navazující kasační námitka, že případný přístup na pozemky stěžovatele a) by vedl po pozemcích jiných vlastníků, je tedy irelevantní.

[33] Hypotetické úvahy stěžovatele a), podle kterých vyvlastňuje-li se v samostatném řízení, bylo by možno tvrdit, že vymezení ploch s možností vyvlastnění nijak nezasahuje do práv vlastníků pozemků zařazených do těchto ploch, se zcela míjejí jak s odůvodněním napadeného rozsudku, tak s odůvodněním opatření obecné povahy. Ani odpůrce, ani krajský soud nikdy netvrdili, že by zařazení pozemku do plochy s možností vyvlastnění nepředstavovalo zásah do vlastnického práva, resp. jeho omezení.

[34] NSS dále uvádí, že odůvodnění napadeného rozsudku není nepřezkoumatelné proto, že by z něj nebylo zřejmé, proč tento návrhový bod krajský soud zamítl, jak namítá stěžovatel a). Je zcela zjevné, že krajský soud námitku nedostatečnosti vypořádání námitky uplatněné v procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy zamítl, protože měl za dostatečné odůvodnění poukazující na povinnost zpřesnit koridor vymezený již v ZÚR KHK a PÚR.

[35] NSS není zřejmé, v čem by měly být závěry krajského soudu rozporné s § 36 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Právě z tohoto zákonného pravidla krajský soud při posouzení důvodnosti návrhu vycházel a plně jej respektoval (tzn. konstatoval, že povinností odpůrce bylo převzít koridor do změny

územního plánu a že ZÚR KHK jsou samy o sobě závazné pro navazující procesy – pořizování nižší územně plánovací dokumentace a rozhodování v území).

III.b) K vymezení plochy PV – veřejné prostranství

[36] NSS naopak souhlasí se stěžovatelem a), že vypořádání námítky proti zařazení jeho pozemků p. č. XA, XB a XC do (stabilizované) plochy veřejného prostranství obsažené v odůvodnění změny územního plánu je nepřezkoumatelné, a krajský soud proto pochybil, pokud dospěl k opačnému závěru.

[37] Stěžovatel v dané námitce uváděl, že změna územního plánu nijak neodůvodňuje vznik veřejného prostranství, resp. potřebu jeho vymezení. Jde proto o nepřiměřený zásah do vlastnického práva k jeho pozemkům. Zmínil, že pozemky jsou uzavřeny bránou, která na ně znemožňuje vstup. Plocha tedy nesplňuje definici veřejného prostranství a nikdy jím nebyla.

[38] Odpůrce při vypořádání dané námítky odkázal na s. 57 textové části odůvodnění, podle které „*Změna č. 1 respektuje stávající koncepci ploch veřejných prostranství, jejichž rozsah mírně rozšiřuje ... Dále se napravují zjevné nepřesnosti kresby územního plánu tak, aby skladba a funkční náplň ploch s RZV odpovídala reálnému stavu v území. Jižně od Průmyslové ulice je v oblasti východně od slepého labského ramene korigováno VEŘEJNÉ PROSTRANSTVÍ (PV) do figury, jež odpovídá funkční cestní síti napojující rodinné a bytové domy. Západně od slepého ramene je trasa stabilizované plochy (PV) korigována v souladu s majetkoprávními vztahy a reálným stavem v území tak, aby byl možný průchod zamýšlené cesty mezi existující zástavbou.*“ Dále odpůrce obecně vymezil účel vymezení ploch veřejných prostranství.

[39] NSS nesouhlasí s krajským soudem, že odpůrce takto reagoval na podstatu stěžovatelových námitek. Vůbec totiž nevypořádal jeho tvrzení, že pozemky zařazené do dané plochy nejsou veřejným prostranstvím, jsou uzavřené bránou a není potřeba zde vymezit veřejné prostranství. Reakce odpůrce, podle kterého vymezení dané plochy veřejného prostranství odpovídá reálnému stavu v území (aby byl možný průchod zamýšlené cesty mezi existující zástavbou), tak neodpovídá na námitku, podle které vymezení veřejného prostranství reálnému stavu neodpovídá, a to ani v kontextu odůvodnění změny územního plánu jako celku (odpověď na námítky konkrétních vlastníků totiž může vyplývat i z jiné části opatření obecné povahy než ze samotného vypořádání námitek; rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).

[40] Mířily-li snad úvahy krajského soudu ohledně dostatečnosti vypořádání námítky na tu část odůvodnění změny územního plánu, podle které je plocha veřejného prostranství korigována do figury, jež odpovídá funkční cestní síti napojující rodinné a bytové domy, je nutno zdůraznit, že daná část odůvodnění se týká oblasti východně od slepého ramene, tedy odlišné plochy veřejného prostranství vymezené nově nikoli na pozemcích stěžovatele a).

[41] Krajský soud pak v odůvodnění rozsudku argumentaci odpůrce doplnil (zjevně na základě vyjádření odpůrce k návrhu) o tvrzení, že lokalita na jih od ulice Průmyslová tvoří poměrně rozsáhlou oblast, v níž se počítá s výstavbou hned několika rodinných domů (a to na pozemcích stěžovatele), a dále se zabýval povinností napojení uvažovaných staveb rodinných domů na dopravní infrastrukturu.

pokračování

[42] NSS zde souhlasí se stěžovatelem a), že krajský soud, resp. odpůrce touto argumentací zcela nahrazoval chybějící odůvodnění opatření obecné povahy, resp. vypořádání příslušné námítky stěžovatele a). Zatímco odůvodnění změny územního plánu je založeno na argumentu, že má dojít k uvedení do souladu se stávajícím (faktickým) stavem v území tak, aby byl možný průchod zamýšlené cesty mezi *existující zástavbou*, v řízení o návrhu odpůrce začal nově tvrdit, že má být vymezením veřejného prostranství zajištěno napojení jižněji umístěných pozemků určených pro *výstavbu rodinných domů* (tedy pro budoucí stavby). Byť doplnění či dovysvětlení „dílčích nejasností a otázek“ souvisejících s odůvodněním opatření obecné povahy či jeho podkladů nejsou ani v řízení před soudem vyloučena (rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS, či ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS), chybějící odůvodnění nelze zcela doplnit až v soudním řízení, resp. jej nahradit odůvodněním založeným na zcela odlišných důvodech, neboť by tím dotčeným vlastníkům byla upřena možnost proti těmto důvodům brojit v procesu pořizování opatření obecné povahy (což by bylo i v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu). Vlastník pozemku má právo seznat důvody změny funkčního využití jeho pozemku již z odůvodnění územního plánu (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 As 3/2024-23, bod 38).

[43] Pokud snad odpůrce *existující zástavbou* mínil vznik rozestavěné stavby na pozemku, který měl původně sloužit jako veřejné prostranství, kterou zmínil jak ve vyjádření k návrhu, tak ke kasační stížnosti, pak NSS musí zopakovat, že takto odůvodnění změny územního plánu formulováno není [neuvádí se v něm, že by na pozemcích stěžovatele a) mělo být vymezeno veřejné prostranství z důvodu existence rozestavěné stavby na vedlejším pozemku]. Stěžovatel a) nadto v rámci námítky proti změně územního plánu výslovně polemizoval s vlivem rozestavěné budovy na pozemku p. č. st. XR na nutnost vymezení veřejného prostranství na jeho pozemcích (a zmiňoval též bránu na jeho pozemku znemožňující jeho faktické využití jako veřejného prostranství). Ani na tyto argumenty však odůvodnění napadeného opatření obecné povahy neposkytuje žádnou reakci.

[44] Z uvedeného důvodu proto NSS nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že vymezení veřejného prostranství je logické a proporcionální k dosažení zamýšleného cíle. Žádný takový cíl totiž napadené opatření obecné povahy nedeklarovalo. Jak již bylo řečeno, cílem bylo zajištění průchodu mezi existující zástavbou, aniž by bylo jakkoli upřesněno, jakou existující zástavbu má změna územního plánu na mysli.

[45] NSS pak nad rámec nutného doplňuje v souladu se stěžovatelem a), že jediný pozemek, který má dané veřejné prostranství spojovat s komunikací nacházející se na pozemku p. č. XW, tedy s ulicí Průmyslovou, je pozemek p. č. XA ve vlastnictví stěžovatele a) a veřejné prostranství vede přes jeho přiléhající pozemek XB. Případné další (nové) rodinné domy mohou být v dané lokalitě umístěny jen na pozemcích stěžovatele a). Bude na něm (či jeho právním nástupci), aby v případě, že na svých pozemcích bude chtít umístit stavby pro bydlení, vyřešil i jejich napojení na dopravní infrastrukturu.

III.c) K zákazu staveb minimálně 20 metrů od hrany regionálního biocentra

[46] NSS souhlasí se stěžovatelem b), že odpůrce nevypořádal přezkoumatelně jeho námítku proti stanovení regulativu zákazu staveb minimálně 20 metrů od hrany

regionálního biocentra RBC 982. Krajský soud proto pochybil, pokud pro tuto důvodně vytykanou vadu napadenou část změny územního plánu nezrušil, ale věcně ji přezkoumal.

[47] NSS shrnuje, co stěžovatel b) [resp. jeho právní předchůdce, tj. stěžovatel a)] namítal proti návrhu změny územního plánu (s. 97-98 odůvodnění opatření obecné povahy). Kromě vymezení dotčených pozemků stěžovatel b) v námitkách vysvětlil, že v rámci funkčních ploch RH je nově vymezeno faktické ochranné pásmo biocentra RBC 982 Správcice, přičemž změna vymezuje zákaz oplocování na hranici vymezeného prvku ÚSES a zákaz umísťování staveb 20 metrů od hranice biocentra. Část pozemků nacházejících se v této lokalitě tak podle stěžovatele b) *de facto* ztratí svou využitelnost. Regulace podstatně omezuje vlastnické právo k pozemkům. Vymezení prostorové regulace není nijak zdůvodněno, nevyplývá z žádného objektivního podkladu, který by byl veřejně přístupný a ověřitelný. Stěžovatel b) připomněl, že je vlastníkem pozemků, které se podle dosavadního znění územního plánu již nacházejí v ploše biocentra RBC 982, a je tak významně omezen v jejich využívání. Další rozšíření regulace proto vnímá jako nepřiměřené, neodůvodněné a nelegitimní. Současně mu nejsou známy důvody pro vymezení „faktického ochranného pásma“ a zákazu oplocování.

[48] Odpůrce se při vypořádání této námítky (s. 99-100) nejprve věnoval obecně důvodům pro vymezení ÚSES (RK 1266 a RBC 982) – uvedl, že vymezení ÚSES změna územního plánu přebírá z plánu ÚSES HK a respektuje regionální prvky ÚSES definované v ZÚR KHK. Dále citoval definice územního systému ekologické stability v zákoně o ochraně přírody a krajiny, definici biokoridoru a poukázal na metodiku MŽP, podle níž je pohyb bioty krajinou nezbytnou součástí fungování ekosystémů a ekologické stability ekosystémů i krajiny. Uvedl, že oplocení může vytvářet umělé migrační bariéry. Konstatoval, že záměr byl projednán s dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny. Uzavřel, že na základě výsledku projednání bylo do textové části doplněno nepřípustné využití „zřizování oplocení“, a to z důvodu zachování propustnosti krajiny, nezřizování migračních překážek, ochrany krajinného rázu kulturní krajiny a údolní nivy Labe.

[49] Z vypořádání námítky je zjevné, že odpůrce se věnoval pouze té její části, v níž právní předchůdce stěžovatele b) rozporoval regulativ zákazu oplocování. Zcela ale pominul, že stěžovatel b) brojil (dostatečně konkrétně na to, aby se k této námitce mohl a měl odpůrce vyjádřit) také proti regulativu zapovídajícímu umísťování všech staveb 20 metrů od hranice biocentra (slovy stěžovatele „faktickému ochrannému pásmu“).

[50] Odůvodnění opatření obecné povahy tedy na podstatu námítky stěžovatele b) nedává odpověď. Není zjevné, proč byl nad rámec již vymezeného biocentra RBC 982 v daném území doplněn zákaz umísťování všech staveb v šířce 20 metrů a z jakého podkladu takový požadavek na novou regulaci vyplývá.

[51] NSS souhlasí se stěžovatelem b), že odpověď na tyto otázky neposkytuje ani stanovisko magistrátu, na které poukázal krajský soud (odpůrce v odůvodnění zmínil jen obecně „projednání s dotčenými orgány“). V bodu 6 tohoto stanoviska dotčený orgán vyslovil obecný požadavek na omezení podmínek využití a stanovení regulativů (neboť vzhledem k rozsahu ploch Z09a a Z09b budou „některá uvedená využití nepříznivě ovlivňovat vegetaci, živočichy a biotop regionálního biocentra RBC 982“). NSS nesouhlasí s krajským soudem, že tento obecně vyslovený požadavek dává dostatečnou odpověď na

pokračování

námítku stěžovatele b), proč byl jako omezující podmínka využití zvolen právě zákaz umisťování staveb 20 metrů od hranice biocentra. Stěžovatel b) se legitimně tázal, proč dochází k tomuto konkrétnímu omezení jeho vlastnického práva. NSS by přitom i s ohledem na požadavek vyjádřený ve stanovisku magistrátu očekával alespoň vysvětlení, jak toto konkrétní opatření zamezí nepříznivému ovlivnění vegetace, živočichů a biotopu (proč např. nepostačovala hranice 10 m, či jen zákaz umisťování některých staveb apod.) a zda je pro naplnění požadavků dotčeného orgánu nezbytný.

[52] NSS nezpochybňuje, že pro vypořádání dané námítky mohl být „příhodný“ odkaz na metodiku MŽP. I v tomto případě se však jedná o obecný (metodický) dokument, který popisuje, že např. různá ochranná pásma nebo území se speciálním režimem mohou být limitem omezujícím zástavbu krajiny. NSS se proto ztotožňuje se stěžovatelem b), že důvody, proč byl zvolen právě daný způsob regulace, který stěžovatel b) označil za neproporcionální, z daného podkladu nevyplývají.

[53] Závěrečné tvrzení v rámci této kasační námítky (bod 22 kasační stížnosti), podle kterého stěžovatel b) „setrvává na tom, že daný regulativ patří svou podrobností do regulačního plánu“, není přípustnou kasační námítkou, neboť nijak nereaguje na vypořádání odpovídající návrhové námítky v bodu 95 napadeného rozsudku. V něm krajský soud s poukazem na konkrétní ustanovení právních předpisů uvedl, proč se jedná o přípustné pravidlo v územním plánu.

III.d) K ploše přírodní – NP a regionálnímu biokoridoru RK 1266/RK 01

[54] NSS souhlasí se stěžovatelem b) též v tom, že ani v případě rozšíření plochy přírodní – NP a vymezení regionálního biokoridoru RK 1266/RK 01 na jeho pozemky označené v bodu [1]. odrážce 4) neobsahuje odůvodnění změny územního plánu přezkoumatelnou reakci na jeho námítky.

[55] Stěžovatel b) k této regulaci namítal, že nově vymezený biokoridor RK 1266/RK 01 je navržen nevhodně, především s ohledem na bezprostřední návaznost na intenzivně využívané plochy pro rekreaci. V době hlavní turistické sezóny je lokalita velmi rušná a daná plocha nebude schopna fakticky plnit funkci biokoridoru. Z jihozápadní strany navazuje technické zařízení jezu Předměřice, z východní a severní strany navazuje areál rekreačního centra Správcický pískník. Nadto na hranici s pozemní komunikací biokoridor zasahuje do vlastnického práva k pozemkům, které jsou využívány pro účely hromadné rekreace. Navržená koncepce významně omezí možnosti takového využití daných pozemků, omezí právo na podnikání a nekonceptně zasáhne do lokality, která je intenzivně využívána. Vymezení nového biokoridoru není zdůvodněno, nesleduje objektivně vymezený veřejný zájem a nebyla prověřena budoucí funkčnost biokoridoru s ohledem na výše uvedené. Dojde ke snížení ceny dotčených pozemků.

[56] Vypořádání této námítky NSS shrnul již shora v bodu [48] (tato námitka totiž byla uplatněna společně s námítkou týkající se zákazu umisťování staveb 20 metrů od hranice biocentra RBC 982). Kromě odkazu na redefinici ÚSES přebíranou z plánu ÚSES HK a jejich zpřesnění na podrobnost katastrální mapy, vymezení regionálního biokoridoru v ZÚR KHK, metodiku MŽP a projednání s dotčenými orgány, ve vztahu k vymezení

biokoridoru RK 1266/RK 01 uvedl odpůrce konkrétně jen to, že je v jihovýchodním segmentu navržen k rozšíření (shodně s. 23 a 58 odůvodnění).

[57] Z uvedeného je zřejmé, že odůvodnění změny územního plánu na podstatu námitky stěžovatele b) nereaguje. V tomto případě nemohl [na rozdíl od situace řešené v části III.a) tohoto rozsudku] konkrétní vymezení regionálního koridoru RK 1266/RK 01 odůvodnit pouze odkaz na ZÚR KHK. Stěžovatel b) se totiž nebránil samotné existenci daného regionálního biokoridoru (který byl stanoven již v zásadách územního rozvoje), ale tomu, jakým způsobem byl převzat (zpřesněn) v rámci změny územního plánu. Mezi účastníky řízení totiž není sporu o tom, že v rámci tohoto zpřesnění byl biokoridor nad rámec ZÚR KHK rozšířen i na pozemky stěžovatele b); regulace ve změně územního plánu tedy jde nad rámec ZÚR KHK. To potvrzují shora citované pasáže odůvodnění opatření obecné povahy odkazující zejména na plán ÚSES HK, který RK 1266/R 01 „v jihovýchodním segmentu navrhuje k rozšíření“. Odpůrce tak sice splnil svou povinnost zpřesňovat systém ÚSES vyplývající ze ZÚR KHK, stěžovatel b) však ve vztahu k tomuto zpřesnění namítal, že biokoridor byl rozšířen i na jeho pozemky, které pro tyto účely z faktických důvodů nemohou sloužit a jejichž využití bude vymezením biokoridoru (a plochy NP) značně ztíženo. Na tyto námitky však odpůrce nereagoval a nedávají na ně (z pochopitelných důvodů) odpověď ani ZÚR KHK.

[58] Jak odpůrce, tak následně krajský soud pak ve vztahu ke konkrétní podobě biokoridoru odkazovali primárně na plán ÚSES HK, na jehož základě mělo dojít k „redefinici ÚSES“ a jejich zpřesnění na podrobnost katastrální mapy.

[59] NSS se v této souvislosti předně zaměřil na otázku závaznosti plánu systému ekologické stability, která je pro posouzení dané námitky stěžejní. Zde přisvědčuje kasační námitce, podle které krajský soud stěžovateli b) nesprávně vytkl, že tvrzení o tom, že plán systému ekologické stability není závazný, neopřel o „žádný relevantní fakt“. NSS však shodně se stěžovatelem b) konstatuje, že posouzení závaznosti podkladového aktu je otázkou právní, kterou musí zodpovědět soud, neboť zná právo. V tomto ohledu tedy nebylo nutno požadovat po stěžovateli b), aby uváděl ohledně právní povahy plánu systému ekologické stability jakákoli další tvrzení.

[60] Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že krajský soud vycházel z toho, že plán je pro odpůrce závazný. Citoval § 2 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení je *plán systému ekologické stability podkladem pro projekty systému ekologické stability podle § 4, provádění pozemkových úprav, pro zpracování územně plánovací dokumentace, pro lesní hospodářské plány a pro vodohospodářské a jiné dokumenty ochrany a obnovy krajiny. Zpracování plánu systému ekologické stability provádějí odborně způsobilé osoby.*

[61] NSS nerozporuje, že z daného ustanovení plyne, že plán systému ekologické stability je podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace (tedy i změny územního plánu). Neplyne z něj však, že je podkladem závazným. Podle rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2025, č. j. 5 As 325/2024-53, body 37 a 39, *„zákon o ochraně přírody a krajiny ani vyhláška č. 395/1992 Sb. nestanoví závaznost plánu systému ekologické stability pro vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci. Správní orgán (pořizovatel) hodnotí tento podklad podle své úvahy (§ 50 odst. 4 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). Není zapovězeno, aby se se orgán*

pokračování

*územního plánování (pořizovatel) po projednání návrhu plánu systému ekologické stability s dotčenými orgány a účastníky řízení od návrhu plánu odchytil, respektive vymezení ÚSES zpřesnil či jej dopracoval (za předpokladu, že svůj postup řádně odůvodní).....plán systému ekologické stability **není závazným podkladem** pro vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci“.*

[62] Názor krajského soudu, že plán ÚSES HK byl pro odpůrce závazný, tedy není správný. To pro posuzovanou věc znamená, že na základě námitek právního předchůdce stěžovatele b) bylo úkolem odpůrce, aby vymezení biokoridoru RK 1266/RK 01 v tomto plánu prověřil a zhodnotil, zda je možno jej v plném rozsahu promítnout do změny územního plánu. Takto však odpůrce nepostupoval, neboť bez ohledu na uplatněné námitky z plánu ÚSES HK bez dalšího vycházel.

[63] NSS pak se stěžovatelem b) souhlasí též v tom, že není pravda, že by striktní požadavek na dodržení plánu ÚSES HK vyplýval ze stanoviska magistrátu, jak uzavřel krajský soud v bodu 105 napadeného rozsudku. Stanovisko magistrátu zmiňuje tento plán v bodu 2 (kde požaduje jeho „dodržení“), který se však týká plochy Z28, která nakonec byla z návrhu změny územního plánu vypuštěna a netýkala se pozemků stěžovatele b), a v bodu 3, který hovoří o interakčních prvcích a doplňkových opatřeních na jiných pozemcích než těch, které patří stěžovateli b) a které se nacházejí v biokoridoru RK 1266/RK 01.

[64] Závěrem pak NSS konstatuje, že odpůrce se v odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nevyjádřil k tvrzením stěžovatele b) ohledně faktického využití jeho pozemků (aktuálnímu stavu v území), na kterých byl vymezen daný biokoridor. I v tomto ohledu je tedy odůvodnění změny územního plánu nepřezkoumatelné. Vypořádání této argumentace proto nemohl jako první provést krajský soud (učinil tak v bodech 107 až 109 napadeného rozsudku) a nemůže tak nyní učinit ani NSS (k námitce v bodu 28 kasační stížnosti). To je úkolem odpůrce.

IV. Závěr a náklady řízení

[65] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou částečně důvodné, proto výrok I rozsudku krajského soudu zrušil, avšak jen v tom rozsahu, v němž byli stěžovatelé se svými námitkami úspěšní (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve zbytku kasační stížnost zamítl, neboť pro zrušení zbývajících částí napadeného rozsudku neshledal důvod. V této části tedy zamítavý výrok napadeného rozsudku ob stojí, resp. zůstává nedotčen (rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4 As 467/2019-27, body 32 a 33, a ze dne 28. 12. 2020, č. j. 2 As 317/2018-35, bod 49). Podle § 110 odst. 2 písm. b) NSS zrušil také napadené opatření v příslušných částech, neboť je shledal nepřezkoumatelnými. Současně zrušil též výrok II napadeného rozsudku týkající se náhrady nákladů řízení, protože je závislý na jeho hlavním výroku I.

[66] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení, tj. jak o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech, tak i o náhradě nákladů řízení před krajským soudem.

[67] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vyšel NSS z principu meritorního úspěchu ve věci jako celku (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). NSS připomíná, že procesní úspěch navrhovatelů (stěžovatelů) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze poměřovat mechanicky či matematicky toliko podle rozlohy pozemků, ve vztahu k nimž

bylo návrhu vyhověno, a pozemků, ve vztahu k nimž byl zamítnut. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení je třeba vycházet z celkového kontextu věci a z toho, v jakém rozsahu navrhovatel věcně dosáhl toho, čeho se svým návrhem domáhal; rozhodnutí o náhradě nákladů musí spravedlivě odrazet průběh a výsledek sporu. Ani rozhodování o nákladech řízení totiž nesmí být jen mechanickým posuzováním výsledku sporu bez komplexního zhodnocení rozhodnutí v meritu věci (rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 As 185/2022-94, body 62 a 63, a ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018-58, bod 23).

[68] Stěžovatel a) se svým návrhem domáhal zrušení části napadeného opatření obecné povahy dvěma návrhovými body (ve vztahu ke dvěma odlišným regulacím dvou různých skupin jeho pozemků). Na základě tohoto návrhu soudní řízení končí tak, že část změny územního plánu byla zrušena [stěžovatel a) byl úspěšný s druhým návrhovým bodem] a částečně byl návrh stěžovatele a) zamítnut (první návrhový bod; výrok III tohoto rozsudku). Částečný úspěch tedy měl jak stěžovatel a), tak i odpůrce. Proto NSS výrokem IV nepřiznal náhradu nákladů řízení o návrhu stěžovatele a) žádnému z nich (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2026, č. j. 7 As 64/2025-36, bod 40). Stěžovateli b) žádné náklady v řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) nad rámec jeho vlastních nákladů nevznikly. Proto NSS stěžovateli b) nepřiznal náhradu nákladů řízení o návrhu a o kasační stížnosti stěžovatele a) [výrok V].

[69] Stěžovatel b) byl se svým návrhem úspěšný ze dvou třetin (návrhové body 3 a 4 vedly ke zrušení napadeného opatření obecné povahy), odpůrce byl vůči stěžovateli b) úspěšný z jedné třetiny. S návrhovým bodem 5 stěžovatel b) v řízení před krajským soudem neuspěl [a v kasační stížnosti proti vypořádání návrhového bodu 5 krajským soudem stěžovatel b) žádnou argumentaci nepřednesl]. NSS proto považuje v této procesní situaci za spravedlivé, aby odpůrce nahradil stěžovateli b) jednu třetinu jeho celkových nákladů.

[70] Náklady řízení o návrhu činí celkem **19 362,70 Kč** a sestávají z:

- a) soudního poplatku za návrh ve výši **5 000 Kč**;
- b) náhrady za zastupování advokátem v řízení o návrhu, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu návrhu a sepisu repliky [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) a odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. V souladu s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 činí odměna za úkony první dva úkony právní služby **2 x 3 100 Kč**, k tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši **2 x 300 Kč**. Za třetí úkon je odměna určena podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu v znění účinném od 1. 1. 2025 ve výši **4 620 Kč** spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši **450 Kč**. Celkově jde tedy o **11 870 Kč**;
- c) protože je zástupce stěžovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši **2 492,70 Kč**, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupce (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Ze dvou pětín jsou náklady řízení o návrhu stěžovatele a) a ze tří pětín stěžovatele b). Dvě pětiny z částky nákladů řízení o návrhu činí **7 745,08 Kč**, tři pětiny **11 617,62 Kč**.

[71] Náklady řízení o kasační stížnosti činí celkem **32 876,26 Kč** a sestávají z:

pokračování

- a) soudních poplatků za kasační stížnost ve výši **2 x 5 000 Kč**;
- b) náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti, repliky a návrhu stěžovatele a) na vstup stěžovatele b) do řízení spojeného se souhlasem stěžovatele b) s jeho vstupem o řízení [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu v znění účinném od 1. 1. 2025 činí odměna za první dva úkony, které zástupce činil v době, kdy byl v řízení pouze jeden stěžovatel, **2 x 4 620 Kč**, paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu **2 x 450 Kč**, tedy **10 140 Kč**. Za třetí úkon právní služby, který zástupce činil za oba stěžovatele, činí odměna **8 316 Kč** (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu) a jedna paušální náhrada hotových výdajů ve výši **450 Kč** (rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2026, č. j. 4 As 188/2025-35). Celkově jde tedy o **18 906 Kč**;
- c) protože je zástupce stěžovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši **3 970,26 Kč**, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupce (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Stěžovatel a) brojil proti zamítavému výroku v rozsahu bodů 1 a 2 návrhu, stěžovatel b) v rozsahu bodů 3 a 4. NSS proto považuje za spravedlivé rozdělit náklady řízení o kasační stížnosti mezi oba stěžovatele rovným dílem. Jedna polovina nákladů řízení o kasační stížnosti tak tvoří **16 438,13 Kč**.

[72] Náklady stěžovatele b) tak celkem činí **28 055,75 Kč** (tři pětiny nákladů za návrh a jedna polovina nákladů řízení o kasační stížnosti). Odpůrce je povinen nahradit stěžovateli b) jednu třetinu jeho celkových nákladů, tj. **9 351,92 Kč** (výrok VI).

[73] Stěžovateli a) žádné náklady v řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) nad rámec jeho vlastních nákladů nevznikly. Proto NSS stěžovateli a) nepřiznal náhradu nákladu řízení o návrhu a o kasační stížnosti stěžovatele a) [výrok VII].

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. června 2026

Pavel Molek
předseda senátu