

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2017

Částka 66 – čís. 183

Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. V části sto sedmdesáté páté obsahuje změnu stavebního zákona.

Účinnost od 1. července 2017.

Částka 71 – čís. 193

Zákon, kterým se mění zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V části deváté obsahuje změnu stavebního zákona.

Účinnost od 1. září 2017.

Částka 71 – čís. 194

Zákon o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů. V části čtvrté obsahuje změnu stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné § 27 odst. 3 stavebního zákona.

Účinnost od 25. července 2017.

Částka 74 – čís. 205

Zákon, kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony. V části deváté obsahuje změnu stavebního zákona.

Účinnost od 1. srpna 2017.

Částka 82 – čís. 225

Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Účinnost od 1. ledna 2018.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 3. 2017 č. j. 59A 5/2016-106

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Plzni rozhodl v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434 tak, že návrh na zrušení opatření obecné povahy v části týkající se lokality 2_41 Božkov U dráhy, v rozsahu pozemků parc. č. x a parc. č. x v k. ú. Božkov, obec Plzeň, se zamítá.

Z rozsudku Krajského soudu v Plzni mimo jiné vyplývá:

Pozemky navrhovatelů se nacházejí v lokalitě označené opatřením obecné povahy č. 1/2016 – Územní plán Plzeň jako lokalita 2_41 Božkov U dráhy (dále též jen „Lokalita 2_41“). Opatřením obecné povahy č. 1/2016 – Územní plán Plzeň byly veškeré pozemky nacházející se v Lokalitě 2_41 závazně vymezeny jako pozemky nezastavitelné určené pro zemědělskou činnost, ačkoliv dle Územního plánu města Plzeň účinného do 30. 9. 2016 byla přinejmenším část pozemků nacházejících se v Lokalitě 2_41, včetně Pozemků navrhovatelů, vymezena jako území zastavitelné určené pro lehkou výrobu, služby a živnostenské provozy. Předchozí Územní plán města Plzně, který byl schválen usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 19. 10. 1995, č. 114 a jeho závazné části byly stanoveny vyhláškou statutárního města Plzně č. 9/1995, o závazných částech Územního plánu města Plzně, v doplněném znění.

Navrhovatelé měli za to, že Územním plánem Plzeň bylo v napadeném rozsahu zasaženo do jejich ústavně garantovaného práva na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod, když bylo zcela zásadně omezeno jejich vlastnické právo k dotčeným Pozem-

kům, a to bez jakékoliv náhrady a bez existence veřejného zájmu na omezení jejich vlastnického práva. V důsledku Územního plánu Plzeň pozbylo vlastnické právo navrhovatelů k dotčeným Pozemkům shodný obsah, jaké má vlastnické právo vlastníků pozemků přilehlých, a to bez relevantního odůvodnění. Při vědomí algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. I Ao 1/2005-98) uplatňovali navrhovatelé jako důvod pro zrušení Územního plánu Plzeň v napadené části absenci proporcionality mezi zásahem do práv navrhovatelů a cíli sledovanými odpůrcem při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelé přitom vycházeli z odůvodnění Územního plánu Plzeň, z odůvodnění vypořádání jejich připomínek a ze skutečného stavu věci ke dni schválení, resp. účinnosti napadeného opatření obecné povahy. Územní plán Plzeň zcela zásadním způsobem zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů k předmětným Pozemkům, když v jeho důsledku se původně zastavitelné pozemky staly pozemky nezastavitelnými. Odpůrce vrchnostensky určil navrhovatelům jediný možný způsob využití jejich Pozemků, a to výhradně pro zemědělskou činnost. Tím se podstatným způsobem změnil nejen charakter předmětných Pozemků, ale i jejich hodnota, když z dosavadní tržní ceny cca 400 Kč/m² pozemku klesla jejich hodnota na částku cca 15 Kč/m² pozemku. V důsledku této změny osoba zúčastněná na řízení pozbyla zájem o koupi předmětných Pozemků, když i pro ni jsou nepoužitelné k účelu, za jakým je měla zájem nabýt do svého vlastnictví. Přímým důsledkem Územního plánu Plzeň je tak jednak podstatné omezení užívacího práva navrhovatelů k Pozemkům a jednak podstatné snížení hodnoty jejich majetku, když předmětné Pozemky se staly prakticky neprodejnými.

V návrhu na zahájení řízení navrhovatelé uvedli, že uplatňují jako důvod pro zrušení Územního plánu Plzeň v napadené části absenci proporcionality mezi zásahem do jejich práv a cíli sledovanými odpůrcem při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelé na druhé straně výslovně prohlásili, že nezpochybňují pravomoc ani působnost odpůrce k vydání Územního plánu Plzeň, zákonnost procesu vydání tohoto územního plánu, ani rozpor uvedeného územního plánu s hmotným právem, s výhradou tvrzeného zásahu do ústavního práva navrhovatelů na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. K tomu soud uvedl, že v daném případě tedy není namítán nedostatek pravomoci nebo překročení mezi zákonem vymezené působnosti příslušného správního orgánu při vydávání Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434. I když těžiště posuzovaného návrhu na zrušení části opatření obecné povahy bezpochyby je v požadavku přezkoumat obsah napadeného územního plánu z hlediska jeho proporcionality, současně je tu brojeno i proti procesním vadám (zejména nedostatečnému vypořádání připomínek navrhovatelů) [3. krok algoritmu] a je zde poukazováno i na další rozpory předmětné části Územního plánu Plzeň s hmotným právem [4. krok algoritmu]. V přezkoumávané věci se ostatně otázka obsahu napadeného územního plánu z hlediska proporcionality s otázkou, zda je jeho obsah v souladu se zákonem, do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem činnosti veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrůzněj-

ším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého úkonu, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – zpravidla jen věcně správný a přiměřený akt je také aktem zákonným. Obě kritéria tudíž není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky úkonů zákonných a současně věcně nesprávných (a vice versa).

K návrhu územního plánu lze podat připomínky nebo námítky. Připomínky může uplatnit každý (srov. i § 172 odst. 4 správního řádu). Námítky mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti (srov. i § 172 odst. 5 správního řádu). K návrhu územního plánu podle § 50 odst. 1 stavebního zákona mohou být uplatněny toliko připomínky (viz § 50 odst. 3 tohoto zákona). K upravenému a posouzenému návrhu územního plánu podle § 52 odst. 1 stavebního zákona může každý uplatnit připomínky a proti upravenému a posouzenému návrhu územního plánu podle uvedeného ustanovení stavebního zákona mohou dotčené osoby podle § 52 odst. 2 stavebního zákona podat námítky (viz § 52 odst. 2 a 3 uvedeného zákona). V daném případě navrhovatelky a) a b) a navrhovatel d) podali připomínky. I když jde o „vlastníky pozemků dotčených návrhem řešení“, jelikož tak učinili k návrhu územního plánu, který se nacházel ve stadiu podle § 50 odst. 1 stavebního zákona, je nutno jejich podání považovat pouze za připomínky. Připomínky jsou slabší institut než námítky. Podle stavebního zákona se připomínky vyhodnocují (závěry vyhodnocení jsou součástí odůvodnění územního plánu), kdežto o námítkách se rozhoduje (a rozhodnutí o nich se odůvodňuje). Stručně požadavky stavebního zákona v podstatě odpovídají příslušným ustanovením správního řádu, podle nichž je správní orgán povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění [§ 172 odst. 4 věta druhá] a rozhodnutí o námítkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1) [§ 172 odst. 5 věta pátá]. „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky, kterými je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námítkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen samostatně rozhodnout.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 747). Navrhovatelé a), b) a d) tedy ke své obraně proti návrhu územního plánu použili slabší institut. Pro připomínky nejsou stanoveny žádné specifické obsahové náležitosti. V námítkách dotčená osoba musí podle § 52 odst. 3 věty první stavebního zákona uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námítkou. Z povahy věci (arg.: „připomínka k návrhu územního plánu“) ovšem plyne, že také u připomínek se doporučuje, aby bylo uvedeno nejen to, co se navrhuje, ale i to, z jakého důvodu se to navrhuje. Navrhovatelky a) a b) podaly dne 24. 11. 2014 ohledně pozemku parc. č. x v k. ú. Božkov připomínku tohoto znění: „Jsem spoluvlastníkem pozemku x se svojí sestrou xy... Podávám připomínku k návrhu územního plánu, kde náš pozemek je označen jako plochy zemědělské. V příloze zasíláme Sdělení Magistrátu ze září r. 2000, kde nám byl pozemek schválen pro lehkou průmyslovou výrobu. Vzhledem k tomu, že

pozemek nelze zemědělsky využívat a dle platného územního plánu je označen jako VD, žádáme, aby byl pozemek p. č. x ponechán pro způsob využití – plochy výroby a skladování.“ Připomínka byla vyhodnocena pod č. 1.49. Navrhovatel d) podal dne 26. 11. 2014 ohledně pozemku parc. č. x v k. ú. Božkov připomínku tohoto znění: „Změna druhu pozemku z orné půdy na lehkou průmyslovou výrobu. Dlouhodobý záměr vlastníků pozemku, který byl v souladu s územním plánem.“ Připomínka byla vyhodnocena pod č. 1.47. Připomínkám č. 1.47 a č. 1.49 nebylo vyhověno s tímto odůvodněním: „Pozemek č. par. x / č. par. x byly v Územním plánu města Plzně zařazeny do zastavitelných ploch „výroba lehká, služby, živnostenské provozy“ (VD). Vzhledem k tomu, že na pozemek nebylo vydáno žádné povolení (územní souhlas, územní rozhodnutí apod.), a vzhledem k tomu, že lokalita je velmi problematická z pohledu komunikačního napojení jednotlivých pozemků, bylo vyhodnoceno v rámci zpracování územního plánu, že tato plocha bude převedena z ploch zastavitelných na nezastavitelné, konkrétně plochu zemědělskou / bylo rozhodnuto, že tato plocha se stane plochou zemědělskou. Tato zastavitelná plocha byla v Územním plánu města Plzně vymezena déle než 5 let od roku 2000, a proto je možno v souladu s § 102 stavebního zákona tuto plochu vrátit do nezastavitelných ploch / do nezastavěného území. V rámci návrhu územního plánu byly vymezeny plochy výroby ve vhodnějších polohách ve vazbě na kapacitní dopravní infrastrukturu / na mnohem výhodnějších místech v rámci obce.“ (Územní plán Plzeň. Odůvodnění. Příloha č. 2. Vyhodnocení připomínek, str. 51 a 52).

K obsahovým náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy zaujal Nejvyšší správní soud obecně tento názor: „I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“ (rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS) a speciálně ve vztahu k připomínkám pak tento názor „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“ (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48). V daném případě je tedy třeba se věnovat připomínkám navrhovatelů, jejich vyhodnocení (vypořádání) odpůrcem a relací mezi připomínkami a jejich vyhodnocením (vypořádáním). Na jedné straně je tu tedy doporučení, aby podatelé své připomínky (řádně) odůvodnili. Na druhé straně je zde požadavek na veřejnou správu, aby v odůvodnění opatření obecné povahy

poskytla informaci o tom, jak jednotlivé připomínky vyhodnotila, resp. jak se s nimi vypořádala. Podle názoru soudu je na místě zohledňovat to, jak podatel své připomínky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď toho, kdo je povinen se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy zabývat. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. V případě skutkové a právně propracované argumentace se pochopitelně vyžaduje skutkově a právně propracovaná odpověď. V přezkoumávané věci navrhovatelé ve svých připomínkách požadují zachování stávajícího zařazení pozemků: ve vztahu k pozemku parc. č. x to navrhovatel d) odůvodňuje souladem s územním plánem (tj. dovolává se dosavadního Územního plánu města Plzně) a ve vztahu k pozemku parc. č. x to navrhovatelky a) a b) odůvodňují tím, že pozemek nelze zemědělsky využívat a dle platného územního plánu je označen jako VD (tj. také se dovolávají dosavadního Územního plánu města Plzně a nadto nemožnosti pozemek parc. č. x zemědělsky využívat). Nelze sice říci, že uplatněné připomínky nebyly vůbec odůvodněny, ale z hlediska toho, jak je postaven návrh na zrušení části opatření obecné povahy, o němž je právě rozhodováno, je možno připomínky navrhovatelů sumárně klasifikovat jako odůvodněné jen značně nedůsledně. Ve vyhodnocení (nevyhovění) připomínek vycházejí pořizovatel a pak zastupitelstvo města z toho, že pozemky parc. č. x a parc. č. x byly v dosavadním Územním plánu města Plzně zařazeny do zastavitelné plochy „výroba lehká, služby, živnostenské provozy“ (VD). Převedení (navrácení) pozemků z ploch zastavitelných na nezastavitelné (konkrétně na zemědělskou plochu) je ve vyhodnocení (nevyhovění) připomínek č. 1.47 a č. 1.49 odůvodněno tím, že 1) na pozemcích nebylo vydáno žádné povolení (územní souhlas, územní rozhodnutí apod.), 2) lokalita je velmi problematická z pohledu komunikačního napojení jednotlivých pozemků, 3) tato zastavitelná plocha byla v Územním plánu města Plzně vymezena déle než 5 let od roku 2000 (§ 102 stavebního zákona) a 4) v rámci návrhu Územního plánu Plzeň byly vymezeny plochy výroby ve vhodnějších polohách ve vazbě na kapacitní dopravní infrastrukturu / na mnohem výhodnějších místech v rámci obce. Uvedené skutečnosti je třeba vnímat v příslušných souvislostech. V říjnu 2014 Magistrát města Plzně jako pořizovatel předložil k písemným připomínkám odůvodněný návrh nového územního plánu podle § 50 odst. 1 správního řádu. Bylo na každém, kdo nesouhlasil, aby svou připomínku nejen podal, ale i odůvodnil. V případě propracovanějšího odůvodnění připomínky lze očekávat pregnantnější vypořádání, v případě rámcového odůvodnění připomínky se nutno spokojit se schematickejšími vypořádáním. Odpověď na otázku, proč došlo ke sporovanému převedení pozemků z jedné plochy do druhé, je pak nutno hledat jak v samotném vyhodnocení připomínek č. 1.47 a č. 1.49, tak v obecnějších částech územního plánu týkajících se předmětné změny zařazení pozemků. Podle názoru soudu územní plán představuje celek, kde nejde jenom o to, co je bezprostředně uvedeno u vyhodnocení každé jednotlivé připomínky, ale i o to, jaké jsou tady vazby na jiné části textu či výkresu. V daném případě jsou tudíž rozhodující především dvě skutečnosti. Za prvé je zde výše prezentovaná úroveň argumentace v připomínkách, která podle názoru soudu nezařazuje veřejnou správu k samostatné podrobné protiaargumentaci. Za druhé se v Územním plánu Plzeň jako celku nalézá dostatek informací, proč byl učiněn předmětný závěr.

Jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Svě povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závažnosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje.“ (rozsudek ze dne 18. 1. 2017, čj. 6 As 237/2016-33). Rozdílné názory na následky jednání v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy sjednotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: „Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“ (usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Že navrhovatelé a), b) a d) neuplatnili proti návrhu územního plánu lépe odůvodněné připomínky (nebo námítky), nebylo v daném případě způsobeno faktory objektivními, protože v řízení před soudem nevyšlo najevo, že by příslušný správní orgán nerespektoval zákonem stanovený postup při projednávání návrhu územního plánu (zejména § 50 a § 52 stavebního zákona) nebo že by tu existovaly nějaké skutečně objektivní okolnosti, které by navrhovatelům jako celku nebo komukoli z nich znemožnily získat příslušné informace a učinit náležitá podání. Ve svrhu citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, se dále praví: „28. Především s odkazem na již učiněný výklad procesní legitimity je tak zřejmé, že pro zkoumání prvních dvou problémových okruhů algoritmu (pravomoc správního orgánu ve věci vydat opatření; nepřekročení působnosti tohoto orgánu) je nerozhodné, zda osoba, obracející se na soud, uplatnila námítky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. Jde tu o tak vážná pochybení s tak fatálními možnými důsledky (včetně nicotnosti aktu), že soud takové otázky bude zkoumat i z povinnosti úřední; postačí tu návrh procesně legitimované osoby, kterou je – jak ukázáno – kdokoli, kdo tvrdí, že byl přijetím opatření na svých právech zkrácen, je-li to s ohledem na jeho tvrzení myslitelné. ... 32. Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení nebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“

V procesu vydávání územního plánu se informace postupně rozšiřují a prohlubují. Ve fázi upravené v § 50 stavebního zákona lze uplatňovat připomínky k návrhu územního plánu zpracovaného pořizovatelem. Ve fázi upravené v § 52 stavebního zákona lze podávat námítky a uplatňovat připomínky k upravenému a posouzenému návrhu územního plánu. Na nikom není možné požadovat, aby polemizoval s důvody, které v příslušné fázi ještě nebyly vyjeveny. Již k návrhu územního plánu podle § 50 odst. 1 stavebního zákona však bylo možné uplatňovat zejména připomínky týkající se potenciálního zásahu do ústavně garantovaného práva na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod, porušení zákazu diskriminace a nerespektování minimalizace zásahu. Především ve vztahu k těmto návrhovým bodům navrhovatelé svou pozici oslabili formou a hlavně obsahem své obrany v rámci procesu vydávání Územního plánu Plzeň. Vyhodnocení souladu napadené části Územního plánu Plzeň s právními předpisy, důvody, proč byly pozemky navrhovatelů převedeny (navráceny) z plochy zastavitelné na plochu nezastavitelnou, se, jak bylo zmíněno výše, nacházejí také v Územním plánu Plzeň jako celku.

Vyhodnocení připomínek navrhovatelů je pak postaveno na tom, že 1) na pozemcích nebylo vydáno žádné povolení (územní souhlas, územní rozhodnutí apod.), 2) lokalita je velmi problematická z pohledu komunikačního napojení jednotlivých pozemků, 3) tato zastavitelná plocha byla v Územním plánu města Plzně vymezena déle než 5 let od roku 2000 (§ 102 stavebního zákona) a 4) v rámci návrhu Územního plánu Plzeň byly vymezeny plochy výroby ve vhodnějších polohách ve vazbě na kapacitní dopravní infrastrukturu / na mnohem výhodnějších místech v rámci obce. Za této situace soud nesouhlasil s navrhovatelí v tom, že změna zařazení jejich pozemků nesleduje konkrétní cíle a není řádně odůvodněna. Na možnost takovéto změny nemůže mít vliv ani současný faktický stav pozemků; v procesu vydávání územního plánu se neposuzuje, zda tím, že nechali 20 let ležet ornou půdu ladem, se navrhovatelé dopustili nebo nedopustili porušení nějakých povinností. I vzhledem k provedené rekapitulaci soud nesouhlasil ani s tím, že odůvodnění návrhu Územního plánu Plzeň a odůvodnění vypořádání připomínek navrhovatelů se zcela zásadně rozcházejí a že odpůrce teprve ex post na podkladě připomínek veřejnosti hledal důvody pro změnu charakteru a funkčního využití předmětných Pozemků. Ve vyhodnocení připomínek se k pozemkům navrhovatelů uvádí, že tato zastavitelná plocha byla v ÚPMP / je v územním plánu vymezena déle než 5 let od roku 2000, a proto je možno v souladu s § 102 stavebního zákona tuto plochu vrátit do nezastavitelných ploch / do nezastavěného území.

K tomu soud konstatuje, že v § 102 stavebního zákona jsou upraveny náhrady za změnu v území. Podle § 102 odst. 2 tohoto zákona vlastníkoví pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavení na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Tato náhrada náleží též vlastníkoví pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plá-

nu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající (dále jen „oprávněný“), pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění a vznikla mu prokazatelná majetková újma. Podle § 102 odst. 3 uvedeného zákona náhrada vlastníkovi nebo oprávněnému nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě a) nabytí účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedeno územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná. Je tedy na místě interpretace tohoto ustanovení. Odpůrce souladem s tímto ustanovením odůvodňuje změnu zařazení pozemků. Navrhovatelé namítali, že uvedené ustanovení toliko stanoví, za jakých podmínek je v případě změny využitelnosti pozemků obec povinna vlastníkově pozemků poskytnout finanční náhradu, neobsahuje však, přímo ani nepřímo, žádné zákonné důvody, které by obci ukládaly provést po uplynutí této lhůty změnu územně plánovací dokumentace a které by tak relevantně odůvodňovaly sporovanou změnu územně plánovací dokumentace na dotčených pozemcích. Odborná literatura k § 102 stavebního zákona mj. uvádí: „Náhrada se neposkytuje za jakékoli omezení vlastnického práva v důsledku územně plánovací činnosti, nýbrž pouze ve třech konkrétních případech typově nejintenzivnějšího omezení vlastnického práva.“ (Aleš Roztočil a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, str. 421). Soud na věc hledí obdobně. V § 102 stavebního zákona doslovně jde jen o náhrady za změnu v území. Zákonodárce stanovil, že náhrada se poskytuje pouze za některé změny. Poskytování náhrad je vyloučeno v případě, kdy lze typicky dovodit spoluodpovědnost vlastníka pozemku za jeho nevyužití jako zastavitel-ného pozemku, tj. pokud po delší dobu (5 let) vlastník pozemek zastavět mohl, avšak této možnosti nevyužil. Pětiletá lhůta k faktickému zastavění je prolomena završením alespoň právních kroků týkajících se zastavění. Jestliže se upravuje náhradu za takovou změnu, musí se samozřejmě připustit i možnost změny v území. Změny v území mohou právní sféru vlastníkům pozemků atakovat různou měrou. Ze zákonodárcova přístupu k náhradám za změnu lze dovodit názor na intenzitu změn v území. Rovněž u ní hraje roli faktor času. Za jinak obdobných podmínek je třeba změnu, k níž dojde do 5 let, pokládat za závažnější než změnu, k níž dojde po 5 letech nebo – jako v daném případě – po cca 15 letech od termínu, kdy s pozemky už bylo možno nakládat pro vlastníka výhodnějším způsobem. Podle názoru soudu tak změnu v území nelze odůvodnit toliko odkazem na § 102 stavebního zákona; jestliže tu však jsou další důvody, nelze odpůrci vytýkat, že užil i argumentaci uvedeným ustanovením stavebního zákona, pokud jím základní argumentaci doplňoval nebo podporoval.

Ve vyhodnocení připomínek se k pozemkům navrhovatelů uvádí, že lokalita je velmi problematická z pohledu komunikačního napojení jednotlivých pozemků. K tomu odpůrce ve vyjádření k návrhu na zahájení řízení upřesnil, že nejde

jen o připojení na de facto „polní“ účelovou komunikaci, ale především o další průběh průjezdu obytnou zástavbou (včetně jednosměrných komunikací a v některých směrech v obytných částech se zákazem vjezdu nákladních automobilů, popřípadě v jiném směru nesmyslným průjezdem centrem města). Takové dopravní napojení s deficitem možná mohlo, a to stěží vyhovovat historickému areálu Západočeských vodovodů a kanalizací, ale nikoli novým rozvojovým plochám pro výrobu a skladování, jejichž rozšiřování daný problém ještě neúměrně násobí. Soud tuto argumentaci akceptoval. Jedna věc je technická proveditelnost připojení, jiná věc je únosnost dalšího provozu. Lze pochopit, že určitá komunikace může bez větších problémů fungovat jako přístupová cesta k určitým pozemkům a stavbám na nich, že však napojení dalších pozemků a zejména staveb na nich už může neúnosně zatěžovat jak komunikaci samotnou, tak hlavně místa, odkud provoz přivádí a kam jej odvádí. Navrhovatelé poukazovali také na postupný rozvoj dané lokality pro lehký průmysl a služby a celkový rozvoj infrastruktury v dané lokalitě. K těmto záležitostem může soud pouze konstatovat, že pro Územní plán Plzeň bylo rozhodné to, kam až do doby projednávání jeho návrhu výstavba reálně došla, resp. byla pravomocně povolena, nikoli to, kde ještě by jí bylo možno pro futuro povolit a realizovat, i když před uzavřením zastavitelné plochy byly jisté podmínky pro zástavbu za jejími příštími hranicemi lepší než před tím, než se na tomto území vůbec začalo stavět.

Od počátku přezkumu územních plánů ve správním soudnictví platí: „Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudy rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). V otázkách územního plánování vede Nejvyšší správní soud krajské soudy k respektu k obecné zásadě zdrženlivosti a sebeomezení: „Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejšířším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává velkou široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat

variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

Navrhovatelé se dovolávali usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS. V tomto usnesení se rozšířený senát sice vyjádřil k minimalizaci zásahu, ale posuzoval i tři jiné věci, které pro právě projednávání a rozhodovanou věc nejsou relevantní. K zásadě subsidiarity a minimalizace zásahu ovšem není správné se z uvedeného usnesení omezit toliko na IV. právní větu, ale je nutno přidat alespoň V. a VI. právní větu: „IV. Podmínkou zákonosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy, jak patrně z citace, formuluje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu: je-li tato zásada dodržena, může dojít k omezením vlastníka pozemku, která nepřesahují spravedlivou míru, a i když dojde k omezení vlastníka pozemku, které přesáhne spravedlivou míru, není to důvodem ke zrušení územního plánu. To, že bylo podstatně omezeno užívání právo navrhovatelů k jejich pozemkům a byla podstatně snížena hodnota jejich majetku, představuje omezení vlastnických práv, nikoli porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Absenci ústavně legitimních a o zákonné cíle opřené důvodů omezení vlastnických práv nelze spatřovat ani v blíže nespecifikovaném přesvědčení navrhovatelů, že změna charakteru předmětných pozemků z pozemků zastavitelných na pozemky nezastavitelné nebyla nezbytně nutná k naplnění cílů územního plánování vymezených v § 18 stavebního zákona ani k naplnění cílů vymezených odpůrcem v Územním plánu Plzeň. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, nijak neantikvovalo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73. Nový územní plán by měl respektovat určitou kontinuitu. Zároveň je ovšem příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu. Změny v území mohou být pro některé dotčené osoby změnami k horšímu. Kdyby něco takového mělo být vyloučeno, musely by postupy v územním plánování být nastaveny jinak. Omezení vlastnického práva ke zrušení územního plánu nebo jeho čás-

ti ještě nestačí. K tomu by muselo přistoupit něco podstatně závažnějšího – a to exces v územním plánování a/nebo nedodržení zákonných mantinelů. Nezákonost takového rozsahu či intenzity však v rámci návrhových bodů nebyla ve vztahu k napadené části Územního plánu Plzeň zjištěna.

K pátému kroku algoritmu (zásada proporcionality) se Nejvyšší správní soud ve vztahu k územním plánům vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, takto: „[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů. [32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“ Zhruba ve stejné době zaujal Nejvyšší správní soud k proporcionalitě ve vztahu k územně plánovací dokumentaci tento názor: „V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zavinené pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ (rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43).

Soudní praxe tedy uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, který však na straně druhé také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávních celků dotčena. Na požadavek omezení vlastnických práv jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli je podle názoru soudu třeba hledět nejen z hlediska určitého pozemku či lokality, ale i z hledis-

ka územního plánu jako celku. Jestliže se někde něco přidá, pak se zpravidla musí někde jinde něco ubrat. K tomu se ve vyhodnocení připomínek navrhovatelů uvádí, že v rámci návrhu Územního plánu Plzeň byly vymezeny plochy výroby ve vhodnějších polohách ve vazbě na kapacitní dopravní infrastrukturu / na mnohem výhodnějších místech v rámci obce. Na to reagovali navrhovatelé tak, že odpůrci nic nebránili, aby stávající plochu lehké výroby, služeb a živnostenského provozu na pozemcích parc. č. x a parc. č. x zachoval a současně územní plán doplnil o další, z jeho pohledu vhodnější, lokality určené pro výrobu a služby. Bylo by pak podle navrhovatelů na svobodné volbě každého, zda si vybere k realizaci svého záměru pozemky, které jsou z hlediska komunikačního napojení vhodnější, nebo zda bude svůj záměr za ztížených podmínek realizovat na pozemcích navrhovatelů. To ovšem soud nemůže akceptovat, protože výstavbu a udržitelný rozvoj území nelze ponechat na svobodné volbě vlastníků a investorů, nýbrž je třeba je zabezpečit cíli a úkoly územního plánování (zejména § 18 stavebního zákona). V přezkoumávané věci jde vlastně o spor o to, zda pozemky navrhovatelů měly zůstat v lokalitě v zastavitelném území [2_31, resp. 2_31a Výrobní území Božkov] nebo – jak se stalo – mohly být vráceny do (v podstatě nezastavitelné) krajinné lokality [2_41 Božkov U Dráhy]. Je zřejmé, že dříve (od roku 2000) se tu počítalo s větším rozsahem výstavby pro lehkou výrobu, služby a živnostenské provozy. V procesu vydávání nového územního plánu se ovšem ukázalo, že v městě Plzni lze vymežit plochy výroby ve vhodnějších polohách. Některé pozemky byly proto ponechány v zastavitelné lokalitě Výrobní území Božkov, zatímco jiné pozemky byly zahrnuty do krajinné lokality Božkov U Dráhy. Hlavním rozlišovacím kritériem bylo, zda příslušné pozemky již byly zastavěny či alespoň byla vydána pravomocná úřední aprobace k jejich zastavění nebo ne. Současně šlo samozřejmě o to, aby i krajinná lokalita měla určitou velikost a nekomplikované hranice. Je třeba zdůraznit, že přeřazení z lokality v zastavitelném území do krajinné lokality se netýká jenom pozemků navrhovatelů, ale i některých dalších pozemků.

Judikatura, která se zabývá otázkou dělby moci na úrovni Nejvyššího správního soudu a na úrovni Ústavního soudu říká, že ve vztahu k územním plánům je tu soudní ochrana, ale ta soudní ochrana je zejména ve vztahu k excesům v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů. V jiných případech by se měla soudní moc řídit určitou zdrženlivostí, tzn. neporušovat, nezasahovat do veřejné správy nad míru, která vyplývá ze zákonů. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územní plánovací dokumentace (viz usnesení Nejvyššího správního soudu

ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Soud si byl vědom toho, že uvedený judikát lze na daný případ použít pouze přiměřeně, poněvadž navrhovatelé do určité míry hájili svá práva již v průběhu přijímání územního plánu, ale jejich argumentace v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je výrazným způsobem posunuta oproti tomu, co tvrdili ve svých připomínkách, čili v určitém rozsahu je možné i na právě přezkoumávaný případ aplikovat závěry z tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který ve věcech územních plánů zdůrazňuje zásady proporcionality a zdrženlivosti, v tomto případě zejména zdrženlivosti. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných a věcně správných aktů územní samosprávy by přitom byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. V daném případě se vlastně sporuje jen konkrétní volba využití určitého území. Soud tu však nepřezkoumává, zda se došlo k optimálnímu řešení (uvnitř zákonných mantinelů). Aby bylo možno shledat důvodnost návrhu, bylo by ovšem nutno konkrétně a přesvědčivě tvrdit (a prokázat), že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno zastupitelstvem obce, bylo skutečně excesem a/nebo nedodržením zákonných mantinelů. Podle názoru soudu však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno (natož prokázáno) nebylo, a proto se soud neztotožňuje s tím, že by tu došlo k nepřiměřenému, neodůvodněnému a neakceptovatelnému zásahu do vlastnického práva, vykazujícímu znaky diskriminace navrhovatelů a libovůle odpůrce.

Vzhledem k uvedenému se soud neztotožnil s tím, že by Územním plánem Plzeň bylo v napadeném rozsahu zasaženo do ústavně garantovaného práva navrhovatelů na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Na omezení vlastnického práva navrhovatelů byl prokázán veřejný zájem v souladu s cíli územního plánování (zejména § 18 stavebního zákona). Eventuální náhrada za změnu v území je podle názoru Nejvyššího správního soudu řešitelná i nad rámec § 102 stavebního zákona (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Omezení vlastnického práva navrhovatelů oproti vlastnickému právu vlastníků některých jiných pozemků má racionální důvody a bylo dostatečně odůvodněno. Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadená část Územního plánu Plzeň byla zatížena excesy a/nebo nedodržením zákonných mantinelů, a to ať už těmi, jež jsou namítány v procesní části argumentace navrhovatelů, nebo těmi, na něž je poukazováno v hmotněprávní části podaného návrhu.

Soud došel k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy není v rozsahu uplatněných návrhových bodů důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ROZHODOVÁNÍ O NÁMITKÁCH A JEHO ODŮ- VODNĚNÍ

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Plzni rozhodl v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434 tak, že návrh na zrušení opatření obecné povahy v části regulující vyjmenované pozemky v k. ú. Koterov, obec Plzeň, se zamítá.

Navrhovatel je vlastníkem pozemků v obci Plzeň a k. ú. Koterov, jejichž převážná většina byla v předchozím Územním plánu města Plzně byla zařazena do *plochy technického vybavení O – Odpady*, a to do návrhu. Novým Územním plánem Plzeň byly předmětné pozemky zařazeny do krajinné lokality 2_46 Koterov – krajina do plochy *přírodní*, a to zhruba prostředek těchto pozemků do plochy změn – změny v krajině a jejich okrajové části do plochy stabilizované. Předmětné pozemky se nacházejí ve vymezeném lokálním biocentru K 64/011 Háje (= místní územní systém ekologické stability krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny).

Ve svém návrhu navrhovatel uvedl, že v době účinnosti předchozího Územního plánu města Plzně byly předmětné pozemky zařazeny do návrhových ploch technického vybavení O – Odpady. Navrhovatel předmětné pozemky zakoupil, aby mohl jednotlivé etáže bývalého lomu zavést stavebním odpadem (sutí) a na pozemcích také provozovat zařízení pro recyklaci a znovuvyužití odpadů. Pozemky tedy nabyly s jasným podnikatelským záměrem, který byl v souladu s územně plánovací dokumentací v tehdy účinném znění, a tento svůj záměr započal realizovat, když mu dne 8. 10. 2015 vydal Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského rozhodnutí, kterým byla na pozemcích navrhovatele povolena hornická činnost dle Plánu likvidace lomu Koterov [toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 11. 2015], a dále dne 6. 5. 2015 vydal Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutí, kterým povolil na pozemcích navrhovatele zřídit zařízení k využívání odpadů (toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 5. 2015). Navrhovatel měl tedy veřejně deklarovaný zájem své pozemky využít v souladu s výše popsaným podnikatelským záměrem a zároveň je využít v souladu s vydanými správními rozhodnutími a také v souladu s předchozím Územním plánem města Plzně. O tomto záměru musel pořizovatel nového Územního plánu Plzeň vědět, neboť pravomocná rozhodnutí o povolení činnosti (využití území) jsou územně analytickými podklady dle § 25 a 26 stavebního

zákona, když definují vývoj a využití území a tato rozhodnutí navíc pořizovateli v procesu pořizování OOP sám navrhovatel (v rámci svých námitek) předložil. Pořizovatel jich však podle navrhovatele adekvátně nedbal.

Postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vymezil Nejvyšší správní soud takto: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS). Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. „*Nynější právní úprava počítá s přísnějším promitnutím dispoziční zásady, a soud je tak vázán při přezkumu rozsahem i důvody návrhu, podobně jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138)3‘ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 954).*

Ve své námitce proti návrhu územního plánu navrhovatel uvedl, že nesouhlasí se zahrnutím svých pozemků v k. ú. Koterov do ploch označených jako přírodní zeleň z těchto důvodů: Dne 8. 10. 2015 vydal Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského rozhodnutí, kterým byla na pozemcích vlastníka povolena hornická činnost dle Plánu likvidace lomu Koterov. Dne 6. 5. 2015 vydal Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutí, kterým povolil zřídit na pozemcích vlastníka zařízení k využívání odpadů. Vlastník má tedy v úmyslu realizovat na svých pozemcích činnost, pro kterou získal potřebná povolení uvedená výše, a proto žádá, aby pozemky byly v novém územním plánu zahrnuty mezi „stabilizované plochy výroby a skladování jako pozemky v bezprostřední blízkosti – lokalita 2_35 Za Koterovem“.

Podle § 172 odst. 5 správního řádu o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává [věta třetí], a rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1) [věta pátá]. *Náležitostmi rozhodnutí o námitkách se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud: „Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá následný rozdílný způsob vypořádání se s nimi: zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek stavební zákon předpokládá vydání samostatného rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1).“ (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62), „Dle názoru*

ru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námítky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námítky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námítky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním – opatřením obecné povahy – je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce).“ (usnesení ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, publikované pod č. 2244/2011 Sb. NSS) a „Pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námitkách (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námitkách rozhoduje stejný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24). ... Jestliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. „Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. (...) V odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námítky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009 čj. 9 As 71/2008-109 ve věci ENERGOAQUA, a.s., shodně rozsudek ze dne 24. 6. 2009 čj. 9 As 66/2009-46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136 ve věci vymezení zastavitelného území obce Slapy, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS).

Námítce navrhovatele proti návrhu územního plánu datované dne 12. 11. 2015 a došlé pořizovateli dne 16. 11. 2015 bylo přiděleno č. 64. Rozhodnutí o uvedené námítce se nachází v Územním plánu Plzeň. Odůvodnění. Příloha č. 1 – Rozhodnutí o námitkách, na str. 111 – 113. Soud přezkoumal rozhodnutí o námitce zejména s ohledem na důvody námítky a návrhové body. V takovémto rámci je třeba se věnovat námítce navrhovatele, odpůrcovu rozhodnutí o ní a relaci mezi námitkou a (odůvodněním) rozhodnutí o ní. Podle názoru soudu je na místě zohledňovat to, jak dotčená osoba své námítky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď toho, kdo je povinen o námitkách rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. V případě skutkově a právně propracované argumentace se pochopitelně vyžaduje skutkově a právně propracovaná odpověď. Zde je inspirativní se dovolat názoru Nejvyššího správního soudu: „Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“ (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48) a „Pochopitelně platí, že čím obecněji je připomínka formulována, tím obecnější může být i odůvodnění jejího zamítnutí v územním plánu. Jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Své povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závaznosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje.“ (rozsudek ze dne 18. 1. 2017, čj. 6 As 237/2016-33). I když Nejvyšší správní soud výslovně hovoří o připomínkách, není tu racionálního důvodu jeho závěry nevztáhnout per analogiam rovněž na námítky.

Ve své námítce proti návrhu územního plánu navrhovatel 1) žádal, aby předmětné pozemky byly v novém územním plánu zahrnuty mezi „stabilizované plochy výroby a skladování“ proto, že má v úmyslu realizovat na nich činnost, pro kterou získal potřebná povolení uvedená výše, a 2) upozorňoval na to, že v návrhu nového územního plánu je napravdivě uváděno, že jeho pozemky jsou již ve stávajícím územním plánu zahrnuty mezi plochy označované jako Přírodní zeleň a novým územním plánem tudíž nedojde ke změně stávajícího stavu.

Teď jde o průnik důvodů námítky a návrhových bodů. Do průniku se dostane realizace činnosti, pro kterou navrhovatel získal potřebná povolení. Naproti tomu se do průniku nedostane nepravdivost údaje o zahrnutí pozemků v Územním plánu města Plzně, protože ta sice byla uplatněna v důvodech námítky, ale nebyla pojata do návrhových bodů, a zařazení pozemků do lokálního biocentra K 64/011 Háje, protože to sice je pojato do návrhových bodů, ale nebylo uplatněno v důvodech námítky. V rámci rozhodování a rozhodnutí o námítce nemohl být navrhovatel zkrácen na svém právu tím, že nebylo rozhodnuto o důvodu námítky, který ovšem nebyl v námítce uplatněn. Nelze říci, že podané námítky nebyly vůbec odůvodněny, ale z hlediska toho, jak je posta-

ven návrh na zrušení části opatření obecné povahy, o němž je právě rozhodováno, je možno námitky navrhovatele sumárně klasifikovat jako odůvodněné jen značně nedůsledně.

Soud nepovažoval rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatele za přehledné. Jde o nepříliš uspořádaný soubor informací převzatých z rozhodnutí správních orgánů a informací představených pořizovatelem návrhu územního plánu. Z rozhodnutí o námitce není bez dalšího seznatelné, proč bylo námitce vyhověno částečně, resp. v jakém rozsahu jí bylo vyhověno a v jakém rozsahu jí vyhověno nebylo. Na tomto místě se však posuzuje jenom to, co bylo současně uvedeno jako důvod námitky a návrhový bod. K tomu soud uvádí, že rozhodnutím ze dne 8. 10. 2015 Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského k žádosti navrhovatele povolil hornickou činnost podle Plánu likvidace lomu Koterov v dobývacím prostoru Koterov. Toto rozhodnutí obvodního báňského úřadu je finálním rozhodnutím, jemuž předcházela podkládá rozhodnutí a další úkony veřejné správy, mezi nimiž byla i rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 6. 5. 2015 a rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 2. 7. 2015. Soud tedy neviděl věc tak, že navrhovatel nabyt – při splnění stanovených podmínek – oprávnění jednak z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, a jednak z rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 6. 5. 2015, nýbrž tak, že navrhovatel byl hornická činnost podle Plánu likvidace lomu Koterov v dobývacím prostoru Koterov povolena rozhodnutím Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, které mohlo být vydáno mimo jiné proto, že tu bylo podkladové rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 6. 5. 2015. Z námitky navrhovatele a rozhodnutí o ní lze tak vydedukovat toto: Navrhovatel nesouhlasil se zahrnutím předmětných pozemků do ploch označených jako přírodní zeleň, protože měl / má v úmyslu realizovat na nich hornickou činnost povolenou rozhodnutím Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015. Odpůrce navrhovatel nevyhověl v tom, že by pozemky v novém územním plánu zahrnul mezi stabilizované plochy výroby a skladování, ale vyhověl mu v tom, že ač pozemky nově zařadil do plochy přírodní, připustil tuto výjimku z nepřipustného využití ploch přírodních: „*Nepřípustné využití: skládání odpadu včetně inertního s výjimkou schválených plánů rekultivací v lokalitě 2 46 Koterov – krajina (IV. etáže dobývacího prostoru Koterov)*. [Územní plán Plzeň. Výroková část, str. 82]. Tento způsob reakce na námitku navrhovatele odůvodnil odpůrce zejména citací relevantních částí z výše uvedeného rozhodnutí oblastního báňského úřadu. Podle názoru soudu lze za těchto okolností mít takovéto vyřízení uvedeným způsobem formulované námitky za dostačující.

Pro úplnost soud ještě konstatoval, že v daném případě neaplikoval ust. § 52 odst. 4 stavebního zákona, v jehož smyslu se k námitkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, nepřihlíží. Důvodem je zejména to, že dosud není vyřešeno, zda oprávnění podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje mají jen osoby uvedené v § 39 odst. 2 větě první stavebního zákona nebo – za subsidiárního použití § 172 odst. 5 věty první správního

řádu – i příslušní vlastníci nemovitostí. Vzhledem k uvedenému nepovažuje soud argumentaci navrhovatele vztahující se ke 3. okruhu algoritmu za důvodnou.

V procesu vydávání územního plánu se informace postupně upřeshňují, rozšiřují a prohlubují. Ve fázi upravené v § 50 stavebního zákona lze uplatňovat připomínky k návrhu územního plánu zpracovaného pořizovatelem. Ve fázi upravené v § 52 stavebního zákona lze podávat námitky a uplatňovat připomínky k upravenému a posouzenému návrhu územního plánu. Na nikom jistě není možné požadovat, aby brojil proti tomu, co v příslušné fázi ještě nebylo vyjeho. Že se vymezuje lokální biocentrum K 64/011 Háje, bylo však obsaženo v návrhu nového územního plánu od samého počátku. Nic tak nebránilo navrhovateli, aby svou námitku proti návrhu územního plánu propojil s nesouhlasem se zařazením svých pozemků do tohoto lokálního biocentra, resp. s jeho vymezením jako takovým. V takovém případě by bylo možno klást příslušné nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu k této otázce.

Rozdílné názory na následky jednání v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy sjednotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: „*Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jímž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“ (usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

Že navrhovatel nepodal proti návrhu územního plánu lépe odůvodněné námitky, nebylo v daném případě způsobeno faktory objektivními, protože v řízení před soudem nevyšlo najevo, že by příslušný správní orgán nerespektoval zákonem stanovený postup při projednávání návrhu územního plánu (zejména § 50 a § 52 stavebního zákona) nebo že by tu existovaly nějaké skutečně objektivní okolnosti, které by navrhovatel ztížily získat příslušné informace a učinit náležité podání.

Obsahem své argumentace v rámci procesu vydávání Územního plánu Plzeň tedy navrhovatel svou pozici ve vztahu k otázce lokálního biocentra K 64/011 Háje dosti oslabil. O zahrnutí svých pozemků do tohoto lokálního biocentra se navrhovatel z rozhodnutí o námitce dozvěděl jen málo především proto, že se na to ve své námitce pořizovatele návrhu územního plánu neptal. V odůvodnění rozhodnutí, jímž Zastupitelstvo města Plzně námitce navrhovatele vyhovělo částečně, se mimo jiné uvádí, že celá lokalita lomu Koterov je součástí nadregionálního biokoridoru územního systému ekologické stability (ÚSES) K 64 „Kamýky – K50“. Lom Koterov se stal po více než 35 letech od ukončení těžby díky ponechání samovolnému vývoji po přírodovědné stránce unikátní lokalitou s vysokou biodiverzitou a výskytem řady zvláště chráněných druhů i ohrožených druhů uvedených v červených seznamech. Předmětné pozemky jsou dle zákona o ochraně přírody a krajiny součástí územní-

ho systému ekologické stability (ÚSES). Konkrétně se jedná o stávající funkční lokální biocentrum č. K64/025 Háje. Cílem vymezení ÚSES je zachování přirozeného genofondu krajiny, příznivé působení na okolní stabilní ekosystémy, podpora možnosti polyfunkčního využití krajiny a zachování významných krajinných fenoménů. Řešení lokálního ÚSES vychází z podkladových materiálů (revize ÚSES 2013, komplexní pozemkové úpravy pro jednotlivá k. ú., metodické materiály apod.), ale také zohledňuje aktuální stav využití území, celkovou urbanistickou koncepci i koncepci uspořádání krajiny. Na základě uvedeného bylo z důvodu aktuálnosti stavu území a jeho využívání opětovně posouzeno a bylo shledáno, že naplňuje přírodní hodnoty, parametry a podmínky vymezených skladebných částí ÚSES. Z tohoto zdůvodnění vyplývá, že námitka na změnu způsobu využití pozemku na zastavitelné plochy výroby a skladování není možná. Spodní (VI. etáž) bude vymezena jako plocha přírodní – změna v krajině (návrh).

V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy však navrhovatel nejvíce brojí proti tomu, že o Hájích se v rozhodnutí o námitce hovoří jako o stávajícím funkčním lokálním biocentrem, a hlavně proti tomu, že z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se nelze dozvědět důvody, proč právě na pozemcích navrhovatele bylo vymezeno lokální biocentrum K64/011 Háje a proč jsou jeho pozemky zahrnuty do ploch přírodních.

Ve vyjádření odpůrce se uvádí, že požadavky na vymezení ÚSES byly v posuzovaném případě formulovány již v zadání Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 21. 3. 2012, č. 114. V kapitole „F. Požadavky na rozvoj a hodnoty území“ na str. 19 v odstavci nadepsaném „Přírodní hodnoty“ je uvedeno: „respektovat ÚSES podle ZÚR PK, případně upřesnit nadregionální ÚSES dle MZP a doplnit lokální ÚSES dle požadavku OŽP MMP“. Dále je v zadání uvedeno na str. 20 v závěru uvedené kapitoly k dané problematice: „KÚ PK, odbor životního prostředí, nepožaduje, s výjimkou nefunkčních skladebných ÚSES (biocentra, biokoridory), aby funkční prvky ÚSES byly zařazeny mezi veřejně prospěšná opatření. Tento požadavek bude prověřen v rámci zpracování návrhu územního plánu.“. Z hlediska námitek navrhovatele na neexistenci „plánu systému ekologické stability“ jako podkladu pro zpracování napadeného Územního plánu Plzeň je žádoucí poukázat na stanovisko Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 21. 11. 2011, čj. MMP/84673/11, k návrhu jeho zadání, ve kterém je uveden na str. 3 v odstavci nadepsaném „Z hlediska ochrany přírody a krajiny“ následující požadavek: „S předloženým zadáním ÚP města Plzně souhlasíme. Vymezení územního systému ekologické stability (ÚSES) bude provedeno s ohledem na revizi ÚSES zpracovanou pro OŽP MMP v roce 2009. Příslušné podklady již byly pořizovateli územně plánovací dokumentace předány.“. Těmito podklady byl dokument s názvem „Hájek M. a kol.: Velká Plzeň (Plzeňský kraj, okresy Plzeň – město, Plzeň – jih a Plzeň – sever), správní obvody Plzeň, Malesice, Lhota, Chrást, Dýšina a Kyšice – Revize a aktualizace plánu územního systému ekologické stability.“

Ve vyjádření odpůrce je uvedeno, že v rámci zpracování nového Územního plánu Plzeň byl upřesněn nadregionální biokoridor K64 „Kamýky – K50“, který byl vymezen v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje.

Územím lomu Koterov prochází osa tohoto nadregionálního biokoridoru. Nejde o „několik kilometrů široký pás země“, jak tvrdí navrhovatel, podstatné je vedení osy nadregionálního ÚSES přímo územím lomu Koterov. Úkolem územního plánu je nadregionální ÚSES zpřesnit. Zpřesněné vymezení předmětného nadregionálního biokoridoru s vymezením lokálního biocentra K64/011 vycházelo dále z aktuálního stavu přírodních hodnot daného území, které je charakterizováno jako mimořádně cenná lokalita s neobvyklou druhovou rozmanitostí. Vyplývá to z toho, že lom je již 28 let ponechán ladem bez větších zásahů, v důsledku čehož se zde vytvořily cenné ekosystémy, které nemají v dané oblasti obdoby. V roce 2005 bylo společností GeoVision s. r. o. zpracováno biologické posouzení lomu Koterov, s jehož výsledky byl navrhovatel seznámen, a v roce 2008 byla zpracována jeho aktualizace. Vymezení místního biocentra proto reflektuje uvedené skutečnosti a Územní plán Plzeň zpřesňuje v návaznosti na Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje průběh nadregionálního biokoridoru tak, aby byla zachována jeho funkčnost. V závěru vyjádření odpůrce k lokálnímu biocentru se praví, že zpřesnění nadregionálního biokoridoru v rámci vymežovaného ÚSES v Územním plánu Plzeň a vymezení lokálního biocentra bylo provedeno zcela v souladu se zákonem a na základě právními předpisy vyžadovaných podkladů. Předmětná lokalita má nezpochybnitelné přírodní hodnoty a vymezení ÚSES je nezbytným předpokladem pro udržení funkčnosti nadregionálního ÚSES.

V daném případě jsou tudíž podle názoru soudu rozhodující především dvě skutečnosti. *Za první* je zde výše prezentovaná úroveň argumentace v námitce, která nezavazuje veřejnou správu k podrobnější protiargumentaci stran lokálního biocentra. *Za druhé* se v Územním plánu Plzeň jako celku nalézá dostatek seznatelných informací, proč byl učiněn závěr, že pozemky navrhovatele mají být převedeny z plochy technického vybavení do plochy přírodní. Důvody částečného nevyhovění námitce navrhovatele je tak třeba spatřovat v těchto konsekvencích; v takto vymezeném kontextu lze potom konstatovat, že navrhovatel se dostalo dostatečně odůvodněné odpovědi na jeho podání.

Za rozhodující má soud to, že tu byly materiální důvody pro vymezení lokálního biocentra K 64/011 Háje jako místního územního systému ekologické stability krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pod tímto úhlem je třeba hledět na procesní aspekty. Výraz „stávající funkční lokální biocentrum“ bezpochyby nebyl použit vhodně, protože se neprokázalo, že v době projednávání a přijímání nového územního plánu bylo lokální biocentrum K 64/011 Háje již vymezeno. Otázkou zde ostatně je, jaký je správný postup obecně a jaký je speciálně v relaci k územnímu plánu. Ze svrchu citovaných ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny a jejich prováděcích předpisů není zcela zřejmé, zda mělo být samostatně uzavřeno vymezení lokálního biocentra nebo zda to lze učinit i tak, že v podstatě souběžně nebo dokonce subsumpčně probíhá vymezení lokálního biocentra a projednávání návrhu územního plánu. I kdyby postup při vymezení lokálního biocentra K 64/011 Háje nebyl prost pochybení, navrhovatel ovšem ani nenaznačil, jak by taková eventuelní vada mohla zasáhnout do jeho právní sféry.

Za podstatné tedy soud považoval to, že bylo prokázáno, že navrhovatelovy pozemky se nacházejí v ochranném pásmu nadregionálního biokoridoru K 64 „Kamýky – K50“ a že se na nich vyskytují cenné druhy rostlin, živočichů a stanovišť. I když příslušné studie nebyly v době projednávání návrhu územního plánu úplně nové, nelze bez dalšího dovést, že při ponechání lomu jeho osudu by se tamější situace mohla tak dramaticky změnit, že by zájmy na ochraně přírody a krajiny musely vyznět na prázdno. Zřízení uvedeného lokálního biocentra má oporu také v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje ve verzi jeho aktualizace č. 1. I navrhovatel byl na skutečnost, že toto území je v centru zájmu orgánů ochrany přírody a krajiny, opakovaně upozorňován. Jeho původní žádost o rozsah a kvalitu hornické činnosti nebyla správními orgány akceptována. V jednotlivých stanoviscích, která jsou k dispozici a která vydal Magistrát města Plzně, Krajský úřad Plzeňského kraje a Ministerstvo životního prostředí a která jsou citována v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015 je upozorňováno na to, že tyto orgány mají značné připomínky a vyslovují značný nesouhlas s tím, aby předmětné území bylo využíváno tak, jak to původně chtěl navrhovatel. Za této situace soud nesouhlasil s navrhovatelem v tom, že změna zařazení jeho pozemků nesleduje konkrétní cíle a není řádně odůvodněna. Na možnost takovéto změny nemohou mít vliv ani další podnikatelské záměry navrhovatele. I vzhledem k provedené rekapitulaci soud nesouhlasí ani s tím, že odůvodnění návrhu Územního plánu Plzeň a odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelově námitce vyžadovaly rozsáhlé „doodůvodňování“. Soud tu může přitakat tomu, že pro Územní plán Plzeň bylo rozhodné to, jaká činnost byla navrhovatelem příslušnými správními orgány pravomocně povolena, nikoli to, o povolení jaké činnosti bude navrhovatel někdy v budoucnu ještě žádat.

Ve vztahu k 5. okruhu algoritmu navrhovatel výslovně uvedl, že v napadeném opatření obecné povahy nebyl slovně odůvodněn pořizovatelem prosazovaný veřejný zájem, který dostal přednost před zájmem soukromým a determinoval onu potřebu nuceně omezit vlastnické právo soukromé osoby. K tomu je třeba konstatovat, že vytváření každého systému ekologické stability je podle zákona veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát (§ 4 odst. 1 část věty druhé za středníkem zákona o ochraně přírody a krajiny). Že si této skutečnosti byl odpůrce vědom i pokud jde o lokální biocentra,

je patrné prakticky ze všech míst textové části Územního plánu Plzeň, kde se o těchto územních systémech ekologické stability hovoří, vymezují se a posuzují. V souvislosti s proporcionality bývá zmiňován požadavek omezení vlastnických práv jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Ani v relaci k tomuto požadavku není patrný žádný odpůrcev exces či nedodržení zákonných mantinelů, když to, co bylo pravomocně povoleno, je navrhovatelem umožněno realizovat, avšak nepočítá se s tím, v co navrhovatel snad věří, že by mu mohlo být ještě povoleno, neboť tu by sotva bylo možno předpokládat naplnění znaku „vedoucí ještě rozumně k zamýšlenému cíli“, má-li jim být uchováni a reprodukce přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny (§ 4 odst. 1 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny).

U přezkoumávané věci je si třeba uvědomit limity soudního přezkumu.

Vzhledem k uvedenému se soud neztotožnil s tím, že by Územním plánem Plzeň bylo v napadeném rozsahu zasaženo do ústavně garantovaného práva navrhovatele na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a jeho práva podnikat ve smyslu čl. 23 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Na omezení vlastnického práva navrhovatele byl prokázán veřejný zájem v souladu s cíli územního plánování (zejména § 18 stavebního zákona). Eventuální náhrada za změnu v území je podle názoru Nejvyššího správního soudu řešitelná i nad rámec § 102 stavebního zákona (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Omezení vlastnického práva navrhovatele oproti vlastnickému právu vlastníků některých jiných pozemků má racionální důvody. Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadená část Územního plánu Plzeň byla zatížena excesy a/nebo nedodržením zákonných mantinelů, a to ať už těmi, jež jsou namítány v procesní části argumentace navrhovatele, nebo těmi, na něž je poukazováno v hmotněprávní části podaného návrhu.

Soud došel k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy není v rozsahu uplatněných návrhových bodů důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*