



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatelky:

K. V.

zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Davidem,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha,

proti

odpůrkyni:

obec **D. L.**,
sídlem D. L. 134, D. L.,
zastoupená advokátem Mgr. Marianem Francem,
sídlem Škroupova 796/10, Plzeň,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Dolní Lukavice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 17 ze dne 9. 6. 2022, který nabyl účinnosti dne 25. 6. 2022, event. na zrušení části tohoto opatření obecné povahy, a to ve vztahu k pozemku parc. č. X. v k. ú. X,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán D. L. vydaný usnesením zastupitelstva obce D. L. č. 17 dne 9. 6. 2022 se v textové i grafické části v rozsahu, ve kterém byla vymezena plocha dopravní infrastruktury WD7, PP (vybraná veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch), v ploše P2, zrušuje dnem 25. 6. 2022.

- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Odpůrkyně je povinna uhradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 17 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatelky JUDr. Tomáše Davida, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka vlastní pozemek parc. č. X. a parc. č. st. XA., jehož součástí je stavba č. p. XB., vše v k. ú. X. Územním plánem D. L. vydaného zastupitelstvem odpůrkyně č. 17 ze dne 9. 6. 2022 byl pozemek navrhovatelky parc. č. X. zařazen do plochy bydlení venkovské (BV) a zároveň byl zařazen mezi veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury WD7 (P2), pro kterou lze právo k pozemku vyvlastnit a uplatnit předkupní právo ve prospěch odpůrkyně. Veřejně prospěšnou stavbou WD7 byla navržena místní komunikace nacházející se dle textové části územního plánu na části pozemku parc. č. XC. a X. v k. ú. X.

II. Řízení před soudem

2. Navrhovatelka podala návrh na zrušení územního plánu, event. na zrušení jeho části ve vztahu k pozemku parc. č. X. Nesouhlasila s jeho zařazením mezi veřejně prospěšné stavby. V horní části pozemku, přes který měla vést místní komunikace, chtěla postavit rodinný dům pro svou zdravotně znevýhodněnou dceru. To jí však územní plán neumožňoval. Již na začátku roku 2021 požádala starostu pana O. o změnu svého pozemku na pozemek stavební a svěřila se mu se svým úmyslem postavit na něm rodinný dům. Následně v březnu 2022 opět navštívila obecní úřad, přičemž o plánované změně územního plánu jí nebylo řečeno ničeho, naopak se jí dostalo pozitivní reakce na její plánovanou výstavbu. Navrhovatelka nesouhlasila s tím, že na zbývajících části pozemku může rodinný dům postavit. Zbývajících část pozemku byla svažitá, a tudíž pro její záměr zcela nevhodná. Místní komunikace navíc nebyla navržena za účelem nezbytné komunikační potřeby, nýbrž pouze z důvodu pohodlnosti. Za stavu, kdy danou část pozemku bylo možné vyvlastnit a odpůrkyně zde mohla zřídit předkupní právo, chyběla v územním plánu řádná argumentace, proč tomu tak mělo být. Také se v dané části nacházelo vzrostlé stromořadí, ještěrka obecná a pramen vody pro studni, která sloužila jako záložní zdroj pro stavbu parc. č. st. XA. Nebyla však dána taková potřeba místní komunikace, která by převážila nad ochranou jejího vlastnického práva. Z toho důvodu lze akceptovat i skutečnost, že proti územnímu plánu nepodala námitky. Navrhovatelka také namítla nesoulad grafické a textové části územního plánu, neboť v grafické části byl do plochy WD7 zařazen i pozemek parc. č. XD., v textové části však uveden nebyl. Na závěr dodala, že územní plán je v rozporu s § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, neboť navrženou místní komunikací mohlo dojít ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území.
3. Odpůrkyně k návrhu uvedla, že navrhovatelka v době pořizování územního plánu neuplatnila žádnou připomínku či námitku. S tvrzenou aktivitou navrhovatelky týkající se změny jejího pozemku zcela nesouhlasila. Navrhovatelka byla pasivní, což dokládá i sdělení Krajského úřadu Plzeňského kraje. Toto sdělení také jasně a srozumitelně popisovalo proces, který vedl k vydání územního plánu. K využití pozemku parc. č. X.

odpůrkyně uvedla, že navrhovatelka může započít se stavbou rodinného domu, navržená komunikace sice zasáhne část jejího pozemku, ale s ohledem na jeho velikost je umístění rodinného domu možné. Pro udržitelný rozvoj území byla místní komunikace nezbytná.

III. Ústní jednání a skutková zjištění soudu

4. Mezi účastníky nebylo sporné, že navrhovatelka proti sporné úpravě nijak nebrojila před přijetím územního plánu D. L. V průběhu jeho pořizování neuplatnila námitky či připomínky.
5. Z odůvodnění územního plánu soud zjistil, že na str. 38 je uvedena plocha přestavby P2 (*důraz doplněn soudem*):

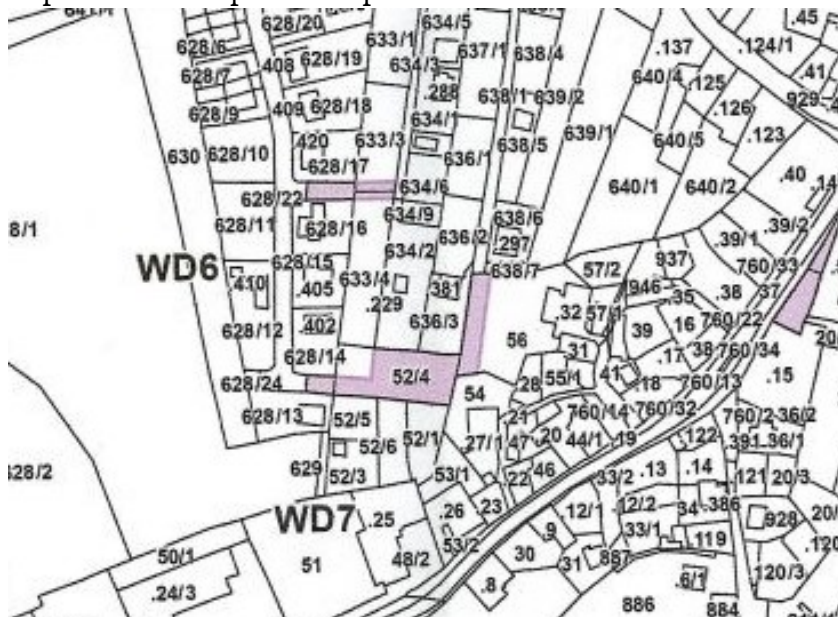
P2 (P2-BV, P2-PP ... D. L.-západ) ... Tato plošně rozsáhlá plocha přestavby doplňuje dílčí stavební pozemky bydlení v návaznosti na stabilizované i navrhované plochy veřejných prostranství v lokalitě N. P. v západní části sídla. Podle zpracovatele neexistuje obhajitelný důvod, aby byly stávající zahrady v této lokalitě stabilizovány jako zahrady (plochy ZZ) v případě, že se nachází uvnitř sídla, kde má dojít k intenzifikaci využití zastavěného území. Pro starší (východní) část zástavby N. P. jsou *charakteristické velmi úzké a dlouhé místní komunikace bez potřebných propojení. V novodobé (západní), poměrně intenzivně využívané části je zrealizována obytná ulice. Důraz byl kladen zejména na zlepšení prostupnosti lokality jako celku, zajištěné zejména prostřednictvím plochy P2-PP – viz příčná propojení mezi východní a západní částí, resp. zokruhování. V jižní části je v rámci plochy P2-PP vymezeno malé lokální veřejné prostranství (náměstíčko).*

Tato plocha spíše nebyla součástí původní ÚPD.

Podmínky využití plochy:

- části plochy jsou navrženy jako veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury WD6 a WD7,
- respektovat OP vodního zdroje II. stupně (Plzeň Homolka),
- respektovat archeologické naleziště,
- respektovat stávající inženýrské sítě.

Na str. 46 a 48 textové části územního plánu tomu odpovídá zařazení stavby WD7 mezi veřejně prospěšné stavby, pro které lze uplatnit předkupní právo či pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. V mapové části (*výkres VPS, VPO a asanací*) je pak plocha stavby WD7 na pozemku žalobkyně vyznačena severojižně orientovaným růžovým pruhem podél západní hranice pozemku parc. č. X.



IV. Posouzení věci

6. Návrh je důvodný. Obec D. L. mohla v územním plánu vymezit veřejně prospěšné stavby. Její důvody pro takový postup – zájem na zlepšení prostupnosti lokality – byly rozumné a v obecné rovině dostatečně odůvodněné. Obec mohla tyto veřejně prospěšné stavby vymezit i na cizích pozemcích. Vymezení veřejně prospěšné stavby je však spjato s možností vyvlastnění pozemku potřebného pro její uskutečnění. Tím územní plán výrazně zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky. Za toho stavu se obec měla zabývat i přiměřeností zásahu do práv navrhovatelky, byť samotná navrhovatelka v průběhu přípravy územního plánu neuplatnila žádné námitky. To však obec neučinila, neboť popsala pouze legitimní důvod vymezení veřejně prospěšné stavby, nikoliv její potřebnost v konkrétním navrženém rozsahu.

Obecná východiska přezkumu

7. Ve správním soudnictví je dlouhodobě ustáleno, že při přezkumu územně plánovací dokumentace je třeba postupovat zdrženlivě s vědomím toho, že jde o výsledek uplatnění ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územně plánovací dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Jejím obsahem by mělo být nalezení rovnováhy mezi jednotlivými zájmy v území, což vyžaduje komplexní úvahy odborné, ale též politické povahy. Výsledek samosprávné (politické) vůle nemůže soud revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Může však zasáhnout tam, kde v procesu pořizování územně plánovací dokumentace zazněly konkrétní námitky směřující k ochraně práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů, aniž by byly vypořádány způsobem odůvodňujícím potřebu zásahu veřejné moci [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017 (N 207/87 SbNU 377) a nálezy sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 (N 179/91 SbNU 225)].
8. Soud se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudky NSS č. j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. j. 1 As 120/2022-66 ze dne 10. 1. 2023). Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a je projevem práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních pravidel o dělbě moci (srov. rozsudek NSS č. j. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. 2. 2011, č. 2552/2012 Sb. NSS).
9. Plný přezkum územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy lze provést v pěti krocích, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy. (1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. (2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. (3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. (4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho *rozporu s hmotným právem*. (5) Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska *přiměřenosti* jeho právní regulace.
10. Podstatné je, že soud v těchto krocích nepostupuje z vlastní úřední povinnosti. Jednotlivé kroky podrobuje hodnocení pouze, pokud to plyne z argumentace navrhovatele. Soud je totiž až na výjimku v § 101b odst. 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení

územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.; srov. např. rozsudky NSS č. j. 2 As 46/2014-79 ze dne 4. 11. 2014, č. j. 6 As 174/2015-72 ze dne 12. 5. 2016).

11. Zároveň platí, že ochrana práv v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy závisí také na aktivitě navrhovatele v procesu pořizování tohoto opatření. Při pořizování územního plánu nelze některé soupeřící zájmy smysluplně vyvažovat, pokud nebyly uplatněny námitky hájící konkrétní individuální zájmy. Před správním soudem tak zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřekoumatelném, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu [srov. rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43 ze dne 7. 10. 2011, nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483)]. To odpovídá smyslu právní úpravy, podle níž některé otázky musí být řešeny v procesu pořizování *ex officio* (zákonnost a odbornost z hlediska územního plánování a obecně životního prostředí) a některé teprve poté, co jsou stanoveným způsobem uplatněny v procesu pořizování opatření obecné povahy.

Rozsah přezkumu v souzené věci

12. Navrhovatelka si zjevně byla vědoma toho, že možnost jejího úspěchu ve věci je zásadně omezena tím, že se nebránila při pořizování územního plánu. Důvody svého návrhu tak formulovala jako námitky zpochybňující *zákonnost* územního plánu, nikoliv jeho *přiměřenost*. Tato snaha byla úspěšná jen z části – podstata důvodů návrhu na zrušení územního plánu spočívá v nesouhlasu navrhovatelky s distribucí zátěže v území, což je typický příklad přiměřenosti. Jen menší část námitek se skutečně obsahově týkala souhlasu s hmotným právem.
13. Dále pak navrhovatelka uplatnila stručné námitky nepřekoumatelnosti: rozpor grafické a textové části týkající se pozemku parc. č. XD., nedostatek důvodů pro umístění veřejně prospěšné stavby a související námitku nedostatku podkladů pro rozhodnutí (absence analýzy potřeby dopravního řešení).
14. Jiné námitky navrhovatelka neuplatnila. Nezpochybnila tedy například, že byla dodržena její procesní práva při pořizování územního plánu, a že tedy již v této době mohla brojit proti jeho zvažovanému obsahu.

Zákonnost umístění veřejně prospěšné stavby na část pozemku navrhovatelky

15. Navrhovatelka v obecné rovině nezpochybnila, že obec D. L. je oprávněna stanovit v územním plánu plochy pro veřejně prospěšné stavby, a to i takové, které jsou spjaté s předkupním právem či možností vyvlastnění (§ 43, § 101 a § 170 stavebního zákona).
16. Nezákonnost navrhovatelka spatřovala v tom, že obec svévolně změnila funkční využití ploch v ploše přestavby P2 z ploch odpovídajících stávajícím zahradám (tj. ZZ – zeleň – zahrady a sady) na zastavitelné plochy (BV – bydlení venkovské) a v návaznosti na tyto zastavitelné plochy vymezila i veřejně prospěšnou stavbu komunikace WD7. Tuto úvahu navrhovatelky lze shrnout tak, že obec nemůže změnu založit na nekvalifikovaném závěru, že něco není třeba (existence stabilizovaných zahrad), ale že musí prokázat nezbytnost změny, tj. patrně že zastavitelnost stávajících zahrad je pro rozvoj obce nezbytná.
17. Tomu nelze přisvědčit. Argumentace navrhovatelky vychází z nesprávného pochopení role obce při pořizování územního plánu. Způsob rozvoje obce je dán především jejím samosprávným (politickým) rozhodnutím, které se musí uskutečňovat v mezích právní

úpravy. Rozhodnutí obce o tom, že má zájem na intenzifikaci stávající zástavby uvnitř obce, byť třeba na úkor zeleně, je rozhodnutí politické. Postačí tedy, že takové rozhodnutí je legitimní a vhodné k dosažení tvrzeného účelu. Obec tedy v rámci hodnocení zákonnosti záměru nepotřebuje prokazovat, že zvolené řešení je nezbytné (tj. nejlepší či jediné možné). Jakékoliv podrobnější úvahy náleží do hodnocení přiměřenosti.

18. V souzené věci je z územního plánu zřejmé, že západním směrem od pozemku navrhovatelky proběhla či probíhá v lokalitě P2 výstavba rodinných domů. Za toho stavu je legitimní i racionální, že obec chce v této lokalitě zlepšit prostupnost příčnými propojeními mezi stávajícími úzkými ulicemi bez propojení. Tohoto záměru pak patrně nelze dosáhnout jinak, než předpokládanou komunikací WD7. Rozsah odůvodnění na str. 38 textové části územního plánu proto soud považuje v obecné rovině za dostatečný, a to tím spíše, že proti záměru nezazněly žádné námitky (srov. rozsudek NSS č. j. 6 AOs 3/2013-29 ze dne 13. 5. 2014, odst. 17–19).
19. Není rozhodné, že do stávající zástavby je přístup zajištěn a sporný záměr obce představuje pouhé zlepšení stavu. *Legitimním účelem činnosti obce může být i zlepšování stavu*, nejen udržování či zajišťování stavu nezbytně potřebného. Zlepšení dopravní přístupnosti pro pohodlí sleduje legitimní účel a není zákonem v územním plánování vyloučeno. Co je za běžných okolností otázkou pohodlí, může být ostatně v jiných okolnostech i otázkou praktické potřeby či bezpečnosti (např. z hlediska prostupnosti hasičských a popelářských vozů). Z uvedených důvodů je nepřesvědčivý důraz navrhovatelky na existenci nutné komunikační potřeby. To je kritérium používané u veřejně přístupných účelových komunikací, u kterých není přítomen prvek samosprávné úvahy a prvek plánování. Toto kritérium tedy nelze přenášet do přezkumu územních plánů.
20. Nedůvodná je námitka porušení § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Toto ustanovení obsahuje obecné pravidlo, které je ve své povaze principem: *V souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.* Hodnocení kvality prostředí a hodnoty území je nutně vícesložkové. Tyto složky nelze vždy uplatnit v plné míře, neboť se vylučují (např. přístupnost a dopravní obslužnost vs. klid a plné zachování biologických složek prostředí). Bez bližší argumentace navrhovatelky tak nelze jednoznačně říci, že zlepšení přístupnosti bydlení v lokalitě P2 zhorší čilepší kvalitu prostředí a hodnotu území.
21. Namítala-li navrhovatelka, že v textové části územního plánu není do plochy veřejně prospěšné stavby WD7 zahrnut pozemek parc. č. XD., není pro posouzení věci podstatné. Tento pozemek není navrhovatelky, ale obce D. L. Za toho stavu je jeho zahrnutí či nezahrnutí do textové či grafické části územního plánu nijak nedotýká práv navrhovatelky a nemůže být významné pro posouzení věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 187/2017-264 ze dne 29. 5. 2019, č. 3903/2019 Sb. NSS). Zrušení části územního plánu jen z tohoto důvodu by ostatně bylo paradoxní, neboť tím navrhovatelka uspěla k tíži obce z důvodů, které svědčí právě obci, nikoliv navrhovatelce. To připustit nelze.
22. Spornou regulaci tak soud považuje za souladnou se zákonem a v obecné rovině dostatečně odůvodněnou. Jinou otázkou je, zda jsou rozsah a umístění plánované veřejně prospěšné stavby komunikace přiměřené v porovnání s právy navrhovatelky.

Možnost hodnotit přiměřenost umístění veřejně prospěšné stavby při pasivitě navrhovatelky

23. Námitky navrhovatelky ve své podstatě zpochybňují především přiměřenost záměru veřejně prospěšné stavby komunikace WD7. Námitky proti rozsahu vymezení veřejně prospěšné stavby, její potřebnosti, zpracování bez variant či dopravního průzkumu, jsou námitky proti úvahám o vyvážení soupeřících zájmů v území. To je typické otázky posuzované při hodnocení přiměřenosti územního plánu (srov. rozsudky NSS č. j. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. 2. 2011, č. 2552/2012 Sb. NSS, odst. 113–114; č. j. 6 Ao 3/2009-76 ze dne 21. 10. 2009, č. 2201/2011 Sb. NSS; nálezný sp. zn. I. ÚS 178/15, odst. 41–42).
24. Jak soud uvedl výše, přezkum přiměřenosti územního plánu zásadně nepřichází do úvahy tam, kde byl navrhovatel pasivní v průběhu jeho pořizování. Výjimkou je situace, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu *zcela zjevný* a jedná se o zásah dosahující *značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitostí* (srov. rozsudky NSS č. j. 1 AOs 6/2013-55 ze dne 28. 5. 2014, odst. 36; č. j. 10 As 183/2016-35 ze dne 26. 10. 2016, odst. 17; č. j. 5 As 340/2020-34 ze dne 31. 1. 2023, odst. 67). Takovým zásahem, který je pro pořizovatele územního plánu zcela zjevným je například *vytvoření průchodu přes pozemky navrhovatelů* (srov. rozsudek NSS č. j. 7 AOs 4/2012-31 ze dne 23. 5. 2013).
25. V souzené věci jde právě o takový případ. Umístění veřejně prospěšné stavby komunikace spjaté s předkupním právem a možností vyvlastnění je z povahy věci stav *blížíci se vyvlastnění*. Plocha pro umístění komunikace WD7 totiž zasahuje část pozemku navrhovatelky a v této části umožňuje pouze stávající využití jako zahrady (oproti zbytku pozemku spadajícího aktuálně do plochy BV - bydlení venkovské). Navrhovatelka tedy nemůže svobodně rozhodnout o jeho využití podle svých potřeb, mezi které aktuální územní plán v obecné rovině připouští i výstavbu rodinného domu. Celý pozemek je zatížen předkupním právem a vymezením veřejně prospěšné stavby je zároveň naplněn i zákonem vyžadovaný účel vyvlastnění. Stručně řečeno, z hlediska vlastnické triády je výrazně omezeno právo navrhovatelky věc užívat i s ní disponovat. Zároveň je otevřena možnost pro ztrátu vlastnického práva k (části) pozemku proti vůli navrhovatelky.
26. Lze přisvědčit obci D. L., která odkazovala na sdělení krajského úřadu o důvodech pro nezahájení přezkumného řízení: vymezení veřejně prospěšné stavby v územním plánu představuje pouze plochu pro umístění komunikace WD7. Samotná komunikace včetně souvisejících staveb tak může být ve skutečnosti užší a omezovat navrhovatelku v jejích právech podstatně méně, než by se z nyní vymezené plochy mohlo zdát. Námitky vůči podobě komunikace pak navrhovatelka může uplatnit v dalších řízeních, například v územním řízení při umísťování komunikace. Také v případném vyvlastňovacím řízení lze uplatnit tvrzení, že není třeba vyvlastnit celou část pozemku vymezenou v územním plánu [srov. § 4 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)].
27. Obec tím tedy zdůraznila, že stavba komunikace může navrhovatelku nakonec omezit ve využití pozemku méně, než nyní plyne z plochy veřejně prospěšné stavby WD7. Jakkoliv s tím soud souhlasí, na posouzení věci to nic nemění – nyní přezkoumávaná regulace územního plánu jasně vymezuje míru aktuálního zásahu do práv navrhovatelky. Tento zásah dosahuje značné intenzity a musel být v době přípravy územního plánu zjevný. Zakládal tedy povinnost odpůrkyně *ex officio* vyložit úvahy o přiměřenosti jejího záměru.
28. Přiměřenost konkrétní regulace územního plánu se odvíjí od hledisek *vhodnosti* (zda umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), *potřebnosti* (zda cíle nelze dosáhnout obdobně účinně jiným prostředkem, který své adresáty omezuje méně), a též *přiměřenosti* v užším smyslu

(zda je následek napadeného územního plánu úměrný sledovanému cíli). Zásah do práv prostřednictvím územního plánu tedy musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, musí být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009, č. 1910/2009 Sb. NSS).

29. Zároveň ale platí, že obec může i při zjevném zásahu provést jen omezené posouzení přiměřenosti ve vztahu k právům a zájmům navrhovatelky: důvody navrhovatelky na podporu toho, proč potřebuje celou západní část svého pozemku včetně části dotčené plánovanou komunikací WD7, jsou ovšem důvody vycházející z konkrétní představy o podobě rodinného domu, který v této části pozemku zamýšlela (tj. bezbariérový rodinný dům pro invalidní dceru postavený v rovné části pozemku, nikoliv části svažité). To jsou velmi specifické požadavky, které obec D. L. nemohla bez uplatnění odpovídajících námitek zohlednit, natož pak je zohlednit zpracováním variant řešení (srov. přiměřené rozsudek NSS č. j. 4 Aos 1/2012-105 ze dne 31. 1. 2013, č. 2848/2013 Sb. NSS). Bez znalosti konkrétního záměru nemohla obec posuzovat, zda sporná regulace územního plánu *de facto* vylučuje na zbývajících částech pozemku postavení specifického rodinného domu. Tyto konkrétní důvody navrhovatelky tedy měly zaznít v námitkách při přípravě územního plánu.
30. Jako mezitímní závěr lze shrnout, že územní plán se měl v odůvodnění vypořádat se zásahem do práv navrhovatelky k pozemku. Obec ale nemusela zjišťovat, jaké konkrétní záměry navrhovatelka má, ani se s nimi vypořádávat. Z hlediska systematického lze říci, že povaha zásahu vyžadovala hodnocení *vhodnosti, potřeby a omezené hodnocení přiměřenosti* v užším smyslu.

Přiměřenost umístění veřejně prospěšné stavby na část pozemku navrhovatelky

31. Odůvodnění územního plánu ve vztahu ke komunikaci WD7 uvádí toliko to, že slouží k zokruhování původních úzkých ulic a zlepšení prostupnosti lokality, jejíž západní část je intenzivně využívána.
32. Toto odůvodnění představuje *legitimní cíl*, jehož míní dosáhnout *vhodným* (způsobitelným) prostředkem – stavbou komunikace (srov. výše). Není zřejmé, jakým jiným obdobně účinným způsobem než zokruhováním komunikací by obec mohla dosáhnout lepší propustnosti lokality. Řešení pomocí navržené komunikace WD7 tedy ob stojí i z hlediska jeho *potřeby*. Umístění plochy veřejně prospěšné stavby však *neobstojí z hlediska její přiměřenosti*, a to i při zohlednění toho, že přiměřenost lze hodnotit jen omezeně (z důvodu absence námitek navrhovatelky) a zároveň zdrženlivě (z důvodu omezení soudních zásahů do samosprávy). Odůvodnění územního plánu totiž vůbec nevysvětluje, v čem je zájem na zlepšení prostupnosti lokality P2 natolik zásadní, že stojí za to kvůli komunikaci WD7 vyvlastňovat dotčené pozemky.
33. K tomu mohla obec D. L. přistoupit v zásadě dvěma způsoby:
34. (1) Územní plán mohl podrobně vyložit v čem je zájem na zlepšení propustnosti natolik významný (zejména z hlediska dosavadních poruch a dosavadní či budoucí potřeby obslužnosti), že by bylo pro soud zjevné, v čem spočívá jeho mimořádnost odůvodňující vyvlastňování. To se nestalo. Soud nepopírá, že dopravní obslužnost je ve veřejném zájmu. Z ničeho však neplyne, proč je tento zájem tak zásadní, že má být uskutečňován i z cizího. Stručně řečeno, dosud představený veřejný zájem není intenzivní natolik, že by z něj bez

dalšího vyplývala rozumnost vyvlastňování pozemků potřebných k zajištění tohoto zájmu.

35. (2) Územní plán mohl vyložit, jaké zájmy se v řešené ploše střetávají a jak nahlíží na jejich vzájemné vyvážení. Mohl tedy předložit úvahu o tom, proč lze na existující práva navrhovatelky k části pozemku par. č. X. rozumně nahlížet jako na práva, která se mají podřídit veřejnému zájmu. Tuto úvahu však územní plán vůbec neobsahuje. Sice přiznává, že vyvlastnění pozemků pro stavbu WD7 je přípustné, ale neuvádí k tomu žádné odůvodnění, které by práva navrhovatelky zohledňovalo.
36. Stávající odůvodnění tak prakticky předkládá důvody jen pro to, aby v dotčené lokalitě existovala další komunikace. Vedle toho předkládá i důvod pro změnu funkčního využití z ploch ZZ na plochy BV (zastavitelnost volných ploch zeleně, které není důvod stabilizovat). Nepředkládá však žádný důvod, proč právě navrhovatelka nemůže využít zastavitelnosti svého pozemku a zároveň má nést tíži řešení problémů prostupnosti jiné části lokality P2 v podobě případného vyvlastnění.

V. Závěr

37. Lze tedy shrnout, že odůvodnění sporné části územního plánu nepředkládá důvody významu veřejně prospěšné stavby komunikace WD7, které by rozumně odůvodňovaly zásadní omezení práv navrhovatelky v podobě možného vyvlastnění části jejího pozemku. Tato část územního plánu tedy neobstojí ani při omezeném hodnocení jeho přiměřenosti v užším smyslu.
38. Z tohoto důvodu soud shledal napadenou část územního plánu obce D. L. nepřiměřenou a zrušil ji podle § 101d odst. 2 s. ř. s. Ve zbytku návrh zamítl, protože navrhovatelka vůči zbytku územního plánu nebrojila.
39. Rozsah zrušení soud vymezil plochou samotné veřejně prospěšné stavby WD7 a zároveň této stavbě odpovídající části ploch PP s funkčním využitím vybraná veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch. Při odstranění komunikace WD7 z pozemku navrhovatelky totiž ztrácí smysl, aby tato část pozemku byla regulována jako veřejné prostranství. Soud nepřehlédl, že stejné funkční využití mají i jiné část plochy P2. Ty zůstávají výrokem rozsudku nedotčeny.
40. Dále soud zvažoval, že výrok rozsudku omezí pouze na pozemek navrhovatelky par. č. X., když jsou stavbou WD7 dotčeny dále pozemky parc. č. XC. a XD. Dospěl však k závěru, že omezením výroku pouze na pozemek navrhovatelky by v územním plánu zůstalo torzo záměru komunikace, které by nemohlo plnit deklarovaný účel – nepropojovalo by stávající komunikace. Výrok se tedy vztahuje na celou veřejně prospěšnou stavbu, což v obecné rovině odpovídá i tomu, že regulace územního plánu se děje v plochách, nikoliv v pozemcích.
41. Jako den zrušení soud stanovil den nabytí účinnosti územního plánu. Odstraněním regulace plochy WD7 k tomuto dni není ohrožen rozvoj v území žádným zjevným způsobem, který by odůvodňoval zrušení k pozdějšímu dni. Zároveň je tím vyjádřeno, že pozemek navrhovatelky neměl být vůbec dotčen předkupním právem a možností vyvlastnění za situace, kdy nebyl popsán jasně převažující veřejný zájem.

Náklady řízení

42. Jakkoli navrhovatelka dosáhla zrušení pouze části územního plánu, je zřejmé, že soudní věc se týkala právě a jen této části. Za toho stavu měla navrhovatelka plný úspěch a má vůči neúspěšné odpůrkyni právo na plnou náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).
43. Náhrada nákladů řízení se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč (za návrh), odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, návrh, účast na jednání dne 4. 9. 2023) a paušální náhrady nákladů po 300 Kč za každý z výše uvedených úkonů právní služby. Zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21%. Celková náhrada nákladů řízení dosahuje výše 17 342 Kč. Tuto částku je odpůrkyně povinna uhradit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatelky JUDr. Tomáše Davida.
44. Účtovanou náhradu cestovného soud nepřiznal, neboť byla přiznána již ve věci sp. zn. 55 A 35/2023 projednané stejného dne jako věc nyníjší. Zástupce navrhovatelky vykonal cestu na tato dvě jednání a zpět pouze jednou, náleží mu tedy jen jedna její náhrada. Dále soud nepřiznal odměnu za podanou repliku k vyjádření odpůrkyně, neboť navrhovatelka v ní neuvedla žádné nové skutečnosti. Pouze v ní shrnula to, co již uvedla v návrhu. Nejedná se tedy o důvodně vynaložený úkon právní služby, za který by náležela odměna.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 4. září 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu