



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatelky: **G. K.**
bytem X
zastoupena Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem, advokátem
sídlem K Starým valům 442/10, 326 00 Plzeň

proti
odpůrkyni: **obec Dolní Lukavice**
sídlem Dolní Lukavice 134, 334 44 Dolní Lukavice
zastoupena Mgr. Marianem Francem, advokátem
sídlem Škroupova 796/10, 301 00 Plzeň

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Dolní Lukavice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 17 ze dne 9. 6. 2022, který nabyl účinnosti dne 25. 6. 2022, v rozsahu, v němž byly pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb, oba v k. ú. X, zařazeny do plochy funkčního využití *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ)*,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán obce Dolní Lukavice vydaný usnesením zastupitelstva obce Dolní Lukavice č. 17 ze dne 9. 6. 2022, který nabyl účinnosti dne 25. 6. 2022, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu, v němž

byly pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb, oba v k. ú. X, zařazeny do plochy *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ)*.

- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 13 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatelky Mgr. Ing. Tomáše Menčíka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci, návrh a vyjádření odpůrkyně

1. Dne 25. 6. 2022 nabylo účinnosti opatření obecné povahy – územní plán obce Dolní Lukavice (dále jen „*územní plán*“). Včas podaným návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. se navrhovatelka domáhala zrušení územního plánu v rozsahu, v němž byly pozemky parc. č. Xa a parc. č. Xb, oba v k. ú. X (dále i jen „*předmětné pozemky*“), zařazeny do plochy funkčního využití *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ)*.
2. Navrhovatelka tvrdila, že došlo ke zkrácení jejích práv změnou funkčního využití předmětných pozemků z pozemků zastavitelných dle předchozí územně plánovací dokumentace na pozemky s funkčním využitím *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ)*, jejichž hlavním způsobem funkčního využití je veřejná zelen, přičemž realizace veškerých staveb nesouvisejících s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím těchto pozemků je nepřipustná. Navrhovatelka namítla, že uvedení změny využití předmětných pozemků nebyla územním plánem vůbec odůvodněna. Nově zvolené funkční využití pozemků v zásadě vylučuje jejich soukromé využití navrhovatelkou.
3. Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že navrhovatelka v procesu přijetí územního plánu nevznesla žádnou připomínku ani námitku. Pozemek navrhovatelky parc. č. Xb byl dle předchozího územního plánu vodní plochou (příkopem) a pozemek parc. č. Xa trvalým travním porostem. Změna provedená územním plánem je tak ve vztahu k navrhovatelce minimální, a nemohla jí v proto vzniknout majetková újma. Odpůrkyně dále odkázala na sdělení Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. PK-RR/2887/23, dle kterého proces vedoucí k vydání územního plánu proběhl v souladu s právními předpisy a dle kterého jsou námitky navrhovatelky nedůvodné. V rámci rozvoje a udržení zdravého charakteru území nelze všechny pozemky pojmout jako zastavitelné. Navrhovatelčiny pozemky nebyly ani v minulosti zastavitelnými – odpůrkyně odkázala na grafickou část starého územního plánu, kterou přiložila k vyjádření k návrhu. Jejich část se nachází v aktivní záplavové zóně a nad předmětnými pozemky vede vysoké napětí. Odpůrkyně navrhla, aby soud návrh zamítl.

II.

Posouzení věci soudem

4. Soud rozhodl soud o návrhu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání - s tímto postupem ostatně souhlasili oba účastníci řízení (navrhovatelka v podání ze dne 3. 7. 2023, odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu ze dne 11. 7. 2023).

5. Navrhovatelka je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu, neboť tvrdila, že ve vztahu k dotčeným pozemkům, o jejichž vlastnictví navrhovatelkou nebylo mezi účastníky řízení sporu, došlo ke změně jejich funkčního využití ze zastavitelných pozemků na pozemky s funkčním využitím *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ)*, jejichž hlavním způsobem využití je veřejná zeleň, přípustným způsobem využití je realizace chodníků, cest pro pěší a cyklisty, dětských hřišť, vodních ploch, toků a prvků, podmíněně přípustným využitím pak je, zjednodušeně řečeno, realizace související dopravní a technické infrastruktury slučitelné s účelem veřejných prostranství za podmínky minimalizace plošného a prostorového střetu s plochami PZ, a přípustná je pouze stavební činnost související s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím těchto pozemků a jiná stavební činnost je nepřipustná. Změnou funkčního využití předmětných pozemků je tak v zásadě vyloučeno jejich soukromé využití navrhovatelkou.
6. Odpůrkyně byla ve věci pasivně legitimovaná, neboť napadené opatření obecné povahy vydala (srov. § 101a odst. 3 s. ř. s.).
7. Vzhledem k datu nabytí účinnosti opatření obecné povahy dne 25. 6. 2022 byl návrh podán včas (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.).
8. Při přezkoumání opatření obecné povahy vyšel soud podle § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
9. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.
10. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy či jeho části, je vázáno dispoziční zásadou a spojeno s přísnou koncentrací řízení (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.), což klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení, zejména navrhovatele při formulování návrhu. Je zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu opatření obecné povahy napadne, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. však nesmí svůj návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů. Petitem (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet chybějící či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit. Současně omezí-li navrhovatel přezkum opatření obecné povahy pouze na jeho část, může účinně namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (srov. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, body 26 a 27, a tam uvedená judikatura).
11. Navrhovatelka navrhla v petitu svého návrhu zrušení územního plánu pouze v rozsahu, v kterém byly předmětné pozemky zahrnuty do plochy funkčního využití *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ)*. Takto vymezeným rozsahem návrhu byl soud vázán a nebyl oprávněn z něj vykročit. Přezkumnou činnost proto soud z hlediska rozsahu zaměřil na zařazení předmětných pozemků do uvedené plochy.
12. Z hlediska obsahu návrhu (návrhových bodů), jímž byl soud též vázán, bylo jádrem návrhové argumentace tvrzení, že zařazení předmětných pozemků do uvedené plochy bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů pro zcela chybějící odůvodnění.

Navrhovatelka výslovně vyloučila přezkum územního plánu z jiných hledisek ve smyslu Nejvyšším správním soudem dovozeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (srov. str. 3 návrhu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 ve Sb. NSS), přičemž soud se vzhledem k vázanosti důvody návrhu zabýval jen čtvrtým krokem tohoto algoritmu, jak požadovala navrhovatelka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66, bod 19). Pro úplnost soud dodává, že ve shodě s tvrzením navrhovatelky neměl pochybnosti o pravomoci odpůrkyně vydat územní plán a o dodržení mezi působností odpůrkyně při jeho vydání (zde se jedná o otázky, které soud posuzuje z moci úřední – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 28).

13. Podle § 43 odst. 1 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“) územní plán *stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*
14. Podle § 43 odst. 3 věta první stavebního zákona územní plán *v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.*
15. Podle § 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu i *komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty.* Povinnost odůvodnit územní plán vyplývá i z § 173 odst. 1 věta první správního řádu ve spojení s poslední větou § 43 odst. 4 poslední věta stavebního zákona.
16. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že odpůrkyně zařadila navrhovatelčiny předmětné pozemky do plochy s funkčním využitím *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ).*
17. Mezi účastníky řízení nebylo sporu ani o tom, že územním plánem došlo ke změně ve funkčním využití předmětných pozemků oproti předchozímu územnímu plánu. Navrhovatelka tvrdila, že předmětné pozemky byly přeřazeny ze zastavitelných ploch do plochy funkčního využití *vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně (PZ).* Odpůrkyně nepopírala, že funkční využití předmětných pozemků bylo územním plánem změněno, ale argumentovala tím, že dle dřívějšího územního plánu byl pozemek parc. č. Xb vodní plochou a pozemek parc. č. Xa trvalým travním porostem. Dle odpůrkyně se sice jedná o minimální změnu, v důsledku které navrhovatelce nemůže vzniknout majetková újma, nicméně vznik majetkové újmy nebyl relevantní. Podstatné bylo, že se územní plán dotýkal navrhovatelčina vlastnického práva k předmětným pozemkům, neboť určil, jakým způsobem lze pozemky užívat - oproti předchozí územně plánovací dokumentaci modifikoval navrhovatelčino vlastnické právo tím, že změnil možnosti užívání pozemků. Z pohledu dotčení navrhovatelčina vlastnického práva nebylo důležité ani to, o jakou změnu z kvalitativního hlediska se jednalo, tedy zda došlo ke změně ve funkčním využití pozemků navrhovatelky na plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)* ze zastavitelných ploch, jak tvrdila navrhovatelka, nebo z plochy vodní a z plochy trvalého travnatého porostu, jak tvrdila odpůrkyně. Soud činí první dílčí závěr, že navrhovatelka

byla územním plánem dotčena na svém vlastnickém právu k předmětným pozemkům, jelikož jím došlo ke změně regulace navrhovatelčiných pozemků.

18. Za účelem posouzení, zda došlo k navrhovatelkou tvrzené změně ve funkčním využití jejích pozemků, vyzval soud přípisem ze dne 26. 6. 2023, č. j. 57 A 47/2023-11, odpůrkyni, aby soudu předložila kromě napadeného územního plánu i předcházející územně plánovací dokumentaci. Odpůrkyně soudu tuto předcházející územně plánovací dokumentaci přes výzvu soudu nepředložila. Odpůrkyně soudu předložila soudu pouze výňatek z grafické části předchozího územního plánu, jako přílohu svého vyjádření k návrhu (viz čl. 18 soudního spisu). Jak však soud výše uvedl, mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že územním plánem došlo ke změně ve funkčním využití předmětných pozemků oproti předchozímu územnímu plánu, a proto nebylo zapotřebí jako důkaz v soudním řízení provádět výňatek z grafické části předchozího územního plánu, přiložený odpůrkyní k vyjádření k návrhu. Obiter dictum soud uvádí, že z mapy přiložené k vyjádření k návrhu bylo zřejmé pouze to, že pozemek parc. č. Xa byl součástí ploch vyznačených zelenou barvou a pozemek parc. č. Xb součástí ploch vyznačených modrou barvou – z plánu by tedy nebylo možno tak jako tak k předmětným pozemkům zjistit ničeho.
19. Odpůrkyně soudu ve věci sp. zn. 55 A 34/2023 předložila spisovou dokumentaci týkající se procesu přijetí územního plánu (viz druhý odstavec bodu I vyjádření odpůrkyně k návrhu). Její součástí ale původně nebyl vlastní územní plán, ten doplnila až dne 2. 8. 2023. Soud se s touto spisovou dokumentací seznámil dne 22. 8. 2023 (viz úřední záznamy v obou soudních spisech). Ve správním spisu byla založena veřejná vyhláška zastupitelstva odpůrkyně, vyvěšená dne 10. 6. 2022, již se oznamuje vydání územního plánu, která odkazovala na vyvěšení územního plánu na internetových stránkách odpůrkyně, a registrační list územního plánu, dle něhož je územní plán přístupný na internetových stránkách geoportálu Plzeňského kraje. Vzhledem k tomu, že soud měl přístup k elektronické verzi územního plánu v jeho úplnosti, která byla dostupná na internetových stránkách uvedených ve výše zmíněných listinách, a měl k dispozici i územní plán v listinné formě, nevznikly pochybnosti o jeho obsahu.
20. Navrhovatelka netvrdila, že by v procesu přijetí územního plánu podala námitky proti navrhovanému řešení. Odpůrkyně naproti tomu tvrdila, že navrhovatelka námitky nepodala. I když o této skutečnosti nebylo mezi účastníky řízení sporu, ověřil soud z odůvodnění územního plánu na str. 72 až 95, že navrhovatelka v průběhu procesu vedoucího k přijetí územního plánu námitku nevznesla. Vznesení námitek v procesu přijetí územního plánu sice není podmínkou přípustnosti návrhu, ovlivňuje však rozsah a intenzitu soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nárokům na podrobnost odůvodnění územního plánu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS; a rozsudek téhož soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 25).
21. „[O]patření obecné povahy musí být odůvodněno, a to způsobem, ze kterého budou zřejmé důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). V zásadě lze tedy na odůvodnění opatření obecné povahy přiměřeně vztáhnout požadavky vyplývající z § 68 odst. 3 správního řádu způsobem, který zajistí jeho přezkoumatelnost, coby obecný požadavek na kvalitu správních aktů (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS).“ Požadavek na to, že z odůvodnění územního plánu musí být patrné, z jakých

důvodů se pořizovatel uchýlil k přijatému řešení, je oprávněný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016-37, publ. pod č. 3771/2018 Sb. NSS, bod 41). Pro vlastní odůvodnění územního plánu platí požadavek přezkoumatelného odůvodnění (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, bod 31; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 10 As 92/2022-86, bod 33). „*Ve vztahu k odůvodnění opatření obecné povahy judikatura Nejvyššího správního soudu požaduje, aby obsahovalo co možná nejkonkrétnější zdůvodnění toho, které cíle a úkoly územního plánování byly naplněny a jakým konkrétním způsobem. Pokud opatření obecné povahy neřeší např. veškeré úkoly územního plánování, přesto by se mělo alespoň stručně vyjádřit k tomu, které z úkolů územního plánování řeší a jak a které nikoliv a z jakých důvodů* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009-86)“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67, bod 31).

22. Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu nijak nezpochybnila tvrzení navrhovatelky o chybějícím odůvodnění změny funkčního využití předmětných pozemků ani nepoukázala na nějaké konkrétní části územního plánu, které by odůvodňovaly změnu funkčního využití navrhovatelčiných pozemků a jejich zařazení do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*. Soud náhledem do územního plánu zjistil, že územní plán v navrhovatelkou napadeném rozsahu odůvodnění neobsahoval, odpůrkyně vůbec nijak nezdůvodnila, proč změnila funkční využití navrhovatelčiných pozemků a proč je zařadila do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*.
23. Na str. 18 textové části územního plánu je pod bodem D4. uvedeno, že jsou respektována všechna stávající funkční veřejná prostranství. Odpůrkyně v soudním řízení netvrdila, že by funkční využití navrhovatelčiných pozemků dle předchozího územního plánu bylo veřejné prostranství, ani že by předmětné pozemky byly funkčním veřejným prostranstvím. Naopak tvrdila, že dle dřívějšího územního plánu byly navrhovatelčiny pozemky vodní plochou, resp. trvalým travním porostem. Na str. 35 textové části územního plánu jsou vymezeny způsoby hlavního, přípustného, podmíněně přípustného a nepřípustného využití plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)* a podmínky jejího prostorového uspořádání. Komplexní zdůvodnění přijatého řešení začíná na str. 15 odůvodnění územního plánu. Str. 52 odůvodnění územního plánu obsahuje bod I4.4. označený jako „*Veřejná prostranství*“ a uvádí, že navržené plochy veřejných prostranství jsou blíže zdůvodněny v kapitole I3.1. odůvodnění územního plánu. Kapitola I3.1., nazvaná jako „*vymezení ploch změn*“, začíná na str. 29 odůvodnění územního plánu. Obsahem této kapitoly je odůvodnění vymezení zastavitelných ploch Z1 až Z27 a odůvodnění vymezení ploch přestavby P1 až P11. Bližší zdůvodnění navržených ploch veřejných prostranství, avizované v kapitole I4.4., v kapitole I3.1. obsaženo není; kapitola I3.1. neobsahuje žádné odůvodnění týkající se navržených ploch veřejných prostranství. Ani v jiných částech územního plánu soud nenašel důvody, které odpůrkyni vedly ke změně funkčního využití navrhovatelčiných pozemků a k vymezení plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)* na nich. Ploše *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)* se nejpodrobněji věnuje kapitola C4. na str. 11 textové části územního plánu nazvaná jako „*systém sídelní zeleně*“, avšak ani v této kapitole není odůvodněno, proč je tato plocha vymezena na pozemcích navrhovatelky.
24. Soud tedy činí druhý dílčí závěr, že odpůrkyně vůbec nijak v územním plánu neodůvodnila změnu funkčního využití předmětných pozemků a jejich zařazení do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*, tj. zásah do navrhovatelčina vlastnického práva k pozemkům. Není vůbec zřejmé, proč odpůrkyně změnila funkční

využití navrhovatelčiných pozemků oproti funkčnímu využití dle předchozího územního plánu, proč jej změnila zvoleným způsobem, a proč je tak navrhovatelka oprávněna užívat své pozemky pouze odpůrkyní vybraným způsobem a za jím stanoveným účelem. I přes chybějící námitky navrhovatelky v procesu přijetí územního plánu byla odpůrkyně povinna odůvodnit, proč zvolila právě přijaté řešení. V případě přijetí nového územního plánu je totiž vše potenciálně otevřené změnám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, publ. pod č. 4077/2020 Sb. NSS, bod 20), a pokud ke změně funkčního využití určitých pozemků a tím ke změně v možnostech jejich užívání dojde, musí být tato změna přezkoumatelně odůvodněna. Kvalita tohoto odůvodnění by samozřejmě byla ovlivněna skutečností, že navrhovatelka proti návrhu územního plánu nevznesla námitky, nicméně nelze připustit úplnou absenci odůvodnění řešení přijatého ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům, když toto řešení spočívalo ve změně jejich funkčního využití a jejich zahrnutí do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*.

25. Ve vztahu k povinnosti soudu postupovat při hodnocení zákonnosti územního plánu zdrženlivě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36; či nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11) soud dospěl k závěru, že zrušení územního plánu v navrhovatelkou navrženém rozsahu pro jeho nepřezkoumatelnost nelze považovat za nepřiměřený zásah do samosprávné činnosti odpůrkyně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67, bod 41). Jedná se o závažnou vadu územního plánu, která pojmově vylučuje jeho věcný přezkum, neboť odpůrkyně v územním plánu neuvedla žádné důvody, které ji vedly k tomu, že je třeba zasáhnout do navrhovatelčina vlastnického práva změnou funkčního využití jejich pozemků a jejich zařazením do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*. O nepřiměřeném zásahu do samosprávné činnosti obce, porušujícím ústavní zásady dělby moci, lze uvažovat pouze tehdy, pokud soud zasahuje do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 23). V projednávané věci ale územní plán v přezkoumávaném rozsahu vůbec nebyl odůvodněn. Nad povinností soudu postupovat zdrženlivě proto nutně musela převážet jeho povinnost ochránit žalobkynino vlastnické právo.
26. Odkazovala-li odpůrkyně na sdělení Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 7. 2023, č. j. PK-RR/2887/23, toto sdělení nebylo pro soud nijak závazné, a proto se jím soud blíže nezabýval a ani jej neprováděl k důkazu. Pro posouzení důvodnosti návrhu měl rozhodující roli územní plán, zejména jeho odůvodnění, který však neobsahoval důvody pro změnu funkčního využití pozemků navrhovatelky a jejich zahrnutí do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*. K argumentaci odpůrkyně, že navrhovatelka usiluje za účelem zhodnocení svých pozemků o jejich zahrnutí do zastavitelných ploch, přestože tyto zastavitelnými v minulosti nebyly, soud uvádí, že odpůrkyně není povinna vyhovět této vůli navrhovatelky. Navrhovatelka nemá veřejné subjektivní právo na to, aby v rámci územně plánovací dokumentace byly její pozemky zahrnuty do konkrétního způsobu využití území (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2021, č. j. 8 As 7/2020-72, bod 16; či ze dne 18. 4. 2023, č. j. 4 As 118/2022-42, bod 35 a tam citovaná judikatura). Na druhou stranu povinností odpůrkyně bylo i při absenci námitek navrhovatelky v procesu přijetí územního plánu alespoň v základu přezkoumatelně odůvodnit, proč modifikovala žalobkynino vlastnické právo k pozemkům změnou jejich funkčního využití a jejich zahrnutím do zvolené plochy. To

odpůrkyně v územním plánu neučinila. Pokud odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu argumentovala tím, že část navrhovatelčiných pozemků se nachází v aktivní záplavové zóně, která výstavbu zakazuje, a nad pozemky vede vysoké napětí, jedná se o důvody, které nejsou obsaženy v odůvodnění územního plánu. Odpůrkyně není oprávněna doplňovat důvody řešení přijatého v územním plánu až v řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 119/2017-43, bod 16). Zároveň odpůrkyně tyto skutečnosti, stejně jako tvrzení, že v rámci rozvoje a udržení zdravého charakteru území není možné pojmout veškeré pozemky jako zastavitelné, spojila s nemožností zahrnout navrhovatelčiny pozemky do zastavitelných ploch, nejednalo se tak o důvody, které ji vedly k zahrnutí navrhovatelčiných pozemků do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*. Jinak řečeno, odpůrkyní tvrzené skutečnosti mohly odůvodnit, proč navrhovatelčiny pozemky nelze zahrnout mezi zastavitelné plochy, neodůvodňovaly ale, proč byly navrhovatelčiny pozemky zařazeny do plochy *vybraných veřejných prostranství s převahou zeleně (PZ)*. Argumentace odpůrkyně tak byla mimoběžná s podstatou návrhové argumentace.

27. Soud tedy shledal územní plán v navrhovatelkou napadeném rozsahu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Odpůrkyně totiž nijak neodůvodnila zásah do vlastnického práva navrhovatelky spočívající ve změně funkčního využití předmětných pozemků. Proto soud územní plán podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 a § 76 odst. 1 písm. a) téhož zákona zrušil bez nařízení ústního jednání ke dni právní moci tohoto rozsudku.
28. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neprovedl odpůrkyní navržené důkazy v podobě sdělení Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 7. 2023, č. j. PK-RR/2887/23, a grafické části předchozího územního plánu (odpůrkyně jako důkaz navrhla grafickou část *nového* územního plánu, nicméně ke svému vyjádření přiložila grafickou část předchozího územního plánu, na kterou také odkazovala ve svém vyjádření k návrhu). Při posouzení návrhu tak soud vycházel pouze z odpůrkyní předloženého správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS), a samotného územního plánu.
29. Nad rámec důvodů, které vedly soud ke zrušení územního plánu v navrhovatelkou napadeném rozsahu, soud konstatuje, že listinná výkresová část územního plánu vykazuje rozporné údaje o stávajícím využití předmětných pozemků a jejich využití podle nové regulace územním plánem. V *Hlavním výkresu* je totiž uvedeno, že předmětné pozemky jsou *stabilizovanou* plochou s rozdílným způsobem využití PZ (vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně), současně jsou zde celý pozemek parc. č. Xa a část pozemku parc. č. Xb modrou čarou zahrnuty do *zastavěného území vymezeného ke dni 1. 12. 2021* a zároveň jsou předmětné pozemky *nově* navrženy jako *rekreační lokalita* za účelem ochrany kulturních a urbanistických hodnot. V *Koordinačním výkresu* je zopakován údaj o zařazení do stabilizované plochy PZ i novém zařazení do rekreační lokality a přidán údaj o stabilizované ploše technické infrastruktury (elektrické vedení včetně ochranného pásma), kdy předmětné pozemky nejsou vyznačeny jako *plochy změn*. Údaj o tom, že celý pozemek parc. č. Xa a část pozemku parc. č. Xb jsou modrou čarou zahrnuty do *zastavěného území vymezeného ke dni 1. 12. 2021*, je zopakován i ve *Výkresu předpokládaných záborů půdního fondu* a *Výkresu základního členění*. Soud tato zjištění do odůvodnění tohoto rozsudku uvádí pro účely dalšího postupu odpůrkyně v reakci na tento zrušovací rozsudek.

III.

Náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

30. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch oproti procesně neúspěšné odpůrkyni. Proto má navrhovatelka podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrkyni.
31. Navrhovatelkou účelně vynaložené náklady řízení ve výši 13 228 Kč sestávaly z odměny advokáta za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a podání návrhu dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], 2 paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, to vše zvýšené o daň z přidané hodnoty ve výši 21%, a zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč za podání návrhu.
32. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrkyni určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem odpůrkyně provést platbu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 29. srpna 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu