



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci navrhovatelů: a) JUDr. L. L., b) Ing. L. L., zastoupených advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným, Karlovo náměstí 671/24, Praha, proti odpůrci: město Rakovník, Husovo náměstí 27, Rakovník, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024, Změny č. 1 Územního plánu Rakovník, přijatého usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 10. 6. 2024, č. 37/24, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2025, čj. 54 A 46/2025-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Navrhovatelé (*stěžovatelé*) jsou vlastníky pozemků, na nichž město Rakovník (*odpůrce*) vymezilo napadenou změnou územního plánu plochy přestavby s funkčním využitím veřejné prostranství pro dopravní infrastrukturu s možností vyvlastnění. Stěžovatel a) vlastní pozemek p. č. XA, na němž odpůrce vymezil koridor s cílem rozšířit zatáčku místní komunikace, která zajišťuje dopravní napojení několika rodinných domů. Uvedenou změnu odpůrce odůvodnil nedostatečnou šíří dosavadní komunikace pro zajištění potřeb obyvatel domů v souladu s právními předpisy. Na pozemku p. č. XB ve vlastnictví stěžovatele b) se nachází zemědělský areál B. provozovaný Školním statkem Středočeského kraje. Napadená změna územního plánu vymezila na uvedeném pozemku plochu za účelem zajištění místní komunikace, která bude sloužit k obsluze a napojení areálu Školního statku a rovněž oblasti s rodinnými domy.

[2] Oba stěžovatelé považují vymezení ploch za nezákonný zásah do svého vlastnického práva. Změnám územního plánu vytykají zejména nepřiměřenost a naprostou nepotřebnost zvolených řešení. Tvrdí též, že napadené opatření obecné povahy (OOP) je svévolné a diskriminační.

[3] Současnému sporu účastníků předcházelo soudní řízení, v němž se navrhovatelé bránili proti dřívějšímu znění územního plánu odpůrce, v němž byly sporné plochy vymezeny jako stabilizované plochy veřejného prostranství. Toto řešení však při soudním přezkumu neobstálo a Krajský soud v Praze (*krajský soud*) je zrušil rozsudkem ze dne 23. 6. 2022, čj. 59 A 5/2022-163. Nezákonnost OOP v posuzovaném případě spočívala ve vymezení ploch jako stabilizovaných, ačkoliv se o stabilizované plochy veřejného prostranství nejednalo.

[4] Protože odpůrce i po zrušujícím rozsudku zamýšlel regulovat sporné plochy územním plánem, schválil usnesením zastupitelstva dne 10. 6. 2024 v záhlaví označenou změnu územního plánu. Oproti zrušené verzi OOP je stěžejním rozdílem vymezení sporných ploch jako ploch přestavby (plochy změn) s funkčním využitím veřejné prostranství pro dopravní infrastrukturu s možností vyvlastnění.

[5] Stěžovatelé se proti napadené změně územního plánu bránili již v procesu jejího vydání podáním námitek, kterým však odpůrce nevyhověl a vypořádal je v odůvodnění OOP. Proto stěžovatelé podali ke krajskému soudu návrh na zrušení změny územního plánu, který však krajský soud zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

2. Kasační stížnost

[6] Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tzn. tvrdí nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení a také jeho nepřezkoumatelnost.

[7] **Stěžovatel a)** tvrdí, že prokázal dostatečnou kapacitu současného stavu pozemní komunikace a nikdy nesouhlasil s veřejným užíváním svého pozemku. Upozorňuje rovněž na nezákonný zábor komunikace plotem a předzahrádkou, jejichž odstranění by vyřešilo údajnou nedostatečnou kapacitu. Popsané řešení mělo být preferováno před změnou územního plánu. Uvedené argumenty krajský soud posoudil nesprávně zejména ve třech směrech – ohledně potřeby změny územního plánu, zásahu do údajně zanedbatelné části pozemku a proporcionality změny územního plánu.

[8] Závěr o potřebnosti prý krajský soud nesprávně založil pouze na odpůrcem předložených fotografiích sporné zatačky, z níž měla vyplývat nedostatečná kapacita komunikace. Stěžovatel je přesvědčen o irelevanci fotografie, jelikož nic nemění na vhodnějším řešení v podobě odstranění nelegální předzahrádky. Na fotografie předložené stěžovatelem přitom soud nereagoval, ačkoliv prokazují dostatečnou kapacitu komunikace. Stěžovatel zejména nesouhlasí s tím, že soud o těchto okolnostech nevedl dokazování. Údajná nedostatečná kapacita měla být prokázána například místním šetřením, geodetickým měřením či jinými vhodnými důkazy. Rozsudek je proto nezákonný pro neprovedení důkazů a rovněž nepřezkoumatelný pro významné procesní pochybení.

[9] Stěžovatel odmítá rovněž závěr krajského soudu, že napadená změna dopadá na pouze zanedbatelnou část pozemku, a tuto část odůvodnění označuje za absurdní.

pokračování

Nezbytnost zvoleného řešení totiž nemůže být odůvodněna potenciálně intenzivnějším zásahem do práv stěžovatele. Musí být dána objektivními okolnostmi, z nichž vyplývá nemožnost řešit situaci jinak. Stěžovatel upozorňuje, že zvolený zásah sníží hodnotu pozemku a způsobí též imise, kvůli kterým bude muset vynaložit prostředky na stavbu plotu. Odpůrce nedodržel princip minimalizace zásahu do jeho práv. Stěžovatel nesouhlasí ani s poukazem krajského soudu na rozdíl mezi změnou územního plánu a vyvlastněním a upozorňuje, že rozsudek hodnotí využití pozemku ke stavbě komunikace. Napadená změna totiž umožňuje realizaci stavby proti vůli vlastníka a vyvlastnění, proti němuž nebude možné se bránit. Nepřezkoumatelně a nezákonně prý krajský soud vypořádal námitky nedodržení principu proporcionality. OOP totiž neúměrně zasahuje do práv stěžovatele a sledovaného cíle mohlo být dosaženo i jinak. Stěžovatel nikdy nesouhlasil s veřejným užíváním pozemku. Změna územního plánu není potřeba, neboť současný stav je dostačující a nikdy nebyl prokázán veřejný zájem, který by odůvodňoval zásah do jeho vlastnického práva.

[10] **Stěžovatel b)** považuje rozsudek za vnitřně rozporný – krajský soud totiž nejprve konstatuje, že plánovací dokumentace vlastníka nezatěžuje, a poté uvádí, že zakotvuje možnost vyvlastnění. Napadený rozsudek prý předjímá vyvlastnění pozemku a neobsahuje žádné argumenty pro změnu stávajícího stavu. Krajský soud nevysvětlil vhodnost změny územního plánu a neidentifikoval ani veřejný zájem, který by zásah ospravedlnil. Stěžovatel upozorňuje, že veřejný zájem je zájmem veřejnosti, nikoliv úzce vymezené skupiny obyvatel „několika“ rodinných domů. Je přesvědčen, že soud nezávažil ústavní legitimitu a zákonnost důvodů pro vymezení plochy. Rovněž u tohoto pozemku krajský soud nesprávně posoudil přiměřenost OOP. Napadený rozsudek preferuje zájem několika subjektů a zcela v něm absentují například úvahy o budoucím rozvoji území. Součástí posouzení mělo být hodnocení vhodnosti a nutnosti zásahu do vlastnického práva, které však krajský soud nahradil „jakousi“ úvahou o potřebnosti změny územního plánu pro jistotu, tzn. pro případ, že by stěžovatel přestal souhlasit s dosavadním soukromoprávním užíváním komunikace.

[11] Za nesprávné považuje stěžovatel vypořádání námítky porušení zákazu diskriminace a svévole, které stěžovatel vyvozuje ze srovnání své situace s pozemkem p. č. XC, na němž se nachází příjezdová komunikace k areálu společnosti STRABAG. Krajský soud nesprávně učinil z obecného východiska regulace argument pro ospravedlnění rozdílného přístupu, když uvedl, že OOP upozorňuje na potřeby pozemků s různými vlastníky. Jakákoliv konkrétní úvaha o těchto námitkách však v napadeném rozsudku chybí. Odůvodnil-li soud změnu potřebami „většího množství pozemků“, měl tento pojem vysvětlit. Stěžovatel je přesvědčen o srovnatelné povaze pozemků, jelikož společnost například potřebuje komunikaci k pohybu zaměstnanců či dodavatelů. Přesto však na jejím pozemku územní plán plochu nevymezil. Soud proto měl zohlednit možná alternativní řešení.

[12] **Oba stěžovatelé** na závěr zdůrazňují, že napadené OOP je v rozporu s principem proporcionality, a opětovně upozorňují na soukromoprávní alternativy. Oproti změně zrušené rozsudkem 59 A 5/2022-163 považují napadené OOP za ještě intenzivnější zásah do jejich práv, který je projevem svévole a šikany. Nesouhlasí s úvahami soudu o odlišných požadavcích na odůvodnění OOP při vymezení stabilizovaných a změnových ploch. Napadená změna územního plánu je prý pouze formální, omezuje způsob využití pozemků a snižuje jejich hodnotu. Krajský soud prý nesprávně pominul účel jednání odpůrce, kterým je vyvlastnění pozemků, protože chce stěžovatele šikanovat.

3. Vyjádření odpůrce

[13] Odpůrce považuje odůvodnění napadeného rozsudku za přezkoumatelné. Krajský soud rozsudek založil na logické úvaze o nižších požadavcích na odůvodnění vymezení změnových ploch a rozdílné intenzitě zásahu. Odkazuje též na judikaturu NSS, dle níž je úlohou soudního přezkumu územního plánování odstranění excesů. V souladu s judikaturou NSS byl rovněž postup soudu při dokazování, jelikož krajský soud vycházel pouze z obsahu správního spisu, který není důkazem. Stěžovatelé ostatně navrhli pouze důkazy k prokázání snahy o směnu pozemků. Sporné fotografie byly součástí spisu a **stěžovatel a)** se k nim mohl kdykoliv vyjádřit.

[14] Odpůrce upozorňuje, že plochy byly napadeným územním plánem vymezeny jako plochy přestavby a nebyly vyvlastněny. Odkazuje rovněž na rozsudek, v němž stěžovatel a) konstatoval souhlas s veřejným užíváním části svého pozemku.

[15] Potřebnost změny provedené územním plánem spatřuje odpůrce ve vyhovění požadavkům právních předpisů. Nově vymežované veřejné prostranství s příjezdovou komunikací k pozemku s rodinným domem totiž musí být široké minimálně 8 metrů při obousměrném provozu a 6,5 metru při jednosměrném provozu (§ 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., vyhláška o obecných požadavcích na využívání území). Tzv. kapacitně dostačující komunikace musí splňovat vyhláškou vymezené požadavky a být dostatečně průjezdná a prostředkem k dosažení tohoto cíle je právě územní plán. Z toho odpůrce vycházel při vytváření územního plánu a stěžovateli a) se nepodařilo pochybnosti o dostatečnosti stávajícího směrového oblouku vyvrátit.

[16] Odpůrce rovněž trvá na zásahu pouze do zanedbatelné části pozemku stěžovatele a). Upozorňuje, že územní plán vymezuje plochy tak, aby byly dodrženy právní požadavky, a v řízení o jeho změně nelze řešit nezákonný zábor pozemku. Odpůrce nesouhlasí s tvrzenou výhrůžností argumentu o více zasahující možnosti vedení pozemní komunikace, který užil krajský soud. Příklad považuje za vhodnou demonstraci dodržení požadavku minimalizace zásahu. Stěžovatel a) se mýlí, když změnu územního plánu automaticky spojuje s poklesem ceny pozemku. Kvalitní veřejné prostranství totiž pozemek naopak zhodnocuje a stěžovatel a) se navíc napadenou změnou přibližuje možnosti změnit dotčený pozemek na stavební, jelikož bude dostatečně napojen na síť pozemní komunikace. Územním plánem se nemění území, a proto není pravda, že by byla stěžovateli odňata obrana proti případnému vyvlastnění. Samotná stavba pozemní komunikace bude případně řešena v samostatném řízení, v němž příslušný silniční správní úřad posoudí například kapacitu či vhodnost komunikace. Odpůrce označuje zvolený postup a jeho posouzení krajským soudem za zcela souladné s judikaturními východisky k přiměřenosti OOP.

[17] K argumentaci **stěžovatele b)** odpůrce upozorňuje na obecné cíle územního plánování a ztotožňuje se s rozlišováním stavebního řízení na fázi plánovací a realizační, což zdůraznil také krajský soud. Rovněž judikatura NSS potvrzuje, že územní plán sám o sobě nemění využití území. Alternativní varianta s menším zásahem je těžko představitelná, nachází-li se v současnosti na pozemku stěžovatele cesta, jejíž užívání je zajištěno prostředky soukromého práva. Proto se odpůrce ztotožňuje rovněž se závěry soudu o nízké intenzitě zásahu do práv. Veřejný zájem je v posuzovaném případě též zřejmý. Krajský soud správně vysvětlil, že územní plán zajišťuje prostupnost území pro potřeby většího množství pozemků s různými vlastníky. Napadené OOP není diskriminační ani svévolné. Krajský soud správně vysvětlil, že odůvodnění změny územního plánu obsahuje odpovědi na stěžovatelem zdůrazňovaný srovnatelný případ. Odpůrce nepovažuje za potřebné výslovně vysvětlovat, že šest rodinných domů spadá pod pojem „pozemky s větším množstvím vlastníků“. Stěžovatelem

pokračování

poukazovaný případ je zjevně rozdílný oproti nyní posuzované věci, a to i kvůli využití obou pozemků.

[18] Závěrem odpůrce zdůrazňuje, že změny nejsou oproti dříve zrušenému územnímu plánu pouze formální a že důvody zrušujícího předchozího rozsudku krajského soudu akceptoval.

[19] Odpůrce dne 6. 1. 2026 zaslal soudu pro informaci rozsudek ze dne 3. 12. 2025, čj. 6 As 97/2025-40, kterým NSS zrušil rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2025, čj. 43 A 64/2022-52, a to ke kasační stížnosti Krajského úřadu Středočeského kraje, kdy žalobcem v této věci byl JUDr. L. L.. Podstatou této věci byla deklarace veřejně přístupné účelové komunikace Městským úřadem ve Slaném, a to i na části pozemku parc. č. XA, jehož vlastníkem je právě nynější stěžovatel JUDr. L. L.. Protože však se tento rozsudek bezprostředně netýká nyní posuzovaného případu, nevidí zdejší soud nutnost na něj jakkoliv reagovat.

4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] NSS přistoupil k přezkumu napadeného rozsudku, přičemž se přednostně zabýval námitkou jeho nepřezkoumatelnosti, jelikož z logiky věci pouze přezkoumatelné rozhodnutí může být posouzeno z hlediska jeho zákonnosti. Následně přikročil k přezkumu kasačních námitek stěžovatele a) a poté těch, které ve stížnosti uplatnil stěžovatel b). Závěrem reagoval též na společné námitky obou stěžovatelů.

4.1. *K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[21] Námitky k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uplatnili oba stěžovatelé, nicméně podrobněji je formuloval stěžovatel a), který vytýká zejména vypořádání námitek nepotřebnosti vymezení změnové plochy na jeho pozemku. Soud prý totiž neprovedl navrhované důkazy, a proto tato část rozsudku trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelně je vypořádána též námitka proporcionality změny OOP, a to kvůli vadné argumentaci a nedostatku důvodů rozhodnutí.

[22] NSS v minulosti opakovaně uvedl, že se za nepřezkoumatelný rozsudek považuje až takový rozsudek, z něhož není zřejmé, jaké skutečnosti považuje soud za rozhodné, popř. na jakých úvahách své rozhodnutí založil. Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost pak trpí rozsudek, který postrádá základní náležitosti nebo z něhož není seznatelné, zda soud žalobu zamítl, nebo o ní odmítl rozhodnout.

[23] Krajský soud vypořádal námitky stěžovatele a) zejména v bodech 57-59 rozsudku. Na základě výkresů úplného znění územního plánu a katastrální mapy v nich vysvětlil, proč je změna územního plánu potřebná. Zdůraznil přitom, že na sporné ploše závisí možné rozšíření komunikace k dostatečné obsluze oblasti rodinných domů. Upozornil, že případná nová komunikace může být výhodná i pro stěžovatele. Krajský soud se vyjádřil rovněž k fotografiím vloženým do spisu, když vysvětlil, že urbanistické plánování nemůže vymezit plochu tak, aby projelo pouze nejmenší z vozidel svozové služby. Neprovedení důkazů rozebral v bodě 34 rozsudku, v němž konstatoval, že pro posouzení návrhu nebylo nutné provádět navrhované důkazy, které se týkaly jednání o směně pozemků či nájemních smluv na užívání komunikace. Část navržených důkazů označil za nadbytečnou, zatímco zbytek

důkazů měl prokázat nesporné skutečnosti. Proporcionalitu napadeného OOP odůvodnil krajský soud úvahami o potřebnosti přijaté změny či alternativních variantách z pohledu intenzity zásahu do vlastnického práva.

[24] Ve shrnutých částech napadeného rozsudku jsou dle NSS obsaženy veškeré nosné důvody, na nichž krajský soud založil své rozhodnutí. Argumenty nejsou protichůdné a logicky navazují na rozsáhlý přehled judikatury, který krajský soud shrnul v rozsudku. Krajský soud rovněž jednoznačně vysvětlil, proč nepovažuje za potřebné provést navržené důkazy. Skutkové okolnosti totiž soud dovedl ze spisu či katastrálních map a odůvodnil též nepodstatnost průběhu jednání o směně pozemků z pohledu územního plánování. Za vnitřně rozpornou nepovažuje NSS ani pasáž, v níž krajský soud dle stěžovatele b) *konstatuje, že plánovací dokumentace vlastníka nezatežuje, a poté uvádí, že zakotvuje možnost vyvlastnění*. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku podrobně vysvětlil, jak vnímá rozdíl mezi územním plánováním a vyvlastněním. Zpochybňovaná pasáž odůvodnění je přitom s těmito závěry a citovanou judikaturou zcela souladná.

[25] Zdejší soud proto uzavírá, že odůvodnění napadeného rozsudku nelze vyčítat nedostatek důvodů, vnitřní rozpornost či jiné vady, které by teprve mohly vést k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti. Tato námitka není důvodná a NSS proto přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku.

4.2. *K námitkám stěžovatele a) proti vymezení plochy za účelem rozšíření směrového oblouku pozemní komunikace na pozemku p. č. XA*

[26] Stěžovatel JUDr. L. L. v kasační stížnosti brojí proti (1.) nepotřebnosti, (2.) nesprávnosti tvrzení o dopadu změny na pouze zanedbatelnou část pozemku a (3.) nesprávnému posouzení proporcionality OOP.

4.2.1. *K námitkám proti vypořádání nepotřebnosti změny územního plánu*

[27] Stěžovatel zpochybňuje postup soudu při vypořádání námítky nepotřebnosti vymezené plochy, přičemž nesouhlasí s neprovedením důkazů a jejich nadbytečností. Soud prý měl dokazování provést, jelikož mu účastníci předložili dvě odlišná skutková tvrzená podložená různými důkazy. Popsaná procesní vada znemožnila stěžovateli uplatnit k důkazům předloženým odpůrcem námítky či protidůkazy.

[28] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud *rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí*. V posuzovaném případě stěžovatelé uvedli, že jednání požadují naříditi tehdy, bude-li soud provádět navržené důkazy. Nebude-li je provádět, považují nařízení jednání za nadbytečné. Krajský soud však dospěl k závěru o neprovedení navrhovaných důkazů pro nadbytečnost (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), což odůvodnil tím, že veškeré důkazy se vztahovaly k průběhu jednání o směně pozemku, ačkoliv je tato otázka pro posouzení věci irelevantní. Proto krajský soud rozhodl bez jednání.

[29] Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 281/09 (bod 17), připustil, že správní soudy mají v určitých případech „*povinnost naříditi jednání nezbytné pro zjištění všech rozhodných skutkových okolností daného případu, aby mohly učinit správný skutkový závěr*.“ Z judikatury i citovaných ustanovení však vyplývá možnost soudu uvážit o potřebnosti provedení důkazu. Odmítne-li jej soud provést, musí tento krok přezkoumatelně odůvodnit, jinak se jedná o tzv. opomenutý důkaz (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Tzv. opomenutý důkaz je v rozporu s právem na spravedlivý proces a způsobuje tudíž neústavnost rozhodnutí soudu. Existují však přípustné důvody

pokračování

neprovedení navrhovaného důkazu, mezi které patří jeho nadbytečnost či nesouvislost s předmětem sporu (např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01).

[30] Pro oblast správního soudnictví je typické, že velká část skutkových okolností vyplývá ze správního spisu. Z pohledu dokazování je proto klíčové, že skutečnosti v něm obsažené není nutné dokazovat při jednání (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[31] Již v bodě [21] tohoto rozsudku NSS shrnul, že krajský soud vycházel při posuzování skutkových okolností z výkresů úplného znění územního plánu a katastrální mapy. Neprovedení ostatních důkazů vysvětlil nesporností skutečností, které měly být jejich provedením prokázány, a nadbytečností. Podle zdejšího soudu nelze popsanému postupu z pohledu judikatury k opomenutým důkazům nic vytknout. Úplné výkresy územního plánu byly součástí správního spisu, kterým není dle judikatury nutné provádět důkaz při jednání, stěžovatel je měl k dispozici a mohl se k nim tedy kdykoliv vyjádřit. Katastrální mapu s přesnými údaji o šíři sporné zatačky předložil soudu v návrhu na zrušení OOP ostatně i samotný stěžovatel (viz s. 23 spisu krajského soudu). NSS se proto ztotožňuje s krajským soudem, že k posouzení úvahy o nedostatečné šířce komunikace nebylo třeba vést další dokazování, neboť tato skutečnost byla zřejmá z obsahu spisu. Veškeré dokumenty byly předloženy i samotnými účastníky a jejich použití proto nemohlo být pro žádného z nich jakkoliv překvapivé. O to více je pak logický závěr o nadbytečnosti dalších důkazů. Snaha o směnu pozemku je totiž právně relevantní až v průběhu případného vyvlastňovacího řízení (§ 5 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění). Jakékoliv další úvahy o hodnocení fotografií předložených odpůrcem či stěžovatelem by byly nadbytečné, jelikož krajský soud při hodnocení potřebnosti zjevně vycházel toliko z obsahu správního a soudního spisu, které byly oběma stranám přístupné.

[32] NSS proto uzavírá, že rozhodnutí krajského soudu o neprovedení důkazů a rozhodnutí věci bez jednání byla v souladu se zákonem a judikaturou zdejšího soudu a Ústavního soudu. Námitky stěžovatele proti průběhu dokazování při posuzování potřebnosti změny územního plánu jsou proto nedůvodné.

4.2.2. K námitkám proti zásahu do pouze zanedbatelné části pozemku

[33] Další námitky směřují proti závěru o zásahu do vlastnických práv k pouze zanedbatelné části pozemku. Odpůrce prý nedodržel princip minimalizace zásahu, jelikož situaci bylo možné řešit jinak. Stěžovatel upozorňuje na negativní vliv vymezení plochy na hodnotu pozemku a nesouhlasí s odůvodněním, které poukazuje na rozdíl mezi územním plánováním a vyvlastněním. Napadená změna prý znamená realizaci stavby a odnětí možnosti se proti ní bránit.

[34] K posuzování dodržení minimalizace zásahu do práv vlastníků zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS, uvedl, že „*správní soud je povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené*

územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených - např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“

[35] Naplnění principu minimalizace zásahu při vymezení plochy na pozemku stěžovatele hodnotil krajský soud v bodech 57 a 58 napadeného rozsudku. Zdůraznil přitom, že plocha byla vymezena na zanedbatelné části pozemku. Potřebnost shledal soud v nedostatečné dopravní kapacitě příliš úzké komunikace, která je jediným přístupem k rodinným domům. K úvahám o naplnění požadavku minimalizace zásahu připojil krajský soud též upozornění, že navržená změna kopíruje současný stav a nevymezuje novou cestu například diagonálně přes pozemek stěžovatele, byť by byla nejkratší. Právě proto je v maximální možné míře vyhověno vlastnickému právu stěžovatele, který i po případné stavbě pozemní komunikace může pozemek užívat v co největší míře. Krajský soud rovněž uvedl, že urbanistické řešení počítá s rozvojem plánované čtvrti a musí proto odpovídat též požadavkům norem a předpokládané dopravní zátěži.

[36] Z uvedeného je dle NSS zřejmé, že krajský soud posoudil naplnění principu minimalizace zásahu při vymezení plochy v souladu s judikaturou zdejšího soudu. Při posuzování vzniku eventuálního zjevného nepoměru mezi zásahem do práv vlastníka a navrhovaným využitím pozemku totiž důkladně zvažoval význam veřejného zájmu na připojení rodinných domů na komunikační síť a vlastnické právo stěžovatele. Zabýval se též zákonností zvoleného řešení a úvahami o nešetrné diagonální variantě demonstroval vyloučení excesivní varianty. Logickou součástí posouzení je rovněž konstatování řešení na pouze zanedbatelné části pozemku, které se nepřilíží liší od současného stavu a s nímž se NSS plně ztotožňuje. Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud dbal při vyvažování zájmů rovněž na soukromé právo stěžovatele, což lze ostatně vyčíst též z úvah o snaze odpůrce zachovat vlastnické právo v co nejširším rozsahu.

[37] NSS proto uzavírá, že krajský soud dostatečně a korektně posoudil naplnění principu minimalizace zásahu. V odůvodnění totiž komplexně uvážil, zda zvolené řešení přináší rozumný kompromis mezi střetávajícím se veřejným zájmem a vlastnickým právem stěžovatele. Námitka nesprávného posouzení nedodržení principu minimalizace zásahu je proto nedůvodná.

[38] Na judikaturu k rozdílu mezi územním plánováním a vyvlastňovacím řízením hojně poukazoval nejen bod 50 napadeného rozsudku, ale též odpůrce v zaslaném vyjádření. Východiska relevantní judikatury zdejšího soudu lze shrnout tak, že vyvlastňovací řízení a územní plánování jsou oddělená řízení a vyvlastnění není nutným důsledkem vymezení plochy v územním plánu. Zatímco odůvodnění OOP musí obsahovat řádné a logické vysvětlení vymezené plochy s možností vyvlastnění, samotné poměřování veřejného a soukromého zájmu je již doménou vyvlastňovacího řízení. S tím ostatně souvisí též rozdílný výklad zákonného požadavku na realizaci zásahu pouze v „*nezbytně nutném rozsahu*“ v obou typech řízení. Ve vyvlastňovacím řízení je nutné posuzovat, zda „*není možnost cíle dosáhnout jiným způsobem*“, zatímco v územně plánovacím řízení je nezbytnost chápána jako vyloučení nelogických, zbytečných, nesmyslných, absurdních či neúměrných zásahů do vlastnického práva (viz krajským soudem citované rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 6 Ao 1/2013-51, ze dne 22. 6. 2011, čj. 9 Ao 3/2011-39 a ze dne 28. 2. 2025, čj. 5 As 155/2024-66).

pokračování

[39] NSS chápe námitky stěžovatele jako nesouhlas s překročením mezi vytyčených pro soudní přezkum aktu územního plánování. Krajský soud totiž prý hodnotil sporné OOP z pohledu realizace pozemní komunikace a předjímal vyvlastnění území a její stavbu.

[40] Při hodnocení napadené změny z pohledu stěžovatele a) však krajský soud v bodě 57 vysvětlil menší intenzitu zásahu do vlastnického práva, než stěžovatel předpokládá. Souhlasil s potřebností změny z pohledu zajištění připojení rodinných domů a rozvoje dopravní infrastruktury. V bodě 58 vysvětlil potřebnost změny nejen z urbanistického pohledu, nýbrž i úvahou o volbě logické varianty napojení oproti již zmiňovanému hypotetickému diagonálnímu koridoru přes pozemek stěžovatele.

[41] Z uvedených závěrů napadeného rozsudku je dle NSS zjevné, že krajský soud z mezi přezkumu aktu územního plánování nevykročil. Veškeré úvahy soud vztáhl k potřebnosti, vhodnosti či logičnosti zvoleného řešení a spornou otázku hodnotil z urbanistického pohledu a s ohledem na cíle územního plánování. V rozsudku naopak zcela absentují jakékoliv konkrétní úvahy o vyvlastnění či zásahu do pozemku stavbou komunikace. Soukromý zájem soud hodnotí výslovně pouze jednou, avšak výhradně z pohledu omezení, které je stěžovateli způsobeno změnou územního plánu, nikoliv vyvlastněním části pozemku.

[42] NSS proto dospěl k závěru, že krajský soud hodnotil nezbytnost napadené změny v souladu s judikaturou, tedy tak, aby vyloučil *nelogické, zbytečné, nesmyslné, absurdní či neúměrné zásahy do vlastnického práva*. Právě proto se krajský soud také nezabýval podrobně ani argumentem zvýšených imisí na pozemku stěžovatele v důsledku stavby pozemní komunikace. Podrobným vypořádáním této námitky by totiž soud vykročil z popsaných limitů přezkumu OOP o územním plánu. Na závěru o urbanistické potřebnosti vymezení plochy a intenzitě zásahu do práv stěžovatele pouhým vymezením plochy totiž nemohou nic změnit výhrady k hypotetickým budoucím imisím. Námitka překročení mezi přezkumu územního plánu je proto nedůvodná a úvahy o rozdílu mezi územním plánováním a vyvlastněním jsou souladné s přístupem zdejšího soudu k uvedené problematice.

[43] Zdejší soud dále konstatuje, že vymezení plochy v územním plánu neznamená odnětí obrany proti vyvlastnění. Jak správně podotkl již krajský soud, až v případném vyvlastňovacím řízení totiž bude důkladně hodnocen střet veřejného zájmu s vlastnickým právem. Zájem stěžovatele přitom bude chráněn i stanovením striktních podmínek vyvlastnění, které jsou obsaženy v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a konkretizovány v § 3 až 5 zákona o vyvlastnění. Veškeré garance zakotvené v těchto ustanoveních budou stěžovateli svědčit i po vymezení sporných ploch. Nelze tedy namítat, že by stěžovatel byl přijetím OOP zbaven ochrany proti vyvlastnění.

4.2.3. K námitkám proti nesprávnému posouzení proporcionality napadeného OOP

[44] Krajský soud údajně nesprávně posoudil též proporcionalitu napadené změny, která je neúměrná sledovanému cíli, nepřiměřeně zasahuje práva stěžovatele a nezohledňuje možnost dosáhnout sledovaného cíle jinými prostředky a lépe. Tvrzené vady stěžovatel podporuje poukazem na strukturu testu proporcionality a rovněž opakováním nesouhlasu s veřejnou přístupností pozemku a zřízením veřejného prostranství. Uvádí, že změna OOP není potřebná, což soud bezdůvodně vůbec neposuzoval. Stěžovatel rovněž upozorňuje na obecné ústavní limity zásahu do vlastnického práva. Soud prý nesprávně spojil údajnou nižší intenzitu zásahu do soukromého práva s automatickou možností změny bez existujícího veřejného zájmu.

[45] NSS připomíná, že hodnocení proporcionality OOP představuje nedílnou součást soudního přezkumu a je nutné při něm zohlednit závažnost zájmů stojících ve střetu a argumenty vznesené dotčenými osobami v jednotlivých fázích řízení. Nelze totiž připustit zásah do ústavně garantovaných práv vykazující znaky diskriminace či libovůle. Proto jsou správní soudy v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu povinny posoudit při přezkumu proporcionality územního plánu, 1) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, 2) zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, 3) zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, 4) zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a 5) zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (bod 37 rozsudku NSS ze dne 26. 5. 2005, čj. 8 As 2/2025-38, a zde citovaná judikatura). Současně je však nezbytné přistupovat k soudnímu přezkumu OOP zdrženlivě a ke zrušení OOP přistoupit pouze tehdy, je-li zákon porušen v nezanedbatelné míře či překračují-li pochybení orgánu mez, kterou lze považovat za přijatelnou, a v důsledku způsobují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů (viz bod 12 rozsudku NSS ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 20/2021-72, a zde citovaná judikatura).

[46] Úvodem je třeba zmínit, že se stěžovatel mylí, uvádí-li, že se krajský soud nevypořádal s neúměrností OOP, porušením zásady minimalizace zásahu, potřebností změny, limity zásahu do vlastnického práva, intenzitou zásahu a neexistencí veřejného zájmu. V napadeném rozsudku totiž krajský soud důkladně zvažuje úměrnost a naplnění principu minimalizace zásahu při vymezení koridorů (v bodě 58 hodnotí variantu z pohledu alternativních a méně šetrných změn a úvahu spojuje s veřejným zájmem). Odůvodnění se rovněž věnuje potřebnosti změny (v bodě 58 je obsažena výslovná úvaha o potřebnosti funkčního napojení rodinných domů adekvátní příjezdovou cestou - což ostatně NSS vysvětlil již výše). V bodě 57 a 58 krajský soud konstatuje též nezpochybnitelný veřejný zájem na napojení rodinných domů dostatečnou pozemní komunikací, která je navíc jedinou možnou variantou. Intenzitě zásahu se napadený rozsudek věnuje v bodě 58 při nastínění úvah o realizaci koridoru na pouze zanedbatelné části pozemku, díky níž bude stěžovateli zachováno vlastnické právo v co největším rozsahu. Součástí hodnocení je rovněž význam zásahu s ohledem na dosud používanou veřejně přístupnou komunikaci.

[47] NSS má proto za to, že krajský soud obsáhl v odůvodnění veškeré úvahy podstatné z pohledu změn relevantních při posouzení proporcionality OOP v oblasti územního plánování. Dostatečně přitom reagoval na veškeré námitky stěžovatele a), které odpovídají bodům 1-3 výše zmíněného testu proporcionality OOP. I kdyby stěžovatel nepovažoval důvody napadeného rozsudku za dostatečné, je třeba zmínit, že krajský soud zmíněné úvahy připojil nad rámec odůvodnění OOP, v němž odpůrce vypořádal též námitky obou stěžovatelů (bod 57 rozsudku). Popsaný postup je přitom z pohledu judikatury zdejšího soudu přípustný (viz např. rozsudek ze dne 25. 10. 2016, čj. 7 As 175/2016-32).

[48] Z OOP navíc zdejší soud zjistil, že v něm odpůrce skutečně nastínil konkrétní úvahy o proporcionalitě vymezené plochy. Na námitku stěžovatele reagoval vysvětlením nedostatečné kapacity současné pozemní komunikace s odkazem na potřeby rodinných domů a budoucí rozvoj oblasti. Upozornil též na vymezení plochy na pouze zanedbatelné části pozemku v souladu se zásadou přiměřenosti. Odpůrce též upozornil, že stěžovatel neuvedl žádné plány, v nichž by jej územní plán omezoval. Vypořádání námitky reaguje rovněž na argument alternativním řešením v podobě odstranění neoprávněného zaboru pozemku (viz s. 280 – 282 úplného znění napadeného OOP). Odůvodnění změny územního plánu proto ve spojení s napadeným rozsudkem poskytuje dostatečné a komplexní

pokračování

vypořádání námítky rozporu napadených změn s principem proporcionality. Věcnou správností těchto částí odůvodnění se přitom zdejší soud zabýval již v předcházejících částech tohoto rozsudku (zejména otázky potřebnosti a minimalizace zásahu). Na závěrech o správnosti úvah o proporcionalitě zvoleného řešení nemůže nic změnit ani upozornění na řešení odstraněním nelegální předzahrádky. Jak totiž v bodě 59 rozsudku správně upozornil krajský soud, uvedená otázka nemůže být předmětem územního plánování a nemá vliv na posouzení otázky přiměřenosti vymezení sporné plochy. S těmito závěry se NSS ztotožňuje, jelikož případné odstranění předzahrádky by podle katastrálních map stejně nic nezměnilo na závěru o nedostatečné šířce sporné zatačky. Rovněž námitka proti nesprávnému posouzení proporcionality změn územního plánu je proto nedůvodná.

[49] Ke zbývající námitce nesouhlasu stěžovatele s veřejným užíváním dosavadní komunikace NSS ve shodě se závěrem vyjádřeným v bodě 61 napadeného rozsudku uvádí, že případný vznik veřejné komunikace má pouze zanedbatelný vliv na posouzení přiměřenosti přijaté změny OOP. I nadále totiž platí výše uvedené závěry, dle kterých v posuzované věci odpůrce konstatoval silný veřejný zájem, zvolil rozumnou variantu pro jeho uspokojení a šetřil při tom rovněž práva stěžovatele v co nejširší míře.

[50] NSS tedy shrnuje, že veškeré námitky stěžovatele a) proti nesprávnému posouzení vymezení ploch na pozemku p. č. XA krajským soudem jsou nedůvodné. Sporné otázky jsou v napadeném rozsudku vypořádány zcela v souladu se zákonem a judikaturou.

4.3. *K námitkám stěžovatele b) proti vymezení plochy za účelem zajištění pozemní komunikace přes pozemek p. č. XB se zemědělským areálem B.*

[51] Námitky druhého ze stěžovatelů lze podle kasační stížnosti rozdělit do dvou skupin – námitky proti posouzení přiměřenosti a námitky proti posouzení svévole a diskriminace.

4.3.1. *K námitkám proti posouzení přiměřenosti napadené změny*

[52] Krajský soud prý zcela absurdně argumentuje tím, že stěžovatel nemá s dotčenou částí pozemku žádné plány, a v odůvodnění chybí úvahy o potřebnosti vymezení ploch, nedostatečnosti současného stavu či budoucím rozvoji území. Krajský soud údajně nevysvětlil, proč je vymezení ploch vhodné, a chybí též silný veřejný zájem odůvodňující zásah do vlastnického práva, jelikož tímto zájmem není ochrana zájmu několika konkrétních vlastníků rodinných domů. Stěžovatel rovněž upozorňuje na soukromoprávní možnosti řešení situace. Veškeré uvedené důvody prý jednoznačně svědčí o nepřiměřeném zásahu do jeho práv, což krajský soud nezohlednil.

[53] Judikurní východiska přezkumu územně plánovací dokumentace již NSS připomenul výše. Lze shrnout, že správní soudy musí k přezkumu územního plánu přistupovat zdrženlivě. Součástí úvah ale musí být hodnocení proporcionality navrhovaných změn včetně zákonnosti, nezbytnosti změny, šetrnosti zásahu či existence legitimního cíle. Soudy musí hodnotit též dodržení zásady minimalizace zásahu, z níž vyplývá povinnost odmítnout změny, které způsobují zjevně nepoměrná omezení vlastníka. Při posuzování nezbytnosti zásahu jsou vyloučeny změny absurdní a excesivní.

[54] Stěžovatel uvádí, že krajský soud absurdně argumentoval neexistujícími plány s dotčenou částí pozemku. Chybně však pomíjí, že popsání úvaha je obsažena v hodnocení intenzity zásahu do jeho vlastnického práva při přezkumu proporcionality změn v územně plánovací dokumentaci. Krajský soud v rozsudku vysvětlil, že zásah do práv vlastníka není

nepřiměřeně intenzivní, jelikož na pozemku stěžovatel neplánuje stavět. Tuto úvahu považuje soud za logickou. V současné době je totiž pozemek užíván jako komunikace, byť v soukromoprávním režimu, a podle s. 79 územního plánu je jediným nepřípustným využitím oplocení vymezeného území či stavba nesouvisející se stanoveným účelem, kterým je v posuzovaném případě právě potenciální stavba pozemní komunikace. Jelikož změna režimu pozemku je takřka nezatelná, souhlasí NSS se závěrem o zásahu do vlastnického práva stěžovatele pouze v nízké intenzitě.

[55] Potřebnost vymezení ploch na pozemku stěžovatele posuzoval krajský soud v bodech 53 – 55 napadeného rozsudku. Upozornil přitom, že komunikace slouží k obsluze areálu B. a rovněž jako přístupová komunikace k šesti rodinným domům bez alternativní možnosti přístupu. Krajský soud souhlasil rovněž se závěry odpůrce o nezbytnosti vymezení koridorů pro dosažení úkolů územního plánování.

[56] Jádro argumentu stěžovatele spočívá v tom, že doposud byla komunikace zajištěna soukromoprávním režimem a na tomto stavu proto není potřeba nic měnit. NSS však nepovažuje postup odpůrce za nerozumný či dokonce excesivní. Jak již bylo výše zmíněno, odpůrce je povinen při územním plánování zajistit kompromis při uspokojení různých zájmů, mezi které bezesporu patří i zájem na zajištění dostatečné sítě pozemních komunikací, jejíž vymezení je zcela běžnou součástí územních plánů. Proto také zákon jako jeden z cílů územního plánování vytyčil *zvyšování kvalitu vystavěného prostředí sídel, rozvíjení jejich identity a vytváření funkčního a harmonického prostředí pro každodenní život jejich obyvatel* (§ 38 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona). S ohledem na potřeby obyvatel rodinných domů je proto logické, že odpůrce plánuje převzít garanci jejich dostupnosti územním plánem na sebe a nebude nadále spoléhat na soukromoprávní režim, který zajišťuje přístupovou komunikaci. Tento postup není excesivní či nezákonný, jak ostatně v napadeném rozsudku správně uvedl rovněž krajský soud. Námitka nepotřebnosti vymezení ploch je proto nedůvodná, jelikož potřebnost vyplývá z cílů územního plánování a zejména z komunikační potřeby obyvatel rodinných domů.

[57] Veřejný zájem krajský soud shledává v zajištění komunikačního napojení šesti rodinných domů na veřejnou komunikaci. Není tedy pravda, že by napadený rozsudek o ospravedlnění zásahu do vlastnického práva veřejným zájmem mlčel, jak uvádí stěžovatel. Nesouhlasí-li stěžovatel s tím, že zájem několika vlastníků rodinných domů lze považovat za veřejný zájem, lze jej odkázat například na rozsudek NSS ze dne 1. 10. 2025, čj. 1 As 141/2025. Územní plán byl v citovaném případě sice zrušen, avšak důvodem bylo nedodržení zásady minimalizace zásahu a zdejší soud v souladu s krajským soudem konstatoval veřejný zájem na vymezení plochy pro případnou stavbu místní komunikace napojující rodinné domy. Ztotožnit se lze rovněž se snahou odpůrce a krajského soudu vysvětlit v této věci stěžovateli, že dostatečné napojení obyvatel obce na dopravní infrastrukturu může být klíčové pro zajištění základních potřeb, jako je svoz odpadu či průjezd hasičského vozidla (bod 58 napadeného rozsudku). Uvedené příklady jsou pouze některými z důvodů, které dohromady tvoří nezpochybnitelný veřejný zájem na zajištění dopravního spojení pro vlastníky rodinných domů.

[58] Vytýká-li stěžovatel, že napadený rozsudek neobsahuje posouzení vhodnosti zvoleného řešení, lze pouze opětovně připomenout rozsudek NSS čj. 6 Ao 3/2009-76, dle kterého *„není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“* Soud přitom v nyní napadeném rozsudku důkladně vysvětlil,

pokračování

proč nepovažuje změnu územního plánu za excesivní, a správně proto neposuzoval vhodnost navrhovaného řešení. To mu totiž při přezkumu aktu územního plánování ani nenáleží.

[59] NSS závěrem nesouhlasí se stěžovatelem, že by krajský soud předjímal vyvlastnění pozemku v jeho vlastnictví. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že soud ve vztahu ke stěžovateli b) hodnotil nezbytnost vymezení plochy z pohledu propojení staveb v obci a předcházení stavbám, které by potřebné napojení znemožnily. Konstatoval též veřejný zájem na zajištění příjezdu k obytným stavbám. Krajský soud posoudil i vymezení ploch z hlediska jejich rozumnosti a urbanistické vhodnosti a připojil úvahu o slabém soukromém zájmu s ohledem na to, že stěžovatel ani nesdělil své stavební plány s dotčenou částí pozemku (body 50–55). Stejně jako v případě stěžovatele a) se tedy krajský soud držel v mezích přezkumu územního plánování (viz body [38]–[42] tohoto rozsudku). Jelikož stěžovatel b) neuvedl, v čem spočívá údajné předjímaní vyvlastnění, lze jej pouze ubezpečit, že vyvlastnění je případně posuzováno v samostatném řízení, v němž bude mít rovněž možnost uplatnit veškerá svá procesní práva a domáhat se ochrany vlastnického práva k pozemku.

[60] NSS tedy posoudil veškeré námitky stěžovatele proti přezkumu proporcionality napadeného OOP. Dospěl přitom k závěru, že krajský soud v souladu s judikaturou posuzoval různé aspekty zásahu do vlastnického práva, identifikoval silný veřejný zájem, který ospravedlňuje vymezení ploch, a posoudil rovněž potřebnost navržené změny v souladu se zásadou minimalizace zásahu. Veškeré úvahy soudu jsou rozumné, se závěrem o proporcionálním zásahu do vlastnického práva stěžovatele se zdejší soud ztotožňuje a konstatuje proto, že námitky proti posouzení přiměřenosti jsou nedůvodné.

4.3.2. *K námitkám svévole a diskriminace*

[61] Stěžovatel krajskému soudu vytýká nesprávné posouzení námitek porušení zákazu diskriminace a svévole. Nesouhlasí se závěrem o implicitním vypořádání zmíněné výtky v odůvodnění napadeného OOP. Soud si prý důvody odlišného zacházení nesprávně vykonstruoval sám. Rozdíl mezi pozemky, spočívající v uspokojení potřeby většího počtu pozemků s různými vlastníky, považuje stěžovatel za nedostatečný i kvůli chybějícím úvahám o budoucnosti dotčeného území. Pouze tato úvaha by totiž mohla odůvodnit požadavek na prostupnost území v situaci, kdy je dotčená oblast „slepým koncem“. Napadený rozsudek proto prý nesprávně posvětil svévolné vymezení ploch kvůli neodůvodněnému rozdílnému přístupu k pozemku stěžovatele a pozemku společnosti STRABAG.

[62] Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že za diskriminační jednání lze označit rozdílné zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, které nemá objektivní a rozumné odůvodnění (náleze ze dne 21. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 15/02). Zdejší soud upozorňuje rovněž na princip právní jistoty, z nějž každému plyne právo znát důvody změn, které se jej dotýkají. Aby nebylo možné hovořit o zneužití práva a svévoli, musí být zásadní změny v územním plánu odůvodněny přesně, jasně, určitě a srozumitelně (rozsudek ze dne 24. 3. 2016, čj. 2 As 295/2015-83).

[63] Ze správního spisu zdejší soud zjistil, že stěžovatel skutečně argumentoval diskriminačním přístupem již v námitce proti spornému OOP. Odpůrce na výtku odpověděl v odůvodnění územního plánu. Nejprve označil argumentaci stěžovatele za zmatečnou a následně podrobně popsal úvahy o nízké intenzitě zásahu, povaze omezení vlastnického práva a přiměřenosti vymezení změny. Na srovnání s pozemkem společnosti Strabag však

explicitně neodpověděl. Krajský soud v reakci na zmíněnou námitku v bodě 56 konstatoval, že se jí odpůrce implicitně zabýval, když uvedl, že „na úrovni územního plánu je žádoucí zajišťovat vymezenými plochami veřejných prostranství prostupnost územím a možnost dopravní obsluhy po veřejně přístupných komunikacích vždy, když se potřeba takové dopravní obsluhy týká většího množství pozemků s různými majiteli.“ Soud tedy rozdíl shledal v tom, že pozemek stěžovatele byl vymezen s ohledem na potřeby školního statku a rovněž šesti rodinných domů. Na zpřístupnění pozemku společnosti STRABAG nicméně žádný srovnatelný veřejný zájem soud nenalezl.

[64] Podle NSS napadený rozsudek správně a logicky vysvětluje, proč se pozemky stěžovatele a společnosti STRABAG ve skutečnosti nenacházejí ve srovnatelném postavení, které je dle judikatury předpokladem diskriminačního jednání. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani stěžovatelem zmiňované využívání cesty zaměstnanci či dodavateli společnosti STRABAG. Jednání těchto osob je totiž bezesporu vedeno potřebou a ekonomickým zájmem společnosti, a proto lze uzavřít, že stěžovatel nevznesl argumenty, z nichž by vyplýval veřejný zájem na vymezení ploch na pozemku společnosti STRABAG, a tedy též srovnatelné postavení obou pozemků, jak mu vytkl v bodě 56 rozsudku krajský soud. Naopak u pozemku stěžovatele byla komunikace vymezena nejen pro potřeby Středočeského kraje a jeho Školního statku, nýbrž i vlastníků pozemků s rodinnými domy.

[65] Jakkoliv zdejší soud souhlasí se stěžovatelem, že výslovná reakce na argumentaci srovnatelným pozemkem ve vypořádání námitky skutečně chyběla, lze na straně druhé přisvědčit krajskému soudu, který upozornil na zmínění obecných východisek, z nichž plyne odůvodnění rozdílu. Již výše přitom NSS uvedl, že při přezkumu územního plánu správní soudy postupují zdrženlivě a zrušení OOP přichází v úvahu jen tehdy, je-li zákon porušen v nezanedbatelné míře či překračují-li pochybení orgánu mez, kterou lze považovat za přijatelnou, a způsobují tím podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Ačkoliv tedy odpůrce nevypořádal v územním plánu adresně konkrétní argument, odůvodnění námitky a vymezení plochy na pozemku stěžovatele lze v úhrnu označit za logické a srozumitelné. NSS navíc ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že námitka diskriminace a svévole je nedůvodná, jelikož pozemek, na nějž stěžovatel upozorňuje, má zcela odlišnou povahu. Absence výslovné reakce na zmíněný argument tedy nepřivodila stěžovateli natolik intenzivní újmu na právech, že by NSS měl napadené OOP zrušit pouze pro tento ojedinělý nedostatek. Námitky proti nesprávnému posouzení diskriminace a zákazu svévole jsou proto nedůvodné.

4.4. Závěrečné námitky obou stěžovatelů

[66] Oba stěžovatelé závěrem opakují nesouhlas s nesprávným posouzením zákonnosti zásahu do jejich vlastnických práv. Argumentaci staví zejména na porušení zásady proporcionality, neodůvodnění OOP či existenci soukromoprávních alternativ. Postup odpůrce považují za šikanózní. Soud prý nesprávně konstatoval, že napadená změna zasahuje do jejich vlastnických práv méně intenzivně ve srovnání s dřívější verzí územního plánu, která byla zrušena rozsudkem čj. 59 A 5/2022-163. Nesprávně prý rovněž vyvodil, že důsledkem odlišného pojetí vymezení ploch jsou nižší požadavky na ospravedlnění zásahu. Uvedené je prý v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 24. 3. 2016, čj. 2 As 295/2015-83, a usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120. Regulace přijatá odpůrcem prý jednoznačně omezuje vlastnická práva a musí proto dodržovat zákonné mantinely.

pokračování

[67] K tomu NSS připomíná, že důvodem, pro který krajský soud v předchozím rozsudku původní regulaci obsaženou v územním plánu zrušil, byla okolnost, že odpůrce nevysvětlil nově zavedená omezení plynoucí z veřejného užívání dotčených pozemků. Tuto chybu však nyní již napravil, což krajský soud potvrdil v nyní napadeném rozsudku.

[68] V bodě 40 rozsudku ze dne 7. 12. 2021, čj. 1 As 202/2019-52, NSS k požadavkům na odůvodnění vymezení změnových a stabilizovaných ploch uvedl, že jedná-li se o „*plochu stabilizovanou, a nikoli změnovou, je třeba klást na zdůvodnění zařazení pozemku do určité funkční plochy nižší nároky, neboť vlastník nemovitosti není dotčen změnou funkčního zařazení svého pozemku. Tento závěr krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za správný, neboť změnu zařazení/využití pozemku je vskutku potřeba odůvodnit tím důkladněji, čím zásadnější tato změna je. Zpravidla totiž platí, že čím je zásadnější změna využití pozemku, tím citelnější je zásah do práv jeho vlastníka, případně dalších osob. Naopak v případě, že využití pozemku zůstává stejné jako doposud, k zásahu do práv jeho vlastníka v souvislosti s přijetím územního plánu nedochází. Krajský soud se podrobně zabýval tím, jakým způsobem byly námitky stěžovatelů odpůrkyní vypořádány, a nepochybil tudíž ani v tomto ohledu.*“ Krajský soud o nárocích na odůvodnění uvažoval v napadeném rozsudku totožně, a proto je námitka stěžovatele proti uvedené pasáži odůvodnění (zejména body 48 a 49) nedůvodná. Na tom nic nemění ani pouhé obecné odkazy stěžovatelů na judikaturu k otázce přezkumu územního plánu. Krajský soud totiž dostatečně vysvětlil, že změnou územního plánu se dotčené pozemky (resp. jejich části) nestaly veřejným prostranstvím v režimu § 34 zákona o obcích a obdobným omezením v oblasti využití pozemků podléhaly již za předchozí územně plánovací dokumentace.

[69] K ostatním námitkám NSS shrnuje, že v předcházejících pasážích již důkladně vysvětlil, že krajský soud postupoval při přezkumu napadeného OOP v souladu se zákonem a judikaturou a své závěry řádně, logicky a srozumitelně odůvodnil. Napadený územní plán proto není v rozporu se zásadou proporcionality a vlastnické právo omezuje v zákonných mantinelech. Zdejší soud jej nepovažuje za šikanu stěžovatelů, nýbrž pouze za běžnou realizaci zákonných pravomocí odpůrce, které mu byly svěřeny k plnění cílů územního plánování.

[70] Závěrečné námitky stěžovatelů jsou proto rovněž nedůvodné.

5. Závěr a náklady řízení

[71] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[72] Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); odpůrci nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. ledna 2026

Vojtěch Šimíček
předseda senátu