



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci

navrhovatele: **A. S.**,

bytem X,

zastoupen advokátkou Mgr. Monikou Jiráskovou,
se sídlem Dlouhá 39, Praha,

proti

odpůrkyni: **obec Louňovice**,

se sídlem Horní náves 6, Louňovice,

zastoupena advokátem Mgr. Josefem Žďárským,
se sídlem Panská 6, Praha,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu L. schváleného usnesením Zastupitelstva obce L. ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán L. schválený usnesením Zastupitelstva obce L. ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018 – se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části, v níž je na pozemcích p. č. X, X a X v katastrálním území L. vymezena veřejně prospěšná stavba VPS/3 „občanská vybavenost“, pro kterou lze uplatnit předkupní právo.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Josefa Žďárského, advokáta.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - územního plánu L. vydaného usnesením Zastupitelstva obce L. ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018 (dále jen „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“).
2. Ke své legitimaci navrhovatel uvedl, že je vlastníkem spoluvlastnického podílu o velikosti 2/5 k následujícím nemovitým věcem v katastrálním území L. zapsaným na listu vlastnictví č. 825: pozemku p. č. st. X (zastavěná plocha a nádvoří), jehož součástí je stavba č. p. X (objekt k bydlení), a pozemků p. č. X (zahrada), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (orná půda), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (orná půda), p. č. X (orná půda, *pozn. soudu:* podle katastru nemovitostí se jedná o ostatní plochu), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (orná půda), p. č. X (ostatní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha) a p. č. X (ostatní plocha). Dále je výlučným vlastníkem nemovitých věcí na LV č. 959 v tomtéž katastrálním území: pozemků p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (vodní plocha), p. č. X (ostatní plocha) a p. č. X (ostatní plocha).
3. Dotčení na svých právech dovozuje navrhovatel ze skutečnosti, že napadený územní plán (1) zřizuje na pozemcích p. č. X, X a X veřejně prospěšnou stavbu VPS 3, kterou bez bližšího upřesnění označuje jako občanskou vybavenost, tím omezuje i bezprostředně sousedící pozemky; (2) zřizuje na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, a X veřejně prospěšnou stavbu VPS D.12 - cesta v krajině podél jižního břehu L. rybníka včetně přípojky k lokalitě N. H., označenou jako dopravní stavba D23; (3) zřizuje na pozemcích p. č. X, X, X a X veřejně prospěšné opatření VPO IP.10 - interakční prvek IP.10.
4. Navrhovatel namítá, že územní plán je příliš obecný a není z něj zřejmé, jaké zásahy do pozemků nebo jiná opatření budou provedeny. Nevymezuje ani výměry veřejně prospěšných staveb a opatření (v řízení o námitkách se navrhovatel domáhal sdělení těchto informací, avšak neúspěšně). Navrhovatel předpokládá, že budou zasaženy nezanedbatelné části jeho pozemků. Územní plán nevysvětluje, proč je omezení navrhovatelova vlastnického práva nezbytné, proč je ve veřejném zájmu a proč nelze veřejně prospěšného účelu dosáhnout jinak. Z obdobných důvodů je nepřezkoumatelné také rozhodnutí o námitkách.
5. Zřízení veřejně prospěšné stavby VPS 3 (plocha pro občanskou vybavenost) není podle navrhovatele dostatečně upřesněno, není tak zřejmé, jaký má být účel tohoto omezení vlastnického práva. Odpůrkyně se s touto námitkou vypořádala v obou rozhodnutích o námitkách nedostatečně, zejména neobjasnila přiměřenost, nezbytnost a veřejný zájem na tomto omezení. Z rozhodnutí nevyplývá, že účelu nelze dosáhnout jinak. Není z něj ani zřejmé, jaké opatření bude územním plánem provedeno, jakým způsobem budou dotčené pozemky využity nebo o jakou stavbu se bude jednat. Navrhovatel má legitimní zájem v budoucnu využít tyto pozemky pro stavbu domů pro své děti. Zamezením užívání cest, které k pozemkům přiléhají, dojde ke znemožnění užívání pozemků.

6. Ani veřejně prospěšná stavba VPS D.12 a veřejně prospěšné opatření VPO IP.10 nejsou podle navrhovatele adekvátní. Není zřejmé, z jakého důvodu musí být zasaženo do jeho vlastnického práva, zda se jedná o zásah ve veřejném zájmu a zda jde o přiměřené opatření. Územní plán tyto zásahy neodůvodňuje, pouze odkazuje na obecné fráze. Stavbou VPS D.12 má být na pozemcích navrhovatele zřízena cyklostezka, čímž dojde k rozdělení daných pozemků a jejich znehodnocení. Navrhovatel je přesvědčen, že takový zásah do jeho vlastnického práva je nepřiměřený. Nepřiměřenost plyne také ze skutečnosti, že stezka má vést skrze dotčené pozemky. Přiměřenější by bylo, pokud by zasahovala pouze některé z nich a pouze na jejich okrajích.
7. Také veřejně prospěšné opatření VPO IP.10 je nepřiměřené. Před přijetím územního plánu byl dotčený pozemek osázen vzrostlým porostem, proto je zřízení daného opatření zásahem, který zbytečně poškozuje přírodu. Navrhovatel se domnívá, že odpůrkyně hodlá vykácet stromy jen proto, aby namísto nich zasadila nové. Lze souhlasit s tím, že podle rozhodnutí o námitkách je veřejným zájmem zajištění veřejně přístupné zeleně. Nelze však souhlasit s nahrazením existujících stromů jinými.
8. Celkově je navrhovatel přesvědčen, že změny na jeho pozemcích předvídané územním plánem nejsou potřebné. Naopak není přesvědčen o tom, že jsou ve veřejném zájmu, přestože se odpůrkyně na něj odkazuje. I pokud by v souladu s veřejným zájmem byly (což z územního plánu nelze zjistit), je sporné, zda veřejný zájem přesahuje soukromý zájem navrhovatele natolik, že je nutné zasáhnout do jeho vlastnického práva. Z územního plánu taková nutnost ani přiměřenost nevyplývá.
9. Provedením navržených opatření dojde k zatížení pozemků předkupním právem a zřízením služebností. Odpůrkyně tímto způsobem navrhovatelovy pozemky znehodnocuje. Vlastní přitom pozemky, které jsou vhodné pro veřejně prospěšné stavby. V lokalitě V. J. jsou v současné době pole, které se podle územního plánu mají změnit na stavební parcely. Veřejně prospěšného účelu by tedy bylo možné dosáhnout vyčleněním veřejně prospěšných staveb (zejména VPS 3) na pozemcích ve vlastnictví odpůrkyně, tedy jinak než zásahem do navrhovatelova vlastnického práva. Územní plán je proto v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně podotkla, že návrh je přinejmenším co do požadavku na zrušení celého územního plánu zcela neopodstatněný, neboť námitky směřují pouze vůči třem prvkům územního plánu (VPS/3, VPS/D.12 a VPO/IP.10). Podle odpůrkyně je ovšem neopodstatněný i návrh na zrušení těchto tří prvků.
11. Územním plánem byla vymezena plocha pro stavbu občanské vybavenosti VPS/3, která je veřejně prospěšnou stavbou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). K takto určenému pozemku má odpůrkyně podle § 101 odst. 1 stavebního zákona předkupní právo, nepostačuje-li zřízení věcného břemene. Jedná se přitom o stavbu veřejné infrastruktury – občanského vybavení, kterým se podle § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 téhož zákona rozumí stavby a zařízení sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu či ochranu obyvatelstva. Vymezení veřejně prospěšné stavby územním plánem tedy zasahuje navrhovatelovo vlastnické právo pouze tím, že k dotčeným pozemkům má odpůrkyně

předkupní právo. Navrhovateli je i nadále umožněno využívat pozemky tak, jak mohl činit před přijetím napadeného územního plánu.

12. Námitka navrhovatele, podle které chce pozemky v budoucnu využít pro stavbu domů pro své děti, je nepřipadná, neboť podle ustálené judikatury vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku. Pozemky navíc nejsou k deklarovanému záměru způsobilé z důvodu jejich vymezení jako pozemků občanské vybavenosti, na kterých nelze stavby rodinných domů realizovat. Proti takovému vymezení však navrhovatel nevznnesl žádnou námitku a nečiní tak ani nyní. Napadený prvek veřejně prospěšné stavby naopak žádným způsobem do uvedeného zájmu navrhovatele nezasahuje a nemění nic na tom, že dotčené pozemky nebyly a nejsou pozemky, na kterých by bylo možné stavbu rodinných domů realizovat. I kdyby bylo vymezení této veřejně prospěšné stavby zrušeno, nemělo by to na uvedený záměr navrhovatele žádný dopad. Odpůrkyně dodala, že napadený územní plán oproti předchozímu územnímu plánu rozšířil část pozemků navrhovatele zahrnutou do plochy bydlení v krajině, čímž *de facto* umožnil navrhovateli alespoň část těchto pozemků využít k jím nyní předestřenému plánu.
13. Odpůrkyně je přesvědčena, že v rozhodnutí o námitkách přesvědčivě zdůvodnila potřebnost stavby občanské vybavenosti na dotčených pozemcích. V obci je dostatek ploch pro bydlení, ale naopak nedostatečně rozvinutá občanská vybavenost. Rozšiřování ploch pro bydlení by bylo vzhledem ke stále se zvyšujícímu počtu obyvatel v rozporu s veřejným zájmem na zajištění dostatečné veřejné infrastruktury. Přijaté řešení je tedy kompromisem mezi soukromým zájmem navrhovatele na využívání vlastních pozemků a veřejným zájmem obce a jejích obyvatel na zřízení občanské vybavenosti v části obce, kde je tato vybavenost nedostačující, přičemž daného účelu nelze dosáhnout jinak.
14. Napadeným územním plánem byla dále vymezena veřejně prospěšná stavba cyklostezky VPS/D.12, a to mimo jiné na pozemcích navrhovatele. I v tomto případě se jedná o potřebné a řádně zdůvodněné opatření, které má pomoci rozvoji obce. Již v rozhodnutí o námitkách odpůrkyně uvedla, že umístění cyklostezky je navrženo s ohledem na funkční využití dotčených pozemků tak, aby jej co nejméně omezovalo (tj. při okraji oplotitelné plochy sadů a zahrad a u rozhraní plochy krajinná zeleň, kde oplocení není možné). Odpůrkyně nesdílí názor navrhovatele, že vedení stezky napříč pozemkem p. č. X je nepřiměřené. Tento pozemek totiž není rozdělen navrženým prvkem veřejně prospěšné stavby, ale rozdílnou možností využití ploch. Veřejně prospěšná stavba je navržena právě po hranici rozdílně využitelných ploch tak, aby nejvíce využitelná část nebyla stavbou dotčena. Zároveň je cyklostezka navržena tak, aby co nejlépe navazovala na již existující pozemní komunikace a zvyšovala sociální soudržnost obyvatel. Vymezením cyklostezky způsobem, jímž by byly dotčeny jen některé z navrhovatelových pozemků, by došlo k jejímu rozdělení a bylo by znemožněno její napojení na příslušné pozemní komunikace. Požadovaného účelu nelze dosáhnout jinak.
15. K vymezení pruhu veřejně prospěšného opatření interakčního prvku VPO/IP.10 odpůrkyně uvedla, že se jedná o pás zeleně – alej stromů s doprovodnou zelení, lemující komunikaci v zastavěném území obce. Účelem tohoto prvku je nejen doplnění krajinného motivu, ale i zlepšení retenční schopnosti území. Dostatečné zastoupení veřejně přístupné zeleně umožňující migraci a existenci organismů přitom zjevně převyšuje zájem na zachování zejména náletové zeleně na pozemcích navrhovatele. Případné odstranění této náletové zeleně přitom neznamená, jak se mylně domnívá navrhovatel, odstranění

vzrostlého porostu a jeho nahrazení alejí, ale uspořádání územního systému ekologické stability tak, aby byl funkční. Navržený prvek je proto v souladu s cíli územního plánování i s cíli zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

16. Závěrem odpůrkyně zdůraznila, že námitky navrhovatele jsou pouze obecné. K námitce, že navrhovateli nejsou známy výměry navržených prvků, je třeba uvést, že cílem územního plánování není navrhovat konkrétní záměry pro jednotlivé pozemky. Podrobnou regulaci v územním plánu naopak stavební zákon zapovídá. Neopodstatněný je také poukaz navrhovatele na pozemky ve vlastnictví odpůrkyně, které jsou podle něj vhodnější pro realizaci napadených prvků. Tyto pozemky jsou v části obce V. J., tedy na zcela jiném místě obce, nemohou proto suplovat potřebu navržených prvků v již zastavěném či zastavitelném území obce pod L. rybníkem, kde tyto prvky doposud chybějí. Odpůrkyně se neztotožňuje ani s opakující se námitkou nepřezkoumatelnosti. Územní plán vychází z jednoznačné a srozumitelné koncepce vyjádřené v jeho výrokové části. Odpůrkyně je také přesvědčena, že řádně vypořádala veškeré navrhovatelovy námitky, proto v podrobnostech odkazuje na svá rozhodnutí. Navrhuje proto zamítnutí návrhu a přiznání náhrady nákladů řízení.

Replika navrhovatele

17. K tvrzení odpůrkyně, že dotčené pozemky nejsou způsobilé k navrhovatelem deklarovanému záměru stavby rodinných domů, protože jsou vymezeny jako pozemky občanské vybavenosti, navrhovatel zdůraznil, že právě proto vymezení veřejně prospěšné stavby, respektive vymezení občanské vybavenosti napadá. Jestliže budou v územním plánu vymezeny jako pozemky občanské vybavenosti za účelem veřejně prospěšné stavby, nebude navrhovatel moci v budoucnu dosáhnout změny jejich účelu. Navíc je zřejmé, že zřízením veřejně prospěšné stavby v územním plánu dochází ke snížení hodnoty pozemků, a tedy k majetkové újmě. Navrhovatel zopakoval, že není zřejmé, jaká veřejně prospěšná stavba má být na jeho pozemcích zřízena, a že případný veřejný zájem není nadřazen jeho vlastnickému právu.
18. K cyklostezce VPS/D.12 sice odpůrkyně argumentuje potřebou jejího zřízení a vhodným umístěním, to však nic nemění na skutečnosti, že má být zřízena bez náhrady, a dojde tak k zásahu do navrhovatelova vlastnického práva. Takový zásah přitom není nezbytný, ani řádně odůvodněný, z hlediska ústavního práva je proto nepřípustný. V ostatních bodech navrhovatel odkázal na návrh.
19. Závěrem dodal, že v případě úspěchu odpůrkyně ve věci by jí neměla být přiznána náhrada nákladů řízení, neboť je veřejnoprávní korporací, která má mít dostatečný odborný aparát k zastupování před soudem, třebas i prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy s obcí s rozšířenou působností. Město Říčany evidentně dostatečným odborným aparátem disponuje, neboť pořizovatelem napadeného územního plánu byl Městský úřad v Ř.. Zastoupení odpůrkyně advokátem proto nebylo účelné.

Posouzení věci soudem

20. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bezvadný (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř.

s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

21. Soud rozhodl o návrzích bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili. Dokazování soud neprováděl, neboť vycházel pouze z obsahu předloženého správního spisu. Listiny předložené navrhovatelem jsou součástí správního spisu, a proto jimi není třeba provádět důkaz.
22. Z obecně závazné vyhlášky č. 12 o vyhlášení závazné části územního plánu obce L. ze dne 6. 9. 2002, čj. 97/2002, soud zjistil:
 - V grafické části, konkrétně ve výkresech „funkční využití území“ (A.1) a „funkční využití zastavěného území“ (A.2), bylo území nacházející se na nynějších pozemcích p. č. X a X vymezeno jako plochy „všeobecně obytné – rozvoj“ (OV8) a území nynějších pozemků p. č. X, X a X jako „ostatní zvláštní“ plochy / „veřejná, občanská vybavenost“. V týchž výkresech byly pozemky nyní vedené jako p. č. X, X, X, X a X vymezeny jako „veřejná zeleň“, pozemek p. č. X jako „sady a zahrady“. Dále byla na pozemcích odpovídajících nynějším pozemkům p. č. X a X a dále podél jižního okraje nynějšího pozemku p. č. X vyznačena pěší komunikace/cyklostezka, která byla obklopena z jižní i severní strany plochou s využitím veřejná zeleň.
 - Ve výkresu B.5 byly zakresleny nově vymezené veřejně prospěšné stavby. Mezi nimi byla pod č. 1 vymezena veřejně prospěšná stavba „základní vybavenost“, která zasahovala na pozemek p. č. X a částečně nynější pozemky p. č. X a X, zahrnovala tak část území, na němž je nyní vymezena VPS 3. Podle čl. 13 citované vyhlášky se jednalo o veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit nebo vlastnická práva k nim omezit.
23. Změny č. 1 a č. 3 územního plánu obce L. se pozemků navrhovatele nedotkly, změna č. 2 nebyla nikdy vydána.
24. Dne 15. 7. 2010 rozhodlo Zastupitelstvo obce L. o pořízení nového územního plánu. V lednu 2011 byl zpracován návrh zadání územního plánu. Navrhovatel připomínku neuplatnil. Zadání územního plánu bylo schváleno zastupitelstvem odpůrkyně dne 9. 9. 2011. Ve schváleném zadání je mimo jiné uvedeno, že na základě analýz údajů o území, zjištění z průzkumů území a dalších informací byl identifikován mimo jiné následující problém k řešení – občanská vybavenost neodpovídá zvyšujícímu se počtu obyvatel. Jako způsob řešení bylo navrženo vymezit vhodné plochy pro umístění objektů a stanovit regulativy využití ploch. Podle tohoto zadání má návrh územního plánu také prověřit možnost revize a posílení pěší a cyklistické dopravy v obci, např. doplněním cyklostezky.
25. V prosinci 2014 byl zpracován návrh územního plánu pro společné jednání podle § 50 stavebního zákona. Navrhovatel připomínku nepodal.
26. V březnu 2017 byl vypracován podle § 52 stavebního zákona návrh územního plánu k veřejnému projednání, které se konalo dne 24. 4. 2017.
27. Navrhovatel podal proti návrhu územního plánu dne 2. 5. 2017 námitky, v nichž brojil proti změnám na svých pozemcích, které podle něj nejsou z hlediska veřejného zájmu nezbytné. (1) Nesouhlasil se vznikem plochy pro občanskou vybavenost VPS 3 a namítl, že není odůvodněna její nezbytnost a není upřesněno, o jaké budoucí využití stavby se má jednat. Zamýšlel na tomto místě rozšířit plochu bydlení pro své děti. Navrhovanou změnou mu bude zamezeno užívání cest, pomocí nichž se dostává na své pozemky. (2)

Nesouhlasil se vznikem komunikace VPS D.12, neboť má vést napříč pozemky, a rozdělit je tak na dvě samostatné části. Vybudování komunikace (cyklostezky) na soukromém pozemku není ve veřejném zájmu nezbytně nutnou stavbou. Poukázal také na to, že při dřívějším jednání na odboru životního prostředí v Ř. mu bylo sděleno, že na daných pozemcích není žádná stavba možná z důvodu ochranného pásma pramene J. potoka, který se na těchto pozemcích nachází. Při realizaci stavby této komunikace by také muselo dojít ke značnému kácení již vzrostlého porostu a poškození veškeré vegetace, která se v místě nachází. (3) Nesouhlasil se vznikem stromové aleje VPO IP.10. Dotčený pozemek je z větší části osazen již vzrostlým porostem, a proto není zřejmé, proč je veřejně prospěšným opatřením nutné tento porost vykácet a nahradit novým. Proto žádal o „překategorizování“ veřejné zeleně na daných pozemcích na kategorii „nízká/vysoká zeleň“. Dodal, že se při veřejném projednání návrhu dne 24. 4. 2017 opakovaně dožadoval odpovědi ve věci vyčíslení výměry všech změn, které se týkají jeho pozemků, odpověď však nedostal.

28. V květnu 2018 byl zpracován upravený návrh územního plánu k opakovanému veřejnému projednání, které se uskutečnilo dne 25. 6. 2018. V rámci tohoto projednání k požadavku navrhovatele na jiné než navržené využití pozemku určeného pro občanskou vybavenost OV 02 Městský úřad Ř. jako pořizovatel územního plánu odpověděl, že na dotčeném pozemku byla vymezena plocha veřejná občanská vybavenost již podle předchozího územního plánu. Využití se tedy nemění. K námitce proti kácení dřevin pořizovatel odpověděl, že kácení dřevin není v územním plánu navrženo, je navržena alej jako interakční a krajinný prvek a šířka aleje byla zúžena na 6 m. Dále pořizovatel dodal, že pozemek určený pro občanskou vybavenost OV 02 není navržen k vyvlastnění, ale je ve vztahu k němu navrženo předkupní právo odpůrkyně za cenu obvyklou podle § 101 stavebního zákona. K vyvlastnění je navržena VPS – stezka, dopravní infrastruktura ve veřejném zájmu. Vyvlastnění je ale krajní možností, která se v praxi téměř nepoužívá, přednostně se obce snaží o odkoupení pozemků. Stezka je navržena na hranici funkčních využití pozemků. Na jednom z pozemků je možné oplocení, na jiném není, stezka by tedy vedla podél plotu, aby využití pozemku bylo co nejméně narušeno.
29. Dne 27. 6. 2018 doručil navrhovatel pořizovateli námítky k upravenému návrhu územního plánu, které byly shodné jako předchozí námítky ze dne 2. 5. 2017.
30. Dne 17. 9. 2018 vydalo Zastupitelstvo obce L. napadený územní plán. Jeho přílohou je rozhodnutí námítkách, včetně vypořádání námitek navrhovatele k veřejnému projednání (dále též „rozhodnutí o námítkách I“) i opakovanému veřejnému projednání (dále též „rozhodnutí o námítkách II“), v podrobnostech viz dále body 36 a 37, 54 a 55, 63 a 64.
31. Z územního plánu vyplývají následující skutečnosti:
 - Podle „hlavního výkresu N.2“ jsou pozemky p. č. X, X, X severně od navržené cyklostezky vymezeny z hlediska využití plochy jako krajinná zeleň a jižně jako sady a zahrady. Plocha vymezená jako sady a zahrady navazuje na shodně vymezenou plochu na pozemcích navrhovatele p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X. Plocha krajinná zeleň na zmíněných pozemcích pak navazuje na shodně vymezenou plochu okolí L. rybníka nacházející se částečně na dalších pozemcích navrhovatele a částečně na pozemcích jiných vlastníků. Interakční prvek VPO IP.10 je vymezen jako „stromořadí/alej“. Pozemky p. č. X a převážné části pozemků p. č. X a X, na nichž je navržena VPS 3, jsou z hlediska způsobu využití vymezeny jako plocha pro občanskou vybavenost (OV), zatímco zbývající

části pozemků p. č. X a X a pozemky p. č. X a X jsou vymezeny jako plocha bydlení v krajině (B).

- Podle „výkresu základního členění území N.1“ jsou pozemky p. č. X, X, X a převážná část pozemků X a X vymezeny jako zastavitelná plocha 02.

- Výkres „Koncepte veřejné dopravní infrastruktury N.4“ vyznačuje návrh pěší/cyklistické cesty a označuje ji jako dopravní stavbu D23.

- „Výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací N.8“ zakresluje VPS 3, VPS D.12 a VPO IP.10.

32. Při posouzení důvodnosti návrhu, v němž navrhovatel namítal především nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva, soud vyšel z ustálené judikatury, která vymezila míru, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“ Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.
33. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných

(urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

34. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 – 103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Veřejně prospěšná stavba VPS 3

35. Soud nepřisvědčil námitce, že se odpůrkyně dostatečně nevypořádala s námitkami navrhovatele uplatněnými proti vymezení veřejně prospěšné stavby VPS 3 v průběhu řízení o územním plánu. Obdobně jako nyní v návrhu, také v průběhu řízení o územním plánu navrhovatel namítl, že zamýšlí využít dotčenou plochu pro bydlení pro své děti. Vymezení veřejně prospěšné stavby podle něj není nezbytné a není upřesněno, o jaké budoucí využití stavby se má jednat. Vyjádřil také obavu, že mu bude navrhovaným řešením zamezen přístup na jeho pozemky.
36. Odpůrkyně na tyto námitky reagovala v rozhodnutí o námitkách I. Zdůraznila, že plocha pro občanskou vybavenost byla na dotčených pozemcích vymezena již v předchozím územním plánu. Oproti němu však nynější územní plán tuto plochu zmenšil ve prospěch plochy pro bydlení - v jižní části dotčených pozemků navrhovatele byla rozšířena plocha JO (jádro obce) a v severní části plocha B (bydlení v krajině). Nezbytnost vymezení plochy pro občanskou vybavenost odpůrkyně zdůvodnila nedostatečně rozvinutou občanskou vybaveností v obci a skutečností, že stále se zvyšující počet obyvatel vyžaduje zajištění dostatečné veřejné infrastruktury. V obci je naopak dostatek ploch pro bydlení, proto by rozšiřování ploch pro bydlení na úkor ploch občanské vybavenosti bylo v rozporu s veřejným zájmem. V této souvislosti odpůrkyně odkázala také na Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, podle nichž je třeba soustředit se v rozvojových oblastech, kam spadá i území L., na vybavení sídel potřebnou veřejnou infrastrukturou. Dodala, že případné vymezení cest bude řešeno v podrobnější dokumentaci nebo dalšími způsoby

(ponecháním si pozemků nebo jejich částí, zřízením věcného břemene apod.). Regulativy územního plánu umožňují umístit cesty v plochách JO (jádro obce), OV (občanská vybavenost), SZ (sady a zahrady) a P (parky a hřbitovy). Vlastník má možnost na dotčených pozemcích provádět záměry a využívat pozemky v souladu s územním plánem. Závěrem odpůrkyně shrnula, že vymezení plochy pro občanskou vybavenost je veřejným zájmem, který převažuje nad soukromým zájmem zrušit plochy pro občanskou vybavenost a využít dotčené pozemky v celém rozsahu pro bydlení.

37. V rozhodnutí o námitkách II odpůrkyně zopakovala některé argumenty z předchozího rozhodnutí a dodala, že vymezení plochy pro občanskou vybavenost, která je dopravně dostupná, je v blízkosti centra obce a zároveň nedaleko zástavby L. urbanisticky vhodné. Dotčený pozemek je součástí dosud nezastavěné lokality, kde je umístění občanské vybavenosti technicky možné a vhodné s ohledem na stávající a budoucí okolní zástavbu i dopravní dostupnost. Návrh této plochy sleduje také veřejný zájem spočívající ve zvyšování sociální soudržnosti obyvatel a navazování sociálních kontaktů mezi nimi. Bez zajištění občanské vybavenosti by se oblast stávala satelitem. K deklarovanému záměru navrhovatele ohledně budoucího využití pozemků odpůrkyně doplnila, že umístění zástavby pro bydlení je možné na navrhovatelových pozemcích severně od plochy pro občanskou vybavenost. Návrhem jsou zkoordinovány veřejné i soukromé záměry změn v území tak, aby je bylo možné zrealizovat ve vzájemném souladu. K námitce navrhovatele poukazující na neurčitost vymezení VPS 3 odpůrkyně uvedla, že územní plán nestanoví konkrétní budoucí obsah, pro budoucí rozvoj jsou stanoveny podmínky využití a prostorového uspořádání lokality regulativem plochy OV (občanská vybavenost). Jedná se o občanské vybavení, zřizované ve veřejném zájmu, které je součástí veřejné infrastruktury ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Navržené řešení nezamezuje přístup k přiléhajícím pozemkům, neboť v rámci ploch je umožněna dopravní infrastruktura. Navrhovatel má možnost si přístup zajistit např. ponecháním části dotčených pozemků v případě prodeje, věcným břemenem apod. Zařazení pozemků jako veřejně prospěšné stavby s předkupním právem podle § 101 stavebního zákona umožňuje vlastníkům provádět záměry a využívat pozemky v souladu s územním plánem.
38. Soud nepovažuje výše popsané odůvodnění za nedostatečné, naopak je plně odpovídající rozsahu a obsahu navrhovatelových námitek. Odpůrkyně dostatečně a přezkoumatelně odůvodnila (1) nezbytnost/potřebnost navrhované plochy občanské vybavenosti a s ní spojené veřejně prospěšné stavby VPS 3 (a to především potřebou řešit nedostatek občanské vybavenosti v hustě zastavěném území), (2) veřejný zájem na jejich vymezení (který má spočívat v zájmu na řešení právě popsaného nedostatku a doplňkově také v zájmu na posílení sociálních kontaktů v obci) i (3) přiměřenost zásahu do navrhovatelova vlastnického práva (kterou zdůvodnila především rozšířením plochy pro bydlení ve prospěch navrhovatele a relativně omezeným zásahem v podobě předkupního práva). Odůvodnila tedy všechny tři podmínky, které je třeba naplnit pro omezení vlastnického práva ze strany veřejné moci. Reagovala také na všechny dílčí navrhovatelovy výhrady týkající se přístupu k pozemkům, možnosti využití pozemků pro bydlení nebo neurčitosti vymezení VPS 3. Odůvodnění tedy splňuje požadavky standardně kladené na rozhodnutí o námitkách (viz zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15) a umožňuje soudu přezkoumat sporné části územního plánu z věcného hlediska.
39. Při posuzování proporcionality zásahu do vlastnického práva je třeba vyjít z toho, v čem přesně dochází k omezení vlastnického práva. Předně je tak třeba odpůrkyni přisvědčit, že

k omezení vlastnického práva co do možnosti využití pozemků dochází již na základě jejich zařazení mezi plochy pro občanskou vybavenost (OV). I pokud by soud zrušil navrženou veřejně prospěšnou stavbu, pozice navrhovatele by se z hlediska omezení možnosti výstavby rodinných domů v rámci plochy pro občanskou vybavenost nezměnila. Podle textové části územního plánu patří mezi hlavní způsoby využití ploch pro občanskou vybavenost stavby a zařízení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva, zařízení veřejného stravování, církevní stavby, stavby pro sport, hřiště a nekrytá sportoviště. Mezi přípustné využití se řadí stavby dopravní a technické infrastruktury a stavby doplňkové, související s hlavním využitím plochy, a plochy zeleně. Jako podmíněně přípustné využití územní plán připouští mimo jiné bydlení nebo služební byty za podmínky, že slouží jako doplněk k hlavní funkci.

40. Přezkoumávané opatření obecné povahy není prvním územním plánem zpracovaným pro území odpůrkyně, naopak nahradilo předchozí územní plán z roku 2002, ve znění změny č. 1 a 3. V návaznosti na to je třeba zdůraznit, že územní plánování je ovládáno zásadou kontinuity, která brání tomu, aby bez důležitých důvodů byla ve formálně novém územním plánu vymezena plocha s funkčním využitím odlišným od předchozího územního plánu. Pořizování nového územního plánu nelze vnímat jako procesní prostředek, jímž by bylo možné bez dalšího zpochybnit řešení obsažené ve stávajícím územním plánu. Změna funkčního určení plochy, popř. vymezení nové plochy s odlišným způsobem využití, může obstát pouze tehdy, jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné, a toto řešení je v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), nebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení obsažené v předchozím územním plánu již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování. K významu principu kontinuity územního plánování, jenž je úzce spojen s ústavními principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016 – 45, bod 41, a dále rozsudek ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010 – 133. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012 – 53) vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územněplánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 – 644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace. Vázanost předchozí územněplánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. Soud nicméně zdůrazňuje, že tato revize nemůže být provedena svévolně, tj. bez přiměřeně závažných věcných důvodů.

41. Z hlediska posouzení přiměřenosti zásahu do navrhovatelova vlastnického práva soud považuje s ohledem na právě uvedené za podstatné, že na dotčených pozemcích byla plocha pro občanskou vybavenost vymezena již v předchozím územním plánu z roku 2002. Schválené funkční využití pozemků tedy odpovídá dosavadnímu vymezení, již jen z tohoto důvodu nemůže zasáhnout do legitimního očekávání navrhovatele co do způsobu využití dotčených pozemků. Z obsahu správního spisu ani námitek navrhovatele nevyplývá, že by se změnila podmínky v území (naopak nedostatek občanské vybavenosti byl identifikován jako zásadní nedostatek), nebo koncepce územního plánu (ten klade důraz na vyvážený rozvoj území, nikoliv jen na rozvoj jedné funkce). V této souvislosti soud připomíná, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, nebo ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010 – 68).
42. Krom toho, jak již opakovaně zdůraznila i odpůrkyně, nový územní plán nebrání navrhovatelem deklarovanému cíli stavby rodinného domu (popř. domů), naopak je zřejmé, že z tohoto hlediska se odpůrkyně snažila navrhovateli podle možností vyjít vstříc, neboť plochy pro případné bydlení rozšířila, a to právě na úkor dříve vymezené plochy pro občanskou vybavenost. V severní části dotčených pozemků rozšířila plochu bydlení v krajině (jejímž hlavním využitím je bydlení v rodinných domech), která nyní zahrnuje nejen pozemky p. č. X a X, ale i severní část pozemků p. č. X a X. Také v jižní části pozemků p. č. X a X a na pozemcích p. č. X a X, které byly podle předchozího územního plánu součástí plochy pro občanskou vybavenost, odpůrkyně nyní vymezila plochu s využitím „jádro obce“, která podle textové části územního plánu rovněž umožňuje její využití pro bydlení.
43. Navrhovatel na tyto skutečnosti v návrhových bodech nijak nereaguje a nevysvětluje, proč i přes výše uvedené má za to, že mu nově navržený územní plán znemožňuje realizovat jeho záměr výstavby bydlení. Nepředestřel tedy žádné závažné důvody, pro něž by převzetí plochy občanské vybavenosti z předchozího územního plánu, s provedením dílčích úprav posilujících možnost zástavby pozemků navrhovatele rodinnými domy, bylo nepřiměřené okolností.
44. Tvrzení navrhovatele, že odpůrkyně nezákonně nadřadila veřejný zájem nad jeho soukromý zájem, je formulováno v poměrně obecné rovině, aniž by navrhovatel zpochybňoval konkrétní argumenty odpůrkyně uvedené v rozhodnutí o námitkách. Jak je již patrné z výše uvedeného, odpůrkyně neopomněla navrhovatelův zájem na využití daných pozemků, ale snažila se jej vyvážit s veřejným zájmem na posílení občanské vybavenosti tak, aby došlo k uspokojení obou zájmů a aby do práv navrhovatele bylo zasaženo pouze v nezbytně nutném rozsahu. Veřejný zájem na vyřešení problému spočívajícího v nedostatku občanské vybavenosti v dané lokalitě soud považuje za důležitý argument svědčící ve prospěch navrhovaného řešení. Tento nedostatek byl ve vztahu k obci jako celku identifikován na základě analýz údajů o území již ve schváleném zadání územního plánu z roku 2011 (viz výše bod 24). Výběr lokality právě na pozemcích navrhovatele pak odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách zdůvodnila jejich dopravní dostupností, vhodným umístěním v části obce, která je v blízkosti centra, a možností technické realizace občanské vybavenosti na dotčených pozemcích. Z územního plánu skutečně plyne, že vymezená plocha zejména na své západní a jižní straně navazuje na

zastavěnou oblast obce (plochy bydlení v krajině a jádro obce). Odůvodnění odpůrkyně se proto jeví logické a zájem na urbanisticky vhodném uspořádání území soud považuje za legitimní. Vzhledem k již výše zmíněnému rozšíření ploch pro bydlení ve prospěch navrhovatele nelze odpůrkyni vytýkat, že by provedla vyvažování jednotlivých zájmů v rozporu se zákonem či ústavně zaručenými právy.

45. Námitka navrhovatele, podle které odpůrkyně disponuje vlastními pozemky v oblasti V. J., na nichž by mohla občanskou vybavenost zřídit, se míjí s cílem, jehož má navrhovaná plocha občanské vybavenosti na pozemcích navrhovatele dosáhnout. Lokalita V. J. se nachází na jihu obce, tedy na samotné periferii, značně vzdálené od části obce L.. Pozemky navrhovatele se naopak nachází v centrální oblasti sídla, relativně nedaleko od části obce L., tedy v ideální lokalitě pro umístění dobře dostupné občanské vybavenosti. Soud se proto ztotožnil s odpůrkyní, že navrhované řešení je vhodné k dosažení sledovaného cíle.
46. Navrhovatel spatřuje nezákonnost napadeného opatření obecné povahy v tom, že odpůrkyně v něm neupřesnila, jaká konkrétní veřejně prospěšná stavba (VPS 3) má být na daném území postavena a jaké budou její rozměry. Soud připomíná, že v územním plánu je veřejně prospěšná stavba VPS 3 vymezena pouze svým účelem „občanská vybavenost“ a umístěním na pozemcích p. č. X, X, X. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách II odpůrkyně na obsahově shodnou námitku navrhovatele uvedla, že konkrétní budoucí obsah územní plán nestanoví, pro budoucí rozvoj jsou stanoveny podmínky využití a prostorového uspořádání lokality regulativem plochy OV. Soud dále zdůrazňuje, že s vymezením veřejně prospěšné stavby VPS 3 není spojeno právo vyvlastnit pozemek, což ostatně ani § 170 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k občanskému vybavení neumožňuje, nýbrž „pouze“ vznik předkupního práva dle § 101 stavebního zákona. Soud shrnuje, že napadeným opatřením obecné povahy bylo zřízeno předkupní právo odpůrkyně k těm částem pozemků p. č. X, X, X, na nichž je v grafické části územního plánu vyznačena veřejně prospěšná stavba VPS 3. Veřejně prospěšná stavba, pro niž bylo předkupní právo zřízeno, je definováno zcela obecně jako občanská vybavenost.
47. Občanské vybavení je definováno v § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 stavebního zákona jako stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu a ochranu obyvatelstva. Občanské vybavení je součástí veřejné infrastruktury. Za podmínky, že je veřejná infrastruktura určena k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, jedná se o veřejně prospěšnou stavbu, jak plyne z § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona.
48. Soud vychází z toho, že je nepřijatelné, aby vlastníkově pozemků, na nichž je vymezena veřejně prospěšná stavba, nebyla v žádné fázi přípravy realizace takové stavby poskytnuta ochrana jeho vlastnickému právu z toho hlediska, že by bylo ověřeno splnění podmínek pro vznik předkupního práva. Je třeba zdůraznit, že pokud je v územním plánu vymezena veřejně prospěšná stavba, s kterou je spojeno právo vyvlastnit nemovité věci (tak tomu bylo v dané věci v územním plánu z roku 2002), samotný územní plán přímo nezakládá vymezením veřejně prospěšné stavby žádné omezení vlastnického práva. K tomu může dojít až v řízení o vyvlastnění podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). V tomto řízení se přitom posuzuje, zda jsou splněny všechny podmínky pro vyvlastnění (viz rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2016, čj. 2 As 21/2016 – 83). Je současně garantováno, že vyvlastnitel je povinen využít pozemky k účelu, pro nějž došlo k vyvlastnění, jinak má vyvlastněný právo požadovat, aby bylo vyvlastnění

zrušeno (§ 26 zákona o vyvlastnění). Naproti tomu v případě vymezení veřejně prospěšné stavby, s kterou souvisí předkupní právo, je přímým důsledkem vydání územního plánu vznik tohoto předkupního práva, které se na jeho základě zapíše do katastru nemovitostí (§ 101 odst. 1 stavebního zákona). Podmínky výkonu tohoto práva a postup při jeho uplatňování jsou popsány v § 101 stavebního zákona, přičemž podpůrně se užijí ustanovení občanského zákoníku o předkupním právu. Žádné správní řízení, jehož předmětem by byl výkon předkupního práva, právní předpisy neznají, jeho uplatňování je projevem realizace soukromoprávních vztahů. Zatímco účelem zřízení předkupního práva územním plánem je vytvořit majetkoprávní předpoklady pro realizaci veřejně prospěšných staveb nebo veřejných prostranství, uplatňování tohoto majetkového práva již není spojeno s účelem, pro nějž bylo zřízeno. Stavební zákon ani občanský zákoník nestanoví, že osoba oprávněná z předkupního práva je povinna takto nabytý pozemek využít k účelu, pro nějž bylo předkupní právo zřízeno územním plánem.

49. Jakkoliv si je soud vědom toho, že zásah do vlastnického práva formou zřízení předkupního práva je relativně méně intenzivní (např. ve srovnání s vyvlastněním, byť jen formou zřízení věcného břemene), neboť existence předkupního práva neomezuje vlastníka v užívání nemovitých věcí a ani nevede k nedobrovolnému pozbytí vlastnického práva, nemá za to, že by bylo možné ustoupit od poskytování právní ochrany vlastníkům nemovitých věcí proti nepřiměřenosti omezení vlastnického práva zřízením předkupního práva. V rámci projednávání návrhu na zrušení opatření obecné povahy proto soud musí přezkoumat, zda stavba, která je v územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro niž bylo současně zřízeno předkupní právo k nemovitým věcem, skutečně splňuje definici veřejně prospěšné stavby a zda veřejný zájem na realizaci této stavby převáží nad soukromým zájmem stávajícího vlastníka. V této souvislosti se musí zabývat zejména podmínkami v území z hlediska potřeby realizace dané stavby, aby mohl posoudit existenci veřejného zájmu na uskutečnění tohoto záměru a jeho intenzitu. Tyto úvahy může soud učinit pouze tehdy, jestliže je v územním plánu veřejně prospěšná stavba charakterizována konkrétně vymezeným způsobem využití (např. budova pro předškolní a školní vzdělávání, nebo budova s ordinacemi lékařů a lékárnou, nebo dům s pečovatelskou službou). Odpůrkyně v dané věci postupovala tak, že vymezila plochu občanské vybavenosti a současně ve stejném rozsahu bez jakékoliv konkretizace veřejně prospěšnou stavbu, jejíž účel se v podstatném rozsahu kryje s funkčním využitím plochy. Takový postup nasvědčuje tomu, jakoby odpůrkyně vnímala právní úpravu tak, že jakmile vymezí plochu občanské vybavenosti, automaticky ji může vymezit jako plochu pro veřejně prospěšnou stavbu se zřízením předkupního práva. Takto mechanicky ovšem nelze k věci přistupovat a je třeba striktně odlišovat podmínky pro vymezení plochy občanské vybavenosti od podmínek vymezení veřejně prospěšné stavby v této ploše.
50. Odpůrkyně v napadeném opatření obecné povahy v podstatě jen vymezila plochu veřejně prospěšné stavby pro nějakou blíže funkčně neurčenou stavbu občanského vybavení, aniž vymezila tuto vlastní stavbu občanského vybavení. Ačkoli z § 43 odst. 1 stavebního zákona plyne, že úkolem územního plánu je vymezit plochy pro veřejně prospěšné stavby a stanovit podmínky pro využití těchto ploch, z čl. I odst. 1 písm. h) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, plyne, že textová část územního plánu obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo. Soud přitom tato ustanovení nevnímá jako vzájemně rozporná. Jestliže stavební zákon stanoví, že obsahem územního plánu je vymezení ploch pro veřejně

prospěšné stavby, nelze z toho vyvodit, že samotné veřejně prospěšné stavby, pro něž jsou plochy v územním plánu vymezovány, není třeba definovat. Vyhláška č. 500/2006 Sb. tak pouze upřesňuje text stavebního zákona. V územním plánu tak je třeba vymezit nejen plochu pro veřejně prospěšnou stavbu (tedy území, které může být veřejně prospěšnou stavbou dotčeno), ale též samotnou veřejně prospěšnou stavbu, pro niž je tato plocha vymezována. Veřejně prospěšná stavba má být vymezena natolik určitě (zejména pomocí účelu stavby, popř. též v závislosti na druhu stavby rámcovým údajem o kapacitě či jiným kvantitativním údajem), aby bylo možné zhodnotit její charakter z hlediska definice veřejně prospěšné stavby a potřebnost dané stavby. Nejde o požadavky, jež by překračovaly rámec podrobnosti, která je vyhrazena územnímu plánu jako koncepčnímu dokumentu, neboť nezahrnují přesný popis stavby, její umístění na pozemcích apod.

51. Výše uvedené požadavky na vymezení veřejně prospěšné stavby napadené opatření obecné povahy neobsahuje. Způsob vymezení veřejně prospěšné stavby, kvůli níž se zřizuje předkupní právo k pozemkům navrhovatele, vylučuje, aby soud posoudil přiměřenost zřízení předkupního práva k pozemkům navrhovatele. Vymezení veřejně prospěšné stavby VPS 3 na pozemcích p. č. X, X a X je nezákonné a v tomto rozsahu soud napadené opatření obecné povahy zrušil. Upřesňuje nicméně, že rušena je pouze veřejně prospěšná stavba, nikoliv funkční plocha občanské vybavenosti, která je vymezena na týchž pozemcích. Zrušení této části opatření obecné povahy tak má za následek pouze to, že zaniká předkupní právo odpůrkyně k pozemkům navrhovatele, naopak se tím neotvírá cesta k umístění rodinných domů na tyto pozemky, které i nadále tvoří součást plochy OV.
52. Navrhovatel také v návrhu zopakoval již dříve uplatněnou námitku, podle které dojde v důsledku územního plánu k zamezení užívání cest, které k pozemkům přiléhají, a navrhovatel tak nebude moci své pozemky řádně užívat. S touto námitkou se odpůrkyně vypořádala již v rozhodnutí o námitkách tak, že navržené řešení nezamezuje přístup k přiléhajícím pozemkům, neboť v rámci ploch JO, OV, SZ a P je umožněna dopravní infrastruktura. Případné vymezení cest bude řešeno v podrobnější dokumentaci nebo dalšími způsoby – navrhovatel má možnost si přístup zajistit např. ponecháním části dotčených pozemků v případě prodeje, věcným břemenem apod. Navrhovatel na tuto argumentaci odpůrkyně nijak konkrétně nereagoval, setrval na své obecné námitce, že dojde k zamezení přístupu k jeho pozemkům, aniž by ji podpořil konkrétními argumenty. Z textové části územního plánu přitom skutečně vyplývá, že v rámci ploch JO, OV, SZ a P je umožněna dopravní infrastruktura. Odůvodnění odpůrkyně proto soud považuje za dostatečnou reakci. Navrhovatel ji účinně nezpochybnil, soud proto neshledal důvod se danou námitkou podrobněji zabývat. V této souvislosti připomíná, že je to právě navrhovatel, kdo vymezuje hranice soudního přezkumu, soud není povinen ani oprávněn domýšlet za něj argumenty. Čím je proto návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej [srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, který se sice vztahuje k řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s., s ohledem na obdobné požadavky § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 101b odst. 2 první věty téhož zákona na žalobní, resp. návrhové body jej lze obdobně použít i pro důsledky obecnosti vymezení návrhových bodů v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.].

VPS D.12

53. Navrhovatel namítl ve vztahu k veřejně prospěšné stavbě cyklostezky VPS D.12, že z územního plánu není zřejmé, z jakého důvodu musí být zasaženo do jeho vlastnického práva, zda se jedná o zásah ve veřejném zájmu a zda jde o přiměřené opatření. Za nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva považoval především skutečnost, že cyklostezkou má dojít k rozdělení dotčených pozemků. Přiměřenější by podle něj bylo, pokud by vedla po okrajích pozemků. Těmto námitkám soud nepřisvědčil.
54. Součástí odůvodnění územního plánu je rozhodnutí o námitkách, ve kterém odpůrkyně dostatečně a přezkoumatelně vysvětlila důvody, pro které byla na pozemcích navrhovatele navržena cyklostezka a proč byla zvolena právě určitá trasa. V rozhodnutí o námitkách I připomněla, že komunikace byla navržena na dotčených pozemcích podobným způsobem již v předchozím územním plánu. Pozemek p. č. X je podle katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha s využitím ostatní komunikace. Cyklostezka je navržena na rozhraní funkčních ploch SZ (sady a zahrady) a KZ (krajinná zeleň), částečně podél vodního toku, využití pozemků je proto omezeno pouze minimálním způsobem. Zatímco plochu sady a zahrady je možné oplotit, v ploše krajinná zeleň není oplocení přípustné. Komunikace je navržena ve funkční ploše krajinná zeleň, kde je využití omezené regulativem této plochy – je určena zejména pro veřejně přístupnou přírodní zeleň. Nový územní plán zařadil část pozemků z původní veřejné zeleně do plochy sady a zahrady a komunikace je vedena severněji oproti předchozímu územnímu plánu. Nový územní plán tedy vlastníkům umožnil výhodnější využití části pozemků pro soukromé účely, neboť vznikne větší plocha pro využití jako sady a zahrady. Dotčené pozemky jsou navíc z velké části vedeny jako významný krajinný prvek – údolní niva – a jako takový chráněny. V ploše krajinná zeleň je povolena dopravní infrastruktura (zejména polní cesty, stezky pro pěší a cyklisty s přírodě blízkým povrchem) za podmínky, že nedojde k poškození významného krajinného prvku. Při realizaci bude tato podmínka zohledněna. Na rozdíl od výstavby pro soukromé účely je zde tedy vytvoření navržené komunikace možné z důvodu veřejného zájmu, kterým je využití pro každodenní rekreaci obyvatel a prostupnost krajiny. Dále odpůrkyně odkázala na Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, které mezi priority řadí mimo jiné vytváření podmínek pro zabezpečení dostatečné prostupnosti krajiny, intenzivnější rozvoj aktivit cestovního ruchu, turistiky a rekreace, vytváření podmínek k vyššímu využívání existujícího potenciálu, zejména v oblastech krátkodobé rekreace především nekomerčních forem, zejména v rozvojové oblasti Praha. Navržené cest v krajině je tedy s nimi v souladu.
55. V rozhodnutí o námitkách II odpůrkyně zdůraznila, že VPS D.12 je umístěna s ohledem na navržené funkční využití na dotčených pozemcích tak, aby toto využití co nejméně omezovala, tj. při okraji oplotitelné plochy SZ (sady a zahrady) a u rozhraní s plochou KZ (krajinná zeleň), kde oplocení není možné. Návrh stezky je ve veřejném zájmu, neboť má za cíl zvýšit sociální soudržnost obyvatel (§ 18 odst. 1 stavebního zákona) a podporovat rozvoj každodenní rekreace (§ 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (07 - zabezpečení dostatečné prostupnosti krajiny; intenzivnější rozvoj aktivit cestovního ruchu, turistiky a rekreace – vytvářet podmínky k vyššímu využívání existujícího potenciálu, zejména v oblastech krátkodobé rekreace především nekomerčních forem, zejména v rozvojové oblasti Praha) a Politika územního rozvoje ČR (20a - propustnost krajiny pro člověka, 22 - vytvářet podmínky pro rozvoj cestovního ruchu, 23 - zkvalitnění dopravní infrastruktury s ohledem na prostupnost krajiny, 29 - vytvářet podmínky pro vybudování a užívání vhodné sítě pěších a cyklistických cest]. Návrhem jsou zkoordinovány veřejné i soukromé záměry změn v

území tak, aby je bylo možné zrealizovat ve vzájemném souladu, tedy vést přes dotčené pozemky stezku, ale v co nejvyšší míře umožnit majiteli využití ploch SZ a KZ na dotčených pozemcích v souladu s jejich regulativem. Veřejný zájem na vymezení části dotčených pozemků jako stezky – dopravní infrastruktury, umožňující každodenní rekreaci, prostupnost krajiny, zvyšující sociální soudržnost obyvatel – při zachování možnosti využití podstatných částí dotčených pozemků k soukromým účelům (kterými mohou být např. pastviny, louky ke kosení) podle příslušných regulativů převažuje nad zájmem soukromým využít celé dotčené pozemky pro soukromé záměry.

56. Popsané odůvodnění splňuje požadavky standardně kladené na rozhodnutí o námitkách (viz zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 178/15). Odpůrkyně odůvodnila veřejný zájem na zřízení cyklostezky a vysvětlila, proč považuje zvolené řešení za vyvážené z hlediska veřejného i soukromého zájmu. Podmínku nezbytnosti zásahu do vlastnického práva nelze podle soudu vykládat natolik striktně, že by umožňovala vymezit v územním plánu pouze záměry a stavby nezbytně nutné (esenciální) pro fungování obce a život v ní. Takto striktní výklad by byl v rozporu s cíli územního plánování a fakticky by znemožňoval rozvoj obce. Tuto podmínku je třeba chápat spíše jako potřebnost. Odůvodnění potřebnosti cyklostezky (s ohledem na blíže upřesněný veřejný zájem a vhodnost dotčených pozemků pro její umístění) soud považuje za dostatečné. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách I a II odpovídá rozsahu a obsahu navrhovatelových námitek v průběhu řízení o územním plánu a umožňuje soudu přezkoumat spornou část územního plánu z věcného hlediska ve vztahu k námitkám vzneseným v nyní projednávaném návrhu.
57. Při srovnání předchozího územního plánu s nyní navrženým řešením je v případě VPS D.12 zřejmé, že se odpůrkyně snažila minimalizovat zásah do vlastnického práva navrhovatele a vést trasu cyklostezky tak, aby současně s naplněním veřejného zájmu na její realizaci mohl navrhovatel co nejvíce využít pozemky pro své soukromé zájmy.
58. Namítá-li navrhovatel, že zvoleným řešením dojde k rozdělení jeho pozemků, a tím jejich znehodnocení, nelze mu přisvědčit. Je sice pravdou, že oproti předchozímu územnímu plánu, podle kterého měla cyklostezka vést po jižním okraji pozemku p. č. 120/4, nyní má vést severněji, a daný pozemek (stejně tak jako pozemky p. č. X a p. č. X) tedy skutečně „protíná“. Jak již však vysvětlila odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách, toto řešení má své opodstatnění, které je ve výsledku šetrnější k právům navrhovatele. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že dotčené pozemky byly v předchozím územním plánu zařazeny do plochy veřejná zeleň, jednalo se tedy o plochy veřejně přístupné. Podle nyní navrženého územního plánu byla jejich část (jižně od nově navržené trasy cyklostezky) vymezena jako sady a zahrady. Navazuje tak na shodně vymezenou plochu na navrhovatelových pozemcích, které s dotčenými pozemky sousedí na jihu. Tímto vymezením vzniká navrhovateli větší plocha, kterou může využít pro své soukromé účely v souladu s regulativy pro plochu sady a zahrady a kterou si může oplotit. Plocha krajinná zeleň, která nemůže být oplocena a která je spojena s omezenějším způsobem využití pro jejího vlastníka, zůstává pouze na pozemcích severně od cyklostezky [pro krajinnou zeleň územní plán stanoví jako hlavní využití luční porosty, doplněnou o možnost zemědělsky využívat ji jako pastviny a extenzivní louky ke kosení, rozptýlenou vysokou zeleň, vegetační doprovod protierozních opatření, remízy a meze pro ekologickou stabilizaci krajiny, porosty střední a vysoké zeleně; jako podmíněně přípustné využití jsou pak povolena protipovodňová opatření, dopravní infrastruktura (zejména polní cesty, stezky pro pěší a cyklisty s přírodě blízkým povrchem), drobné stavby církevní do 20 m²

zastavěné plochy, mobiliář pro rekreaci a turistiku (sezení, drobné přístřešky do 20 m² zastavěné plochy) a nezbytná technická infrastruktura, za podmínky, že nedojde k poškození významného krajinného prvku].

59. K argumentaci navrhovatele rozdělením jeho pozemků soud doplňuje, že navrhovatel neuvedl, jaké dopady bude mít toto přetnutí pozemků vedví na možnost využít jeho pozemky. Navrhovatel soudu nevysvětlil, v jaké konkrétní činnosti a jakým způsobem bude omezen v důsledku toho, že jeho pozemky budou přetnuty cyklostezkou. Pro ucelení pohledu na věc soud dodává, že v průběhu pořizování územního plánu byla prověřována též možnost vést cyklostezku po jižním břehu L. rybníka. Tuto variantu shledal nepřipustnou orgán ochrany přírody (viz stanovisko Městského úřadu Ř. ze dne 5. 2. 2015, čj. 135828/2014-MURI/OŽP/00354), neboť vedením stezky v zamokřených loukách na jižním břehu rybníka by došlo k poškození významného krajinného prvku. Okolo rybníka je vymezen navíc prvek územního systému ekologické stability, který slouží k migraci zvířat. Pohyb lidí a volně pobíhajících zvířat v bezprostřední blízkosti územního systému ekologické stability, jenž je vymezen jen v minimálních parametrech, výrazně omezí jeho funkčnost. Je tedy zřejmé, že pořizovatel územního plánu prověřil různé možnosti vedení cyklostezky. Zvolené řešení navazuje na předchozí územní plán, vyznačuje se dobrým dopravním napojením na komunikační síť v obci (ulice N. V. a ulice O.) a zpřístupňuje přírodní prostředí s vysokým rekreačním potenciálem.
60. Jak již soud připomněl výše (viz bod 41), vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka. S ohledem na charakter daných pozemků a jejich funkční vymezení již v předchozím územním plánu soud neshledal, že by navržení cyklostezky VPS D.12 zasáhlo do navrhovatelova vlastnického práva nepřiměřeným způsobem. Zvolené řešení nebrání tomu, aby se navrhovatel dohodl s odpůrkyní na jiném vedení trasy cyklostezky (např. v původní stopě), neboť i v plochách SZ lze umístit dopravní infrastrukturu. V takovém případě by jistě zanikl veřejný zájem na realizaci VPS D.12 v trase zachycené ve výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací N.8.
61. Soud si je vědom toho, že vymezením cyklostezky jako veřejně prospěšné stavby byl vytvořen základní předpoklad pro omezení vlastnického práva navrhovatele k jeho pozemkům. Důsledkem napadeného opatření obecné povahy je založení účelu vyvlastnění [§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Není nicméně věcí procesu pořizování územního plánu a jeho soudního přezkumu posoudit, zda jsou splněny všechny podmínky pro vyvlastnění, které jsou upraveny v zákoně o vyvlastnění. Jednou z těchto podmínek, která je posuzována až ve vyvlastňovacím řízení, je, zda veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zájmem na zachování dosavadních práv vlastníka pozemku (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2016, čj. 2 As 21/2016 – 83, a ze dne 22. 3. 2017, čj. 6 As 231/2016 – 40, v nichž soud sice přezkoumával územní rozhodnutí, ovšem detailně vymezil otázky, které jsou předmětem řízení o vyvlastnění). Soud se proto mohl nyní zabývat pouze proporционаlitou umístění veřejně prospěšné stavby cyklostezky na pozemky navrhovatele (odhlížeje od expropriačních konsekvencí, které budou posouzeny až v řízení podle zákona o vyvlastnění).

VPO IP.10

62. Navrhovatel považoval za nepřiměřené také veřejně prospěšné opatření VPO IP.10. Také ve vztahu k němu namítl nedostatečné odůvodnění zásahu do svého vlastnického práva. Připustil, že je veřejným zájmem zajištění veřejně přístupné zeleně. Nesouhlasil však s nahrazením existujících stromů jinými. Těmto námitkám soud nepřisvědčil.
63. Soud především nepovažuje odůvodnění odpůrkyně za nepřezkoumatelné. V rozhodnutí o námitkách I uvedla, že námitky navrhovatele proti VPO IP.10 zohlednila tak, že stromová alej byla zúžena na 6 m. Plocha P (parky a hřbitovy) tedy byla zúžena, ale ponechána. Krajinářská hodnota založené aleje převáží případné ztráty nahrazené náletové zeleně. Plocha parku s alejí bude sloužit jako interakční prvek, jeho funkce se projeví zejména v souvislosti se zastavěním zastavitelných ploch na dotčených pozemcích. Na větší části dotčených pozemků je navržena plocha občanské vybavenosti (v předchozím územním plánu byla tato plocha navržena i přes plochu parku s alejí), využití této části pozemků vlastníky by proto bylo i bez aleje omezené. Předpokládá se majetkové vyrovnání obcí (odkoupení). Plocha zůstala v návrhu jako veřejná zeleně. Nebyla určena jako nízká/vysoká zeleně podle požadavků navrhovatele, aby byla zajištěna její prostupnost a veřejné využití, s možností např. vedení pěší stezky oddělené od automobilového provozu. Interakční prvek IP.10 je součástí ÚSES (územní systém ekologické stability). Jedná se o veřejně prospěšné opatření zlepšující retenční schopnost v území a o doplňující krajinný motiv, který pomáhá urbanistickému členění území. Alej je navržena po celé délce komunikace v severojižním směru. V souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 odst. 1 stavebního zákona) tento prvek podporuje příznivé životní prostředí a v souladu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje vytváří podmínky pro obnovu rozmanitosti kulturní krajiny a posílení její stability (viz část 06) a zkvalitňuje řešení veřejného prostranství (viz část 07). Navržení aleje se zelení podél komunikace je v souladu s vyjádřením Městského úřadu Ř. k návrhu zadání ze dne 12. 7. 2011, kde je doporučeno „*podél existujících polních cest, případně nových komunikací, navrhnout minimálně jednostranné pásy zeleně, které budou krajinnotvorným, stabilizačním a estetickým prvkem, prvkem snižujícím vodní a větrnou erozi*“.
64. V rozhodnutí o námitkách II odpůrkyně doplnila, že je veřejným zájmem, aby bylo zajištěno dostatečné zastoupení veřejně přístupné zeleně, s umožněním migrace a existence organismů, zejména při možném budoucím využití části lokality pro výstavbu občanské vybavenosti a bydlení. Interakční prvek je součástí územního systému ekologické stability, jeho návrh je podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny veřejným zájmem. Návrh aleje v rozvojové ploše spojující centrum obce s přírodní krajinou s rybníky je veřejným zájmem, vytváří novou urbanistickou a krajinářskou hodnotu v území, a to v souladu s § 18 odst. 4 stavebního zákona.
65. Popsané vypořádání navrhovatelových námitek splňuje požadavky standardně kladené na rozhodnutí o námitkách (viz zejména nález sp. zn. I. ÚS 178/15). Odpůrkyně podrobně zdůvodnila veřejný zájem na vytvoření stromové aleje lemující dopravní komunikaci N. V. (urbanistické hledisko – oddělení automobilového provozu od plánované zástavby občanské vybavenosti, a ekologické hledisko – zlepšení retenční schopnosti v území, součást ÚSES). Z odůvodnění je zřejmé, že potřebnost tohoto opatření je úzce spojena s plochou občanské vybavenosti a plochou bydlení v krajině na pozemcích navrhovatele. Z hlediska přiměřenosti odpůrkyně námitkám navrhovatele částečně vyhověla zúžením aleje na 6 m (z původně plánovaných 12 m). Soud neshledává v odůvodnění rozhodnutí o

námítkách nedostatky, které by bránily věcnému posouzení. Naopak považuje argumentaci odpůrkyně za úplnou a přesvědčivou.

66. Z nyní předloženého návrhu je především zřejmé, že navrhovatel brojí spíše proti vykácení stávající zeleně, než proti zřízení aleje jako takové. Z odůvodnění rozhodnutí o námítkách i vyjádření odpůrkyně k návrhu však plyne, že kácení vzrostlých stromů nezamýšlí a počítá pouze s případným odstraněním náletové zeleně. Navrhovatel na toto opakované ujištění nijak nereagoval. Soud považuje spor navrhovatele a odpůrkyně v této otázce za překračující rámec územního plánu. Územní plán je dokumentem koncepční (koordinační) povahy, nikoliv nástrojem realizační fáze (srov. § 43 stavebního zákona). Textová část územního plánu (str. 24 a 25) obecně k interakčním prvkům uvádí: *„Interakční prvky jsou tvořeny převážně liniovou zelení, trvalými travními porosty a porosty, alejemi či solitéry dřevin. V řešeném území tvoří interakční prvky krajinná zeleň liniového charakteru, převážně aleje v travnatých plochách. Podmínkou funkčnosti interakčních prvků je použití přirozených druhů rostlin při jejich realizaci. [...] odstraňování náletové zeleně je podmíněně přípustné, za podmínky zachování funkčnosti ÚSES.“* Konkrétně k opatření IP.10 textová část uvádí: *„Pás zeleně šířky 6 m podél ulice N. V. za návsí v L.: alej stromů s doprovodnou zelení, lemující významnou komunikaci v zastavěném území obce. Opatření zlepšující retenční schopnost v území. Doplnující krajinný motiv, který pomáhá urbanistickému členění území.“* Citované vymezení sporného interakčního prvku soud považuje za odpovídající úkolům a cílům územního plánu a požadavku na koncepční vymezení navrhovaných ploch a veřejně prospěšných opatření. Naopak úkolem územního plánu není konkrétně určit, jaké druhy stromů budou alej tvořit a jak budou na pozemcích rozmístěny. Není proto ani úkolem soudu, aby spor o případné kácení stávajících stromů řešil v tomto řízení. Otázka konkrétní podoby aleje bude věcí budoucí dohody mezi navrhovatelem a odpůrkyní. Případné spory o podobu interakčního prvku se budou případně řešit ve vyvlastňovacím řízení, pokud odpůrkyně dospěje k závěru, že k funkčnímu vymezení této součásti územního systému ekologické stability je třeba, aby získala vlastnické právo k dané části pozemků. Pravděpodobnost, že reálně dojde k vyvlastnění, je při řádné péči o zeď na pozemku ze strany navrhovatele mizivá.
67. Vymezení výměry ploch pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření není předepsanou náležitostí územního plánu. V územním plánu se vymezují toliko plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření, které je třeba chápat pouze jako obecný rámec pro realizaci konkrétních staveb a opatření a které exaktním způsobem neumísťují do území záměr o konkrétně definovaných parametrech. Rozsah ploch pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšné opatření, které se dotýkají pozemků navrhovatele, vymezený v napadeném územním plánu nelze mít za excesivní ani za projev libovůle ze strany odpůrkyně. Teprve v územním řízení a na něj navazujícím řízení o vyvlastnění je předmětem řízení záměr konkrétně umístěný do území a bude možné přesně stanovit výměru částí pozemků, k nimž má být odňato vlastnické právo navrhovateli.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

68. Soud shledal návrh na zrušení opatření obecné povahy důvodný pouze v části, v níž mířil proti vymezení veřejně prospěšné stavby VPS/3 na pozemcích p. č. X, X a X, a proto v tomto rozsahu v souladu s § 101d odst. 2 větou první s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy dnem právní moci tohoto rozsudku. Ve vztahu ke zbývajícím částem opatření obecné povahy shledal soud všechny uplatněné návrhové body nedůvodnými a ani

z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování územního plánu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky. Ve zbývajícím rozsahu proto soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

69. Soud přiznal odpůrkyni podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu části nákladů řízení, neboť byla ve věci převážně procesně úspěšná. Při stanovení míry úspěchu vycházel soud z toho, že navrhovatel se bez uvedení odpovídajících návrhových bodů domáhal zrušení opatření obecné povahy jako celku, tedy v tomto rozsahu byl návrh zjevně nedůvodný. Konkrétní návrhové body uplatnil navrhovatel pouze vůči třem konkrétním prvkům (plocha občanské vybavenosti, cyklostezka, alej), přičemž pouze ve vztahu k jednomu z prvků shledal návrh částečně důvodný. Míra procesního úspěchu navrhovatele dosahuje dle úvahy soudu 25 %, míra procesního úspěchu odpůrkyně pak 75 %. Rozdíl mezi mírou procesního úspěchu odpůrkyně a jejího procesního neúspěchu činí 50 %. Soud proto přiznal odpůrkyni právo na náhradu nákladů řízení ve výši jedné poloviny.
70. Náklady řízení odpůrkyně spočívají v nákladech na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad v Ř.), má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 – 47, bod 29, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, čj. 7 As 461/2018 – 23, bod 23; shodně krajský soud posoudil otázku náhrady nákladů řízení také ve věcech jiných navrhovatelů proti obci L., viz rozsudky ze dne 19. 12. 2019, čj. 54 A 74/2019 – 59, a ze dne 9. 12. 2019, čj. 54 A 72/2019 – 39, a neshledal důvod se od svých předchozích rozhodnutí odchýlit). Odpůrkyně není povinna namísto sjednání zastoupení advokátem uzavřít veřejnoprávní smlouvu s městem Ř., jehož městský úřad byl pořizovatelem územního plánu. Poskytování právních služeb je předmětem výkonu advokacie, nikoliv úkolem územních samosprávních celků.
71. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada DPH. Zástupce odpůrkyně provedl v řízení dva účelné úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] po 3 100 Kč za úkon podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. K odměně za právní služby ve výši celkem 6 200 Kč soud přičetl paušální částku 300 Kč za každý z úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů též náhrada této daně ve výši 1 428 Kč, kterou je zástupce odpůrkyně povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady řízení, které vznikly odpůrkyni, tak dosahují celkové výše 8 228 Kč. Náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč je navrhovatel povinen uhradit k rukám zástupce odpůrkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

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

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. září 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu