



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatelky: J. Š.  
zastoupená Mgr. Karlem Šebestou, advokátem  
sídlem U Vodojemu 1154, 252 30 Řevnice

proti  
odpůrkyni: Obec Milavče  
sídlem Milavče 1, 344 01 Domažlice  
zastoupená Mgr. Janem Halíkem, advokátem  
sídlem Kostelní 173, 344 01 Domažlice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – „Změny č. 1 Územního plánu Milavče“  
vydaného zastupitelstvem obce Milavče usnesením č. II/1 ze dne 11. 3. 2020

takto:

- I. Opatření obecné povahy „Změna č. 1 Územního plánu Milavče“ vydané Zastupitelstvem obce Milavče usnesením č. II/1 ze dne 11. 3. 2020, které nabylo účinnosti dne 28. 3. 2020, se v části textového a grafického vymezení ploch Z1.R02-PO, Z1.R03-BO, Z1.R04-ZV a Z1.R08-ZV zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrkyně je povinna uhradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 21 546 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Karla Šebesty.

Odůvodnění:

## I.

*Napadené opatření obecné povahy*

1. Navrhovatelka se svým návrhem ze dne 12. 2. 2021, doručeným Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) dne 17. 2. 2021, domáhala zrušení části opatření obecné povahy – „Změny č. 1 Územního plánu Milavče“ vydaného zastupitelstvem obce Milavče usnesením č. II/1 ze dne 11. 3. 2020 (dále jen „Změna územního plánu“), a to:

i. v grafické části pro část obce Milavče se zrušuje označení Z1.R02-PO, Z1.R04-ZV, Z1.R03-BO a Z1.R08-ZV dnem právní moci rozsudku.

ii. v textové části

- v čl. I. odst. 4 (tabulka vymezení zastavitelných ploch) se zrušují řádky:

„Z1.R02-PO Milavče - západ plochy veřejných prostranství - obecné (PO) 1 450“

„Z1.R03-BO Milavče - západ plochy bydlení (BO) 6 530“

„Z1.R04-ZV Milavče - západ plochy zeleně - vyhrazené (ZV) 3 760“.

„Z1.R08-ZV Milavče - západ plochy zeleně - vyhrazené (ZV) 470“

a obnovují se řádky:

„R05-BO Milavče - severozápad plochy bydlení (BO) 5 850“

„R09-ZV Milavče - severozápad plochy zeleně - vyhrazené (ZV) 7 600“

„R11-PO Milavče - severozápad plochy veřejných prostranství - obecné (PO) 4 390“.

- v čl. I. odst. 12 se zrušuje text „Z1.R02-PO (Milavče - západ) - zpřístupňující dopravní napojení rozvojové lokality Z1.R03-BO“.

Vše ke dni právní moci rozsudku.

iii. v části Souhrnný text s vyznačením změn:

- v části písm. C3.1. (tabulka vymezení zastavitelných ploch) se zrušují řádky:

„Z1.R02-PO Milavče - západ plochy veřejných prostranství - obecné (PO) 1 450“

„Z1.R03-BO Milavče - západ plochy bydlení (BO) 6 530“

„Z1.R04-ZV Milavče - západ plochy zeleně - vyhrazené (ZV) 3 760“

„Z1.R08-ZV Milavče - západ plochy zeleně - vyhrazené (ZV) 470“

a obnovují se řádky:

„R05-BO Milavče - severozápad plochy bydlení (BO) 5 850“

„R09-ZV Milavče - severozápad plochy zeleně - vyhrazené (ZV) 7 600“

„R11-PO Milavče - severozápad plochy veřejných prostranství - obecné (PO) 4 390“.

- v části D4 Veřejná prostranství se zrušuje bod b) - „Z1.R02-PO (Milavče - západ) - zpřístupňující dopravní napojení rozvojové lokality Z1.R03-BO“ a obnovuje se „a) - R11-PO (Milavče-severozápad) zajišťující dopravní napojení lokality R05-BO určené k výstavbě rodinných domů“.

Vše ke dni právní moci rozsudku.

## II.

*Návrh*

2. Ke své aktivní legitimaci navrhovatelka v čl. II. návrhu uvedla, že je vlastníkem pozemku parc. č. X., o výměře 1126 m<sup>2</sup>, a pozemku parc. č. X., o výměře 47 m<sup>2</sup>, oba pozemky v k. ú. Milavče, obec Milavče (dále jen „Pozemky X. a X.“), které jsou přímo a negativně dotčeny Změnou územního plánu. Podle navrhovatelky došlo ke zkrácení jejího vlastnického práva k Pozemkům X. a X. tím, že se zcela zásadně mění podmínky pro využití těchto pozemků, možnost jejich zastavitelnosti, a tím i jejich hodnota. Důvody pro zrušení napadené části Změny územního plánu navrhovatelka nejprve shrnula v čl. IV. svého návrhu.
3. V čl. V. návrhu se navrhovatelka věnovala tvrzenému zásahu do jejích práv a nedostatečnému vypořádání jejích námitek. Předně uvedla, že původní územní plán obce Milavče, který nabyl účinnosti dne 13. 10. 2014, vymezil zastavitelné plochy v lokalitě Milavče – severozápad (nově zahrnuté do lokality Milavče - západ) tak, že plocha R05-BO byla určena pro bydlení. Změnou územního plánu došlo ke změně zastavitelných ploch v oblasti Milavče - severozápad (nově zahrnuté do lokality Milavče - západ), kdy byly namísto původních ploch v lokalitě Milavče - severozápad označených R05-BO, R09-ZV a R11-PO nově v rámci lokality Milavče - západ vymezeny plochy označené Z1.R03-BO, Z1.R04-ZV, Z1.R08-ZV a Z1.R02-PO. Podle navrhovatelky, přestože bylo v rámci původního územního plánu konstatováno, že původní řešení vymezených ploch koresponduje s dlouhodobým rozvojem obce Milavče, uzavírá a doplňuje urbanistickou strukturu sídla, došlo v rámci Změny územního plánu ke zcela razantnímu zásahu do plánované koncepce a struktury lokality Milavče - severozápad, a to bez náležitého odůvodnění, v rozporu s principem kontinuity územního plánování a bez reálného posouzení a vyřešení problémů, které nově navržené uspořádání této lokality přináší a v neposlední řadě bez náležitého odůvodnění a vypořádání významného zásahu do vlastnických práv navrhovatelky.
4. Navrhovatelka v dané souvislosti poukázala na § 55 odst. 4 stavebního zákona a namítla, že v rámci Změny územního plánu nebyla nijak prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Z ploch určených v rámci původního územního plánu z roku 2014 pro účely bydlení nebyla využita ani lokalita Milavče – jihovýchod o cca 12 stavebních pozemcích s výměrou pro jeden domek cca 1900 m<sup>2</sup>, přesto se tato lokalita nově zvětšuje minimálně o 3 až 4 stavební pozemky, ani nebylo využito stavebních míst určených k zástavbě ve stávající zastavěné ploše pro cca 5 domků. Za 6 let účinnosti původního územního plánu byly v obci vystavěny pouze 4 rodinné domky. Kromě rozšíření lokality Milavče – jihovýchod pro cca 4 domky (3 720 m<sup>2</sup>) se nově zřizuje v lokalitě Milavče – západ plocha Z1.R09-BO pro 2 domky, v lokalitě Milavče - jih plocha Z1 .R01-BO pro 1 domek a další, celkem pro cca 10 domků. V samotné části obce Milavče se ruší stavební pozemky pouze pro 2 domky, a to v původní lokalitě Milavče - severozápad, která se dotýká právě pozemků navrhovatelky. Ani u jedné z nově zřizovaných lokalit ani u lokality Milavče – jihovýchod není vymezený pozemek rozdělen na plochu určenou k zastavění (BO) a na plochu vyhrazenou zeleni (ZV), děje se tak jen v lokalitě, kde se nacházejí pozemky navrhovatelky. Navrhovatelka poukazovala též na skutečnost, že lokalitu Milavče – jihovýchod i lokalitu Milavče – východ hodlá odpůrkyně zpřístupnit vybudováním komunikace na náklady obce a lokalita Milavče – jih se u přístupné komunikace nachází, zatímco u lokality Milavče – západ se nově uvádí, že vybudování komunikace dle původního plánu by si investoři museli hradit sami. Aby úbytek zastavitelných ploch v západní lokalitě obce vymezených Změnou územního plánu nebyl

oproti původnímu územnímu plánu tak výrazný, byla vymezena další plocha v odpovídajícím funkčním využití (cca dva stavební pozemky), a to plocha Z1.R09-BO, nacházející se jižně od plochy Z1.R03-BO. Původní dvě lokality spolu přímo nesouvisí, vzdálené jsou od sebe cca 150 m (oddělené hřištěm), nově se označují jediným názvem Milavče – západ.

5. V čl. VI. návrhu navrhovatelka namítala nedůvodnou diskriminaci, kterou spatřuje v nedůvodném zvýhodnění vlastníků pozemků v západní části funkční plochy Z1.R03-BO (jejichž pozemky jsou zařazeny do plochy určené pro bydlení jako celek) oproti vlastníků pozemků v ploše Z1.R04-ZV, resp. ve východní části plochy Z1.R03-BO, nacházející se jižně od plochy Z1.R04-ZV (tedy i oproti navrhovatelce, jejíž Pozemky 305/31 a 302/3 jsou řazeny do plochy určené pro bydlení jen z menší části), když jen v části této lokality se zmenšuje plocha k zastavění BO. Svou diskriminaci navrhovatelka spatřuje i v tom, že lokalitu Milavče – jihovýchod i lokalitu Milavče – východ hodlá odpůrkyně zpřístupnit vybudováním komunikace na náklady obce, zatímco u lokality Milavče – západ se nově uvádí, že vybudování komunikace dle původního plánu by si investoři museli hradit sami, jakož i dělení pozemků BO a ZV. Navrhovatelka v dané souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010 – 73. Podle navrhovatelky uvedená změna kategorizace ploch významným způsobem zasahuje do práv navrhovatelky, přičemž ale nevede k naplnění zamýšleného výsledku ve smyslu plánované koncepce území a je velmi diskriminační, když selektivně bez jakékoliv podkladové analýzy či odůvodnění přistupuje odlišně k jednotlivým vlastníků. Namítá též rozpor s § 55 odst. 4 (dříve odst. 3) Stavebního zákona, přičemž odkazuje na jí citovanou právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87 a dodává, že odpůrkyně předmětnou změnu nijak relevantně a přezkoumatelně nezdůvodnila.
6. V čl. VII. návrhu navrhovatelka namítala, že její řádně uplatněné námitky ze dne 30. 6. 2019 a 3. 11. 2019 nebyly ze strany odpůrkyně při tvorbě Změny územního plánu reflektovány. Poukazuje na část O odůvodnění Změny územního plánu, kde byly její námitky zaevidovány a zamítnuty. Zamítavé rozhodnutí o námitkách navrhovatelka označuje za vadné a nepřezkoumatelné. Odůvodnění zamítnutí námitek nemá oporu v původním územním plánu, navrhovatelka nesouhlasí se závěrem odpůrkyně, že o výstavbu v ploše R05-BO nikdo neprojevil zájem, když v rozsahu původní funkční plochy R05-BO rodina navrhovatelky má zájem o výstavbu v dané lokalitě.
7. Dle navrhovatelky se odpůrkyně nevypořádala s její námitkou, že nově navržené rozšíření stávající komunikace Z1.R02-PO by fakticky znamenalo výrazný zářez do současného svahu a nutnost vykácet veškerou vzrostlou zeleň na tomto svahu a současně by takové rozšíření nepřineslo žádné vhodné řešení. Je zřejmá absence řešení, jak bude další část lokality Z1.R03-BO od pozemku parc. č. X. k. ú. Milavče dále na východ zpřístupněna, když stávající převýšení od stávající účelové komunikace činí 3,5 až 5 m. Přitom technické řešení příslušných sjezdů z této komunikace na pozemky, které má obsluhovat, musí odpovídat normovým požadavkům, zejména pak požadavkům na sklon a šířku sjezdu, čímž by fakticky došlo k dalšímu významnému omezení plochy zastavění pozemků. S námitkou navrhovatelky o zástupnosti proklamovaného cíle – ochrany zemědělské půdy 2. stupně v dané lokalitě, se podle tvrzení navrhovatelky odpůrkyně nijak nevypořádala. Navrhovatelka námitku, že daný cíl ochrany zemědělské půdy nemůže být předmětnou Změnou územního plánu reálně dosažen, proto v návrhu opakuje. Navrhovatelka

nesouhlasí s odpůrkyní v tom, že by existoval v dané lokalitě problém se zápachem z areálu zemědělské výroby, který odpůrkyně uvedla jako jeden z důvodů pro Změnu územního plánu v lokalitě Milavče – západ, a poukazuje na dopis od Českého hydrometeorologického ústavu ze dne 6. 8. 2020, podle kterého četnost severního větru v lokalitě Milavče v období 2015 až 2019 činila 12,6 %.

8. Navrhovatelka v dané souvislosti poukázala na to, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu odůvodnění rozhodnutí o námitkách zásadně musí splňovat požadavky kladené na odůvodnění správního rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž cituje z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24 a ze dne 22. 6. 2011, č. j. 9 Ao 3/2011 – 39. K tomu uvedla, že pokud odpůrkyně zatížila rozhodnutí o námitkách navrhovatelky nepřezkoumatelností, je na místě příslušnou část Změny územního plánu zrušit.
9. V čl. VIII návrhu navrhovatelka označila další vady Změny územního plánu, které spatřuje nejprve v tom, že Změna územního plánu nemluví o povodňových oblastech přiléhajících k vodnímu toku Zubřina v části obce pod mostem na Brandejse. Přitom odkazuje na vyjádření od Povodí Vltavy, státní podnik ze dne 26. 8. 2020 pod č. j. PVL-57740/2020/911. Dále pak podle navrhovatelky je Změna územního plánu v rozporu s čl. 26 Politiky územního rozvoje. Navrhovatelka se též obává, že by změnami obsaženými ve Změně územního plánu v tichosti mohly být její pozemky (a dále pozemky X., X.; X. a X.) jako pozemky určené k zastavění zrušeny a následně v rámci pozemkových úprav přiděleny jednomu vlastníku. Navrhovatelka dále uvedla, že centrální komise Ministerstva dopravy České republiky rozhodla o modernizaci trati Plzeň - Domažlice - státní hranice a že obec Milavče bude touto modernizací značně zasažena. Lokalita Milavče – západ je velmi výhodná, protože je odstíněná od železničního koridoru, a přitom je veškerá obecní infrastruktura dobře dostupná.

### III.

#### *Vyjádření odpůrkyně k návrhu*

10. Odpůrkyně ve svém vyjádření ze dne 6. 4. 2021 s podaným návrhem nesouhlasila a navrhla zamítnutí návrhu.
11. Ke komparaci původního územního plánu a Změny územního plánu (body 10 až 14 návrhu) odpůrkyně uvedla, že právě z důvodu potřebných úprav jednotlivých vymezených ploch a jejich napojení na dopravně-technickou infrastrukturu, jakož i z důvodu potřeby změny koncepce odstínění obydlených částí obce Milavče od zemědělských areálů spol. MIRABO, a. s. a dalších, došlo k zahrnutí lokality Milavče – severozápad do Změny územního plánu. Odpůrkyně má za to, že potřebu Změny územního plánu řádně zdůvodnila.
12. K bodům 15, 32 a 33 návrhu odpůrkyně uvedla, že původní územní plán obce Milavče vydaný ve formě obecně závazné vyhlášky v roce 2006 v předmětné lokalitě vymezil rozvojovou plochu pro bydlení v rodinných domech. Tato rozvojová plocha byla převzata do nového územního plánu obce Milavče vydaného již jako opatření obecné povahy dne 13. 10. 2014. Dle odpůrkyně od roku 2006 do současnosti nikdo neprojevil zájem v dotčené lokalitě realizovat výstavbu rodinných domů. Toto je dáno zejména infrastrukturou v dané lokalitě, a to jak technickou, tak dopravní, ze které by mohly být jednotlivé stavební pozemky napojeny. Poukázala na § 20 odst. 4 a § 22 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. K tomu doplnila, že v původním územním

plánu odpůrkyně bylo veřejné prostranství vymezeno jako plocha R11-PO, která byla do územně plánovací dokumentace zahrnuta právě proto, aby bylo možné dostat shora citovaným ustanovením vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, neboť do příslušné lokality nebyl zajištěn žádný jiný přístup, jenž by odpovídal požadovaným parametrům. Z důvodu nezájmu o výstavbu rodinného bydlení se investice do výstavby původně zamýšlené infrastruktury v dané lokalitě jevila jako zcela nedůvodná. Změna územního plánu sice zrušila vymezené veřejné prostranství R11-PO, zároveň však bylo touto změnou vymezeno nové veřejné prostranství označené Z1.R02-PO u stávající zpevněné komunikace vedoucí kolem pozemku navrhovatelky ke hřbitovu. Takto nově vymezené veřejné prostranství má atributy požadované vyhláškou o obecných požadavcích na využívání území. Na vymezenou plochu veřejných prostranství pak byla navázána plocha pro bydlení Z1.R03-BO, která nahradila plochu R05-BO, do které pak byla přesunuta plocha Z1.R04-ZV (plochy zeleně vyhrazené). Výměra plochy pro bydlení zasahující do pozemku navrhovatelky zůstala zachována, když došlo pouze fakticky toliko k posunutí plochy bydlení jižněji tak, aby plocha bydlení navazovala na nově vymezené veřejné prostranství umožňující napojení pozemků na dopravní infrastrukturu. Řešením, kterým došlo ke změně vymezení ploch veřejných prostranství, tedy došlo k reálné finanční úspoře, jak na straně odpůrkyně, tak na straně vlastníků pozemků nacházejících se v dané lokalitě, tedy i navrhovatelky, když odpadla nutnost zbudovat příslušnou vyhovující infrastrukturu v severní části pozemků, ale bylo umožněno využít infrastrukturu stávající. Změnou územního plánu také došlo k tomu, že pozemek navrhovatelky již není, a to ani částečně zahrnut do plochy veřejného prostranství. Změnou územního plánu tak došlo ke zhodnocení pozemku navrhovatelky. Odpůrkyně též poukazuje na zprávu o uplatňování územního plánu Milavče za období 2014 – 2018, zpracované Městským úřadem Domažlice, odborem výstavby a územního plánování v srpnu 2018, dle které z ploch bydlení R03-BO, R05-BO, R06-BO, R10-BO bylo k výstavbě využito 0 % vymezené plochy.

13. K bodům 16, 17 a 22 návrhu odpůrkyně zopakovala, že v lokalitě Milavče – severozápad neprojevil nikdo zájem o výstavbu objektů bydlení. Plocha, která byla Změnou územního plánu vymezena jako Z1.R09-BO vyšla z původního územního plánu odpůrkyně, který tuto plochu označoval jako V01-BO, přičemž tato plocha byla zahrnuta mezi plochy a koridory územních rezerv. S plochou V01-BO pak již původní územní plán počítal jako s plochou bydlení. Námitku navrhovatelky proto považuje odpůrkyně za zcela nedůvodnou.
14. K bodům 18 až 21 a 23 návrhu odpůrkyně nejprve poukázala na naplnění podmínky v původním územním plánu pro zastavitelnou plochu R01-BO, a to zpracování územní studie, ze které vyplynul požadavek na další přístup do lokality, a to do nově vymezené plochy pro veřejné prostranství Z1.R07-PO, neboť stávající přístup do lokality nesplňoval požadavek na minimální šíři veřejného prostranství. Zmiňovaná územní studie, která je závazným podkladem pro rozhodování v území, v rozšířené části navrhuje pás izolační zeleně za účelem vybudování přechodového pásma mezi zástavbou a volnou krajinou. V dané lokalitě se nacházejí pozemky, které jsou ve vlastnictví odpůrkyně, která tak Změnou územního plánu zhodnocuje své vlastní pozemky. Odpůrkyně zdůraznila, že územní plán a rozvoj obce je zejména politickým rozhodnutím, které je výkonem ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. V dané souvislosti odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10 a dále na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudek sp. zn. 2 As 139/2018 ze dne 17. 1. 2019).

15. K bodům 23 až 31 návrhu odpůrkyně v první řadě odkázala na odůvodnění zamítavého rozhodnutí o námitce navrhovatelky. K tomu doplnila, že se Změnou územního plánu nedopustila žádného diskriminačního jednání vůči navrhovateli. Změnou územního plánu sice došlo v lokalitě Z1.R03-BO a Z1.R04-ZV ke zmenšení zastavitelné plochy obecně, a to vypuštěním plochy veřejného prostranství R11-PO, ovšem celková plocha pro bydlení se zvětšila z 5 850 m<sup>2</sup> na 6 530 m<sup>2</sup>. Odpůrkyně v dané souvislosti zopakovala, že napojení lokality na stávající infrastrukturu se jeví jako hospodárnější a že na pozemcích v dotčené lokalitě nebyl doposud žádný zájem o výstavbu. Též poukázala na protáhlý tvar pozemků navrhovatelky a na právní úpravu minimální odstupové vzdálenosti mezi stavbami, přičemž dovodila, že v případě výstavby na pozemku navrhovatelky by tato musela žádat o výjimku, na kterou není právní nárok.
16. K bodu 34 návrhu odpůrkyně uvedla, že navrhovatelka zaměňuje pojmy „účelová komunikace“ a „veřejné prostranství“, když pojem veřejného prostranství je pojmem širším, zahrnujícím rovněž účelové komunikace. Veřejná prostranství jsou přístupná všem k obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví konkrétních pozemků. Lokalita Z1.R03-BO bude nově napojena ze stávající účelové komunikace vedoucí ke hřbitovu. Tato komunikace je pak zahrnuta do navržené plochy veřejného prostranství Z1.R02-PO v odpovídající šíři, ze kterého jsou napojeny pozemky v zastavitelné ploše bydlení Z1.R03-BO. Odpůrce opakovaně uvádí a zdůrazňuje, že navržené veřejné prostranství, oproti původnímu územnímu plánu, již nezasahuje do pozemku navrhovatelky, což znamená, že tato část pozemku již není vedena jako plocha s možností vyvlastnění. Veřejné prostranství Z1.R02-PO je po Změně územního plánu odpůrkyně již vymezeno pouze na pozemcích obce. Odpůrkyně dále poukázala na to, že případné rozšíření stávající účelové komunikace při výstavbě rodinného domu v dané zastavitelné ploše Z1.R03-BO je předmětem posouzení stavebního úřadu v rámci projektové dokumentace konkrétní stavby. Zřizování sjezdů a konkrétní způsob řešení napojování jednotlivých pozemků na infrastrukturu nepřísluší územně plánovacím dokumentacím.
17. K bodům 35 a 36 návrhu odpůrkyně uvedla, že Změna územního plánu prošla řádným procesem pořízení a že příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu, kterým je v daném případě Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí, nevydal k předmětné změně negativní stanovisko.
18. K bodu 37 návrhu odpůrkyně uvedla, že původní územní plán odpůrkyně vyznačil pásy izolační zeleně N03-ZI a N10-ZI, které měly za úkol odclonit areál zemědělského družstva MIRABO a.s. a farmu pana V. od stávajících ploch bydlení a navržené zastavitelné plochy bydlení R05-BO, přičemž odkázala na konkrétní pasáže odůvodnění původního územního plánu, které zmiňuje i zátěž zápachem. Dle odpůrkyně Změna územního plánu plynule navazuje na problematiku střetů se zemědělci v této lokalitě a pásy izolační zeleně byly nahrazeny zelení vyhrazenou Z1.R04-ZV, proto se Změna územního plánu touto problematikou podrobněji nezabývá. Odpůrkyně doplnila, že izolační zeleně vytváří bariéru nejen proti zápachu, ale též proti hmyzu ze zemědělských areálů.
19. K bodům 38 a 39 návrhu odpůrkyně uvedla, že připomínky a námítky navrhovatelky řádně přijala, v odůvodnění Změny územního plánu se s nimi vypořádala a řádně je odůvodnila, když tomuto předcházelo rozeslání návrhu rozhodnutí o námitkách všem příslušným orgánům, a to včetně Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, který návrh rozhodnutí o námitkách podrobil řádnému přezkumu a neshledal jej nezákonným. Odpůrkyně má za to, že splnila své povinnosti při rozhodování o námitkách

navrhovatelky.

20. Konečně k bodům 40 až 44 návrhu odpůrkyně uvedla, že měla povinnost do své územně plánovací dokumentace zahrnout a zpracovat koridor veřejně prospěšné stavby – modernizace železnice v úseku Plzeň – Domažlice – státní hranice, neboť se jedná o prioritní stavbu v rámci České republiky. Tato stavba nemůže být v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky. Přitom konkrétní technické řešení železničního koridoru není, obdobně jako konkrétní řešení napojení stavebních pozemků na infrastrukturu, předmětem územně plánovací dokumentace, ale projektové dokumentace ke stavbě železničního koridoru. Pokud navrhovatelka vyjádřila své obavy, že by Změnou územního plánu mohly být pozemky v jejím vlastnictví v tichosti jako pozemky určené k zastavění zrušeny a následně v rámci pozemkových úprav přiděleny jednomu vlastníku, pak odpůrkyně má takové obavy za zcela nadbytečné. Poukázala na to, že Změna územního plánu zahrnuje jižní část pozemků navrhovatelky do ploch bydlení. Otázka pozemkových úprav vedených pozemkovým úřadem v Domažlicích není otázkou územně plánovací dokumentace.

#### IV.

##### *Replika navrhovatelky*

21. V podání doručeném soudu dne 26. 4. 2021 navrhovatelka reagovala na vyjádření odpůrkyně k předmětnému návrhu.
22. Navrhovatelka k čl. III až XII vyjádření odpůrkyně nejprve uvedla, že odpůrkyní namítaná skutečnost, že o stavbu v lokalitě Milavče – západ neprojevil od roku 2006 do současnosti nikdo zájem, platí i o dalších lokalitách, kde ale změny nebyly navrhovány, např. o lokalitě Milavče – jihovýchod. Oběma lokalitám je společné, že jsou z větší části nepřístupné, proto se na pozemcích nestavělo. Navíc se za pět let postavily v celé obci pouze 4 domy. Dále poukázala na to, že zájem o stavbu v této lokalitě projeví sám starosta obce pan V. W. s manželkou, kteří koupili už v roce 2017 pozemek č. parc. X., k. ú Milavče za účelem stavby. V současné době je vydáno rozhodnutí o schválení stavebního záměru MÚ Domažlice, odbor výstavby a územního plánování č. j.: MeDO-22249/2021-Ky ze dne 14. 4. 2021. Stavba je umísťována zčásti do míst, kde sousední pozemek ve vlastnictví navrhovatelky má mít ochrannou zeleň. Dle navrhovatelky je uvádění problému obtěžujícího hmyzu odpůrkyní ryze účelové. Navrhovatelka poukázala též na to, že přichází o 47 m<sup>2</sup> (dle vypořádání námitek navrhovatelky) pozemku určeného k zastavění a že v neposlední řadě bude fakticky pozemek zmenšen o dalších cca 40 m<sup>2</sup> vybudováním sjezdu, nehledě na náklady s tím spojené. Námitku odpůrkyně, že na úzkém pozemku (dle odpůrkyně má pozemek navrhovatelky šířku 9 m, dle navrhovatelky ale 10,8 m) nelze stavět, navrhovatelka označila za irelevantní, když uvedla, že většina pozemků určených k zastavění v obci je plánována na pozemcích několika vlastníků, a to i nové dva stavební pozemky v lokalitě Milavče – západ (Z1.R09-BO), které jsou vytvářeny na pozemcích dvou vlastníků.
23. K čl. XIII vyjádření odpůrkyně pak navrhovatelka namítala, že nikde neuvedla, že „železniční koridor ŽD6 je v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky“. Pouze konstatovala, že čas pro komplexní změnu územního plánu nastane, až bude zcela jasné, kudy tento koridor povede. Oprávněnost této námítky dle navrhovatelky potvrzuje další vývoj – na zastupitelstvu obce byla dne 22. 4. 2021 k nahlédnutí nová pravděpodobná trasa tohoto koridoru, která má být situována blíže k řece na náspu cca o 3 m vyšším, než



je násep současný.

## V.

### *Příprava jednání a jednání*

24. Napadené opatření obecné povahy (tj. Změna územního plánu) bylo vydáno usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. II/1 ze dne 11. 3. 2020, přičemž nabylo účinnosti dne 28. 3. 2020. Navrhovatelka podala svůj návrh dne 17. 2. 2021. Návrh byl podán v zákonné lhůtě ve smyslu § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
25. Návrh kromě obecných náležitostí splňoval i náležitosti ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s., tudíž soud měl návrh za projednatelný.
26. Soud učinil dne 9. 3. 2021 výzvu potenciálním osobám zúčastněným na řízení (v návaznosti na opatření předsedy senátu o doručení vyvěšením na úřední desce soudu a odpůrkyně), přičemž ve stanovené lhůtě do 31. 3. 2021 nikdo písemně soudu neoznámil zájem účastnit se předmětného řízení. Navrhovatelka žádnou potenciální osobu zúčastněnou na řízení neoznačila a ani ze správního spisu žádná potenciální osoba zúčastněná na řízení nevyplývala.
27. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka vyjádřila nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání, soud konal dne 11. 5. 2021 jednání. Účastníci při jednání setrvali na své dosavadní právní argumentaci.
28. Soud při jednání provedl následující důkazy: (i) veřejná vyhláška odpůrkyně ze dne 11. 3. 2020 (oznámení o vydání Změny územního plánu odpůrkyně), (ii) původní územní plán odpůrkyně, a to grafická část (hlavní výkres) a textová část (výroková část a odůvodnění územního plánu), (iii) zpráva o uplatňování územního plánu Milavče za období 2014 – 2018 (včetně zadání Změny územního plánu odpůrkyně), (iv) Změna územního plánu odpůrkyně, a to grafická část (hlavní výkres) a textová část (výroková část, odůvodnění, souhrnný text s vyznačením změn), (v) katastrální mapa a ortofoto Pozemků X. a X. a sousedících pozemků, (vi) výpisy z katastru nemovitostí na Pozemky X. a X. a dále sousedící pozemek parc. č. X., (vii) dopis od Českého hydrometeorologického ústavu ze dne 6. 8. 2020, (viii) fotodokumentace dotčené lokality předložená navrhovatelkou, (ix) námitky navrhovatelky proti návrhu Změny územního plánu ze dne 30. 6. 2019, (x) námitky navrhovatelky proti návrhu Změny územního plánu ze dne 3. 11. 2019, (xi) rozhodnutí MÚ Domažlice, odbor životního prostředí č.j.: MeDO-48332/2019-Hol-DS ze dne 23. 7. 2019, (xii) rozhodnutí o schválení stavebního záměru MÚ Domažlice, odbor výstavby a územního plánování č.j.: MeDO-22249/2021-Ky ze dne 14. 4. 2021 – rodinný dům a stodola na pozemku parc. č. 288, (xiii) situační výkres navrhovaného rodinného domu a stodoly na pozemku parc. č. 288.
29. Soud naopak neprovedl navrhovatelkou navrhované důkazy (i) vyjádření od Povodí Vltavy, státní podnik ze dne 26. 8. 2020 a (ii) návrh řešení železničního koridoru a dále odpůrkyní navrhovaný důkaz (iii) územní studie Milavče – Na Brandejse, neboť ve vztahu k posouzení důvodnosti návrhu byly nadbytečnými, když se netýkaly lokality Milavče – západ (původně Milavče – severozápad), kde se nacházejí dotčené pozemky navrhovatelky.

## VI.

### *Posouzení věci soudem*

30. V souladu s § 101b odst. 3 a § 101d odst. 1 s. ř. s. soud přezkoumal napadené opatření

obecné povahy v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

31. Soud se v první řadě zabýval naplněním předpokladu pro to, aby mohl přistoupit k věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy. Podle § 101a věty první s. ř. s. platí, že *„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.“*
32. K otázce aktivní legitimace navrhovatele domáhajícího se zrušení územního plánu (popř. jeho části) se Nejvyšší správní soud vyslovil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (na které se odkazuje i aktuální judikatura – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019 – 49) následovně: *„V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. [...] Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu)vlastník pozemku [...] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu - to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.“*
33. V posuzovaném případě je z návrhových bodů, jakož i ze správního spisu, patrné, že navrhovatelka napadá tu část Změny územního plánu (plochy označené Z1.R02-PO, Z1.R04-ZV, Z1.R03-BO a Z1.R08-ZV, jimiž byly nahrazeny původní plochy označené R05-BO, R09-ZV a R11-PO), která se přímo dotýká pozemků v jejím vlastnictví (Pozemky X. a X.), přičemž konkrétním způsobem tvrdí, jak dle jejího názoru bylo Změnou územního plánu negativně dotčeno její vlastnické právo k předmětným pozemkům. Soud proto má za naplněnou podmínku aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Soud proto přistoupil k posouzení návrhových bodů.
34. Návrh je důvodný.
35. Při přezkumu navrhovatelkou napadené části Změny územního plánu soud vycházel z následujících zákonných a judikатурních východisek.
36. Podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) *zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán*. V § 18 a § 19 stavebního zákona jsou stanoveny cíle a úkoly územního plánování. Obsah a účel územního plánu je upraven v §

43 stavebního zákona. Z těchto zákonných ustanovení lze dovodit, že bude existovat nespočet řešení území, která budou mnohdy odlišná, a přesto budou odpovídat zákonem stanoveným kritériím. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*

37. Právě uvedené potvrzuje i ustálená judikatura, z níž lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, v němž se uvádí: „*pořizování územně plánovací dokumentace je výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsensus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí (viz teorie veřejné volby) a dokonce i o rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*
38. Ustálenou judikaturu týkající se postupu při soudním přezkumu opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud shrnul ve svém rozsudku ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020 – 45 následovně:

*„[15] Postup při soudním přezkumu OOP byl zdejší soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7.*

2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

[16] Z rozhodovací praxe zdejšího soudu se dále podává, že k hodnocení přiměřenosti regulace obsažené v opatření obecné povahy vydávaného samosprávou je třeba přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je třeba ji posuzovat v kontextu práva obcí a krajů na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování „vždy 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 nescíslně 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 popsanych 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.“ (obdobně viz i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).“

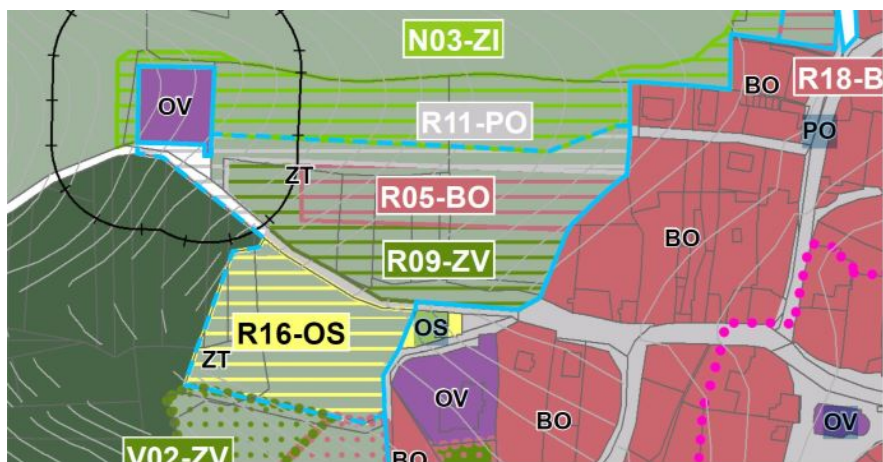
39. Roli správního soudu v rámci přezkumu procesu tvorby územního plánu popsal Nejvyšší správní soud v již odkazovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 následovně: „V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.“
40. V projednávané věci soud ve svém posouzení vyšel z dokazování provedeného na jednání konaném dne 11. 5. 2021 a dále z obsahu správního spisu, který mu byl předložen z části v listinné podobě obsahující dvě složky s označením (i) Územní studie lokality „na Brandejse“, č. sp. X. (netýká se návrhem dotčené lokality) a (ii) Změna č. 1 ÚP, č. sp. 9266/2018, která dokumentuje průběh přípravy a přijetí Změny územního plánu, a z části

v elektronické podobě na CD nosiči (obsahoval znění původního územního plánu a poté Změny územního plánu). Soud dále vycházel z digitalizované podoby dokumentace původního územního plánu a Změny územního plánu dostupné na oficiálních webových stránkách města Domažlice na adrese: <https://www.domazlice.eu/mestsky-urad/uzemni-planovani/uzemni-plany/milavce/>.

41. Ohledně prvních dvou kroků algoritmu přezkumu napadeného opatření obecné povahy soud dospěl k závěru, že požadavky na pravomoc a působnost odpůrkyně k přijetí Změny územního plánu byly naplněny. Ostatně navrhovatelka v předmětném návrhu žádné takové nedostatky ani nenamítala.
42. Pokud jde o třetí krok, pak soud po prostudování správního spisu dospěl k závěru, že se odpůrkyně v průběhu procesu přijímání Změny územního plánu nedopustila žádného procesního pochybení, které by bylo závažného rázu do té míry, že by reálně mohlo vést k zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Navrhovatelka sice v obecné rovině namítala nesprávný procesní postup, ovšem žádné konkrétní námitky ve vztahu k procesu přijímání Změny územního plánu neuplatnila. Soud pro úplnost uvádí, že námitkou nepřezkoumatelnosti odůvodnění zamítnutí námitek navrhovatelky se zabývá v posouzení zbývajících dvou kroků algoritmu přezkumu.
43. Námitky navrhovatelky tak mířily do oblasti čtvrtého kroku (zákonnost obsahu napadeného opatření obecné povahy) a pátého kroku (kritérium přiměřenosti regulace), neboť navrhovatelka namítala rozpor se zákonem a se zásadou proporcionality, resp. nepřezkoumatelnost Změny územního plánu, jakož i nepřezkoumatelnost zamítnutí námitek uplatněných navrhovatelkou proti návrhu Změny územního plánu.
44. Soud při jednání vymezil v zásadě dva níže uvedené věcné okruhy sporných otázek a skutečností, proti čemuž účastníci neměli námitek, resp. nechtěli nic doplnit.
45. První okruh se týkal sporných změn provedených napadenou částí Změny územního plánu a dotýkajících se předmětné lokality Milavče – západ (původně Milavče – severozápad), v níž se nacházejí Pozemky X. a X. ve vlastnictví navrhovatelky. Těmi spornými změnami jsou (i) přesunutí a zmenšení zastavitelné plochy k bydlení (BO) pouze ve východní části dané lokality (kde leží i Pozemky X. a X.), a (ii) nové řešení přístupové komunikace do předmětné lokality (zrušení záměru komunikace přes plochu R11-PO a nový záměr komunikace přes plochu Z1.R02-PO). Navrhovatelka namítala, že sporné změny jsou nesprávné a nevhodné, dále že nemají oporu v podkladech pro Změnu územního plánu a v jejím odůvodnění a konečně že představují nedůvodné zvýhodnění vlastníků pozemků v západní části funkční plochy Z1.R03-BO oproti vlastníků pozemků ve východní části funkční plochy Z1.R03-BO (včetně navrhovatelky). Se spornými změnami pak souvisí i otázka, zda odpůrkyně náležitě posoudila navrhovatelkou uplatněné námitky, resp. zda náležitě odůvodnila jejich zamítnutí.
46. Původní územní plán odpůrkyně, a to v textové části – odůvodnění, upravoval předmětnou lokalitu Milavče – severozápad a v ní obsažené plochy dotčené předmětným návrhem v kapitole I.4 (Vymezení ploch změn) následovně: „R05-BO (Milavče-severozápad) ... tato rozvojová plocha bydlení byla po zhodnocení převzata z předešlé ÚPD. Lokalita umožňuje využití území pro výstavbu cca 5 RD, uzavírá a doplňuje urbanistickou strukturu v této části sídla. Dopravní obsluha pozemků bude řešena pomocí nově vybudované místní komunikace. [...]R11-PO (Milavče-severozápad) ... tato plocha je vymezena za účelem dopravního napojení rozvojové lokality R05-BO formou místní komunikace. [...]R09-ZV

(Milavče-severozápad) ... tato plocha byla vymezena za účelem zřízení zahrad k navrženým RD v ploše R05-BO jako klidové rekreační zázemí k těmto rodinným domům. Plocha pro zahrady byla konkrétně navržena z důvodu jasného určení zástavby RD ke komunikaci v ploše R011-PO.“ V kapitole L. (Vyhodnocení splnění požadavků zadání) bylo v dané souvislosti uvedeno: „Lokalita č.2...záměr je v souladu s celkovou koncepcí rozvoje území, je v souladu i s koncepcí urbanistickou, záměr byl převzat z předešlé ÚPD a zahrnut do Návrhu územního plánu pod označením R05-BO, R09-ZV a R11-PO.“ Soud v dané souvislosti poukazuje též na vymezení ploch N03-ZI a N10-ZI umístěných v severní části této lokality, které bylo obsaženo v kapitole I.4 (Vymezení ploch změn) a znělo následovně: „N03-ZI a N10-ZI (Milavče-severozápad)... tato opatření navrhuje bariéru formou izolační a ochranné zeleně, která zajistí odstup ploch bydlení od zemědělského areálu a vhodně doplní komunikaci vedoucí ke hřbitovu. Intenzivní využívání těchto pozemků přináší střety zejména při hnojení zemědělských ploch a neúměrně zatěžuje bydlení zápachem. Pás zeleně vytvoří zároveň vizuální bariéru při pohledech na výrobní areály.“

47. V grafické části původního územního plánu odpůrkyně byla předmětná lokalita Milavče – severozápad zobrazena následovně:



48. Ve Zprávě o uplatňování územního plánu Milavče za období 2014 – 2018, pořizovatel Městský úřad Domažlice, odbor výstavby a územního plánování, listopad 2018, bylo obsaženo zadání Změny územního plánu odpůrkyně. V kapitole A1. (Požadavky na změny v území) se mezi pokyny zpracovateli změny územního plánu uvádí: „zastavitelné plochy, které byly územním plánem vymezeny, zpracovatel změny č. 1 podrobně znovu prověří ve vztahu k dostupnosti a napojení na veřejné prostranství navrhované i stávající, technickou a dopravní infrastrukturu a reálnou možnost zastavění. Jedná se zejména o zastavitelné plochy R03-BO, R05-BO, R06-BO, R10-BO. Zpracovatel prověří aktuálnost těchto vymezených ploch a případně provede úpravu - rozsah těchto ploch a podmínek za účelem zvýšení pravděpodobnosti jejich využití.“
49. Změna územního plánu odpůrkyně, a to v textové části – odůvodnění, upravuje předmětnou lokalitu Milavče – západ a v ní obsažené plochy dotčené předmětným návrhem v kapitole I.4 (Vymezení ploch změn) následovně: „Z1.R02-PO, Z1.R03-BO, Z1.R04-ZV a Z1.R08ZV (Milavče-západ) ... tyto plochy nabízejí původně vymezené plochy pro bydlení zahrady a veřejné prostranství zpřístupňující tyto plochy. Nově jsou plochy bydlení a zahrad v této lokalitě zpřístupněny ze stávající (rozšířené) místní komunikace v rámci stabilizovaných a navržených ploch veřejných prostranství Z1.R02-PO.“ Odůvodnění nového vymezení zastavitelných ploch lze nalézt v kapitole C., kde se pouze uvádí, že: „[n]ové zastavitelné plochy byly vymezeny dle aktuálních požadavků na rozvoj v nejbližším období.“ a



poté v kapitole J. (Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch), kde je obsažena nejprve rekapitulace výstavby za poslední období a dále počty rušených a nových kapacit pro zastavění a poté následuje dovětek: „Zpracovatel společně s pověřeným zastupitelem zhodnotil potřebnost vymezených zastavitelných ploch pro bydlení vymezené platným ÚP“. Konkrétní důvody, proč dochází ke změnám v zastavitelnosti ploch v předmětné lokalitě (nově) poznačené Milavče – západ, v odůvodnění Změny územního plánu nejsou uvedeny.

50. V grafické části Změny územního plánu odpůrkyně je předmětná lokalita Milavče – západ zobrazena následovně:



51. K návrhu Změny územního plánu podala navrhovatelka (společně s tehdejší druhou spoluvlastnicí) námitky ze dne 30. 6. 2019, doručené pořizovateli dne 3. 7. 2019 (dále jen „Námitky 1“). Namítala, že návrh Změny územního plánu podstatným způsobem zasahuje do vymezení zastavitelných ploch v k. ú. Milavče, když plánované zmenšení zastavitelného území se dotýká pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, s čímž nesouhlasí. Dále navrhovatelka namítala, že dochází k vypuštění plánované pozemní komunikace R11-PO, která měla dle stávajícího územního plánu zajišťovat dopravní napojení lokality R05-BO určené k výstavbě rodinných domů a uložení příslušných sítí. Navrhovaná změna neřeší, jak bude lokalita fakticky zpřístupněna při převýšení cca 3,5 m od stávající komunikace. Poukazuje, že jediné zdůvodnění, kterým je ochrana půd 2. stupně, neobstojí, a dále že vhodné řešení je již ve stávajícím územním plánu. Namítala též, že pozemky vlastněné V. a E. W. v této lokalitě jsou v návrhu k zastavění jako celek, bez jakéhokoli omezení, a dále (s odkazem na komentářovou literaturu), že zásahy do vlastnického práva musejí mít výjimečnou povahu, jen v nezbytné míře a nediskriminujícím způsobem. Z těchto důvodů navrhla, aby předmětná lokalita zůstala v podobě, kterou stanovil původní územní plán.
52. V návaznosti na veřejné projednání návrhu Změny územního plánu konaného dne 30. 10. 2019 navrhovatelka (společně s tehdejší druhou spoluvlastnicí) opět podala námitky, které byly datovány 3. 11. 2019 a doručeny pořizovateli dne 6. 11. 2019 (dále jen „Námitky 2“). Navrhovatelka opakovala své námitky vůči navrhované změně ve stávající lokalitě Milavče – severozápad, když zejména nesouhlasila se zmenšením zastavitelného území Milavče – západ (Z1.R02-PO, Z1.R03-BO, Z1.R04-ZV, Z1.R08-ZV) a vyslovila požadavek na zachování stavu lokality Milavče – západ, kterou stanovil územní plán Milavče z roku 2014. Dále nesouhlasila s rozšířením účelové komunikace vedoucí na hřbitov (Z1.R02-PO), která má napojit lokalitu Milavče - západ místo původně navržené komunikace R11-PO,

když mimo jiné poukázala na to, že rozšíření navrhované komunikace by znamenalo výrazný zářez do současného svahu a nutnost vykácet veškerou zeleň na tomto svahu, a navrhla dle jejího názoru vhodnější řešení. Změny považuje za nelogické a nevhodné z hlediska urbanistického, přičemž uvedla konkrétní důvody, které ji vedly k tomuto hodnocení. Upřesnila, že podle jejího názoru původní podoba předmětné lokality Milavče – severozápad velmi vhodně přiléhá k území zastavěnému obcí a doplňuje zástavbu a dále zdůraznila přednosti dané lokality. Poukázala též na navrhované zvětšení území v lokalitě Milavče – jihovýchod, jejíž významná část bude dotčena plánovanou výstavbou železničního koridoru. Zmínila též kompromisní řešení, pokud jde o přístupovou cestu ke stavebním pozemkům.

53. Námitky navrhovatelky byly v obou případech zamítnuty. Odůvodnění zamítnutí námitek navrhovatelky bylo ve Změně územního plánu obsaženo v její textové části – odůvodnění, v kapitole O (Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění), shodné pro oba případy námitek, a znělo následovně: „V dané lokalitě Milavče – západ (Z1.R04-ZV, Z1.R03-BO, Z1.R08-ZV) se celková zastavitelná plocha zmenšuje, nicméně samotná plocha pro bydlení (BO) se zvětšuje z 5850 m<sup>2</sup> na 6530 m<sup>2</sup>. Zmenšení zastavitelné plochy dojde především v důsledku vypuštění veřejného prostranství R11-PO, které mělo sloužit pro dopravní napojení dané lokality a uložení inženýrských sítí. Vybudováním tohoto veřejného prostranství s veřejně přístupnou pozemní komunikací (R11-PO) a navazující plochou izolační zeleně (N03-ZI), byl podmíněn rozvoj zastavitelné plochy bydlení R05-BO. Realizaci přístupové komunikace by si museli investoři hradit z vlastních zdrojů. V průběhu platnosti stávajícího územního plánu neprojevil nikdo zájem o výstavbu v ploše (R05-BO) a tím pádem nedošlo k vymezení veřejného prostranství, jehož součástí měla být veřejně přístupná pozemní komunikace. Na základě výše uvedeného, došla obec Milavče k závěru, že z důvodu lepší využitelnosti území bude nově lokalita Milavče – západ napojena ze stávající komunikace vedoucí na hřbitov, a proto bylo nově vymezeno veřejné prostranství Z1.R02-PO, které částečně kopíruje stávající účelovou komunikaci. Změna č. 1 územního plánu Milavče navrhuje zástavbu rodinných domů v co největší vzdálenosti od areálu zemědělské výroby. Tím by mělo dojít k minimalizaci dopadu pachové stopy vytvářené právě tímto areálem. Plocha pro bydlení bude nově chráněna zahradami, které budou oddělovat rodinné domy od areálu zemědělské výroby. Zastavitelnost pozemku ve spoluvlastnictví žadatelek se sníží v ploše bydlení o cca 38 m<sup>2</sup> a v ploše zeleně vyhrazené cca o 20 m<sup>2</sup>. Nicméně využitelnost této lokality se pro investory zlepší. Změna č. 1 územního plánu Milavče navrhuje lokalitu Milavče – západ, tak aby byl vstup pro investory méně finančně náročný, jelikož je možno využít stávající dopravní a technickou infrastrukturu.“ Odůvodnění zamítnutí námitek se též vyjádřilo k navrhovatelkou zpochybňovanému zvětšení zastavitelného území Milavče – jihovýchod (R01-BO) a nově navržené účelové komunikaci (Z1.R07-PO), ovšem to soud nepovažuje pro posouzení návrhu za relevantní, neboť navrhovatelka v této části Změnu územního plánu nenapadla, tudíž ji neučinila předmětem soudního přezkumu.
54. Stěžejní námitkou navrhovatelky byl tvrzený zásah do jejího vlastnického práva k Pozemkům X. a X. a nedůvodné zvýhodnění vlastníků pozemků v západní části funkční plochy Z1.R03-BO (reprezentované pozemkem parc. č. X. ve vlastnictví manželů W.) oproti vlastníků pozemků ve východní části funkční plochy Z1.R03-BO, mezi které patří i navrhovatelka. Podle navrhovatelky změna kategorizace ploch významným způsobem zasahuje do práv navrhovatelky, přičemž ale nevede k naplnění zamýšleného výsledku ve smyslu plánované koncepce území a je velmi diskriminační, když selektivně bez jakékoliv podkladové analýzy či odůvodnění přistupuje odlišně k jednotlivým vlastníků.



55. V posuzovaném případě je zřejmé, že Změnou územního plánu došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, neboť na dotčeném Pozemku X. došlo ke zmenšení a přesunu původní plochy k zastavění (vyznačené jako R05-BO) jižněji tak, že nově přiléhá (společně s Pozemkem X.) ke stávající komunikaci (ke hřbitovu), jejíž rozšíření je plánováno na nově vymezené ploše Z1.R02-PO, zatímco stávající plocha vyhrazené zeleně (R09-ZV) byla na předmětných pozemcích přesunuta severněji, a to na místo původní plochy k zastavění (nově plocha zeleně označena jako Z1.R04-ZV). Úkolem soudu proto bylo posoudit v souladu se shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, zda v daném případě byly odpůrkyní dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Tyto zásady jsou dle ustálené judikatury dodrženy v případě kumulativního splnění následujících předpokladů: 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 (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55).
56. Soud dospěl k závěru, že v případě změn dotýkajících se Pozemků X. a X. odpůrkyně nedodržela zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Soud předně poukazuje na absenci odůvodnění nového vymezení zastavitelných ploch v nově označené lokalitě Milavče – západ, když v textové části Změny územního plánu lze nalézt pouze výše uvedené obecné konstatování, že *nové zastavitelné plochy byly vymezeny dle aktuálních požadavků na rozvoj v nejbližším období*. Z odůvodnění Změny územního plánu není tak vůbec zřejmé, jaké cíle a veřejné zájmy jsou sledovány novým vymezením zastavitelných ploch v předmětné lokalitě Milavče – západ (původně Milavče – severozápad), kde se nacházejí navrhovatelkou vlastněné Pozemky X. a X.
57. Naproti tomu navrhovatelka jasně formulovala své výhrady v námitkách podaných v průběhu procesu pořizování a přijímání Změny územního plánu, přičemž je opakovala a rozvedla v pozdějším návrhu na zrušení Změny územního plánu. Namítala, že přijetím Změny územního plánu dojde ke znehodnocení předmětných pozemků v jejím vlastnictví, kteréžto znehodnocení spatřuje zejména v přesunu a zmenšení zastavitelné plochy k bydlení (BO) a v problematickém přístupu z dolní části jejího pozemku, kde je výrazné převýšení cca 3,5 m od stávající komunikace, přičemž technické požadavky na řešení příslušných sjezdů z této komunikace na předmětné pozemky (zejména z hlediska sklonu a šířky sjezdu) fakticky způsobí další významné omezení nově určené zastavitelné plochy k bydlení na pozemcích navrhovatelky. Navrhovatelka též poukazovala na vykácení stávajících vzrostlých stromů. Ačkoli odpůrkyně oponovala, že se zastavitelnost pozemků navrhovatelky sníží pouze v řádech několika desítek m<sup>2</sup>, soud považuje i takovéto omezení navrhovatelky z hlediska jejich možnosti realizovat stavbu k bydlení za nezanedbatelné, a to s přihlédnutím k celkové velikosti zastavitelné plochy k bydlení (BO) a k podlouhlému obdélníkovému tvaru Pozemku X. Odůvodnění Změny územního plánu nedává odpověď na právě uvedené konkrétní výhrady navrhovatelky, pouze v obecné rovině poukazuje na lepší využitelnost území a na to, že by vstup pro investory měl být méně finančně náročný, což ovšem není v odůvodnění Změny územního plánu žádným způsobem konkretizováno, a to ani odkazem na případný přílohový či podpůrný dokument (např. technickou studii či finanční kalkulaci apod.).
58. Na základě skutečností zjištěných z provedeného dokazování neobstojí ani *de facto* jediné konkrétní odůvodnění napadené změny v rozmístění zastavitelných ploch v předmětné lokalitě Milavče – západ, které se objevuje v odůvodnění Změny územního

plánu v části o zamítnutí Námitky 1 a 2 navrhovatelky, tedy že nově navrhované uspořádání je vedeno snahou o zástavbu rodinných domů v co největší vzdálenosti od areálu zemědělské výroby, aby došlo k minimalizaci dopadu pachové stopy vytvářené právě tímto areálem (plocha pro bydlení bude nově chráněna zahradami, které budou oddělovat rodinné domy od areálu zemědělské výroby). Uvedené vysvětlení ovšem není příliš smysluplné, neboť zatímco zemědělský areál se nachází severně nad celou lokalitou Milavče – západ, tak k posunutí ploch pro bydlení (R05-BO) dochází pouze v její východní části (včetně pozemků navrhovatelky), zatímco v západní části této lokality (kde je dominantní pozemek parc. č. X. ve vlastnictví pana starosty odpůrkyně a jeho manželky) nejen že nedochází k posunu plochy pro bydlení (BO) jižněji, ale dokonce je celá dosavadní plocha pozemku nově zahrnuta do ploch pro bydlení (Z1.R03-BO) na úkor dosavadní plochy zeleně (R09-ZV). Navíc, pokud by skutečně byla hlavním motivem pro změny v uspořádání ploch v předmětné lokalitě snaha o minimalizaci dopadu pachové stopy vytvářené zemědělským areálem, pak postrádá jakéhokoli smyslu Změnou územního plánu přinášené zrušení pásu izolační a ochranné zeleně N03-ZI a N10-ZI. Podle původního územního plánu se mělo jednat o souvislý pás jdoucí po celém severním okraji předmětné lokality Milavče – západ (původně označené Milavče – severozápad), který byl určen k vytvoření přírodní bariéry (zejména keřový porost) zajišťující odstup ploch bydlení od zemědělského areálu a vhodnému doplnění komunikace vedoucí ke hřbitovu. Vysvětlení odpůrkyně obsažené ve vyjádření k návrhu, že *Změna územního plánu plynule navazuje na problematiku střetů se zemědělci v této lokalitě a pásy izolační zeleně byly nahrazeny zelení vyhrazenou Z1.R04-ZV*, z právě popsaných důvodů zjevně neobstojí. Soud též přihlédl k navrhovatelkou doložené skutečnosti, že četnost severních větrů je v dané lokalitě poměrně malá (v období 2015 až 2019 činila pouze 12,6 %).

59. Ostatně odpůrkyně ani v průběhu soudního řízení nedokázala uspokojivě vysvětlit (nad rámec výše uvedeného argumentu o ochraně před zápachem, resp. i hmyzem, jak bylo nově doplněno ve vyjádření odpůrkyně k návrhu) důvody pro změny uspořádání zastavitelných ploch v předmětné lokalitě Milavče – západ, které na jedné straně zmenšují a současně posouvají plochy k bydlení (BO) jižněji ke komunikaci nově plánované k rozšíření (východní část této lokality, kde se nacházejí i pozemky navrhovatelky), zatímco na druhé straně plochy k bydlení (BO) nejen že ponechávají na stávajícím místě, ale dokonce je rozšiřují (západní část této lokality, kde se nacházejí pozemky ve vlastnictví manželů W., tedy pana starosty odpůrkyně a jeho manželky). Argumentace odpůrkyně byla vedena spíše v obecné rovině, když na podstatu námitek navrhovatelky nereagovala konkrétními a věcnými argumenty. Navíc v řízení bylo prokázáno, že v horní části pozemku parc. č. X. se pan starosta odpůrkyně a jeho manželka chystají realizovat stavbu rodinného domu, přičemž situačně je tento dům umístěn vedle té části Pozemku X. ve vlastnictví navrhovatelky, která dle původního územního plánu byla určena jako zastavitelná plocha k bydlení (BO), zatímco nově je stanovena jako plocha zeleně - vyhrazené (ZV). Z dokazování též vyplynulo, že již v roce 2019 manželé W. činili přípravné kroky k plánované stavbě rodinného domu na pozemku parc. č. X. (tedy v západní části předmětné lokality), když dne 1. 4. 2019 požádali o povolení ke stavbě vrtané studny na tomto svém pozemku, která bude sloužit jako zdroj pitné a užitkové vody pro pozemky žadatelů, včetně plánovaného rodinného domu.
60. Na základě výše uvedeného soud shledal důvody pro zásah do vlastnického práva navrhovatelky ve formě změny uspořádání zastavitelnosti v dotčené lokalitě (kde se nacházejí i Pozemky X. a X. vlastněné navrhovatelkou), jako nedostatečné, když jediný

odpůrkyní uváděný důvod pro změnu v uspořádání zastavitelnosti pozemku navrhovatelky (resp. ostatních pozemků v předmětné lokalitě) se ve světle soudem zjištěných skutečností jeví jako nevěrohodný a zástupný. Odpůrkyně věrohodně neprokázala, že by předmětnou změnou uspořádání zastavitelnosti ploch v lokalitě Milavče – západ (původně Milavče – severozápad) skutečně sledovala legitimní cíl, kterého by nebylo možné dosáhnout jiným, z pohledu zásahu do práv navrhovatelky šetrnějším, způsobem (mohlo by se nabízet např. takové řešení, kdy by byla nad rámec stávajícího stavu rozšířena dosavadní zastavitelná plocha k bydlení (BO) též ve východní části předmětné lokality, jako tomu bylo v části západní).

61. Pokud jde o nové řešení přístupové komunikace do dotčené lokality Milavče – západ, soud předně uvádí, že je nepochybně výsostným právem zastupitelstva obce rozhodnout o změně umístění přístupové komunikace do určité lokality v obci. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu jasně vyplývá, že soudu v rámci přezkumu územních plánů a jejich změn nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito či zda je to které využití optimální. Námitky navrhovatelky směřující proti správnosti a vhodnosti nového řešení přístupové komunikace proto soud – veden zásadou zdrženlivosti – z tohoto důvodu neměl za relevantní. Dle shora citované ustálené judikatury správních soudů platí, že v otázkách spadajících do kompetence zastupitelstva obce není soudní moc oprávněna zasahovat do politického rozhodnutí společenství občanů obce, a to ani v případech, kdy by přijatá řešení skutečně byla nesprávná či nevhodná.
62. Na druhou stranu, navrhovatelka v průběhu procesu pořizování a schvalování Změny územního plánu uplatnila konkrétní námitky proti změně řešení přístupové komunikace, resp. související infrastruktury, a bylo proto povinností pořizovatele Změny územního plánu, resp. zastupitelstva obce, jakožto tvůrce věcného záměru a poté orgánu schvalujícího Změnu územního plánu, se v odůvodnění Změny územního plánu s námitkami navrhovatelky náležitě vypořádat. K tomu ovšem dle názoru soudu v projednávané věci nedošlo.
63. Soudní judikaturu k otázce přezkoumatelnosti opatření obecné povahy, které v sobě zahrnuje i rozhodnutí o námitkách, Nejvyšší správní soud shrnul např. v rozsudku ze dne 11. 3. 2021, č. j. 1 As 38/2020 – 47 následovně: „Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, je třeba v odůvodnění opatření obecné povahy uvést důvody výroku a také úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů. Nedostatek těchto důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy. Současně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, dovodil, že na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako u individuálních správních rozhodnutí. Z rozhodnutí o námitkách musí být zřejmé, z jakých důvodů je správní orgán považuje za liché, mylné či vyvrácené. Tyto nároky jsou kladeny také na odůvodnění opatření obecné povahy jako takové (viz rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136). Současně je rozhodnutí o námitkách třeba považovat za součást celého odůvodnění (viz výše uváděný rozsudek č. j. 1 Ao 5/2010 - 169). Z judikatury Ústavního soudu pak také vyplývá, že požadavky správních soudů na detailnost vypořádání námitek nesmí být přemrštěné a formalistické (nález ze dne 7. 5. 2013, č. j. III. ÚS 1669/11).“
64. Jak již bylo uvedeno výše, navrhovatelka ve svých Námitkách 1 a poté i Námitkách 2 opakovaně vyjádřila nesouhlas s nově navrhovaným řešením přístupové komunikace do dané lokality (tj. zřízení plochy Z1.R02-PO a vypuštění plochy R11-PO), když zejména poukazovala na to, že rozšíření navrhované komunikace (na ploše Z1.R02-PO) by znamenalo výrazný zářez do současného svahu a nutnost vykácet veškerou zeleň na tomto

svahu, přičemž kvůli převýšení mezi komunikací a jejími pozemky bude postavena před těžko řešitelný problém při zajištění nájezdu na její pozemek. Ovšem odůvodnění Změny územního plánu neobsahuje náležité vypořádání těchto odpůrkyní zamítnutých námitek navrhovatelky, když pouze v obecné rovině uvádí, že *důvodem je lepší využitelnost území a aby byl vstup pro investory méně finančně náročný, jelikož je možno využít stávající dopravní a technickou infrastrukturu.* Navíc navrhovatelka zpochybnila argument o tvrzené výhodnosti nového řešení pro investory založený na předpokladu, že původně plánovanou realizaci přístupové komunikace (v horní části předmětné lokality – původní plocha R11-PO) by si museli investoři hradit z vlastních zdrojů, když žádnou takovou podmínku původní územní plán, resp. jeho odůvodnění, neobsahoval, přičemž i v jiných částech své obce odpůrkyně buduje komunikace na své náklady. Soud proto shledal odůvodnění Změny územního plánu v této části jako nedostatečné, tudíž v této části je Změna územního plánu nepřezkoumatelná.

65. Druhý věcný okruh sporných otázek vymezený soudem při jednání představovaly navrhovatelkou tvrzené další vady Změny územního plánu, které se mají týkat (i) rizika spojeného se zúžením záplavového území v oblasti na Brandejse, (ii) rozporu s čl. 26 Politiky územního rozvoje, (iii) hrozby budoucího zrušení pozemků k zastavění a přidělení jednomu vlastníkovi a (iv) umístění železničního koridoru ŽD6, který povede přes území odpůrkyně (ovšem v jiné lokalitě, než se nacházejí Pozemky X. a X. ve vlastnictví navrhovatelky). Tyto námitky soud shledal nedůvodnými, neboť se v podstatné části vztahovaly k lokalitě, kde se nenacházejí předmětné pozemky ve vlastnictví navrhovatelky a kde ani nebyly plochy napadené předmětným návrhem. Soud v dané souvislosti poukazuje na to, že § 101a s. ř. s. nezakotvuje tzv. *actio popularis*, ale slouží (stejně jako celý soudní řád správní) výlučně k ochraně vlastních práv navrhovatelů (žalobců). Ve zbývajících částech tvrzených dalších vad Změny územního plánu se jednalo o pouhé subjektivní obavy a spekulace, u nichž navrhovatelka soudu nedoložila reálný základ. Bude na navrhovatelce, aby se případně bránila pořadem práva proti jí zmiňovaným krokům, jichž se obává, pokud by snad v budoucnu skutečně nastaly.
66. V návaznosti na výše uvedené soud dospěl k závěru, že Změna územního plánu v navrhovatelkou napadené části nepřipustně zasáhla do vlastnického práva navrhovatelky k dotčeným pozemkům, neboť přesun původní plochy k zastavění (vyznačené jako R05-BO) jižněji pouze ve východní části dané lokality, byl neodůvodněný a byl proveden nešetrně a diskriminačně k vlastníkům této části předmětné lokality Milavče – západ. Navíc v kontextu zjištěné skutečnosti, že západní část této lokality (reprezentovanou pozemkem parc. č. X.), ve které nejen že plocha k bydlení (BO) nebyla posunuta jižněji, aby byla dokonce rozšířena na úkor stávající plochy zeleně (ZV), vlastní starosta odpůrkyně a realizuje tam plán novostavby, lze v provedené změně spatřovat jisté projevy libovůle. Soud proto přistoupil ke zrušení nově vytvořené plochy zastavění k bydlení Z1.R03-BO a nově vytvořené plochy zeleně Z1-R04-ZV (které nahradily původní plochy R05-BO a R09-ZV).
67. Soud, ač veden maximální snahou zdrženlivého přístupu k zasahování do politického rozhodování zastupitelstva obce o územním členění, musel přistoupit i ke zrušení ploch Z1.R02-PO a Z1.R08-ZV (které nahradily dosavadní plochy R11-PO a v části R09-ZV), ovšem nikoli proto, že by chtěl upřednostnit původní variantu přístupové komunikace do předmětné lokality (tedy variantu komunikace v severní části dané lokality po původní ploše R11-PO), ale z důvodu nepřezkoumatelnosti dané části Změny územního plánu ve

vztahu k námitkám odpůrkyně vůči tomuto řešení přístupové komunikace.

68. Toto vše v souhrnu vedlo soud k závěrům, že zásah do práv navrhovatelky nebyl učiněn v nezbytně nutné míře a nebyl činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, a dále že zásah byl činěn diskriminačním způsobem, protože byl činěn na úkor navrhovatelky (resp. ostatních vlastníků pozemků ve východní části předmětné lokality), a v neposlední řadě že zásah byl činěn libovolně, neboť nebyl opřen o jasně vyjádřený racionální a legitimní důvod.

## VII.

### *Rozhodnutí soudu*

69. Soud dospěl k závěru, že Změna územního plánu je v napadené části ploch nacházejících se v nově vytvořené lokalitě Milavče - západ a označených jako Z1.R02-PO, Z1.R03-BO, Z1.R04-ZV a Z1.R08-ZV, které nahradily plochy v původní lokalitě Milavče - severozápad označené jako R05-BO, R09-ZV a R11-PO, v rozporu se zákonem, proto výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. napadenou Změnu územního plánu v dané části zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku, jak bylo navrhovatelkou navrženo.
70. Soud závěrem uvádí, že po důkladném zvážení přistoupil ke zrušení celých návrhem dotčených ploch Z1.R02-PO, Z1.R03-BO, Z1.R04-ZV a Z1.R08-ZV, nikoli pouze jejich částí zasahujících do pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, a to z důvodu zachování celistvosti konečného uspořádání předmětné lokality Milavče – západ, resp. původně Milavče – severozápad. Pokud jde o formulaci výroku I. tohoto rozsudku, pak soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které důsledkem zrušení změny územního plánu je, že se obnovuje stav, který tu byl před jejím vydáním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 – 31). To znamená, že územní plán odpůrkyně se ve zrušené části vrací do podoby, ve které byl ve znění před napadenou Změnou územního plánu, tedy obnovují se plochy R05-BO, R09-ZV a R11-PO, včetně s tím souvisejících zákonných následků, aniž by soud musel obnovení původního stavu vyslovit ve výroku rozsudku.

## VIII.

### *Náklady řízení*

71. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů řízení navrhovatelka, když měla ve věci samé plný úspěch. Přiznaná náhrada nákladů řízení sestává z následujících položek: (i) odměna advokáta za čtyři úkony právní služby v plné výši po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, seps návrhu, seps repliky a účast na jednání před soudem dne 11. 5. 2021), a to podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tedy celkem 12.400 Kč, (ii) náhrada hotových výdajů po 300 Kč za čtyři úkony právní služby, a to podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tedy celkem 1 200 Kč, (iii) příslušná částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen odvést z odměny a z náhrad, činí 2 586 Kč (21% z částky 13 600 Kč). Celkem tedy náklady právního zastoupení činí 16 546 Kč. Součástí nákladů řízení je podle § 57 odst. 1 s. ř. s. i soudní poplatek za návrh zaplacený ve výši 5 000 Kč.
72. Soud proto výrokem II. tohoto rozsudku uložil odpůrkyni povinnost zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení celkem 21 546 Kč a stanovil jí k tomu lhůtu, již považuje s ohledem na možnost platbu realizovat za přiměřenou.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 11. května 2021

Mgr. Alexandr Krysl v.r.  
předseda senátu