



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatele:

a) **V. K.**
bytem X

b) **P. R.**
bytem X

c) **D. Š.**
bytem X

zastoupených advokátem Mgr. Petrem Hanykem
sídlem Zborovská 49, 150 00 Praha 5

proti

odpůrkyni:

Obec Vestec,
sídlem Vestecká 3, 252 42 Vestec
zastoupené advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
sídlem Příběnická 1908, 390 01 Tábor

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018 vydaného usnesením zastupitelstva obce Vestec ze dne 31. 1. 2018, č. j. 18/20/2,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2018 vydané usnesením zastupitelstvem obce Vestec ze dne 31. 1. 2018, č. j. 18/20/2, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu, v němž se vymezuje plocha přestavby P1, a to včetně zadání regulačního plánu RP 01, a v rozsahu, jímž se vymezuje plocha Z1A a koridor kapacitní hromadné dopravy WD1B.
- II. Odpůrkyně je povinna do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelkám a), b) a c) na náhradě nákladů řízení částku 43 096,20 Kč k rukám jejich právního zástupce, Mgr. Petra Hanyka.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka a) jako výlučná vlastnice pozemků parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X a č. X v katastrálním území V., které jsou v územním plánu obce Vestec zahrnuty do lokality P1, a dále vlastnice pozemků parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X a č. X v katastrálním území V., které jsou v územním plánu obce Vestec zahrnuty do lokalit Z17A a Z17B, dále navrhovatelky b) a c), které jsou spoluvlastnicemi pozemků (každá z navrhovatelek vlastní ideální polovinu pozemků) parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X a č. X v katastrálním území V., které jsou v územním plánu obce Vestec zahrnuty do lokalit Z17A, Z17B a Z27C, a navrhovatelka c), která je výlučnou vlastnící pozemků parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X a č. X v katastrálním území V., které jsou v územním plánu obce Vestec zahrnuty do lokality Z1A, se návrhem podaným dne 30. 8. 2018 zdejšímu soudu domáhaly zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018 vydaného usnesením zastupitelstva obce Vestec č. j. 15/20/2 ze dne 31. 1. 2018, a to v rozsahu pozemků parc. č. X, č. X a č. X v katastrálním území V., a zrušení rozhodnutí zastupitelstva obce Vestec o námitkách, které je součástí výše specifikovaného opatření obecné povahy.
2. Navrhovatelky uvedly, že je napadený územní plán v rozporu s hmotným právem a neproporcionálně zasahuje do jejich práv, čímž dochází k porušení kroku č. 4 a 5 algoritmu přezkumu opatření obecné povahy tak, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Rozpor s hmotným právem spočívá v tom, že opatření obecné povahy neobsahuje odůvodnění podle požadavků § 18 odst. 3 *in fine* zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“), tj. konkretizaci ochrany veřejných zájmů podle ustanovení § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“). Dále navrhovatelky upozornily, že nejenže napadený územní plán neobsahuje výše uvedenou odůvodnění, ale navíc je v rozporu se zásadou stanovenou v § 4 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, když v rozporu s ustanovením § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, ve znění pozdějších předpisů, nezabezpečuje přístupnost pozemků a jejich využití tak, aby byly vytvořeny podmínky pro racionální využití. Dotčené pozemky navrhovatelek totiž budou rozdělány plánovaným koridorem pro MHD tak, že vzniknou malé trojúhelníky, které bude obtížné racionálně obhospodařovat.
3. Dále navrhovatelky namítaly nedostatky územního plánu v tom, že nezohledňuje skutečný stav. Konkrétně se jedná o plochu vymezenou v územním plánu P1, u které je stanoveno, že se jedná o opuštěný areál a brownfield, avšak ve skutečnosti se zde nachází areál aktivně využíváný společností O. E. Jelikož plocha P1 je v územním plánu vymezena jako smíšená obytná plocha, ve které je stanoveno jako nepřipustné využití pro výrobní a skladové plochy a areály, stavby a zařízení dopravní infrastruktury včetně logistických center a stavby pro obchod o výměře větší než 1 000 m², nemohou nájemníci navrhovatelky a) rozšířit svoje podnikání, a navrhovatelka a) je tak krácena nejen na svém vlastnickém právu, ale též na právu svobodně podnikat.
4. Navrhovatelka a) dále namítala i faktickou neuskutečitelnost územního plánu, neboť cílem stanovení plochy P1 a omezení jejího využití je uvolnění území pro vybudování nového centra obce, ovšem plocha P1 (ani její část) není vymezena ani jako plocha veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění, ani jako plocha veřejně prospěšné stavby s možností uplatnění předkupního práva. Vzhledem k tomu, že je navrhovatelka a) vlastnící pozemků patřících do plochy P1 a s jeho plánovaným využitím nesouhlasí a nehodlá pozemky prodávat, není fakticky uskutečnitelný záměr vybudování nového centra obce právě na této ploše.
5. Navrhovatelky dále společně namítaly, že je neproporcionálně zasaženo do jejich práv, zejména do vlastnického práva. Vymezením podmínek užití ploch P1 a Z1A pro vybudování nového

centra obce nejsou dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnických práv navrhovatelek, který v tomto rozsahu není možné spravedlivě požadovat na žádném vlastníku bez dalšího. Zásah do vlastnických práv navrhovatelek není činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, neboť vymezení nového centra obce omezuje podmínky užití ploch P1 a Z1A o rozloze 22 480 m², a plánuje nereálně odstranění aktivně využívaných skladových hal a zcela opomíjí skutečnost, že je nové centrum obce lokalizováno na pozemcích, které jsou ze 100 % vlastněny soukromými osobami.

6. Dále navrhovatelky namítaly, že pro vedení koridoru WD1B přes jejich pozemky zahrnuté do ploch Z17A, Z17B a Z27C nejsou dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Územní plán nijak neodůvodňuje, proč nelze trasování koridoru změnit tak, jak navrhovatelky navrhovaly, tedy přes pozemky parc. č. X a parc. č. X, a proč je zvolená trasa nejméně invazivní a nejšetrnější variantou k právům navrhovatelek.
7. V poslední části návrhu navrhovatelky namítaly, že nebyly řádně vypořádány jimi uplatněné námítky. Navrhovatelky uvedly, že v části rozhodnutí o námítkách, které je součástí odůvodnění územního plánu, nejsou uvedeny všechny námítky, které uplatnily, obsah některých námitek neodpovídá obsahu námitek tak, jak je uplatnily, a v odůvodnění rozhodnutí o námítkách odpůrkyně reaguje na jiné skutečnosti, než které navrhovatelky namítaly, odůvodnění je navíc stručné a nepřezkoumatelné. Navrhovatelky uvedly, že uplatnily celkem sedm námitek, avšak pořizovatel územního plánu se vypořádal pouze s pěti, zcela chybí vypořádání námítky týkající se dodržení principu proporcionality a minimalizace zásahu do práv navrhovatelek a námítky týkající se nemožnosti poznat regulativy daného území (ploch P1, Z1A, Z17A, Z17B a Z27C) až do doby vydání regulačního plánu obce.
8. Odpůrkyně k podanému návrhu uvedla, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem, je tak v souladu s procesními i hmotněprávními předpisy a je proporcionální, v souladu s § 18 a § 19 stavebního zákona. Dále je odpůrkyně přesvědčena, že je územní plán v souladu s § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, a odkázala na souhlasné stanovisko orgánu zemědělského půdního fondu s nezemědělským využitím stanovených ploch v návrhu územního plánu. Dále odpůrkyně uvedla, že pozemky navrhovatelek dotčené trasou koridoru WD1B a ploch Z17A, Z17B a Z27C jsou zařazeny do půd nejnižší třídy ochrany, tj. IV. a V. třídy ochrany. Koridor hromadné dopravy WD je veřejně prospěšnou stavbou a jedná se o klíčovou dopravní stavbu pro hromadnou dopravu v území přetíženém individuální automobilovou dopravou. Pro koridor bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA a i vyhodnocení SEA považuje koridor za akceptovatelný. Nově zastavitelné plochy Z17A, Z17B a Z27C byly částečně jako zastavitelné plochy navrženy již v předchozí územně plánovací dokumentaci a vyhodnocení jejich potřeby je provedeno v kapitole A.5. Ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu odpůrkyně uvedla, že v době pořizování územního plánu se jednalo o opuštěný areál a plochu.
9. V souvislosti se zařazením plochy P1 do kategorie ploch přestavby odkázala odpůrkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016 – 198, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*kategorii ploch přestavby je (při nedostatku jakékoliv další práce s tímto pojmem v platném právu) podle Nejvyššího správního soudu třeba chápat pouze jako zdůraznění potřebnosti změny v regulovaném území v souvislosti s jeho (zpravidla) nevyhovujícím stávajícím stavem. Přitom může jít jak o plánované změny pozemků již dříve zastavitelných (zastavěných), tak i o změny pozemků doposud nezastavitelných, resp. umístěných v nezastavěném území.*“ Zpracovatel a pořizovatel územního plánu na základě průzkumu předmětné lokality tuto vyhodnotil jako znehodnocené území s nevyhovujícím stavem (pouhá zpevněná plocha sloužící jako skladiště a parkovací plocha), a proto ji definoval jako plochu přestavby. Dále odpůrkyně uvedla, že i kdyby soud shledal, že se o plochu přestavby ve smyslu definic stavebních předpisů jednat nemělo, nemohlo to zasáhnout do hmotných práv navrhovatelek. V uvedené ploše se nemění zastavitelnost (uvedená plocha zůstává zastavitelná), mění se pouze funkční využití zastavitelné plochy. K tomu by byla

odpůrkyně oprávněna, i pokud by se o plochu přestavby nejednalo. Je právem odpůrkyně, nikoli navrhovatelek, definovat funkční využití území obce, pokud tak činí proporcionálně.

10. Odpůrkyně má za to, že nedošlo k neproporcionálnímu zásahu do práv navrhovatelek, neboť vymezit nové centrum obce je ve veřejném zájmu. Tento veřejný zájem je pak popsán v územním plánu i jeho odůvodnění, dále odpůrkyně odkázala i na vypořádání námitek navrhovatelek, kde byl důvod pro vymezení též řádně popsán a zdůvodněn. Podle odpůrkyně je podstatné, že územní plán plochy P1 a Z1A vymezuje ve funkční ploše S – smíšené obytné. Podrobnější vymezení centra obce a regulace předmětných pozemků, vůči kterému navrhovatelky brojí, bude činně až regulačním plánem RP-1. Navrhovatelky však nebrojí proti zadání regulačního plánu RP-1. Odpůrkyně je tak přesvědčena, že navrhovatelkami namítaný zásah nemůže být způsoben územním plánem, ale jejich námítky reálně směřují do nižší formy územně plánovací dokumentace a navrhovatelky budou mít možnost uplatnit námítky v procesu pořizování regulačního plánu. Dále odpůrkyně uvedla, že původní platný územní plán obce stanovoval na předmětných pozemcích funkční plochu VP – území průmyslové výroby a skladů, OS – smíšené obytné území a OC – čistě obytné území. Plochy OS a OC jsou totožné, resp. obdobné předchozí funkční regulaci, stanovením ploch Z1A proto podle odpůrkyně vůbec nemohlo dojít k zásahu do hmotných práv navrhovatelek. Odpůrkyně nesouhlasí ani s námitkami navrhovatelek ohledně neproporcionálního trasování koridoru WD 1B. Dotčené plochy Z17A, Z17B a Z27C jsou zařazeny do půd nejnižší třídy ochrany, tj. IV. a V. třídy ochrany. Tvzení navrhovatelek ve smyslu zabezpečení přístupnosti a využití pozemků za účelem vytvoření podmínek pro racionální hospodaření nemůže být předmětem přezkumu územního plánu. Trasa koridoru navazuje na trasu na území obce Jesenice a míří k plánované trase metra D v Písnici. Její trasa tak musela být koordinována s dalšími obcemi, tj. Jesenicí a Prahou. V závěru této části odpůrkyně zdůraznila meze soudního přezkumu tak, jak je vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, a Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10.
11. K návrhu na zrušení rozhodnutí o námitkách odpůrkyně uvedla, že je opožděný, neboť lhůta pro podání žaloby ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým může být rozhodnutí o námitkách napadáno, činí dva měsíce od doručení a tato lhůta již uplynula. K věcnému přezkumu námitek odpůrkyně uvedla, že námítky podané navrhovatelkami obsahovaly jednotlivý nestrukturovaný text, ve kterém nebyly jednotlivé námítky číslovány, proto nelze jednoduše určit, že obsahovaly sedm námitek a následně tvrdit, že bylo vypořádáno pouze námitek pět. Odpůrkyně námítky přeformulovala a strukturovala, avšak žádné klíčové pasáže nevynechala. Dále odpůrkyně uvedla s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, že mírou konkrétnosti či obecnosti podaných námitek je předurčen požadavek na jejich vypořádání.
12. Navrhovatelky v replice k vyjádření odpůrkyně znovu zopakovaly, případně částečně rozšířily argumentaci uvedenou již v návrhu a dále upravily petit, ve kterém se domáhaly zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018 vydaného usnesením zastupitelstva obce Vestec č. j. 18/20/2 ze dne 31. 1. 2018, v rozsahu grafické i textové části územního plánu obce Vestec a vymezení ploch: 1) Plocha přestavby P1 ve vztahu k pozemku parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X a č. X v katastrálním území V., a 2) zastavitelná plocha Z1A ve vztahu k pozemku parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X a č. X v katastrálním území V. Navíc požadovaly zrušení rozhodnutí zastupitelstva obce Vestec o námitkách, které je součástí opatření obecné povahy č. 1/2018 vydaného usnesením zastupitelstva obce Vestec č. j. 18/20/2 ze dne 31. 1. 2018, v rozsahu výroků o námitkách navrhovatelek, které jsou v tomto rozhodnutí označeny jako námítky č. 5 a) až e).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 9. 7. 2012 byla doručena Městskému úřadu Černošice

žádost odpůrkyně o pořízení nového územního plánu a návrhy na pořízení změny územního plánu podané občany obce a vlastníky pozemků. Odpůrkyně uveřejnila dne 10. 5. 2013 veřejnou vyhláškou oznámení o projednávání a doručení návrhu zadání územního plánu, ve kterém informovala o možnosti podat do 15 dnů od doručení této veřejné vyhlášky písemné připomínky.

14. Ve spisu je dále založena písemnost ze dne 10. 6. 2013 nazvaná jako připomínky k návrhu zadání územního plánu Vestec, kterou zaslala pořizovateli navrhovatelka a) a ve které mj. rozporovala trasu koridoru pro městskou hromadnou dopravu a připojila v příloze nákres jí navrhované varianty. Dále v připomínkách vyjádřila nesouhlas s vybudováním náměstí a nových ulic na jejich pozemcích, neboť na těchto pozemcích zemědělsky hospodaří, což by jí bylo novou zástavbou znemožněno.
15. Dne 10. 9. 2015 bylo pořizovateli územního plánu doručeno koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, ve kterém vyjádřil souhlas s nezemědělským využitím lokalit Z6, Z7, Z12, Z13, Z14, Z17A, Z17B, Z26, Z27C, WD1B, WD2, WD3, RP01 a nesouhlas s nezemědělským využitím lokalit Z15B, Z16A, Z16B, Z22A, Z23, WD1A a WD1C, neboť se všechny tyto lokality nacházely na nejkvalitnějších půdách zařazených dle bonity do I. a II. třídy ochrany.
16. Dne 25. 2. 2016 byla pořizovateli doručena změna výše uvedeného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje, ve kterém Krajský úřad Středočeského kraje dodatečně souhlasil s nezemědělským využitím lokalit WD1A a WD1C a Z15B za předpokladu, že bude vypuštěn zábor zemědělské půdy s BPEJ zařazené do II. třídy ochrany a Z22A a Z23 za předpokladu, že bude vypuštěn zábor zemědělské půdy s BPEJ zařazené do I. třídy ochrany.
17. Dne 7. 9. 2015, tj. ještě před konáním veřejného projednání návrhu územního plánu, byly pořizovateli územního plánu doručeny připomínky navrhovatelek a), b) a c) aj. K. Navrhovatelky v připomínkách uvedly, že trasu koridoru WD1B je možné vést mimo vznikající zástavbu Vestce, že navrhují, aby byl koridor veden částečně přes pozemek ve vlastnictví státu parc. č. X, a pozemek ve vlastnictví obce Vestec parc. č. X a přes pozemky parc. č. X, č. X, č. X, č. X, č. X, č. X atd. Dále namítaly porušení hierarchie územně-plánovací dokumentace a rozpor návrhu s cíli a úkoly územního plánování. V souvislosti s výstavbou nového centra obce s náměstím vyjádřily nesouhlas s vymezením plochy P1 jako plochy přestavby, neboť uvedené pozemky mají být zemědělsky využívány a dále jsou využívány jako výrobní a manipulační plocha. Dále namítaly rozpor návrhu s ustanoveními § 43 a § 61 stavebního zákona, jeho nepřiměřenost a neurčitost. Také nesouhlasily s rozšířením Vídeňské ulice a s přestavbou křižovatky Vídeňské ulice s ulicí Hodkovickou a Vesteckou.
18. Dne 25. 7. 2017 byly pořizovateli územního plánu v souvislosti s veřejným projednáním návrhu územního plánu doručeny námítky navrhovatelek a), b) a c) a J. K., které se týkaly lokalit Z1A, P1, Z17A, Z17B, Z27C a plochy dopravní infrastruktury WD1B. Jelikož navrhovatelky učinily vypořádání těchto námitek součástí návrhu na zahájení soudního řízení, uvede soud konkrétní znění námitek až v další části rozsudku.
19. Dne 12. 7. 2017 obdržel pořizovatel územního plánu vyjádření k návrhu územního plánu od Státního pozemkového úřadu, ve kterém bylo mj. uvedeno, že „návrh územního plánu Obce Vestec bezprostředně souvisí se zábořem zemědělské půdy. Při pořizování územního plánu je nutné zachovat zpřístupnění zemědělsky obhospodařovaných pozemků, zejména v lokalitách navazujících na zastavěnou část obce.“
20. Usnesením zastupitelstva obce Vestec ze dne 31. 1. 2018, č. 18/20/2, byl vydán územní plán obce Vestec, a to formou opatření obecné povahy č. 1/2018. V textové části územního plánu je na str. 8 v části C.3 Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby uvedeno: „V řešeném území jsou vymezeny 3 plochy přestavby: P1, výměra [ha]: 0,78, způsob využití: S, Podmínky využití: vydat regulační plán **RP 01**, odstranit brownfield na velmi významném místě obce, uvolnit území pro vybudování nového centra obce“, dále je zde uvedeno, že „ÚP vymezuje celkem 27 zastavitelných ploch (členěných na dílčí lokality):

*Označení plochy: Z1A, Výměra [ha]: 1,468, způsob využití: S, Podmínky využití: vydat regulační plán **RP01**, vybudovat nové centrum obce s náměstím.* “Na str. 43 v části K. Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, a zadání regulačního plánu se uvádí: „*Označení plochy: RP-01 Vestec centrum, Využití ploch, požadavky k řešení: plochy S; stanovení uliční čáry ulic Vestecké a Hodkovické, kultivované řešení křižovatky Vestecká, Hodkovická/Vídeňská, **vymezení nového společenského prostranství – nového náměstí**, řešení prostoru Vestecké návsí, a přilehlých veřejných prostorů, výšková a polohová regulace zástavby a provázanost se stávajícím územím.*“

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

21. Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“ Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34).
22. Územní plán se v souladu s ustanovením § 43 odst. 5 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený územní plán byl vydán zastupitelstvem odpůrkyně dne 31. 1. 2018 a o existenci opatření obecné povahy tedy není sporu. Navrhovatelky jsou, jak vyplývá z katastru nemovitostí (LV č. X, LV č. X a LV č. X v katastrálním území V.) a grafické části napadeného opatření obecné povahy, vlastníci pozemků dotčených napadeným územním plánem. Navrhovatelky současně tvrdí, že byly tímto územním plánem zkráceny na svých právech, neboť vydaný územní plán neproporcionálně zasahuje do jejich vlastnických práv. Navrhovatelky tedy jsou v souladu s ustanovením § 101a odst. 1 s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimovány. Třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem k tomu, že se navrhovatelky domáhají zrušení napadeného opatření obecné povahy v jeho částech dotýkajících se sporných pozemků, je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu. Návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
23. Podle ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. platí, že ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.
24. Podle ustanovení § 76 odst. 1 soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.
25. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Soud bude při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel

všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Posouzení návrhu

Rozpor s hmotným právem

26. V první části návrhu navrhovatelky namítaly, že nebyl územní plán vydán v souladu s hmotným právem, konkrétně v souladu s § 18 odst. 3 *in fine* stavebního zákona, neboť nebylo vypořádáno a odůvodněno dodržení zásad podle § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nadto odůvodnění územního plánu obsahuje v souvislosti s dikcí § 18 a § 19 pouze obecné konstatování o souladu s cíli a úkoly územního plánování.
27. V první řadě soud upozorňuje, že navrhovatelky odkazovaly mj. nepřesně na odůvodnění, které vyhotovil objednatel územního plánu (část A.4. Odůvodnění textové části územního plánu), avšak z ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že *pořizovatel* územního plánu přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území. Toto přezkoumání je pak podle ustanovení § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona součástí odůvodnění územního plánu.
28. V odůvodnění textové části územního plánu je výše uvedené přezkoumání podle § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona zařazeno na str. 58 a násl. a je podrobněji zpracované než odůvodnění objednatele územního plánu tzn., že neobsahuje pouze parafrázi ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona, ale vyjmenovává i konkrétní zásady. Např. akcentuje intenzivní rozvoj území určeného pro vědu a výzkum a pro komerční aktivity občanského vybavení. Za podmínku rozvoje považuje výstavbu odpovídající dostatečné infrastruktury, a to zejména technické (zásobování pitnou vodou, likvidaci splaškových vod) a dopravní. Důraz klade na posílení ekologické a rekreační funkce území a kultivaci veřejných prostranství. Dále pořizovatel uvedl, že rozvoj obce je navržen tak, aby byl i nadále podporován hospodářský potenciál území a zachován obytný potenciál, a to zejména stanovením podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití. V nezastavěném území respektuje stávající systém zeleně a navržený systém sdílení zeleně je vázán na vodoteče, na cestovní síť a s ohledem na propojení stávajících ploch zeleně. Pořizovatel dále také uvedl, že návrhem obnovy cestní sítě s doplněním o liniovou zeleně zároveň dojde k posílení protierozní ochrany území.
29. Z výše uvedeného výčtu je tak patrné, že pořizovatel územního plánu neuváděl v odůvodnění přezkoumání souladu s cíli a úkoly územního plánování podle ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona pouze parafráze uvedených ustanovení, ale uvedl konkrétní prostředky, kterými má být dosaženo uvedených cílů a úkolů.
30. Je sice pravda, že ani odůvodnění pořizovatele neobsahuje při vypořádání požadavků § 18 a § 19 stavebního zákona odkaz na ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, konkrétně se v této části odůvodnění nezabýval pořizovatel souladem s § 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ovšem je třeba přihlídnout k tomu, že ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona patří mezi ustanovení tzv. programové (obecné, principiální) povahy, nikoli mezi ustanovení obsahující konkrétní zákazy či příkazy, a tak i odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly podle § 18 a § 19 stavebního zákona je logicky obecnějšího rázu a neobsahuje vypořádání všech možných dotčených zvláštních právních předpisů, případně všech zásad uvedených v takovém zvláštním právním předpise. Pro takto konkrétní vypořádání je případně prostor v dalších částech odůvodnění textové části územního plánu anebo v odůvodnění vypořádání námitek, pokud byl případný nesoulad namítán. Vypořádání ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona je v předloženém územním plánu proto zcela dostatečné a v souladu se zákonem. Pořizovatel územního plánu není povinen do této části odůvodnění uvádět odkazy na

všechny dotčené zvláštní právní předpisy a též není povinen v této části územního plánu vyjmenovávat a vypořádávat všechny zásady uvedené v jednotlivých zvláštních právních předpisech, které mohou být připravovaným územním plánem dotčeny. Návrhový bod tak není v této části důvodný.

31. V souvislosti s nedostatečným odůvodněním záboru zemědělského půdního fondu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85, č. 2903/2013 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „*Z tohoto pokynu (pokyn Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996 – pozn. soudu) plyne, že zemědělský půdní fond zařazený do II třídy ochrany je vysoce chráněný a jen podmíněně zastavitelný. U zemědělské půdy zařazené do III. třídy ochrany je její užití k výstavbě přípustné, ovšem teprve u IV. třídy ochrany lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě. Obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, by bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoli však ve vztahu k II. třídě ochrany.*“ Soud z odůvodnění textové části územního plánu zjistil (str. 52), že u plochy Z1A má být pro nezemědělské účely užito 69,4 % půdy zařazené do III. třídy ochrany a 30,6 % půdy zařazené do IV. třídy ochrany. V ploše Z17A a Z27C má být pro nezemědělské účely užito 100 % půdy zařazené do IV. třídy ochrany a v ploše Z17B má být pro nezemědělské účely užito 83 % půdy v IV. třídě ochrany a 17 % půdy v V. třídě ochrany. Dotčené pozemky navrhovatelek se nenacházejí v lokalitě, kde by byla půda v I. nebo II. třídě ochrany. V odůvodnění textové části územního plánu je na str. 51 uvedeno, že „*Z předběžné bilance záborů ZPF vyplývá, že v nově navržených plochách bude ZPF dotčen především ve III. a IV. třídě ochrany dle BPEJ, tj. půdy se středním až nižším produkčním potenciálem, které je přípustné ze ZPF vyjmout. Půdy přináležející do II. třídy budou dotčeny pouze na 3,31 ha a půdy I. třídy dotčeny nebudou vůbec. Rozsah navrhovaného záboru není významný a lze jej akceptovat.*“ Je třeba zohlednit především to, že pozemky navrhovatelek nejsou tvořeny půdou, které by příslušela nejvyšší míra ochrany. Na většině pozemků se nachází skutečně zejména půda patřící do IV. třídy ochrany, pro kterou je běžné využití k výstavbě. Ačkoli by mohlo být odůvodnění odpůrkyně týkající se záboru zejména půdy ve III. třídě ochrany propracovanější, má soud za to, že i výše citované obecné odůvodnění je dostatečné a lze ho připustit, a to za současného splnění podmínky, že bylo k záboru vydáno souhlasné stanovisko příslušného dotčeného orgánu.
32. Ohledně námitek týkajících se zajištění přístupu k obhospodařovaným pozemkům si je soud vědom stanoviska Státního pozemkového úřadu ze dne 12. 7. 2017, které je citováno v části rozsudku nazvané *Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu*, zároveň se ale jednalo o námitku, která by měla být vypořádána v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, proto se i soud s tímto návrhovým bodem vypořádá v následující části rozsudku.
33. Dále navrhovatelky uváděly, že správní orgán nezjistil správně skutkový stav, když u plochy vymezené jako plocha přestavby P1 uvedl, že se jedná o opuštěný areál a brownfield. Navrhovatelky oponovaly, že jde o aktivně využívaný areál, ve kterém podniká mj. společnost O. E. Územní plán omezuje využití plochy spadající do plochy přeměny P1, čímž dochází k zásahu do vlastnických práv navrhovatelek a následně i do práva svobodně podnikat. Zároveň uvedly, že je tato část územního plánu fakticky neuskutečnitelná, protože uvedené pozemky nelze ani vyvlastnit a ani nejsou v územním plánu stanoveny jako pozemky, ke kterým by mohlo být v budoucnu uplatněno předkupní právo.
34. Soud v textové části územního plánu zjistil, že v části C.3 Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby je hned v úvodní tabulce označena plocha P1 o výměře 0,78 ha, u které je jako podmínka využití uvedeno: „*vydat regulační plán **RP 01**, odstranit brownfield na velmi významném místě obce, uvolnit území pro vybudování nového centra obce.*“ Z uvedeného je patrné, že pořizovatel územního plánu nezohlednil, že na pozemcích dotčených vymezením plochy přestavby P1 stojí hala, ačkoli byl na tuto skutečnost upozorněn i navrhovatelkami v podaných námitkách a byl upozorněn i na to, že se v dané lokalitě podniká (srov. část tohoto rozsudku týkající se vypořádání námitek).

35. Zároveň pořizovatel územního plánu pochybil, když nijak neodůvodnil vymezení plochy přestavby P1. K pojmu plocha přestavby se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016 – 198, č. 3557/2017 Sb. NSS, tak, že *„odpůrce je povinen srozumitelně v rámci odůvodnění opatření obecné povahy nejen uvést důvod, proč určitou plochu vymezil nově jako plochu přestavby (otázky potřebnosti změny) (...)“*. Ačkoli pořizovatel územního plánu jasně vymezil, že pro plochu přestavby bude vydán regulační plán, měl se v odůvodnění územního plánu zabývat důvody pro vymezení této plochy P1 jako plochy přestavby. Regulační plán by měl obsahovat již konkrétní parametry využití této plochy, ovšem nemusí již obsahovat odůvodnění, proč byla tato plocha v územním plánu vymezena jako plocha přestavby. Jestliže z přílohy č. 7 části I odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb. (viz čl. II bod 2 vyhlášky č. 13/2018 Sb.; dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) je zřejmé, že plocha přestavby je vymezena v územním plánu, pak by toto vymezení mělo mít v rámci přezkoumatelnosti úkonu odpůrkyně odraz v odůvodnění územního plánu, a to i přes to, že z přílohy č. 7 části II vyhlášky č. 500/2006 Sb. nevyplývá explicitní povinnost uvádět odůvodnění vymezení plochy přestavby v územním plánu.
36. Navrhovatelky také uváděly, že pro plochu P1 není jasně stanoveno, že se má jednat o veřejné prostranství a že má dojít k té specifikaci až regulačním plánem RP 01, čímž je navrhovatelka a) vystavena právní nejistotě a navíc není zaručeno, zda bude regulační plán vůbec vydán. Soud k tomu uvádí, že možnost lokalizovat do plochy P1 veřejné prostranství je zřejmá již z vydaného územního plánu, neboť plocha P1 je definována jako smíšená plocha S, ve které je jako hlavní využití uvedeno ve třetí odrážce (srov. str. 30 územního plánu) pozemky a plochy veřejných prostranství včetně pozemků a staveb a zařízení dopravní infrastruktury (místních komunikací, pěších a cyklistických cest) a pozemků a ploch veřejné zeleně. Z uvedeného je tedy patrné, že na tomto pozemku může být veřejné prostranství (tj. i náměstí) umístěno.

Nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelek

37. Soud předřadil tento návrhový bod před námitky týkající se neproporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatelek a námitky týkající se vymezení koridoru WD1B, a to z důvodu, že spolu tyto body věcně souvisí a vypořádání následujících žalobních bodů je podmíněno zjištěními týkajícími se vypořádání námitek navrhovatelek.
38. V první řadě soud konstatuje, že nepovažuje tu část návrhu navrhovatelek týkající se rozhodnutí o námitkách za opožděnou. Je sice pravda, že rozhodnutí o námitkách, které tvoří část odůvodnění opatření obecné povahy, lze považovat za samostatné rozhodnutí a napadat ho samostatnou žalobou podle ustanovení § 65 s. ř. s., ovšem zákonodárce začlenil toto rozhodnutí do odůvodnění opatření obecné povahy a neurčil, že by bylo možné tuto část zpochybnit výhradně jen žalobou podle ustanovení § 65 s. ř. s. A jak konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 196, č. 2266/2011 Sb. NSS, *„Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.“* Pro napadení rozhodnutí o námitkách, které je součástí opatření obecné povahy, tak není nutné podat samostatnou žalobu proti tomuto rozhodnutí.
39. Navrhovatelky měly jednak za to, že nebyly vypořádány všechny jimi uplatněné námitky a dále že nebyly v rozhodnutí o námitkách uvedeny všechny námitky, obsah některých námitek uvedených v tomto odůvodnění neodpovídá obsahu námitek uplatněných navrhovatelkami, v odůvodnění rozhodnutí o námitkách reagovala odpůrkyně na jiné skutečnosti, než které byly v námitkách uvedeny a že odůvodnění námitek je příliš stručné a nepřezkoumatelné.
40. Podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu platí, že vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo

dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky (...). Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu).

41. Ke kvalitě odůvodnění vypořádání námitek uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 196, č. 2266/2011 Sb. NSS: „*Jestliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost [...]* [V] odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předstírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, ve věci ENERGLAQZA, a. s., shodně rozsudek ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 – 46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve věci vymezení zastavitelného území obce Slapy).“ Zároveň Nejvyšší správní soud v tomtéž rozsudku i upozornil, že „odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech.“
42. Navrhovatelky tvrdí, že uplatnily celkem sedm námitek. Soudu zaslaly tabulku, ve které rozčlenily text s námitkami do sedmi bodů. Vzhledem k tomu, že je znění jednotlivých námitek důležité pro vypořádání tohoto bodu návrhu, cituje soud rozdělení některých námitek dle členění vypracovaného navrhovatelkami a zároveň uvádí i znění námitek, jak je odpůrkyně zkrátila. Zároveň soud necituje námitky označené č. 5 až 7, neboť přisvědčuje odpůrkyni, že šlo o obecná tvrzení a podle soudu spíše o odůvodnění uplatněných námitek. Z námitek č. 5 až 7 nebyl patrný jasně individualizovaný nový bod námitek, který by již nebyl obsažen v námitkách č. 1 až 4.

Námitka č. 1:

Dle mínění podatelů územní plán nedbá (a) na zachování zemědělského půdního fondu v lokalitě obce a (b) preferuje změny, které neodpovídají rozvoji obce v souladu s urbanistickými postupy současnosti. Stejně tak tento územní plán (c) nikterak nezohledňuje práva vlastníků jednotlivých nemovitostí a pozemků, (d) necítí jak hranice pozemků v prostoru tak ani při vytváření územního plánu. Navrhovaný územní plán nerespektuje hranice jednotlivých pozemků a rozděluje některé pozemky v rámci jednotlivých lokalit, čímž dochází k zásahům do vlastnického práva soukromých vlastníků a (e) dochází tak k jakémusi vyvlastnění bez náhrady v případě umístění veřejných staveb.

Námitka č. 1 ve znění odpůrkyně:

5a Územní plán nedbá na zachování zemědělského půdního fondu a preferuje změny, které neodpovídají rozvoji obce v souladu s urbanistickými postupy současnosti.

5b Navrhovaný územní plán nerespektuje hranice jednotlivých pozemků, čímž dochází k zásahům do vlastnického práva a dochází k jakémusi vyvlastnění bez náhrady.

Námitka č. 2:

Lokalita Z1A – dle navrhovaného územního plánu se jedná o plochu určenou k vytvoření nového náměstí – dosud chybějící soustředěné veřejné prostranství s tím, že bude regulační plán RP-01. Pořizovatel územního plánu pak (f) nezohledňuje skutečnost, že všechny pozemky v uvedené lokalitě jsou v soukromém vlastnictví a ani jeden z těchto pozemků není ve vlastnictví obce. Tímto způsobem dochází k absolutnímu omezení až

vyvlastnění uvedených pozemků od jejich vlastníků. Dle mínění podatelů pak navrhovaný zásah do vlastnického práva **(g)** není přiměřený ani s ohledem na princip proporcionality (zájem, který bude územním plánem sledován, musí převažovat nad zájmem dotčeného vlastníka, a zároveň nebude moci být dosaženo takového zájmu jiným způsobem) a principu minimalizace zásahu do práv (tedy v míře, který bude dotčeného vlastníka omezovat co nejméně) (viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009). Pořizovatel tak zasahuje do práv pouze tří vlastníků, kdy chce v uvedené ploše zřídit náměstí, jež ale není veřejným zájmem. Dle mínění podatelů je **(h)** náměstí možné umístit i v jiných lokalitách popřípadě na pozemcích patřících obci. Pokud by byl územní plán v uvedeném rozsahu schválen **(i)** omezuje vlastníky pozemků podstatným způsobem, když zde umožňuje stavět jen obytné domy a nerespektuje tak parcelaci pozemků na jednotlivé rodinné domy, jak je provedeno nyní. Dle mínění navrhovatelů je vhodné, aby daná lokalita zůstala beze změny oproti původnímu územnímu plánu.

Námítka č. 2 ve znění odpůrkyně

5c Lokalita Z1A má být podle Návrhu určena pro vytvoření nového náměstí – dosud chybějícího veřejného prostranství. Návrh nezohledňuje skutečnost, že pozemky jsou v soukromém vlastnictví a žádný nepatří obci. Tím dochází k omezení až vyvlastnění pozemků a k nepřiměřenému zásahu s ohledem na proporcionalitu a minimalizace zásahu do práv vlastníků.

Námítka č. 3:

Lokalita P1 – jedná se o plochu přestavby určenou pro náměstí – opět **(i)** jsou všechny pozemky ve vlastnictví jednoho vlastníka – podatele. Ani jeden z pozemků v uvedené lokalitě není ve vlastnictví pořizovatele. **(j)** I zde pak dochází k tomu, že územní plán nerespektuje stávající stav, kdy v dané lokalitě je postavena skladovací hala. Dle mínění podatelů je nutné v rámci vytváření územního plánu respektovat situaci, jež v daném území existuje. **(k)** I v tomto případě musí být zohledněny principy přiměřenosti a minimalizace zásahu do práv soukromých vlastníků. Dle mínění navrhovatelů je vhodné, aby daná lokalita zůstala beze změny oproti původnímu územnímu plánu.

Námítka č. 3 ve znění odpůrkyně:

5d Návrh nerespektuje v ploše přestavby P1 stávající stav (postavená skladovací hala), navrhuje zde náměstí a pozemky nejsou ve vlastnictví pořizovatele.

Námítka č. 4:

Lokalita Z17A, Z17B, Z27C a dopravní infrastruktura WD1B – lokality Z17A a Z17B jsou hraniční s dopravní infrastrukturou – koridorem kapacitní bromadné dopravy (označené jako WD1B). Hranice uvedených lokalit jsou tvořeny plánovaným koridorem pro bromadnou dopravu – metrobus, když ale **(l)** v návrhu územního plánu nejsou respektovány hranice pozemků a namísto vhodnějšího vedení trasy bromadné dopravy po pozemcích státu a pořizovatele územního plánu, tedy obce, dochází k „lomení“ koridoru přes pozemky podatelů tak, že dochází k rozdělení jejich pozemků na menší části. **(m)** Dle mínění navrhovatelů je vhodnější vést koridor přes hranice pozemků parc. č. X, X, a následně jej vést až za hranicemi Perlovy vily, tedy dále od obce. **(n)** Je nutné si uvědomit, že přivedení bromadné dopravy k obci povede k větší zátěži obce a jejího centra automobilovou dopravou, dojde tak ke zvýšení emisí prachu, hluku a samozřejmě i výfukových plynů spojených nejen s bromadnou dopravou, ale i s dopravou obyvatel co nejbližší této bromadné dopravě. **(o)** Pořizovatel navrženým vedením bromadné dopravy zcela mění hranice pozemků, dochází k dělení pozemků vlastníků, když následně jim zbudou v některých částech jen nevýznamné části původních pozemků, které nebude možné použít k žádným účelům. Navrhovatelé proto požadují, aby koridor pro bromadnou dopravu byl přesunut do větší vzdálenosti od centra, a to až za Perlovu vilu.

Námítka č. 4 ve znění odpůrkyně:

5e Námítka k lokalitě Z17A, Z17B, Z27C a dopravní infrastruktuře WD1B. Koridor pro bromadnou dopravu tvoří hranici mezi plochami Z17 a Z27C, kde nevhodným trasováním koridoru dochází k rozdělení pozemků namítatelů na menší, nevyužitelné části.

43. V první řadě soud konstatuje, že není na závadu, pokud odpůrkyně neuvede v rozhodnutí o námitkách podané námitky doslovně anebo pokud opomene část námitky uvést. Tato povinnost není nijak stanovena zákonem a nelze zákon ani tímto způsobem interpretovat, neboť by se jednalo o přepjatý formalismus při vypořádávání námitek. Ovšem tím, že odpůrkyně přistoupí ke zkrácení případně parafrázování podaných námitek, se vystavuje riziku, že některou námitku opomene, případně pozmění její význam. Ani to by ale ještě nebylo důvodem pro konstatování nezákonnosti, neboť rozhodné je, jak byly podstatné námitky vypořádány, resp. jak bylo vypořádání odůvodněno. Je totiž možné, že odpůrkyně sice zkrátí, případně opomene citovat část námitky, avšak v odůvodnění reaguje co do podstaty na její celé původní znění. Ostatně i případně nesprávné označení námitek nemusí mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, pokud jsou *formálně označené připomínky* vypořádány věcně jako námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51: „*Podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku, však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. V posuzované věci tak odpůrce neučinil, nelze však přehlédnout, že i přes toto formální pochybení o výhradách navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně projednal.*“ Avšak ve zde posuzovaném případě dává soud za pravdu navrhovatelkám, které tvrdí, že odpůrkyně nevypořádala všechny jimi podané námitky. Konkrétně došlo k tomu, že částečně zkrátila znění podaných námitek, zároveň u některých pozměnila i jejich význam a odůvodnění jejich vypořádání odpovídá tomuto zkrácenému či pozměněnému významu.
44. V souvislosti s námitkou č. 1, kterou odpůrkyně vypořádala jako námitku 5a) a 5b), se odpůrkyně nijak nevyjádřila k části týkající se vyvlastnění bez náhrady. Zároveň je ale nutné uvést, že uvedená námitka je velmi obecná, neurčuje konkrétní pozemky navrhovatelek ani nedefinuje veřejnou stavbu, na základě které by mělo dojít k vyvlastnění bez náhrady. Nevypořádáním této námitky nedošlo k nezákonnému zásahu do práv navrhovatelek, neboť k vyvlastnění bez náhrady nedochází ani přijetím územního plánu, ani jeho následnou realizací. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je totiž vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Není tedy možné v souvislosti s realizací veřejných staveb vyvlastňovat soukromé pozemky bez náhrady. Zároveň soud odkazuje i na část C.9. Odůvodnění územního plánu, ve které jsou uvedeny plochy a koridory veřejně prospěšných staveb s možností vyvlastnění. V rámci tohoto odůvodnění je explicitně odkazováno na ustanovení § 170 stavebního zákona, který v odstavci třetím stanovuje, že „*řízení o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, příslušnost k jeho vedení a podmínky vyvlastnění upravuje zvláštní právní předpis.*“ Tímto zvláštním právním předpisem je zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Z ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) zákona o vyvlastnění pak vyplývá, že daný zákon upravuje podmínky poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě. Zároveň v zákoně o vyvlastnění není definována žádná výjimka, podle které by bylo možné vyvlastnit pozemek bez náhrady. Ačkoli se tedy odpůrkyně nevypořádala s námitkou navrhovatelek, že v důsledku nerespektování hranic jednotlivých pozemků dochází k jakémusi vyvlastnění bez náhrady, nemá toto pochybení vliv na práva navrhovatelek, neboť vyvlastnění bez náhrady není ze zákona možné a ani v napadeném územním plánu není nic takového stanoveno.
45. Při vypořádávání druhé námitky odpůrkyně obecně parafrázovala ustanovení § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhláška č. 501/2006 Sb.), podle které má za to, že musí pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení nebo smíšené obytné plochy vymezit související plochu veřejného prostranství o výměře nejméně 1 000 m². Odpůrkyně nijak nereagovala na námitku neproporcionality, která souvisí s označením pozemků navrhovatelek jako veřejného

prostranství a dále se nijak nevypořádala ani s námitkou, že by bylo vhodnější umístit náměstí na pozemcích patřících obci. K tomuto soud uvádí, že interpretace § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., odpůrkyní je nepřesná a částečně i nesprávná. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016 – 35, uvedl, že „v rozsudku č. 1 Ao 3/2010 – 161 (Nejvyšší správní soud – pozn. soudu) *dovodil, že plochy, které splňují podmínky uvedené v § 34 obecního zřízení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu. Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky [č. 501/2006 Sb.] považoval (Nejvyšší správní soud – pozn. soudu) pouze za fakultativní možnost. Podle tohoto rozsudku je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Nejde o obligatorní náležitost územního plánu. Tomu odpovídá i formulace příslušných ustanovení vyhlášky (srov. „obvykle“ a „zpravidla“ v § 7 vyhlášky [č. 501/2006 Sb.]).“* Není tedy pravdivé tvrzení, že odpůrkyně musela podle ustanovení § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. vymezit v územním plánu plochu veřejného prostranství. Ohledně faktického vzniku a faktické existence veřejného prostranství bude pojednáno i dále v rozsudku.

46. Ačkoli platí, že pro plochu přeměny P1 a plochu Z1A bude teprve vydán regulační plán, který podrobně specifikuje limity využití území, již v územním plánu bylo pro tyto plochy uvedeno, že „v ploše zastavitelného bloku Z1A a navažující ploše přestavby P1, bude vytvořeno nové náměstí – dosud chybějící soustředěné veřejné prostranství. Velikost nového náměstí i jeho propojení s významnými veřejnými prostory ulic Vestecké, Hodkovické a Vídeňské, bude stanovovat regulační plán RP – 01. Tento ÚP Vestce stanovuje nepřekročitelnou hranici zastavitelné plochy Z1A i Z17A pro polohu uliční čáry, vnitřní uliční síť bude specifikována v regulačních plánech RP-01 a RP-03. Součástí předmětného území je plocha přestavby P1, jejímž smyslem je uvolnit pro adekvátní využití nejvýznamnějšího místa obce.“ (citováno z části C Urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně textové části napadeného územního plánu). Územní plán tedy jasně vymezil, na které ploše je plánována realizace náměstí, zároveň se ale nikde nevypořádává se zásahem do vlastnických práv navrhovatelek, které jsou vlastníci předmětných pozemků, na kterých má dojít k vybudování náměstí, ačkoli navrhovatelky namítaly, že nebyla zachována zásada proporcionality při vymezování tohoto území, neboť dochází k neakceptovatelnému zásahu do jejich práv.
47. S ohledem na povahu soudního přezkumu činnosti správních orgánů (pořizování územně plánovací dokumentace v přenesené působnosti obce z toho nevymáje) je třeba, aby test proporcionality byl pořizovatelem v případě zjevně sporných ploch a koridorů alespoň v základních parametrech proveden a v odůvodnění opatření obecné povahy popsán. Pořizovatel, nejen že u pozemků zařazených do plochy Z1A test proporcionality neprovedl, ačkoli jde o pozemky v soukromém vlastnictví a jsou nyní využívány zemědělsky, ale test proporcionality neprovedl ani na základě obdržené námítky navrhovatelek a) a c). V případě, že pořizovatel územního plánu neprovede test proporcionality, vystavuje se riziku, že bude opatření obecné povahy nepřezkoumatelné a bude v dotčených částech zrušeno. Toto by nedopadalo na situaci, v níž by se navrhovatelky nedomáhaly aplikace testu proporcionality prostřednictvím námitek již ve správním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43). Jelikož se pořizovatel územního plánu nijak nezabýval zásadou proporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatelek, která budou omezena záměrem vybudování náměstí na pozemcích, které jsou v jejich vlastnictví a které užívají navrhovatelky k zemědělským účelům, a tímto se nezabýval ani na základě námítky, kterou navrhovatelky a) a c) uplatnily, zatížil tím opatření obecné povahy v části týkající se rozhodnutí o námitkách 5c) nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, a byl tak naplněn důvod, pro který lze napadené opatření obecné povahy zrušit bez nařízení jednání. [srov. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]
48. U třetí námítky odpůrkyně odkazovala zejména na budoucí regulační plán, ovšem ani ohledně této námítky se ve vypořádání nezabývala zásadou proporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatelek a ani nereflektovala skutečný stav pozemku, na kterém se dle námitek navrhovatelek nenacházel brownfield – ve významu nevyužívaných ploch – ale skladovací haly, které navrhovatelka a) pronajímala. I tato část odůvodnění rozhodnutí o námitkách je proto nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a jsou tak splněny podmínky pro zrušení opatření

obecné povahy podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

49. K totožnému závěru pak dospěl soud i při posuzování vypořádání poslední námítky navrhovatelek, která se týkala trasování koridoru WD1B. Odpůrkyně se s celou námitkou vypořádala tak, že uvedla: „*Trasa koridoru je navržena s ohledem na vedení tohoto koridoru na území sousední obce Jesenice a na přiměřenou docházkovou vzdálenost do centra obce Vestec. Z výše uvedených důvodů byla námitka zamítnuta.*“ Odpůrkyně tak jen jednou větou a obecně konstatovala, že je trasa koridoru vedena s ohledem na území obce Jesenice, avšak nijak nespecifikovala, proč není možné vést koridor přes (alespoň částečně) obecní pozemky. Odpůrkyně s navrhovatelkami nijak nepolemizovala a neuvedla konkrétní důvody, pro které není možné alternativní trasování koridoru. Nad to soud uvádí, že v souvislosti s trasováním koridoru WD1B uplatnila námítky i obec Jesenice, která uvedla, že „*Požaduje v návrhu Územního plánu Vestce (dále jen „ÚP Vestce“) zpracovat odpovídající regulační podmínky do zastavitelných ploch Z10 a Z11 shodné s regulačními podmínkami v platném územním plánu obce Jesenice (dále jen „ÚP Jesenice“) a to v části navázání budoucí komunikace z území obce Vestec na území města Jesenice, která je již částečně zbudována na pozemcích parc. č. X, X, X a X v k. ú. J. Jedná se nám o zajištění návaznosti vymezení dopravní komunikace na pozemku parc. č. X, X, X a případně dalších pozemků – vše v k. ú. V. v zastavitelných plochách Z10 a Z11 na již výše citované pozemky města Jesenice a případně další pozemky na území města Jesenice, které mají za úkol napojení budoucí dopravní komunikace MS 8/40 na dopravní krajskou komunikaci II/603.*“ Z uplatněných námitek nevyplyvá, že by byla dána trasa koridoru ve Vestci, pouze je dána trasa koridoru na území obce Jesenice a je zřejmé, v jakém místě má dojít k napojení. Navrhovatelky nijak toto napojení nerozporovaly, uvedly však variantu, která by vedla od tohoto napojení, a to částečně přes pozemky vlastněné odpůrkyní. Jelikož se odpůrkyně nijak nevyjádřila k možnosti realizovat tuto alternativní trasu koridoru WD1B a z územního plánu nevyplyvá zjevná překážka, která by toto alternativní trasování znemožňovala, shledal soud odůvodnění vypořádání námítky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, čímž je naplněna stejně, jako v případě výše uvedené námítky podmínka pro zrušení napadeného opatření obecné povahy bez nařízení jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Neproporcionální zásah do práv navrhovatelek

50. Navrhovatelky namítaly, že územní plán neproporcionálně zasahuje do jejich práv, zejména do práva vlastnického, a prostřednictvím odkazu na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, uváděly, že pro dodržení zásady subsidiarity a minimalizace je třeba dodržet následující podmínky a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a e) zásah je činěn s vyloučením libovůle. Navrhovatelky mají za to, že nebyly dodrženy podmínky a) a b). Podle navrhovatelek po nich nelze spravedlivě požadovat akceptaci zásahu do vlastnického práva. Podle navrhovatelek by navíc došlo k odstranění aktivně využívaných skladovacích hal a navíc je zcela opomíjeno, že jsou veškeré pozemky ve 100% soukromém vlastnictví.
51. Soud musí v první řadě odlišit zásadu proporcionality a zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu, které navrhovatelky částečně zaměňují, a které se projevují v rozdílných zásadách do vlastnického práva. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, na které navrhovatelky odkazovaly, se zabývá dodržením zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnických práv a případně vznikem nároku na kompenzaci za tento zásah. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvádí, že „*[v] některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánu regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou*

subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).“ Důležitý je však závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že případné překročení spravedlivé míry zásahu do vlastnických práv je možné, ovšem vznikne tak předpoklad pro vypořádání tohoto zásahu formou náhrady, a to v navazujícím řízení. Zároveň je třeba také upřesnit, že algoritmus přezkumu „přiměřenosti“, jak ho navrhovatelky citovaly, vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, avšak týkal se primárně dodržení zásad subsidiarity a minimalizace a byl výše uvedeným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu překonán.

52. Pokud se navrhovatelky dovolávají přezkoumání dodržení zásady proporcionality, je třeba aplikovat test proporcionality, jak ho vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, na který navrhovatelky odkazovaly v úvodu svého návrhu. Test proporcionality je součástí algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který sestává z přezkumu 1) pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, 3) otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) obsahu opatření obecné povahy z hlediska souladu opatření obecné povahy (nebo jeho částí) se zákonem a 5) obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]roporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitu v širším smyslu soud chápe [jako] obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z toho důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“
53. V rámci hodnocení proporcionality je třeba konstatovat, že cílem užití pozemků vymezených nyní jako plocha přestavby P1 a Z1A je vybudování centra obce včetně náměstí. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá již z textu územního plánu (srov. str. 2 nebo str. 8 textové části územního plánu). Jelikož jsou dotčené plochy P1 a Z1A určeny jako funkční plocha S, která jako hlavní využití plochy stanovuje mj. i pozemky a plochy veřejných prostranství včetně pozemků a staveb a zařízení dopravní infrastruktury (místních komunikací, pěších a cyklistických cest) a pozemků a ploch veřejné zeleně, lze konstatovat, že územní plán umožňuje uvedený cíl, tedy vybudování nového centra obce naplnit. Zároveň se k uvedeným plochám P1 a Z1A vztahuje podmínka vydání regulačního plánu RP 01, pro který podle přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. platí, že textová část regulačního plánu obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo, s uvedením v čí prospěch je předkupní právo zřizováno, včetně parcelních čísel pozemků, názvu katastrálního území a případně dalších údajů podle § 8 katastrálního zákona. Není tedy překážkou dosažení cíle stanoveného v územním plánu – vybudování nového centra obce – že je stanoveno pro pozemky, které jsou v soukromém vlastnictví, neboť je možné, že možnost uplatnění předkupního práva bude v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb. zakotvena až v regulačním plánu.
54. S výše uvedeným cílem souvisí i druhý bod testu proporcionality, a to ověření, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí. Vzhledem k tomu, že územní plán obsahuje již v části B.1 vymezení cíle spočívajícího v novém veřejném prostranství („Cílem tohoto územního plánu je kultivovat jednotlivé prvky struktury osídlení obce do kvalitativně vyšší kategorie. Územní plán navrhuje kultivaci veřejných prostranství, a to zejména **urbanistických os a prostoru jejich křížení**, a vytvoření

podmínek pro vznik nového veřejného prostranství s nejvyšším společenským významem – nového náměstí při křížení zmíněných směrů.“), lze mít za to, že opatření obecné povahy, které na plochách P1 a Z1A počítá s vybudováním nového centra obce, logicky souvisí s vymezeným cílem, kterým je právě vybudování nového centra obce. I tento druhý krok lze mít za splněný.

55. Ovšem problematické se jeví naplnění třetí podmínky, v jejímž rámci je třeba posoudit, zda neexistuje jiné, z pohledu zasažených práv (tj. zde vlastnických práv a svobody podnikání soukromých osob) šetrnější řešení, které by umožňovalo téhož cíle dosáhnout. Navrhovatelky poukazovaly na to, že jsou dotčené pozemky vlastněny pouze soukromými osobami, které nesouhlasí s užitím těchto pozemků jako veřejného prostranství a že do budoucna nehodlají uvedené pozemky prodávat, čímž může být cíl zmařen, neboť nebude možné na daných pozemcích nové centrum obce vybudovat. V replice k vyjádření odpůrkyně pak navrhovatelky odkázaly na konkrétní pozemky, na kterých se domnívají, že je vhodnější nové centrum obce umístit, konkrétně jmenovaly pozemky parc. č. X, č. X a č. X, a to v katastrálním území V. Uvedené pozemky mají dohromady téměř 12 000 m² a jsou v blízkosti obecního úřadu obce.
56. Lokalizace záměru zbudování nového centra obce na plochách P1 a Z1A je zaznamenána na bazálním schématu vztahů území Vestce, vypracovaném P. H., zároveň je v odůvodnění územního plánu uvedeno, že „[j]e to právě tento systém dvou urbanistických os, který je základem urbanistické koncepce Vestce, a který tvoří přechodový prvek mezi lokálními a regionálními jevy. A i proto si zvláštní pozornost zasluhuje právě křížení těchto dvou os, které znamená nejen potřebu přestavby křižovatky na Šátálce, ale i koncepční a kvalitní ztvárnění tohoto prostoru, v němž je navíc navrženo situovat nové veřejné prostranství – náměstí.“ Ovšem územní plán resp. jeho odůvodnění se nikde nevypořádává s tím, zda není možné nové centrum obce lokalizovat do takové části obce, ve které nebude zasahováno v takové míře do vlastnických práv soukromých osob. Navrhovatelky již v námitce č. 3 (srov. s textem citovaným výše v tomto rozsudku) poukazovaly na to, že jim není zřejmé, proč zvolila odpůrkyně centrum obce právě na jejich pozemcích, a nikoli například na pozemcích svých. Odpůrkyně se však nejen při vypořádání této námítky, ale ani kdekoli jinde v územním plánu nevypořádala s tím, proč zvolila pozemky navrhovatelek v oblasti plochy P1 a Z1A jako nejvhodnější pro daný účel, resp. proč jsou tyto pozemky vhodnější než pozemky, které odpůrkyně vlastní a ve kterých by nedocházelo k zásahu do vlastnického práva soukromých osob. V důsledku tohoto pochybení je územní plán z tohoto hlediska nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.
57. S ohledem na dělbu moci, která se aplikuje při rozhodování o využití území konkrétní obce, jež náleží dané obci, platí, že to nemůže být v první řadě soud, kdo by měl poskytovat vysvětlení přijatého řešení nebo dokonce vybírat některé z více možných řešení, jež se nabízejí. Tak by tomu v nynějším případě bylo, neboť o důvodech výběru pozemků navrhovatelek lze do značné míry spekulovat. Lze dovodit, že při výběru lokality nového centra obce hrálo roli umístění křížení dvou urbanistických os, které pořizovatel považuje za základ obce, ovšem není zřejmé, proč nebylo možné umístit nové centrum obce v jiné části obce poblíž tohoto křížení, avšak na pozemcích, které by byly alespoň částečně vlastněny odpůrkyní.
58. Jelikož soud dospěl k závěru, že uvedený územní plán se nevypořádal s třetí podmínkou testu proporcionality, ačkoliv související námitky byly včas navrhovatelkami uplatněny, nelze blíže posuzovat proporcionality napadeného územního plánu ve zbylých dvou krocích.
59. Jelikož navrhovatelky nesprávně v tomto návrhovém bodě interpretovaly vznik veřejného prostranství, uvádí soud pouze na pravou míru, že veřejné prostranství nevzniká automaticky poté, co je určitý pozemek vymezen jako veřejné prostranství v územním plánu. Územní plán nemá konstitutivní účinky na vznik veřejných prostranství. Komentářová literatura se naopak shoduje na tom, že se konkrétní pozemek stane veřejným prostranstvím tehdy, slouží-li obecnému užívání a je-li přístupný každému bez omezení (srov. komentáře k ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona; Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H.*

Beck, 2018, nebo Potěšil, L. Roztočil, A., Hrušová, K. Lachmann, M.: *Stavební zákon – online komentář. 4. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 4/2015). Zároveň je důležité zmínit, že pro vznik veřejného prostranství není rozhodné, kdo takový pozemek vlastní. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona odkazuje v definici veřejného prostranství na ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), ve kterém je uvedeno, že „*veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*.“ Pro vznik veřejného prostranství tedy není překážkou soukromé vlastnictví konkrétního pozemku, ovšem překážkou může být jeho faktické užití, které, jak je patrné z podaných námitek, v současné době neslouží veřejnosti ve smyslu veřejného prostranství, ale naopak slouží pro podnikatelské účely navrhovatelky a).

60. V kontextu výše uvedeného tak platí, že vymezením veřejného prostranství na pozemku, který fakticky není jako veřejné prostranství užíván, nedochází ke vzniku veřejného prostranství na tomto pozemku a nemohou být ani automaticky zbourány stavby na tomto pozemku umístěné, které by bránily užívání tohoto pozemku jako veřejného prostranství.
61. Zároveň je zřejmé, že i když nemůže dojít automaticky k vyvlastnění pozemků navrhovatelky a) případně ke zbourání haly stojící na dotčeném pozemku, k jistému omezení vlastnického práva navrhovatelky a) může dojít, a to v souvislosti, kterou již sama zmiňovala, tedy že nebude oprávněna rozšiřovat své podnikatelské aktivity tak, že by přistavěla další haly a umožnila podnikání dalším subjektům. Ovšem v této souvislosti platí, že vlastnictví pozemku neznamena automaticky možnost vlastníka činit s pozemkem cokoli a zároveň se vlastník nemůže dovolávat ani dobré víry či legitimního očekávání trvale shodného užívání daného pozemku, neboť jak uvedl již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009 – 104: „*Legitimní očekávání je v právu spojováno s vlastnickým právem a majetkem, tedy jako legitimní očekávání nabytí určitého majetku, a je chráněno článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Taktéž článek 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod chrání i legitimní očekávání, které je integrální součástí ochrany majetkových práv (srov. Doplnující rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva o spravedlivém zadośćtčinění ze dne 19. 6. 2001, Zwierzyński proti Polsku (stížnost č. 34049/96, ECHR 200 4 – V).*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, pak doplnil, že „*[p]rincip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování státu quo; jak bylo vyloženo výše, jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k jinému (či jiného).*“ Ovšem, i když je přípustné, aby bylo zasazeno do vlastnického práva, resp. do práva na svobodné podnikání, v nyní projednávaném případě pod záštitou veřejného zájmu, je třeba trvat na tom, aby byl každý takový zásah řádně odůvodněn a jednalo se o zásah **proporcionální**.

Vymezení koridoru WD1B

62. Navrhovatelky rozporovaly i trasování koridoru WD1B, neboť mají za to, že v souvislosti s jeho vymezením nebyly zachovány zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, poněvadž je zásah do vlastnických práv navrhovatelek činěn nešetrně, ačkoliv se zde jiný způsob řešení, který by ještě vedl rozumně k zamýšlenému cíli. Navrhovatelky uváděly, že vedením koridoru WD1B dojde k rozdělení jejich pozemků na malé trojúhelníky nebo nevýznamně velké pozemky, na kterých pak bude jen obtížně možné hospodařit. Dále navrhovatelky uváděly, že zmíněný koridor má primárně propojit obce Dolní Břežany, Hodkovice u Zlatníků, Vestec u Prahy a hl. město Prahu, a nikoli obec Jesenici u Prahy, jak argumentuje odpůrkyně v rámci vypořádání jedné z námitek. Navrhovatelky mají také za to, že měl být koridor veden přes hranice pozemků parc. č. X a X v katastrálním území V. a následně až za hranicemi Perlovy vily, čímž by byla trasa koridoru ohleduplnější nejen k využití zemědělského půdního fondu, ale zároveň by jeho negativní externality (emise, zvýšená doprava) byly odvedeny dále od obce.
63. Na str. 17 odůvodnění textové části územního plánu je uvedeno: „*Záměrem, který může významně*

*zlepšit dopravní dostupnost Vestce směrem na Prahu, ale i snížit zatížení Václavské ulice automobilovou dopravou, je vymezení **koridoru kapacitní hromadné dopravy**, který je veden v západní části území, paralelně s ulicí Václavskou. (...) Trasa tohoto koridoru sice není vymezena v ZÚR, ani v dosud platném Územním plánu Prahy či v dostupné dokumentaci připravovaného plánu Metropolitního, ale v sousední obci Jesenice, která má na jeho realizaci též velký zájem, trasa vymezena je.“* Z uvedeného je patrné, že kompletní trasa koridoru nebyla zatím nikde závazně stanovena, je třeba pouze vycházet z trasování na území obce Jesenice, které ale logicky nemůže upravovat i území obce Vestec. Pro plánování trasy koridoru WD1B by mělo být závazné místo napojení koridoru z části ve Vestci do části v Jesenici, ovšem v žádném dokumentu zatím nebylo stanoveno, že dál musí trasa vést přes pozemky navrhovatelek, a nikoli za Perlovou vilou, jak navrhovatelky opakovaně navrhovaly. Zároveň není z územního plánu zřejmé, proč je nejvhodnější vést trasu koridoru WD1B právě přes pozemky navrhovatelek a zda odpůrkyně zvažovala i jinou variantu, či zda jsou jiné varianty z objektivních důvodů vyloučeny.

64. Také ve vztahu ke zmíněnému koridoru platí, že to není soud, kdo by měl jako první poskytovat vysvětlení přijatého řešení nebo dokonce vybírat některé z více možných řešení, jež se nabízejí. Také v tomto případě by soud o důvodu pro vedení trasy koridoru WD1B do značné míry jen spekuloval. Lze dovodit, že významnou roli hrálo napojení koridoru na část pokračující na území obce Jesenice, ovšem není zřejmé, proč je trasa koridoru vedena přes pozemky navrhovatelek, a nikoli přes pozemky odpůrkyně, ačkoli by uvedené trasování bylo napojeno v tomtéž místě a naopak by tolik nezasahovalo do vlastnických práv soukromých osob.
65. Jelikož územní plán neobsahuje odůvodnění týkající se vedení koridoru WD1B, ze kterého by bylo zřejmé, proč je navržená trasa nejvhodnější a proč není možná alternativní trasa, která nezasahuje tolik do pozemků, které jsou v soukromém vlastnictví, konstatuje soud, že i v této části je územní plán nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a jsou tak naplněny důvody pro zrušení územního plánu podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

66. Soud na základě shora učiněných zjištění uzavírá, že územní plán obce Vestec v částech napadených navrhovatelkami v soudním přezkumu neobstál pro nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelek a pro nepřezkoumatelnost důvodů trasování koridoru WD1B a umístění plochy přestavby P1 právě na pozemcích navrhovatelek. Proto jej soud v těchto částech zrušil.
67. Jelikož soud zrušil umístění plochy přestavby P1, zrušil zároveň i zadání regulačního plánu RP01, který měl podrobněji zpracovat podmínky užití plochy přestavby P1. Zrušení části opatření obecné povahy týkající se plochy přestavby P1 má za následek, že by regulační plán upravoval podrobnosti užití konkrétní plochy, aniž by pro to měl oporu v územním plánu.
68. Ačkoli soud přistoupil z výše uvedených důvodů ke zrušení části opatření obecné povahy, nikterak tím nepředbíhá další vývoj a nevylučuje, že v případě náležitého posouzení otázky proporcionality bude územní plán realizovatelný i v nyní zrušených částech.
69. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelkám a), b) a c), které byly ve věci plně úspěšné, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 43 096,20 Kč. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci navrhovatelkami zaplacený soudní poplatek z podaného návrhu v celkové částce 15 000 Kč a dále náhradu nákladů právního zastoupení. Ty jsou tvořeny mimosmluvní odměnou za tři úkony právní služby při zastupování celkem tří osob, tedy devíti úkony po 2 480 Kč (příprava a převzetí zastoupení, seps návrhu a repliky) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je třeba přičíst třikrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelek podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna zástupce

navrhovatele je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 4 876,20 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.

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 30. listopadu 2018

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu