



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatel: J. L., nar. X,
bytem X,
*zastoupen Mgr. Martinem Pechem, advokátem,
se sídlem Purkyňova 3032/15, 301 00 Plzeň,*

proti
odpůrci: **Město Starý Plzenec,**
se sídlem Smetanova 932, 332 02 Starý Plzenec,
*zastoupen Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem,
se sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň,*

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Starý Plzenec vydaného usnesením zastupitelstva města Starý Plzenec č. 25.01/2021 ze dne 15. 11. 2021, jenž nabyl účinnosti dne 1. 12. 2021, a to v části G 01 Vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, v bodě VPS VD20 a VD21,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Předmět řízení

1. Navrhovatel, který je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. a obci X (dále též jen: „*pozemek X*“), napadl územní plán Starého Plzence vydaného usnesením zastupitelstva města Starý Plzenec ze dne 15. 11. 2021, č. 25.01/2021, jenž nabyl účinnosti dne 1. 12. 2021 (dále též jen: „*napadený územní plán*“), návrhem na jeho zrušení v části G01, jež vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Konkrétně se navrhovateli jedná o veřejně prospěšné stavby označené jako VD20 - místní komunikace pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z (plochy 043a-P, 043b-Z, 043c-Z) a VD21 - místní komunikace pro prodloužení ulic Máchova, Lipová a pro dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 046-Z a 048-Z (plocha 047-Z) (dále též jen: „*VPS VD20 a VD21*“). Navrhovatel má za to, že napadený územní plán je v dané části stižen nezákonností pro zásah do jeho vlastnických práv, neboť do budoucna počítá s vyvlastněním jeho majetku; dále jej považuje za rozporný se zásadou proporcionality a má za to, že se odpůrce nedostatečně vypořádal s jeho námitkou uplatněnou v průběhu přijímání napadeného územního plánu.

Obsah návrhu

2. Úvodem svého návrhu zopakoval navrhovatel podstatný průběh řízení o vydání územního plánu, přičemž především konstatoval, že vůči jeho návrhu uplatnil dne 20. 1. 2021 námitku č. 1.5 týkající se nesouhlasu s výstavbou koridoru VD20 a VD21. Zastupitelstvo odpůrce však tuto námitku zamítlo. Z toho důvodu považuje navrhovatel příslušnou část G01 územního plánu za nesprávnou a nezákonnou.
3. Připravovaný zásah do uvedené lokality považuje navrhovatel za nadbytečný a nesplňující zákonné požadavky. Záměru města by bylo možno dosáhnout jinak, a to navíc jednodušeji a nepochybně i s menšími finančními náklady.
4. Orgány veřejné správy jsou povinny v rámci své činnosti rozhodovat na podkladě zákona. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 11 odst. 1 zakotvuje právo vlastnit majetek, vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Podle § 1038 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen: „*občanský zákoník*“), platí, že vlastnické právo lze omezit jen ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak a na základě zákona. Podle § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále též: „*vyhláška o obecných požadavcích na využívání území*“), je zakotvena povinnost chránit stávající cesty umožňující bezpečný průchod krajinou a vytvářet nové cesty jen je-li to nezbytné.
5. Podle § 1 písm. n) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále též jen: „*stavební zákon*“), je veřejně prospěšná stavba definována jako stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce. Navrhovatel+ trvá na tom, že napadeným územním plánem provedené změny nejsou v souladu s právními předpisy, v zájmu obce ani v zájmu jejích obyvatel dotčených stavbou VPS VD20 a VD21, nemůže tak být dovozován nezbytný veřejný zájem.
6. Napadený územní plán nepředkládá konstruktivní řešení pro zlepšení infrastruktury v dotčeném území, neboť zamýšleného účinku lze nepochybně dosáhnout jiným způsobem, který nebude poškozovat práva vlastníka ani oprávněné zájmy dalších

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dotčených osob.

7. Stávající bytové jednotky mají v dotčené lokalitě zajištěnou dostačující dopravní obslužnost, řešení obsažené v napadeném územním plánu představuje nepřiměřený zásah do krajiny a dotčené lokality, navrhovatel přitom v rámci svých námitek předložil ve všech ohledech efektivnější řešení. Navrhovatelovo řešení je realizovatelné rychleji, je jednodušší a finančně by méně zatěžovalo odpůrce. Požadovaného účelu by bylo dosaženo za minimálního zásahu do vlastnického práva navrhovatele i dalších potenciálně dotčených osob.
8. Z nákresu přiloženého k námitce bylo evidentní, že obyvatelé ulice Jabloňová mají zajištěnou bezproblémovou dopravní obslužnost svých obydlí, neboť navrhovatel pozemek Xupravil na vlastní náklady do jeho současné podoby. Tento pozemek je aktuálně využíván jako cesta a je opatřen veškerým nezbytným zasíťováním, což byla v minulosti ze strany stavebního úřadu podmínka, aby navrhovatel mohl dále nakládat s přilehlými pozemky a tyto pozemky byly označeny za stavební. Navrhovatel tak do vybudování cesty investoval významné finanční prostředky a zásadně se jej dotýká, že ačkoli splnil veškeré požadavky stavebního úřadu, vystavuje jej změna napadeného územního plánu riziku, že v případě realizace VPS VD20 a VD21 dojde nejen k vyvlastnění části této cesty, ale i k užívání pozemku ve výlučném vlastnictví navrhovatele třetími osobami, a to bez jakéhokoli právního podkladu, jako je to u ostatních obyvatel Jabloňové ulice. Takový zásah by byl rozporný s dobrými mravy a zcela popírající princip dobré správy.
9. Pokud územní plán zamýšlí zlepšit propustnost a dopravní obslužnost k pozemkům p. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH, pak přístup k těmto pozemkům je nyní patrný z náhledu do katastru nemovitostí, kdy cestu k pozemkům lze napojit v souladu se stávajícím zobrazením prostřednictvím pozemku XCH, který se napojuje přímo z ulice Štěnovická, jedná se o tzv. slepou komunikaci, kterou lze vést i opačným směrem do ulice Do Vrchu přes pozemek p. č. X. Ve vztahu k pozemku p. č. XJ je územní plán zcela nelogický, neboť je po obou stranách lemován obousměrnými komunikacemi. Příjezd do Štěnovické ulice je pak možný z několika dalších navazujících ulic.
10. Pokud by mělo dojít ke zlepšení dopravní obslužnosti dotčeného území pod ulicí Do Vrchu, bylo by možné tak učinit již stavební úpravou stávající komunikace, která je fakticky pouze „vyježděná“ obyvateli chatové oblasti. Tato cesta vznikla v podstatě živelně, místo toho, aby došlo k jejímu technologickému a stavebnímu zajištění, odpůrce místo toho přijímá záměr uchýlit se k vyvlastňování pozemků v soukromém vlastnictví svých obyvatel.
11. Navrhovatelem předestřené řešení odpovídá požadavkům stavebního zákona, včetně prováděcí vyhlášky, navíc respektuje práva navrhovatele i ostatních obyvatel, jejichž práva by byla v důsledku schválení územního plánu v oblasti VPS VD20 a VD21 poškozena.
12. Odpůrce má dostatek možností jak docílit zklidnění dopravní obslužnosti v přilehlých místech. Nabízí se zpřístupnění Krátké ulice při příjezdu z ulice Bezručova směrem z Plzně do centra Starého Plzeň, popřípadě mohou řidiči projet Bezručovou ulicí dále a po odbočení doprava vjet do ulice Štěnovická. Odpůrce zamýšlí provést finančně nákladnější stavbu koridoru VPS VD20 a VD21 bez adekvátní úpravy aktuální nebezpečné spojnice mezi loukami, která je dlouhodobě nevyhovující. Slepá ulice Štěnovická je navíc dostačující

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pro dotčený sektor.

13. Zásah je zcela neadekvátní i v tom ohledu, že pozemek určený k vyvlastnění je užíván obyvateli dané lokality jako cesta, lze předpokládat, že napojení této cesty z Máchovy ulice by zvýšilo provoz na majetku patřícím do výlučného vlastnictví odpůrce.
14. Navrhovatel podotkl, že by nedošlo ke zlepšení propustnosti a dopravní obslužnosti, naopak by došlo ke zvýšení provozu v dosud klidné lokalitě. Zvýšený pohyb vozidel by vedle omezení užívacích práv vlastníků přilehlých nemovitostí vedl i ke zvýšení rizika dopravních nehod a úrazů s tím spojených. Tento důsledek je zřejmý již v Máchově ulici, kde se v důsledku provozování dvou obchodů zvýšil provoz, parkování je zde již nyní poměrně nebezpečné, stejně jako pohyb chodců.
15. Odpůrce se nedostatečně vypořádal s jeho námitkami a zbytečně zasahuje do práv soukromých vlastníků a dále nezohledňuje do současné doby provedené obhospodařování pozemku ze strany navrhovatele, což činí územní plán nepřezkoumatelným.
16. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že by propojení pomocí veřejně prospěšné stavby mělo být jediným možným řešením pro zajištění komunikačního propojení přilehlých stávajících i nově navrhovaných lokalit určených k bydlení, když sám navrhovatel prostřednictvím výkresu poukázal na levnější a snazší řešení. Rozhodnutí odpůrce je neefektivní, když pomíjí relativně snadnou úpravu potenciálního problému v investici do nebezpečného terénu mezi loukami oproti zamýšlenému invazivnímu postupu spojeného s vyvlastňováním majetku v soukromém vlastnictví.
17. Navrhovatele navíc čeká další finanční investice, když v současné době probíhá stavební řízení ohledně změny projektu cesty, která bude zpevněna a zejména zohlední další nově vzniklé a zkolaudované nemovitosti, bude zde vystaveno i obratiště HZS. Představa, že tato stavba bude dodatečně zrušena v důsledku vyvlastnění, je pro navrhovatele neakceptovatelná.
18. Odpověď odpůrce na své námitky považuje navrhovatel za určitou mocenskou aroganci odpůrce. S tím též souvisí neproporcionalita zásahu a ve své podstatě i nesoulad s cíli územního plánování. Podle navrhovatele by měl převažovat zájem občanů a vlastníků před veřejným zájmem výstavby. Není úkolem soudu stanovit, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, ale je jeho úkolem sledovat, zda se příslušná obec při tvorbě územního plánu pohybovala v zákonných mantinelech. Závažný zásah do práv a zájmů navrhovatele i zájmu veřejného není dostatečně vyvážen jinými veřejnými zájmy, které by svědčily ve prospěch vybudování stavby.

Vyjádření odpůrce

19. Odpůrce uvedl, že územní plán je dostatečně odůvodněn, nezasahuje nepřiměřeně do veřejných subjektivních práv navrhovatele a je v souladu s příslušnými právními předpisy, které se k procesu přijímání tohoto správního aktu vztahují. Přijaté řešení ploch VPS VD20 a VD21 navíc vychází z předchozího územního plánu města Starý Plzenec a z faktického stavu na místě samém.
20. Navrhovatel sporuje vymezení VPS VD21, ačkoli do něj jeho pozemek Xnikterak nezasahuje, což je patrné z Výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací I.3. Plocha 047-Z, která odpovídá VPS VD21, zahrnuje pouze pozemky p. č. XK, XL a XM.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

V daném místě má dopravně obsloužit jen plochu 046-Z, tedy pozemek p. č. XN. Navrhovatel tak ničím neprokazuje zásah do jeho veřejných subjektivních práv tím, že by napadený územní plán vymezil VPS VD21.

21. Navrhovatel námitkami ani podaným návrhem na zrušení části obecné povahy nenapadl část napadeného územního plánu označenou jako C.2.2 Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby, C.2.2.4 Plochy veřejných prostranství, odst. C15, kterou napadený územní plán vymezil plochy změn veřejných prostranství, ale ani část označenou D.1.1.2 Komunikace nižšího dopravního významu – místní a účelové komunikace odst. D15, kterou napadený územní plán vymezil zastavitelné plochy resp. plochy přestavby veřejných prostranství (PV) pro umístění nových místních komunikací pro dopravní obsluhu nově vymezovaných zastavitelných ploch nebo ploch přestavby a pro jejich dopravní napojení na stávající komunikační systém města, jako „*k) 047-Z pro prodloužení ulic Máchova a Lipová a dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 046-Z a 048-Z*“.
22. Navrhovatel není osobou, jejíž vlastnické právo k pozemkům p. č. XK, XL a XM by se mohlo s ohledem na vymezení plochy VPS VD21 vyvlastnit. Vlastníkem těchto pozemků je odpůrce, který sám sobě tyto pozemky vyvlastňovat nebude.
23. Část G územního plánu, která je návrhem napadena, pouze vymezuje plochy veřejně prospěšných staveb, ve kterých lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, ale neurčuje, že se pozemky mají využít jako veřejné prostranství a jako plocha pro místní komunikaci. Plochy veřejného prostranství a pozemní komunikace jsou skutečně veřejně prospěšnými stavbami, jelikož jsou zřizované ve veřejném zájmu. Návrh je tak v části, ve které navrhovatel požaduje zrušení části G územního plánu města Starý Plzenec, jednoznačně nedůvodný.
24. Pozemek navrhovatele X, který se nachází v ploše VPS VD20, má po vydání a nabytí účinnosti napadeného územního plánu následující atributy definující podmínky jeho využití: je v zastavěném území, je vymezen v přestavbové ploše 043a-P jako veřejné prostranství a plocha pro umístění nové místní komunikace s chodníky, je vymezen odst. G01 v ploše VPS VD21 - místní komunikace pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z.
25. Navrhovatel návrhem a námitkami napadl jen skutečnost, že napadený územní plán vymezil mj. plochu pro veřejně prospěšnou stavbu, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Polemizuje-li navrhovatel, zda je nová místní komunikace nezbytná a zda jí není možné vést jinudy, tedy nad přiměřeností zásahu do jeho vlastnického práva, tak tomu neodpovídá obsah podaných námitek ani obsah jeho návrhu. Navrhovatel napadl jen část G., ale nenapadl části C. a D. napadeného územního plánu. Nenapadl tak vymezení přestavbové plochy 043a-P, která určuje podmínky využití dané části pozemku jako plochy veřejného prostranství a plochy pro umístění místní komunikace.
26. Odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42, v němž je uvedeno, že územní plán představuje konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě infrastruktury a jejím dalším rozvoji atd. Je výsledkem konsenzu jednotlivých zastupitelů, kteří reprezentují různé skupinové i individuální zájmy obyvatel. Nelze předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální řešení pro všechny osoby, jichž se dotýká. Úkolem soudu je pouze sledovat, zda se obec v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace pohybovala v mezích právních předpisů. Soudu nepřísluší určovat způsob určení určitého

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

území. Odpůrce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, dle nějž soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, ale není jeho úkolem územní plány dotvářet.

27. Navrhovatel míří svými námitkami do pátého kroku algoritmu přezkumu územních plánů, tedy do posouzení přiměřenosti k zásahu do práv jednotlivců. Tímto krokem se má soud zabývat pouze tehdy, pokud vlastník pozemku uplatnil včas námitky proti návrhu územního plánu určenému pro veřejné projednání. V této spojitosti odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54.
28. Při pořizování napadeného územního plánu proběhla dvě veřejná projednání. První dne 25. 5. 2017, po němž žalobce nepodal žádné námitky. Druhé veřejné projednání proběhlo dne 14. 1. 2021. Ve veřejné vyhlášce Oznámení o konání veřejného projednání návrhu Územního plánu Starý Plzenec ze dne 25. 11. 2020, č. j. MMP/354522/20, bylo uvedeno, že předmětem opakovaného veřejného projednání jsou v souladu s § 53 odst. 2 stavebního zákona pouze úpravy návrhu územního plánu provedené na základní prvního projednání. Dále bylo uvedeno, že stanoviska, připomínky a námitky lze uplatnit pouze k měněným částem v rozsahu provedených úprav po prvním veřejném projednání. Odpůrce námitky uplatnil po tomto druhém veřejném projednání dne 20. 1. 2021. Ohledně pozemku X došlo v návrhu pro opakované veřejné projednání ke změně. Už při prvním veřejném projednání byl daný pozemek svou částí součástí vymezené plochy VPS VD20.
29. Námitky navrhovatele byly zamítnuty s odůvodněním, že vymezení funkčního využití veřejného prostranství v předmětném území zůstalo od prvního veřejného projednání beze změny. Dopravní řešení dané lokality nebylo předmětem opakovaného veřejného projednání, jeho předmětem bylo pouze propojení koridorů VPS VD20 a VD21 bez přerušení Jabloňovou ulicí, tedy pouze zařazení části pozemku X jako veřejně prospěšné stavby, pro kterou lze práva k pozemkům vyvlastnit na již vymezenou rozvojovou plochu dopravní obsluhy daného území. Plocha je vymezena ve shodném rozsahu a pro shodný způsob využití jako plocha pro místní komunikaci obslužnou, která byla vymezena v původním územním plánu města Starý Plzenec, v němž bylo komunikační propojení zařazeno jako veřejně prospěšná stavba č. 85 pro místní komunikaci, veřejné parkoviště včetně navazujících komunikačních úseků s účelem dopravního připojení a propojení obytné zóny. V návrhu funkčního vymezení pozemků nebylo ničeho měněno. Pozemek X byl veden návrhem územního plánu jako PV – veřejné prostranství v grafické části územního plánu označeno jako plocha 043a-P. K části námitek, která se vztahovala k nově navrhovanému vedení dopravního propojení předmětného území, jehož možnosti navrhoval navrhovatel, tak nemůže být přihlédnuto.
30. Dále bylo odůvodnění námitky směřováno k novému zařazení veřejně prospěšné stavby na části pozemku navrhovatele. Plocha je vymezena pro vytvoření uliční sítě z důvodu zajištění optimální prostupnosti navrhovaného obytného souboru a z důvodu zajištění obslužnosti obytného souboru sítěmi technické infrastruktury. Bez zahrnutí pozemku X by došlo k nemožnosti realizace důležitého komunikačního spojení. V případě havárie Štěnovické ulice se do přilehlých ulic napojených na vymezené veřejné prostranství 043a-P bez propojení koridory VPS VD20 a VD21 nedostanou složky IZS. Veřejný zájem spočívá v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury. Navrhované komunikační propojení je v souladu se stavebním zákonem. Pro město Starý Plzenec je propojení pomocí veřejně prospěšné stavby jediným možným řešením pro zajištění komunikačního propojení přilehlých stávajících i nově navrhovaných lokalit určených pro bydlení. Napadený

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

územní plán pouze upravil přerušenou Jabloňovou ulici. Zrušení navrhovaného propojení by navrhovateli nepřineslo žádné výrazné výhody či vyšší možnosti využití dotčeného pozemku X, když zvolené řešení představuje pouze nezbytný a minimální zásah do jeho práv. Odpůrce má za to, že námitky navrhovatele byly vypořádány správně a zcela dostatečně.

31. Obecným požadavkem na vymezení ploch v územních plánech je to, že je nutné vytvářet přístupná veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách rovněž vytvářet nové cesty, pokud je to nezbytné. Na plochách 043a-P a 047-Z má být umístěno nejen veřejné prostranství, ale také pozemní komunikace ve formě místní komunikace k zajištění obslužnosti a prostupnosti zastavěným územím a zastavitelnými plochami. Bylo tak učiněno ve veřejném zájmu proto, aby územní plán města Starý Plzenec naplnil požadavky stavebního zákona na zajištění prostorové spojitosti a kontinuity systému veřejných prostranství a na eliminaci rizika vzniku jakýchkoli neprostupných a veřejnosti nepřístupných enkláv. Plocha veřejného prostranství označená v územním plánu jako 043a-P je vymezena pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro zajištění dopravního napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z. Veřejný zájem spočívá v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury pro dopravní napojení a obsluhu nově navrhovaných rozvojových ploch.
32. Odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, ve kterém je uvedeno, že je spíše nežádoucí opakované posuzování, přehodnocování a měnění již jednou projednaných a schválených záměrů. Z územního plánu města Starý Plzenec z roku 2006 je patrné, že v místech v novém územním plánu označených jako plochy 043a-P a 047-Z a VPS VD20 a VD21, byla vymezena plocha pro umístění veřejného prostranství zahrnující pozemní (místní) komunikaci a byly vymezeny i veřejně prospěšné stavby a z toho vyplývalo, že vlastnické právo k pozemkům a stavbám bylo možné vyvlastnit.
33. Pokud v napadeném územním plánu zpracovatel a odpůrce vymezili znovu plochu pro umístění místní komunikace a znovu i plochu veřejně prospěšné stavby, pak se jedná kontinuitu územního plánování a tímto přístupem není navrhovatel na svých právech nijak dotčen. Jelikož byl návrh budoucí dopravní infrastruktury k napojení zastavitelných ploch převzat z předchozího územního plánu, protože se zastavitelnými plochami stále počítá a nejsou jiným vhodnějším způsobem napojitelné na stávající dopravní a technickou infrastrukturu, nemůže být navrhovatel územním plánem města Starý Plzenec nově dotčen.
34. To, že na pozemku navrhovatele je vymezena VPS VD20 jako plocha umožňující vyvlastnění práv k pozemku, automaticky neznamená realizaci vyvlastnění. Odpůrce upřednostňuje dohodu s vlastníky pozemků. Odpůrce závěrem shrnul, že stav po vydání územního plánu města Starý Plzenec je co do omezení vlastnického práva navrhovatele vymezením plochy VPS VD20 i VD21 stejný, jaký byl a předchozího územního plánu a předchozí právní úpravy vyvlastnění.

Replika navrhovatele

35. Navrhovatel má za to, že jeho návrh přerůstá jeho soukromé zájmy, jím předložené řešení by bylo dle jeho názoru vhodnější pro všechny občany odpůrce, což jej nakonec vedlo

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

takový návrh podat. Je zcela opodstatněné, že z jeho strany bylo v námitkách předesťeno levnější a efektivnější řešení situace, aby zastupitelstvo odpůrce mělo k dispozici maximum možných řešení, ze kterých může vybrat právě to nejvhodnější.

36. Pro navrhovatele představuje jakákoli varianta vyvlastnění části pozemku znehodnocením jeho majetku, resp. stavby, která bude v letošním roce dokončena.
37. K tvrzení odpůrce, že územní plán zahrnoval prodloužení ulice Máchova již v minulosti, navrhovatel uvádí, že se muselo jednat o dobu, kdy ještě neexistovala Jabloňová ulice, a dotčené území nebylo osídleno aktuálními obyvateli. Navíc předcházející verze návrhu územního plánu města Starý Plzenec nezahrnovala část pozemku ve vlastnictví navrhovatele. Podání námitek tak bylo zcela oprávněné.
38. Tvrzení odpůrce, že se v místě, kde je vymezena VPS VD20, již nachází pozemní komunikace, která je vybudovaná navrhovatelem, považuje za účelové.
39. Z fotografií současného stavu místa je zřejmé, že prostor před kontejnery je vyježděn vozidly svážejícími odpad, tento prostor začal být fakticky užíván ve větším rozsahu až letos na podzim poté, co vlastník přilehlého pozemku začal stavět. Tento vlastník měl zřídit příjezdovou cestu, avšak neučinil tak. Toto prostranství tak využívá stavební technika, nikoli další osoby.
40. Obrubník na pozemku navrhovatele je dokladem toho, že o cestě nebylo vůbec uvažováno, neboť obrubník není účelu cesty přizpůsoben, zjevně není ani jakýmkoli potenciálně živelným provozem znehodnocen. Navrhovatel dále ke své replice přiložil ještě fotografie území, kam by prodloužení ulice Máchova navazovalo po překřížení pozemku odpůrce. Z nich je podle něj patrné, že toto území je užíváno pouze pěšími chodci.

Další vyjádření odpůrce

41. Jelikož navrhovatel polemizuje s tím, zda se na pozemcích p. č. XK, XL a XM nachází pozemní komunikace ve formě veřejně přístupné účelové komunikace, která ústí do ulice Jabloňová, odpůrce vyžádal od silničního správního úřadu stanovisko, ze kterého jednoznačně plyne, že příslušný orgán tuto veřejně přístupnou účelovou komunikaci dne 10. 2. 2022 deklaroval. Uvedené stanovisko připojil ke své duplice.

Jednání ve věci

42. Ve věci se dne 22. 2. 2023 uskutečnilo jednání. Zúčastnil se ho osobně navrhovatel se svým zástupcem, advokátem Mgr. Martinem Pechem, stejně jako starosta odpůrce, Ing. Jan Eret, se zástupcem, advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou. Zástupce navrhovatele odkázal na písemná podání ve věci a navrhl, aby soud zrušil napadenou část územního plánu Starého Plzně. Na provedení navržených důkazů netrval, jejich obsah nebyl mezi stranami sporný. Zástupce odpůrce rovněž odkázal na svá písemná podání ve věci, zopakoval některé podstatné argumenty a navrhl, aby soud návrh zamítl. Rovněž ani on netrval na provedení navržených důkazů, neboť ani v tomto případě nebyly skutečnosti, jež měly být těmito důkazy prokazovány, mezi stranami sporné.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Posouzení věci

43. Ze správního spisu soud zjistil, že po předchozích přípravných pracích bylo zadání územního plánu schváleno zastupitelstvem města Starý Plzenec dne 16. 9. 2013. Dne 11. 3. 2016 předal zpracovatel návrh územního plánu Starý Plzenec Magistrátu města Plzeň, tedy jeho pořizovateli (o tomto návrhu bude dále v textu rozsudku hovořeno také jako o „*původním návrhu*“). Po doručení původního návrhu veřejnosti ve smyslu § 50 odst. 3 stavebního zákona (veřejná vyhláška byla zveřejněna na úřední desce Magistrátu města Plzně a úřední desce města Starý Plzenec od 6. 4. 2016 do 24. 5. 2016 včetně elektronického vyvěšení umožňující dálkový přístup), byly uplatňovány připomínky veřejnosti a proběhlo společné jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Na základě stanovisek dotčených orgánů a připomínek veřejnosti byl návrh územního plánu Starého Plzně upraven. Řízení o upraveném a posouzeném návrhu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou v souladu s § 52 stavebního zákona. Veřejné projednání původního návrhu územního plánu se konalo dne 25. 5. 2017. Dne 23. 9. 2019 zastupitelstvo města Starý Plzenec rozhodlo o námitkách podaných k prvnímu veřejnému projednání územního plánu. Následně pořizovatel zajistil úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání, s výsledky rozhodnutí zastupitelstva města o námitkách, s výsledky vyhodnocení připomínek a s dalšími požadavky města. Změna územního plánu byla hodnocena jako podstatná (o takto upraveném návrhu územního plánu bude dále v textu rozsudku hovořeno také jako o „*upraveném návrhu*“), upravený návrh územního plánu Starého Plzně musel být proto v rozsahu provedených úprav projednán na opakovaném veřejném projednání. Opakované veřejné projednání se konalo dne 14. 1. 2021 a byl z něj pořízen písemný záznam. Návrh územního plánu Starý Plzenec byl předložen zastupitelstvu města ke schválení, k němuž došlo na jeho zasedání dne 15. 11. 2021 usnesením č. 25.01/2021. Územní plán nabyl účinnosti dne 1. 12. 2021.
44. Z hlediska projednávané věci je významné, že navrhovatel brojil svými námitkami právě až proti upravenému návrhu územního plánu. Konkrétně je podal dne 20. 1. 2021 po opakovaném veřejném projednání. Uvedl v nich, že je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. a obci Starý Plzenec, přičemž seznal, že návrh územního plánu obsahuje změnu, která může zásadně zasáhnout do jeho základních lidských práv. Odkázal přitom na úpravu územního plánu specifikovanou v sekci B. Úpravy ÚP vyplývající z požadavků města pod bodem č. 37 jako propojení koridoru VPS VD20 a VD21 bez přerušení Jablůňovou ulicí. Část jeho pozemku byla zařazena do sekce Veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Veřejný zájem je dovozován v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury pro dopravní napojení a obsluhu nově navrhovaných ploch k zajištění obslužnosti obytného prostoru s prostorovou spojitostí a kontinuitou systému veřejných prostranství s cílem zamezení vzniku nepřístupných míst pro veřejnost. Toto odůvodnění však považoval za nedostatečné. Zásah do předmětné lokality hodnotil jako nelogický, nesplňující zákonné požadavky a nikoli nezbytný, jelikož požadavku města lze dosáhnout jinak, a to navíc jednodušeji a nepochybně i s menšími finančními náklady. Navrhovatel konstatoval, že zamýšleného účinku lze dosáhnout jiným způsobem, který nebude poškozovat ani jeho práva, ale ani oprávněné zájmy třetích osob. Za tím účelem navrhovatel připojil ke svým námitkám dva situační nákresy, které zobrazovaly jím preferovanou variantu dopravního uspořádání předmětné lokality, jež nebudou vyžadovat stavební úpravy Máchovy ulice. Současně navrhovatel upozornil, že v minulosti bylo podmínkou stavebního úřadu k tomu, aby mohl nakládat s pozemky přilehlými k jeho pozemku p. č. X a byly označeny za stavební, aby tento pozemek na své náklady upravit

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

do dnešní podoby, kdy je využíván jako cesta a je opatřen veškerým potřebným zasiťováním. Zásadně se jej proto dotýká, že ačkoliv tyto požadavky splnil, vystavuje jej změna územního plánu riziku, že dojde nejen k vyvlastnění části jeho pozemku, ale i k nadužívání celého pozemku ze strany dalších osob, a to zcela bez právního podkladu. Takový zásah do svého vlastnického práva a oprávněných zájmů stávajících uživatelů jeho pozemku považuje za rozporný s dobrými mravy.

45. V první řadě soud konstatuje, že návrh byl podán včas k tomu oprávněnou osobou. Na straně Krajského soudu v Plzni je také dána věcná a místní příslušnost k projednání tohoto návrhu.
46. Krajský soud v Plzni považuje za účelné nejprve připomenout obecná východiska přezkumu územně plánovací dokumentace, mezi niž se řadí i územní plán. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Nejvyšší správní soud se proto při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.
47. Soud rovněž připomíná, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je vázán v návrhu vymezenými důvody, což plyne z § 101d odst. 1 s. ř. s. V tomto směru je pak použitelná judikatura správních soudů týkající se rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., což konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31. Z toho plyne, že závěr, který dovodil Nejvyšší správní soud ve vztahu k přezkumu rozhodnutí správních orgánů na základě žaloby proti těmto rozhodnutím, totiž že *„[m]íra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceva advokáta.“* (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS), se uplatní i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. I tento závěr ostatně již Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi potvrdil (srovnej rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55).
48. Jak už bylo uvedeno shora, navrhovatel svou argumentaci člení v zásadě do tří návrhových bodů. Namítá nezákonnost napadené části územního plánu z důvodu zásahu do jeho vlastnických práv, dále tvrdí její nepřiměřenost (neproporcionalitu) a konečně namítá, že odůvodnění zamítnutí jeho námitky uplatněné při pořizování napadeného územního plánu je nepřezkoumatelné.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

49. Soud se v logice přezkumu napadeného opatření obecné povahy nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o žalobcově námitce. Pokud by ta byla shledána důvodnou, mohla by mít vzápětí zrušení napadeného územního plánu v dané části (týkající se navrhovatelova pozemku X).
50. Předelat je v této souvislosti možno, že Nejvyšší správní soud dovodil, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je v zásadě třeba klást stejné požadavky jako na odůvodnění správního rozhodnutí (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být zřejmé, z jakých důvodů považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předstírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.
51. Navrhovatel uplatnil ve své námitce ze dne 20. 1. 2021 v zásadě totožné věcné námitky, které jsou obsaženy i v jeho nyní projednávaném návrhu.
52. Důvody zamítnutí navrhovatelovy námitky jsou obsaženy na stranách 412-414 odůvodnění napadeného územního plánu.
53. Navrhovatel spatřuje svůj návrhový bod týkající se nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o jeho námitce naplněný tím, že a) odpůrce se nedostatečně vypořádal s jeho námitkami, b) odpůrce zbytečně zasahuje do práv soukromých vlastníků a c) odpůrce nezohledňuje do současné doby provedené obhospodařování pozemku X navrhovatelem.
54. Pokud jde o dílčí námitku ad a), navrhovatel ji zdůvodňuje svým nesouhlasem se závěrem, že pro odpůrce představovalo propojení pomocí veřejně prospěšné stavby jediné možné řešení pro zajištění komunikačního propojení přilehlých stávajících i nově navrhovaných lokalit určených pro bydlení. Navrhovatel totiž ke své námitce připojil nákres obsahující levnější a snazší řešení. Svými nákresy pak považuje za vyvrácený i ten názor odpůrce, že navrhované propojení VPS VD20 a VD21 je logickým řešením v místě, kde se kříží stávající Jabloňová ulice a prodloužená ulice Máchova, přičemž dalším důvodem má být také dostupnost vymezeného veřejného prostranství P pro složky integrovaného záchranného systému v případě havárie na Štěnovické ulici.
55. Soud zjistil, že navrhovatel při formulaci této své dílčí námitky pominul, že jím citované pasáže odůvodnění zamítnutí jeho námitky nestojí samy o sobě, ale navazují na předchozí pasáž odůvodnění, v níž je konstatováno: „*Plocha veřejného prostranství označená v návrhu územního plánu 043a-P je vymezena pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro zajištění dopravního napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z. Plocha je tedy vymezena pro dotvoření uliční sítě z důvodu zajištění optimální propustnosti navrhovaného obytného souboru a z důvodu zajištění obslužnosti obytného souboru sítěmi technické infrastruktury, které budou součástí uliční sítě. Hlavním cílem územního plánu je zajistit prostorovou spojitost a kontinuitu systému veřejných prostranství a eliminovat riziko vzniku jakýchkoli neprostupných a veřejnosti nepřístupných enkláv. Bez zahrnutí části pozemku parc.č. Xk.ú. X, který není ve vlastnictví města Starý Plzenec, by došlo k nemožnosti realizace důležitého komunikačního propojení.*“
56. Lze tedy konstatovat, že odůvodnění zamítnutí navrhovatelovy námitky spočívá jednak na závěru odpůrce, že navrhované propojení VPS VD20 a VD21 má plnit celkem tři (pochopitelně do té či oné míry vzájemně se překrývající) úkoly, a sice 1) směřovat

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

k žádoucímu dotvoření uliční sítě a zajistit optimální propustnost navrhovaného obytného souboru, 2) zajištění prostorové spojitosti a kontinuity systému veřejných prostranství při vyloučení rizika vzniku nepropustných a nedostupných enkláv, 3) zabezpečit dostupnost ulic přilehlých k vymezenému veřejnému prostranství 043a-P pro složky integrovaného záchranného systému v případě havárie na Štěnovické ulici.

57. Tím způsobem pak podle názoru soudu došlo k dostatečnému vypořádání navrhovatelovy námitky, neboť způsobilé vypořádání nemusí být nutně založeno jen na přímé polemice s obsahem námitky, ale i na představení komplexního závěru správního orgánu, ze kterého je patrné, proč je námitka nedůvodná. Jak už dovodily správní soudy ve vztahu k řádnému odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný závěr, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení – minimálně *implicite* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/1). Nepřezkoumatelným není takové rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).
58. Pokud tedy v daném případě odpůrce vyšel z toho, že navrhované propojení VPS VD20 a VD21 plní více úkolů než jen úkol čistě komunikační spočívající v bazálním zajištění dopravní dostupnosti lokality, ale že jde o zajištění dopravní dostupnosti splňující *určité parametry* (prostorová spojitost a kontinuita, co nejnazší přístupnost přilehlé lokality pro jednotky integrovaného záchranného systému při případné havárii na Štěnovické ulici), přičemž navíc se jedná o dotvoření uliční sítě, je tím dáno vypořádání navrhovatelovy námitky, která vychází implicitně z toho, že v zásadě je možno prostou dopravní dostupnost (bez ohledu na shora uvedené kvality) zajistit i jiným způsobem. Skutečnost, že navrhovatel ve své námitce nabízel odpůrci jiné komunikační řešení dané lokality, které však nebylo akceptováno, je jinou otázkou směřující do zákonnosti napadeného územního plánu, která proto bude vypořádána níže v tomto rozsudku.
59. Navíc je již na tomto místě možno upozornit, že způsob samotného zajištění dopravní obslužnosti dotčené lokality vychází primárně ze stanovení plochy veřejného prostranství 043a-P, do níž je část navrhovatelova pozemku zahrnuta částí C15 napadeného územního plánu, přičemž tato část byla obsažena již v původním návrhu napadeného územního plánu a navrhovatel proti ní námitkou tehdy nebrazil, což se také projevilo i na způsobu, kterým byla navrhovatelova námitka odpůrcem vypořádána s odkazem na § 53 odst. 2 stavebního zákona (odpůrce konstatoval, že: „*Umístění veřejného prostranství v rámci funkčních ploch nebylo v dokumentaci pro opakované veřejné projednání upraveno a nebylo tedy předmětem opakovaného veřejného projednání. V souladu s ustanovením § 53 odst. 2 stavebního zákona již nelze při opakovaném veřejném projednání uplatňovat stanoviska, připomínky a námitky k částem řešení, které nebyly od původního veřejného projednání měněny.*“).
60. Pokud jde o druhou dílčí námitku nepřezkoumatelností odůvodnění zamítnutí Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

navrhovatelovy námitky, podle níž odpůrce zbytečně zasahuje do práv soukromých vlastníků, je zjevné, že ta obsahově zcela vybočuje z podstaty nepřezkoumatelnosti, ale míří do otázky přiměřenosti přijatého řešení. Bude proto vypořádána níže v příslušné části rozsudku.

61. Konečně, ani třetí dílčí námitka nepřezkoumatelností odůvodnění zamítnutí navrhovatelovy námitky, podle níž odpůrce vůbec nezohledňuje způsob, kterým navrhovatel dosud pozemek X obhospodařoval, není důvodná. Navrhovateli je třeba dát za pravdu, že ve své námitce skutečně upozorňoval na to, že pozemek X na vlastní náklady upravil do současné podoby, kdy je užíván jako cesta a je opatřen nezbytným zasíťováním, což bylo v minulosti podmínkou stavebního úřadu, aby mohl nakládat se svými přilehlými pozemky. Ačkoliv přitom odpůrce vskutku v odůvodnění zamítnutí navrhovatelovy námitky výslovně nehovoří o problematice způsobu, kterým navrhovatel pozemek X dosud obhospodařoval, odkázal v odůvodnění svého rozhodnutí na právní úpravu účelu vyvlastnění obsaženou v § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a současně uvedl, že veřejný zájem na navrhovaném propojení VPS VD20 a VD21 tkví v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury pro dopravní napojení a obsluhu nově navrhovaných rozvojových ploch. Upozornil také na to, že podle jeho názoru by „Zrušení navrhovaného propojení (...) majiteli nepřineslo žádné výrazné výhody či vyšší možnosti využití dotčeného pozemku vzhledem k jeho charakteru, umístění a již vybudovaného asfaltového povrchu, kdy zvolené řešení představuje pouze nezbytný a minimální zásah do práv namítajícího.“ Je přitom třeba poukázat na to, že nelze v tomto případě ještě předjímat, že nakonec skutečně dojde k vyvlastnění části navrhovatelova pozemku X, respektive celého tohoto pozemku. Napadený územní plán zatím toliko vytváří předpoklad k tomu, aby vyvlastnění, dojde-li na jeho potřebu, bylo možné, a to tím, že stanoví existenci účelu vyvlastnění. Přitom ovšem i zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění stále počítá s vyvlastněním coby prostředkem *ultima ratio*, přičemž favorizuje jiné způsoby získání práv k pozemku pro naplnění účelu vyvlastnění a vyvlastnění podmiňuje tím, že veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného (srovnej § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Z toho vyplývá, že způsob, kterým byl navrhovatelův pozemek X dosud obhospodařován, tedy jeho stav, bude relevantní teprve v případě, že dojde k realizaci účelu vyvlastnění, a to ať už ve fázi zjišťování, zda je možno věcné právo k tomuto pozemku získat jinak, tedy především prostřednictvím smlouvy (§ 5 zákona o vyvlastnění), resp. při poměřování veřejného zájmu na realizaci účelu vyvlastnění a zájmu na zachování dosavadních práv vyvlastňovaného, případně při stanovení výše náhrady při vyvlastňování (§ 10 a násl. zákona o vyvlastnění). Je tedy nutno konstatovat, že zmíněná problematika přímo nesouvisí s navrhovaným propojením VPS VD20 a VD21, ale může být relevantní toliko v budoucnosti v souvislosti s případným vyvlastňovacím řízením. Za takové situace lze podle názoru soudu akceptovat i odůvodnění zamítnutí námitky, které odpůrce v odůvodnění zamítnutí navrhovatelovy námitky uvedl.
62. Soud dále přistoupil k věcnému přezkumu napadeného územního plánu.
63. Před vypořádáním jednotlivých návrhových bodů či jejich dílčích námitek považuje soud za účelné znovu připomenout, že navrhovatel svými námitkami ze dne 20. 1. 2021 brojil proti upravenému návrhu územního plánu. Původní návrh územního plánu Starého Plzeňce byl projednán s dotčenými orgány, krajským úřadem a sousedními obcemi a došlo i k jeho veřejnému projednání dne 25. 5. 2017. Na základě rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení uplatněných připomínek, stanoviskům dotčených orgánů a požadavkům

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

samotného města Starý Plzenec však došlo k podstatným úpravám návrhu územního plánu vyžadujícím nové projednání ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Mezi navrhovatelem a odpůrcem přitom není sporné jednak ani to, že navrhovatel proti původnímu návrhu napadeného územního plánu námitkou nebrojil (navrhovatel sám uvádí, že podal námitku dne 20. 1. 2021 v návaznosti na opakované veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu uskutečněné dne 14. 1. 2021), a tato skutečnost je potvrzena i obsahem správního spisu, jednak ani to, že nově obsaženou změnou (relevantní z hlediska navrhovatele) v upraveném návrhu napadeného územního plánu, bylo propojení koridoru VPS VD20 a VD21 bez přerušení Jabloňovou ulicí. To ostatně vyplývá už ze samotné navrhovatelovy námítky obsažené ve správním spise (strana 2, část II., první odstavec) a navrhovatel tuto skutečnost zopakoval i ve svém návrhu (strana 3).

64. Podstata navrhovatelovy námítky a současně i nyní projednávaného návrhu tedy tkví v tom, že část navrhovatelova pozemku X byla částí G01 napadeného územního plánu zahrnuta do plochy VPS VD20 vymezující veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace, pro niž lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z (plochy 043a-P, 043b-Z, 043c-Z) s tímto zdůvodněním: „VPS je vymezena pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro zajištění dopravního napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z. Veřejný zájem spočívá v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury pro dopravní napojení a obsluhu nově navrhovaných rozvojových ploch.“ Současně touto částí napadeného územního plánu byla vymezena i plocha VPS VD21 coby veřejně prospěšná stavba místní komunikace pro prodloužení ulic Máchova, Lipová a pro dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 046-Z, 048-Z (plocha 047-Z) s následujícím zdůvodněním: „VPS je vymezena pro prodloužení ulic Máchova, Lipová a pro zajištění dopravního napojení a dopravní obsluhu ploch změn 046-Z, 048-Z. Veřejný zájem spočívá v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury pro dopravní napojení a obsluhu nově navrhovaných rozvojových ploch.“ Právě v tomto rozsahu navrhovatel vymezil i předmět svého návrhu (strana 2).
65. K tomu je vhodné ihned přičinit dvě poznámky: Především, navrhovatelův pozemek Xje zčásti zahrnut toliko do VPS VD20, nikoli však do VPS VD21, což jednoznačně vyplývá z Výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací; kromě toho, jak je patrné ze shora citované části G01 napadeného územního plánu, VPS VD21 odpovídá ploše 047-Z, přičemž i z výkresu základního členění je patrné, že nezahrnuje pozemek navrhovatele X. Vedle toho je pak podstatné, že navrhovatelův pozemek Xnení v napadeném územním plánu pojednán toliko v jeho části G01, kterou navrhovatel napadá, ale i v jiných jeho částech. Částí C15 byl totiž tento pozemek zahrnut i do plochy veřejného prostranství 043a-P s tímto odůvodněním: „Plocha je ve shodném rozsahu a pro shodný způsob využití (jako plocha pro místní komunikaci obslužnou) vymezena v ÚPM Starý Plzenec. Plocha je vymezena pro prodloužení ulice Máchova z důvodu zajištění dopravního napojení a dopravní obslužnosti nově vymezovaných zastavitelných ploch 044-Z, 045-Z pro individuální bydlení. Plocha je tedy vymezena pro dotvoření uliční sítě z důvodu zajištění optimální prostupnosti navrhovaného obytného souboru a z důvodu zajištění obslužnosti obytného souboru sítěmi technické infrastruktury, které budou součástí uliční sítě. Hlavním cílem územního plánu je zajistit prostorovou spojitost a kontinuitu systému veřejných prostranství a eliminovat riziko vzniku jakýchkoli neprostupných a veřejnosti nepřístupných enkláv. Plocha je vymezena výhradně na ZPF IV. třídy ochrany, pozemek není zemědělsky obhospodařován. Vymezení plochy nebude mít vliv na organizaci ZPF, na odtokové poměry v území ano na síť zemědělských účelových

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

komunikací.“ V části D15 písm. j) napadeného územního plánu je pak stanoveno: „Územní plán vymezuje zastavitelné plochy resp. plochy přestavby veřejných prostranství (PV) pro umístění nových místních komunikací pro dopravní obsluhu nově vymezovaných zastavitelných ploch nebo ploch přestavby a pro jejich dopravní napojení na stávající komunikační systém města: 043a-P, 043b-Z, 043c-Z pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z.“ Odůvodnění této části je následující: „Důvodem výroku je návrh na rozšíření systému místních komunikací města Starý Plzenec o nové místní komunikace pro zajištění dopravního napojení a/nebo dopravní obsluhy nově vymezovaných ploch přestavby a zastavitelných ploch vyžadujících dopravní obslužnost automobilovou dopravou a pěší resp. cyklistický přístup. Nové komunikace, které jsou integrální součástí vymezovaných navrhovaných ploch veřejných prostranství, jsou navrhovány přednostně v prodloužení stávajících komunikací a s ohledem na polohu stávajících křižovatek a vjezdů na komunikace. Cílem je zachovat důsledně prostorovou spojitost a kontinuitu systému místních komunikací Podrobné odůvodnění vymezení jednotlivých zastavitelných ploch a ploch přestavby pro nové místní komunikace pro dopravní obsluhu nově vymezovaných zastavitelných ploch a ploch přestavby je uvedeno v odůvodnění bodu (C15) výše.“ Část D83 písm. p) napadeného územního plánu současně stanoví: „Pro rozšíření a doplnění systému veřejných prostranství na území města Starý Plzenec vymezuje územní plán koridory X03 a X04 pro umístění chodníků a cyklostezek podél silnice II/180 a tyto plochy veřejných prostranství (PV) s převládajícím charakterem zpevněných prostranství (nové ulice, nové komunikace zajišťující prostupnost krajiny apod.): 043a-P, 043b-Z, 043c-Z pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a dotvoření uliční sítě v navrhovaném obytném souboru jižně od ulice Štěnovická.“ Zdůvodnění této části odkazuje na shora citované zdůvodnění ve vztahu k části C15.

66. Shora uvedené lze shrnout tak, že na základě podaného návrhu na zrušení napadeného územního plánu je možno přezkoumat toliko úpravu obsaženou v jeho části G01, v níž je vymezena veřejně prospěšná stavba místní komunikace, pro kterou lze práva k pozemku či stavbě vyvlastnit, pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu, Máchova a pro dopravní napojení a dopravní obsluhu ploch změn 042-Z, 044-Z, 045-Z (plochy 043a-P, 043b-Z, 043c-Z) a která zahrnuje část navrhovatelova pozemku Xtakovým způsobem, aby nedošlo k přerušení spojení vymezených koridorů VPS VD20 a VD21 Jabloňovou ulicí.
67. Správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy, kterým je i změna územního plánu, postupují obecně dle algoritmu přezkumu dovozeného v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus sestává z těchto kroků:
 - a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
 - b) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- c) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
 - d) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem.
 - e) Závěrečným krokem algoritmu (testu) je přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).
68. Tento algoritmus byl Nejvyšším správním soudem judikatorně vytvořen na základě nyní již neúčinné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 s. ř. s., podle níž platilo: „*Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*“ Podle současného znění citovaného ustanovení po novelizaci provedené zákonem č. 303/2011 Sb., však platí: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Ze vzájemného porovnání znění tohoto ustanovení je patrné, že zákonodárce v minulosti zcela změnil základní zásadu, na které byl přezkum opatření obecné povahy vybudován, když od 1. 1. 2012 se v těchto řízeních uplatní zásada dispoziční, v jejímž rámci je soud vázán jak rozsahem, tak i důvody uplatněného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a rovněž zásada koncentrační (vyjádřená v § 101b odst. 2 s. ř. s.), podle níž nelze jednou podaný návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecní povahy nebo jej rozšiřovat o nové návrhové body. Přesto však lze i v současné době konstatovat, že uvedený algoritmus poskytuje racionální a srozumitelné vodítko především pro koncepci návrhů na zrušení opatření obecné povahy a rovněž i jejich vypořádání, neboť tento algoritmus se zrcadlí i v důvodech, pro které lze přistoupit ke zrušení napadeného opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
69. V nyní projednávané věci není sporná pravomoc zastupitelstva města Starý Plzenec vydat nový územní plán dle § 54 odst. 2 stavebního zákona.
70. Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany podepsaného soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatel předmětné opatření obecné povahy nezpochybnil.
71. Navrhovatel nijak nezpochybnil ani procesní postup odpůrce při vydávání napadeného územního plánu.
72. Čtvrtý krok v algoritmu přezkumu opatření obecné povahy se zabývá rozporem se zákonem. Argument spadající do této části algoritmu již navrhovatel využil, když poukázal na právní úpravu obsaženou v čl. 11 odst. 1 Listiny, ustanovení § 1038 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, respektive § 1 písm. n)

stavebního zákona, a uvedl, že „navrhované změny nejsou v souladu s uvedenými požadavky citovaných právních předpisů.“

73. Navrhovatel tak především nijak nekonkretizuje, čím přesně má být dle jeho názoru založen rozpor úpravy obsažené v části G01 s citovanými právními normami. Není přitom věcí soudu, aby za navrhovatele jeho argumentaci jakkoli domýšlel či sám ze své úřední povinnosti vyhledával, které konkrétní aspekty věci by mohly uplatněné argumentaci vyhovovat. Takovým způsobem by soud narušil rovnost účastníků řízení, což je neakceptovatelné.
74. V obecnosti, kterou takto uplatněná argumentace umožňuje, pak soud konstatuje, že neshledal, že by část G01 napadeného územního plánu byla v rozporu se shora citovanými ustanoveními právních předpisů. Pokud jde o právo na vlastnictví zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny, je nutno uvést, že jeho zakotvení v rovině ústavněprávní nepochybně vyjadřuje jeho zcela zásadní důležitost, to však samo o sobě neznamená, že jde o právo, do kterého by bylo *a priori* vyloučeno zasahovat. Symptomatické v tomto směru je, že i sama úprava čl. 11 Listiny kromě vymezení tohoto základního práva v odstavci prvním ve čtyřech následujících odstavcích vytváří předpoklady pro omezení vlastnického práva. Územní plánování je přitom typickým příkladem postupu, v jehož rámci může ve veřejném zájmu dojít právem předvídaným způsobem k zásahu do vlastnického práva. Odkázat je přitom možné na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vtělené do jeho usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, v němž bylo vysloveno, že soud 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 (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Důležité je v této souvislosti znovu poznamenat, že navrhovatel zaměřil svůj návrh na tu část napadeného územního plánu, v jejímž rámci došlo toliko k propojení koridorů pro VPS VD20 a VD21. Ačkoliv se toto propojení týká části jeho pozemku Xproto, aby oba koridory nebyly přerušeny Jabloňovou ulicí, nedošlo tu ještě samotným propojením těchto koridorů k zásahu do vlastnického práva navrhovatele. K takovému zásahu však může dojít v budoucnu v souvislosti s realizací napadeným územním plánem předvídané místní komunikace (a příslušná úprava obsažená v napadeném územním plánu k tomu vytváří podmínky), ale také nemusí. V každém případě však případné omezení navrhovatelova vlastnického práva či jeho přímá exproprie může být jen výsledkem dalšího postupu (nabízí se uzavření smlouvy případně proces vyvlastnění), nikoli přímým důsledkem úpravy obsažené v napadeném územním plánu.
75. Totéž pak platí pro tvrzení o porušení ustanovení § 1038 občanského zákoníku. Toto ustanovení zní: „*Ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit.*“ Citované ustanovení občanského zákoníku tak v podstatě opakuje úpravu čl. 11 odst. 4 Listiny a má toliko proklamativní charakter. Jelikož v daném případě k žádnému omezení navrhovatelova vlastnického práva či jeho vyvlastnění dosud nedošlo a nedochází, nemohlo ani dojít k porušení citovaného ustanovení občanského zákoníku. Z téhož důvodu je pak totožný závěr nutno dovodit i ve vztahu k § 3 zákona o vyvlastnění. Ten ve svém prvním odstavci rovněž stanoví podmínky vyvlastnění, ve druhém pak uvádí, že sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umísťování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Ve vztahu k tomuto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ustanovení lze nad rámec výše uvedeného uvést toliko to, že jednou z podmínek provedení vyvlastnění je existence zákonného důvodu vyvlastnění. Tento důvod se úpravou v bodu G01 napadeného územního plánu vytváří pro relevantní část žalobcova pozemku X podle § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Z toho však nelze dovozovat, že bylo ustanovení § 3 zákona o vyvlastnění v tomto případě porušeno; naopak se vytváří podmínky, aby proběhlo (pokud proběhne) v intencích právní úpravy.

76. Došlo-li by pak v budoucnu skutečně k vyvlastnění žalobcova pozemku X nebo jeho části (což v tuto chvíli není jisté), sluší se poznamenat, že podmínkou vyvlastnění je i poskytnutí odpovídající náhrady. Právní úprava vyvlastnění pak upravuje nástroje, kterými se náhrada určuje (srov. § 10 a násl. zákona o vyvlastnění). Došlo by tak i k zohlednění zhodnocení, která navrhovatel na pozemku X vykonal, jak o nich ve svém návrhu hovoří. Při vymezení koridorů veřejně prospěšné stavby, resp. rozhodnutí o propojení těchto koridorů však není jak k těmto tvrzeným zhodnocením přihlídnout, neboť dosud není do vlastnického práva navrhovatele zasaženo.
77. Veřejně prospěšná stavba není stavebním zákonem vymezena v § 1 písm. n), jak uvádí navrhovatel, ale v § 2 odst. 1 písm. n). Toto ustanovení zní: „*V tomto zákoně se rozumí veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.*“ Je zřejmé, že toto ustanovení toliko vymezuje definice pojmů, se kterými zákon dále pracuje. Má tedy jen výkladový charakter. Není zřejmé, jakým způsobem mohlo toto ustanovení být porušeno v projednávaném případě.
78. Podle § 3 odst. 5 (od 1. 1. 2023 jde o odst. 6, pozn. soudu) vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území platí: „*Obecným požadavkem na vymezení ploch je vytvářet a chránit bezpečně přístupná veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách, chránit stávající cesty umožňující bezpečný průchod krajinou a vytvářet nové cesty, je-li to nezbytné.*“ Ani pokud jde o toto ustanovení, nemá soud za to, že by bylo odpůrcem v projednávané věci porušeno. Navrhovatel zřejmě tímto tvrzením míří na svou argumentaci, podle níž bylo a je možné dopravní obslužnost lokality, jež má být obsloužena mj. veřejně prospěšnou stavbou místní komunikace v rámci koridorů VPS VD20 a VD21, zajistit i jiným způsobem. K tomu je však třeba znovu připomenout, že reálně navrhovatelova námitka uplatněná po opakovaném veřejném projednání upraveného návrhu napadeného územního plánu směřuje toliko k propojení těchto koridorů bez přerušení Jabloňovou ulicí, neboť samotné vymezení dopravní obslužnosti této lokality bylo předmětem úpravy obsažené v části C15 napadeného územního plánu v rámci plochy veřejného prostranství 043a-P, a to již v původním návrhu územního plánu, proti němuž navrhovatel námitku neuplatnil. Ani svým nynějším návrhem nemíří na jinou část napadeného územního plánu, než je část G01.
79. Za takové situace ovšem nelze navrhovateli přisvědčit, že by odpůrce postupoval v rozporu s citovanou právní úpravou. Citovat lze z odůvodnění zamítavého rozhodnutí odpůrce navrhovatelem uplatněné námitky: „*Navrhované komunikační propojení je tedy plně v souladu s výše uvedenými ustanoveními stavebního zákona. Pro město Starý Plzenec je propojení pomocí veřejně prospěšné stavby jediným možným řešením pro zajištění komunikačního propojení přilehlých stávajících i nově navrhovaných lokalit určených pro bydlení. Navrhované propojení veřejně prospěšné stavby VD20 a VD21 je zcela logickým řešením v místě, kde se kříží stávající Jabloňová ulice a prodloužená ulice Máchova. Územní plán pouze upravil zcela nelogicky přerušenu stávající Jabloňovou ulici.*“ Nad rámec

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vedeného je možno ještě připomenout, že při přezkumu územních plánů zásadně není úkolem soudu, aby hledal či prosazoval (z jeho pohledu) ideální úpravu, pokud odpůrce při stanovení volby z více v úvahu připadajících řešení postupuje zákonným způsobem a svou volbu přezkoumatelně a logicky konzistentně odůvodní. V judikatuře Nejvyššího správního soudu bylo již opakovaně vysloveno, že úkolem soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce před excesy, libovůlí a nedodrženými zákonnými mantinelů činnosti správních orgánů, ale v ostatních případech je na místě jeho zdrženlivost, v případě územních plánů zdůrazněná respektem k ústavně zakotvenému právu na samosprávu obce (k tomu srovnej za všechny již rozsudek ze dne 24. 10. 2007-73, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, nebo ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011-150).

80. Z těchto závěrů tedy vyplývá, že pokud by navrhovatelova námitka měla být úspěšná, musela by spočívat na prokázaném tvrzení, že postup odpůrce, který rozhodl o spojení koridorů VPS VD20 a VD21 byl nejen nikoli ideální (neboť existují jiná vhodná řešení), ale že byl evidentně nelogický, vůči navrhovateli diskriminační, respektive že byl protiprávní. Nic takového se ovšem z navrhovatelovy argumentace nepodává. Navrhovatel dokonce ani netvrdí, že samo propojení koridorů VPS VD20 a VD21 bylo učiněno v rozporu s § 3 odst. 5 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, neboť se jeho argumentace upíná spíše k celkovému řešení dopravní obslužnosti dané lokality. Tím ovšem navrhovatel vybočuje z mezí vlastního návrhu, který směřuje jen proti části G01 napadeného územního plánu, jímž není vlastní dopravní obslužnost dané lokality řešena.
81. Konečně soud v rámci vypořádání tohoto návrhového bodu považuje za potřebné zabývat se navrhovatelovým tvrzením, podle něhož nejsou územním plánem navrhované změny v souladu s citovanými právními předpisy, ale ani „*v zájmu obce, ani jejích obyvatel (...)*“. Je totiž třeba přihlídnout tomu, že přijetí napadeného územního plánu se stalo naopak projevem vůle samotného odpůrce, tedy města Starý Plzenec. Formulace vůle odpůrce je v této otázce svěřena zastupitelstvu, které je oprávněno zájmy města zhodnotit. Není tedy věcí navrhovatele, aby se v tomto řízení ujímal ochrany domnělých práv odpůrce, a to navíc v přímém rozporu s tím, jak sám odpůrce svou vůli projevil. Totéž pak platí pro zájmy ostatních obyvatel města Starého Plzeňce. Stavební zákon přesně vymezuje, jakým způsobem může dotčená veřejnost na procesu přípravy územního plánu participovat (zejména jde o uplatňování námitek a připomínek a účast na veřejném projednání návrhu územního plánu podle § 52 odst. 1, 2 a 3 stavebního zákona). V těchto mantinelech je pak věcí každého, zda se ochrany svých zájmů a práv zhostí a jakým způsobem tak případně učiní. Navrhovatel ale není oprávněn, aby za ostatní příslušníky dotčené veřejnosti posuzoval, zda je v územním plánu přijatá úprava v jejich zájmu a podle toho si osoboval i oprávnění za ně tyto zájmy bránit. Ani návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části není upraven coby *actio popularis* a nemůže tedy být zásadně podáván na ochranu veřejného zájmu bez relevantní vazby na porušení individuálních práv navrhovatele (limity, v jejichž rámci se lze prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovolávat porušení právních předpisů stanovených na ochranu veřejného zájmu, vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, ale ty v projednávané věci nejsou splněny již proto, že soud nedospěl k závěru, že napadená část územního plánu Starého Plzeňce „*skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele*“.) Kromě toho i zde by případná ochrana veřejného zájmu vybočovala z limitů napadené části územního plánu, jejímž předmětem je toliko vymezení VPS VD20 a VD21 tak, aby nebyly přerušeny Jablonořskou ulicí.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

82. Dále se soud zabýval pátým krokem shora uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tj. jeho přiměřeností. Právě na otázku proporcionality napadeného územního plánu míří podstatná část argumentace obsažené v podaném návrhu.
83. Navrhovatel ve svém návrhu tvrdí, že upravený návrh územního plánu (tím má ovšem zjevně na mysli napadený územní plán, nikoli jeho *návrh*, jde tu zřejmě jen o důsledek toho, že text návrhu na zrušení územního plánu je z podstatné části převzat z uplatněné námítky, pozn. soudu) nepředkládá konstruktivní řešení pro zlepšení infrastruktury v dotčeném území, neboť zamýšleného účinku lze podle jeho mínění dosáhnout jiným způsobem, který nebude poškozovat ani vlastníka, ani oprávněné zájmy dalších osob. Tuto argumentaci pak navrhovatel rozvíjí prostřednictvím tvrzení o zajištění dostatečné dopravní obslužnosti předmětné lokality již v současnosti, případně by bylo možné dopravní obsluhu těchto lokalit zajistit jiným, navrhovatelem předestřeným způsobem.
84. K tomu je třeba především konstatovat, že samotná dopravní obslužnost příslušné lokality je v napadeném územním plánu řešena v části C15, v níž je vymezeno coby plocha změny veřejné prostranství 043a-P. Z odůvodnění příslušné části napadeného územního plánu se přitom podává: *„Plocha je ve shodném rozsahu a pro shodný způsob využití (jako plocha pro místní komunikaci obslužnou) vymezena v ÚPM Starý Plzenec. Plocha je vymezena pro prodloužení ulice Máchova z důvodu zajištění dopravního napojení a dopravní obslužnosti nově vymezovaných zastavitelných ploch 044-Z, 045-Z pro individuální bydlení. Plocha je tedy vymezena pro dotvoření uliční sítě z důvodu zajištění optimální prostupnosti navrhovaného obytného souboru a z důvodu zajištění obslužnosti obytného souboru sítěmi technické infrastruktury, které budou součástí uliční sítě. Hlavním cílem územního plánu je zajistit prostorovou spojitost a kontinuitu systému veřejných prostranství a eliminovat riziko vzniku jakýchkoli neprostupných a veřejnosti nepřístupných enkláv.“* Z výkresu základního členění je přitom zřejmé, že část navrhovatelova pozemku Xje zahrnuta do této plochy 043a-P. Navrhovatel však proti této části územního plánu ve svém návrhu nebrojí a ostatně proti vymezení plochy 043a-P v návrhu napadeného územního plánu nebrojil ani námítkou. Právě proto nebyla příslušná část navrhovatelovy argumentace obsažené v námítce, kterou uplatnil až proti upravenému návrhu napadeného územního plánu vypořádána s tím, že odpůrce uvedl: *„Umístění veřejného prostranství v rámci funkčních ploch nebylo v dokumentaci pro opakované veřejné projednání upraveno a nebylo tedy předmětem opakovaného veřejného projednání. V souladu s ustanovením § 53 odst. 2 stavebního zákona již nelze při opakovaném veřejném projednání uplatňovat stanoviska, připomínky a námítky k částem řešení, které nebyly od původního veřejného projednání měněny.“*
85. Pokud by tak soud nyní přistoupil k vypořádání této argumentace, učinil by tak v pomyslné první linii, což je v řízení o návrhu na zrušení územního plánu zásadně nepřipustné (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54), neboť odpůrce neměl procesní možnost se k této argumentaci na základě řádně uplatněné námítky sám vyjádřit. Jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, námítku, která materiálně (obsahově) směřovala právě do vymezení plochy 043a-P, navrhovatel uplatnil až po veřejném projednání úpravy napadeného územního plánu, přičemž však vymezení této plochy předmětem úpravy návrhu územního plánu nebylo, takže v tomto rozsahu navrhovatel již námítku uplatnit nebyl oprávněn (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, podle jehož právní věty: *„Námítky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti*

vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny.“) V daném případě sice byl pozemek navrhovatele podstatnou úpravou územního plánu dotčen, avšak jen pokud jde o propojení VPS VD20 a VD21.

86. Jde-li pak o samotné propojení koridorů VPS VD20 a VD21 bez přerušení Jabloňovou ulicí, které bylo provedeno až upraveným návrhem napadeného územního plánu, proti němuž navrhovatel již námitku vznesl, je nutno konstatovat, že je soud považuje ve shodě s odpůrcem za logické opatření směřující k naplnění cílů územního plánu. Naopak přerušení obou koridorů právě Jabloňovou ulicí by odporovalo smyslu, pro který byly tyto koridory vytvořeny, a rovněž by prakticky znemožnilo realizaci regulace obsažené v části C15 územního plánu, která vytvořila plochu veřejného prostranství 043a-P. Zdůvodnění vytvoření této plochy citoval soud výše - a i na tomto místě lze připomenout, že proti jejímu stanovení navrhovatel žádnou námitku neuplatnil. Je to přitom právě tato plocha veřejného prostranství 043a-P, jež je vymezena za účelem žádoucího dotvoření uliční sítě v dané lokalitě a dopravní obsluhu nově vytvořených zastavitelných ploch 044-Z a 045-Z pro individuální bydlení. Právě na tyto zastavitelné plochy přitom odkazuje i vymezení koridoru VPS VD20 (vedle zastavitelné plochy 042-Z, která však přímo sousedí s plochou 045-Z). Odůvodnění vymezení koridoru VPS VD21, který není vymezen na části navrhovatelova pozemku, je pak logicky orientováno opačným směrem (na plochy změn 046-Z a 048-Z), takže propojení těchto koridorů tak, aby nebyly přerušeny Jabloňovou ulicí, je z hlediska zájmu na bezproblémové dopravní obsluze uvedených lokalit zcela logické a na první pohled srozumitelné.
87. Argumentuje-li pak navrhovatel tím, že spojení koridorů VPS VD20 a VD21 bez přerušení Jabloňovou ulicí, respektive realizace místní komunikace přinese zhoršení podmínek života pro vlastníky nemovitostí přiléhajících k Jabloňové ulici a zvýší intenzitu provozu na navrhovatelově pozemku, soud tato tvrzení nepovažuje za natolik závažná, aby mohla přinést jiný závěr při poměrování proporcionality úpravy obsažené v napadené části územního plánu. Nelze totiž přehlédnout, že i navrhovatel uvedl, že již nyní se v Jabloňové ulici nachází cesta, kterou sám vybudoval. Je tedy logické, že na této cestě bude existovat určitý provoz. Žádný vlastník přilehlé nemovitosti a ani sám navrhovatel přitom nedisponuje ani veřejným subjektivním právem ani legitimním očekáváním, že se rozvoj města zastaví tzv. za jeho humny, aby nedocházelo k žádnému zvýšení dopravního provozu, než si žádá obsluha právě jeho nemovitostí. Zajistit takové přání by znamenalo právě vytváření uzavřených enkláv, fakticky nepřístupných osobám, které v nich nebydlí, a nepropustných pro ostatní obyvatele města. Napadený územní plán cílí právě na to, aby takové enklávy nevznikaly (srovnej např. právě odůvodnění vymezení plochy veřejného prostranství 043a-P), což je z hlediska obecní samosprávy pochopitelný a racionální požadavek. Navíc z ničeho, co navrhovatel tvrdí, že by mělo v důsledku napadeného územního plánu dojít k nějakému zcela excesivnímu zvýšení dopravy v dané lokalitě, která by svou intenzitou vybočovala z mezí, které jsou pro život ve městě v daném čase a místě přiměřené a předpokladatelné.
88. Polemiku o tom, zda v prostoru, jenž zaujímá koridor VPS VD21 se t. č. nachází veřejně přístupná účelová komunikace, soud považuje za nadbytečnou, neboť nepřináší nic podstatného pro řešení otázek relevantních pro toto řízení.

Závěr a náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

89. Soud dospěl závěru, že návrh, jímž se navrhovatel domáhal zrušení části územního plánu města Starý Plzenec, není důvodný, výrokem I. jej tak zamítl.
90. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, jenž měl ve věci plný úspěch, je odpůrce. Tomu se však podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nenahrazují náklady nepřevyšující náklady spojené s jeho běžnou úřední činností. Soud v této souvislosti zvažoval, zda je na místě z této judikatorní linie vycházet i v tom případě, v němž byla sporná úprava obsažená v územním plánu, jehož pořizovatelem byl Magistrát města Plzně. Městský úřad Starého Plzně je však vybaven jak stavebním úřadem, tak odborem územního plánování a má zajištěnou i právní službu vlastní právnickou; tyto údaje jsou volně dostupné na jeho internetových stránkách. Soud také přihlédl k tomu, že materie, která byla v tomto řízení sporná, nenabývala complexity, jež by možnosti odpůrce přesahovala. Proto uzavřel, že i v tomto případě je důvodné z uvedené judikatorní linie vycházet a odpůrci právo na náhradu nákladů řízení vůči navrhovateli nepřiznat.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 22. února 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu