



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatelů: a) V.S., b) M.T., c) Ing. J.M. a d) M.M.,** všichni zastoupeni Mgr. Lukášem Hegnerem, advokátem se sídlem Jiráskovo nám. 816/4, Plzeň, proti **odpůrci: město Plzeň**, se sídlem Nám. Republiky 1, Plzeň, zastoupenému společností Becker a Poliakoff, s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **J.R.**, se sídlem ..., zastoupené Mgr. Lukášem Hegnerem, advokátem se sídlem Jiráskovo nám. 816/4, Plzeň, 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,

t a k t o :

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434, v části týkající se lokality 2_41 Božkov U dráhy, v rozsahu pozemků parc. č. 1263 a parc. č. 1261 v k.ú. Božkov, obec Plzeň, s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osobě zúčastněné na řízení s e n e p ř i z n á v á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Navrhovatelky *a)* a *b)* jsou podílovými spoluvlastníky pozemku parc. č. 1263 – orná půda, zapsaného na LV č. 174 vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň – město, pro obec Plzeň, k.ú. Božkov (navrhovatelé používají zkratku „*Pozemek I*“). Navrhovatelé *c)* a *d)* jsou podílovými spoluvlastníky pozemku parc. č. 1261 – orná půda, zapsaného na LV č. 1643 vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň – město, pro obec Plzeň, k.ú. Božkov (navrhovatelé používají zkratku „*Pozemek II*“). Navrhovatelé označují Pozemek I a Pozemek II společně jen jako „*Pozemky*“.

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.

Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu [§ 43 odst. 4 věta čtvrtá zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále též jen „*stavební zákon*“)].

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v dílu 7 hlavy II části třetí [= § 101a až 101d] soudního řádu správního.

II. Územní plán Plzeň

Předchozí Územní plán města Plzně byl schválen usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 19. 10. 1995, č. 114. Tento územní plán, jehož závazné části byly stanoveny vyhláškou statutárního města Plzně č. 9/1995, o závazných částech Územního plánu města Plzně, v doplněném znění, byl koncipován na návrhové období cca 15 let. Této skutečnosti stejně jako společensko-ekonomickým podmínkám a v té době účinné legislativě odpovídalo i pojetí grafické a textové části územního plánu, návrhové parametry a bilance potřeb.

Od svého schválení byl Územní plán města Plzně pravidelně ve dvouletých cyklech aktualizován formou pravidelných změn, kromě nich byly provedeny i jednotlivé změny projednávané v tzv. mimořádném režimu, tedy mimo období dvouletého cyklu. Od roku 1995 bylo provedeno zhruba 1100 změn Územního plánu města Plzně.

Podle stavebního zákona z roku 2006 bylo třeba pořídit odpovídající novou územně-plánovací dokumentaci. Vedle zákonných důvodů a návrhového období byly pro pořízení nového územního plánu i zásadní věcné důvody, neboť v období, které uplynulo od zpracování a schválení územního plánu z roku 1995, se podstatným způsobem změnily i podmínky, zejména společenskoekonomické. Jejich průmět do územního plánu nebylo možno řešit neustálými změnami stávajícího územního plánu.

Na základě těchto skutečností rozhodlo Zastupitelstvo města Plzně o pořízení nového územního plánu. Upravené zadání nového územního plánu bylo schváleno usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 21. 3. 2012, č. 114.

Návrh nového územního plánu podle § 50 odst. 3 správního řádu doručil pořizovatel Magistrát města Plzně veřejnou vyhláškou ze dne 13. 10. 2014 (vyvěšenou dne 14. 10. 2014 a doručenou dne 29. 10. 2014). Písemné připomínky k tomuto návrhu mohl každý uplatnit u pořizovatele do 1. 12. 2014.

Navrhovatelky *a) V. S. a b) M. T.* podaly připomínku ohledně pozemku parc. č. 1263 v k.ú. Božkov dne 24. 11. 2014. Připomínka *V. S. a M. T.* byla vyhodnocena pod č. 1.49. Navrhovatel *d) M. M.* podal připomínku ohledně pozemku parc. č. 1261 v k.ú. Božkov dne 26. 11. 2014. Připomínka *M. M.* byla vyhodnocena pod č. 1.47.

Upravený a posouzený návrh nového územního plánu podle § 52 odst. 1 stavebního zákona doručil pořizovatel Magistrát města Plzně veřejnou vyhláškou ze dne 30. 9. 2015 (vyvěšenou dne 30. 9. 2015). Námitky proti tomuto návrhu mohly být podány a připomínky k uvedenému návrhu mohly být uplatněny nejpozději do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání, tj. do 18. 11. 2015.

Žádný z navrhovatelů *a) až d)* nepodal proti návrhu nového územního plánu námitku, ani k němu neuplatnil připomínku podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

Opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územní plán Plzeň bylo schváleno usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434.

Připomínkám č. 1.47 a č. 1.49 nebylo vyhověno (viz Územní plán Plzeň. Odůvodnění. Příloha č. 2. Vyhodnocení připomínek, str. 51 a 52).

Územní plán Plzeň obsahuje textovou část a grafickou část. Textová část územního plánu se skládá z *Výrokové části*, jejíž samostatnou součástí je 6.3.3 Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, a z *Odůvodnění*, jehož samostatnou součástí je 7.6.3.3 Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit. Přílohami územního plánu, resp. jeho odůvodnění jsou příloha č. 1 – Rozhodnutí o námitkách a příloha č. 2 – Vyhodnocení připomínek. Každý z těchto dokumentů má samostatné stránkování. Grafická část územního plánu (taktéž členěná na výrokovou část a odůvodnění) se skládá z výkresů a schémat uvedených na str. 2 textové výrokové části (mj. Základní členění území a Hlavní výkres – plochy s rozdílným způsobem využití).

Územní plán Plzeň nabyl účinnosti dne 1. 10. 2016.

III. Návrhové body

I) Navrhovatelé mají 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 Pozemkům, 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. 1 Ao 1/2005-98) uplatňují 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 vycházejí z odůvodnění Územního plánu Plzeň, z odůvodnění vypořádání jejich připomínek a ze skutečného stavu věci ke dni schválení, resp. účinnosti napadeného opatření obecné povahy.

2) Územní plán Plzeň zcela zásadním způsobem zasahuje 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. Ačkoliv jsou si navrhovatelé vědomi práva odpůrce vrchnostensky regulovat zástavbu a využitelnost pozemků na území statutárního města Plzeň prostřednictvím územně plánovací dokumentace, mají za to, že každá taková regulace by měla sledovat konkrétní cíle, být řádně odůvodněna a zejména být minimalistická ve vztahu k zásahu do vlastnických a jiných věcných práv třetích osob. Každá taková regulace by tedy měla splňovat kritérium proporcionality v užším smyslu slova, jak bylo toto kritérium vymezeno v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu shora citovaném. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že Územní plán Plzeň ve vztahu k Pozemkům navrhovatelů a ve vztahu k jejich vlastnickým právům toto kritérium nesplňuje, a že jsou proto dány důvody pro jeho zrušení v navrhovaném rozsahu.

3) Pakliže se odpůrce rozhodl jednostranně změnit charakter a vymezení funkčního využití předmětných Pozemků, je nutné se důkladně zabývat otázkou, s jakým cílem tak odpůrce činil, zda jsou tyto cíle z hlediska ústavnosti regulace legitimní a jak tento svůj záměr odpůrce odůvodnil. V odůvodnění Územního plánu Plzeň se k této změně charakteru Pozemků podává toliko: „*Příměstská zemědělská krajina musí respektovat nedalekou říční nivu Úslavy. Přístup k území musí být v souladu s veškerými součástmi ÚSES, VKP a dalšími hodnotami v území. V části určené pro zachování rekreačního charakteru lze doplnit a posílit drobnou izolovanou strukturu zástavby. V souladu s přírodními limitami území (převážně OP lesa, ÚSES) lze na volných parcelách lze doplnit stávající strukturu novými objekty, které svým řešením budou reagovat na navazující okolní zástavbu a převládající výškovou hladinu. Maximální velikost zastavěné plochy objektem určeným pro individuální rekreaci bude odpovídat závaznému schématu D Rekreační individuální – prostorová regulace.*“. V tomto odůvodnění není uveden jediný konkrétní důvod, proč odpůrce přistoupil ke změně původně zastavitelných pozemků pro lehkou výrobu, služby a živnostenské provozy, na pozemky

zemědělské, resp. čím se poměry v území změnily do té míry, že bylo nezbytné přistoupit k omezení vlastnických práv navrhovatelů schválením takto zásadní regulace. Ve vztahu k předmětným Pozemkům navíc považují navrhovatelé toto odůvodnění přinejmenším za zavádějící. Předmětné Pozemky se nenacházejí v říční nivě, nejsou součástí ÚSES ani nesousedí s pozemky určenými pro rekreaci. Naopak bezprostředně navazují na pozemky určené k průmyslovému využití (tj. na Lokalitu 2_32 – Výrobní území Božkov U Dráhy a Lokalitu 2_31 – Výrobní území Božkov), které jsou již částečně průmyslovými objekty zastavěny. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že citované Pozemky svým prostorovým uspořádáním a svým charakterem odpovídají více pozemkům zařazeným Územním plánem Plzeň do Lokality 2_31 (resp. rozvojové Lokality 2_32a) či Lokality 2_32, k nimž bezprostředně přiléhají, než dalším pozemkům vymezeným v Lokality 2_41 U Dráhy. Konečně z mapové části Územního plánu Plzeň je zřejmé, že předmětné Pozemky jsou „vklíněny“ mezi pozemky určené k průmyslovému využití, a i z tohoto důvodu nejsou pro zemědělskou činnost vhodné, v posledních 20 letech nebyly nikdy zemědělsky obhospodařovávány, ačkoliv jsou administrativně vedeny v katastru nemovitostí jako orná půda, a i vzhledem k jejich lokaci nemá žádná osoba o jejich zemědělské využívání zájem. Není tedy dán žádný předpoklad, že by *pro futura* měly být pozemky využívány dle jejich administrativního zařazení vymezeného Územním plánem Plzeň.

4) Odůvodnění návrhu Územního plánu Plzeň a odůvodnění vypořádání námitek navrhovatelů se zcela zásadně rozcházejí. Odpůrce až na poslední chvíli při vypořádání připomínek navrhovatelů měnil důvody, které jej vedly ke změně funkčního využití dotčených Pozemků. Odpůrce ve vypořádání připomínek navrhovatelů neuvedl ani jediný z cílů vymezených v Územním plánu Plzeň pro Lokalitu 2_41 a ani jeden z důvodů obsažených v odůvodnění Územního plánu Plzeň pro Lokalitu 2_41. Odpůrce naopak „přispěchal“ ve vypořádání připomínek navrhovatelů se zcela novou argumentací o tom, že předmětná lokalita je problematická z hlediska dopravního napojení a právě tato skutečnost pak měla být důvodem pro zařazení předmětných pozemků mezi Pozemky nezastavitelné. Již z tohoto důvodu považují navrhovatelé odůvodnění Územního plánu Plzeň za nepřesvědčivé, když teprve *ex post* na podkladě připomínek veřejnosti hledal odpůrce důvody pro změnu charakteru a funkčního využití předmětných Pozemků.

Dále se navrhovatelé domnívají, že přiléhavý není ani odkaz na § 102 stavebního zákona obsažený v odůvodnění vypořádání jejich námitek. Citované ustanovení toliko stanoví, za jakých podmínek je v případě změny využitelnosti pozemků obec povinna vlastníkově pozemků poskytnout finanční náhradu. Citované ustanovení však neobsahuje, 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. Ačkoliv je dle citovaného ustanovení obec po uplynutí lhůty 5 let ode dne nabytí účinnosti územního plánu *ex lege* zproštěna povinnosti hradit vlastníku pozemku náhrady dle § 102 odst. 1 stavebního zákona, nelze toto ustanovení vykládat extenzivně, že by obec byla oprávněna po uplynutí této lhůty měnit územní plán k tíži vlastníka dotčeného pozemku bez relevantních důvodů a bez dodržení zásady proporcionality, či dokonce že by obec byla povinna po uplynutí této lhůty tak *ex lege* činit z úřední povinnosti.

Konečně navrhovatelé nemohou akceptovat závěr odpůrce, že v rámci návrhu územního plánu byly vymezeny plochy výroby ve vhodnějších plochách ve vazbě na kapacitní dopravní infrastrukturu. Odůvodnění vypořádání předmětných připomínek navrhovatelů ani odůvodnění Územního plánu Plzeň neobsahuje jediný konkrétní údaj, v čem se změnila podmínky dopravní infrastruktury v dané lokalitě do té míry, že je nezbytné přistoupit ke změně charakteru předmětných Pozemků oproti stavu, jaký tu byl ke dni schválení dosavadní územně plánovací dokumentace, která zastavitelnost Pozemků pro lehkou průmyslovou výrobu připouštěla. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že k žádné takové změně nedošlo a že tedy tento argument je pro posouzení proporcionality zásahu do práv navrhovatelů zcela lichý.

5) K obslužnosti a zastavitelnosti předmětných Pozemků musejí navrhovatelé konstatovat tři zásadní připomínky, které dle jejich mínění nebyly odpůrcem při vydání Územního plánu Plzeň dostatečně zohledněny: A) Postupný rozvoj dané lokality pro lehký průmysl a služby, B) Existence relevantního řešení komunikačního napojení dané lokality a C) Celkový rozvoj infrastruktury v dané lokalitě.

Ad A) Dotčené Pozemky byly od roku 2000 vedeny jako pozemky pro lehkou výrobu, služby a živnostenské provozy společně s lokalitami označenými v Územním plánu Plzeň jako Lokality 2_31 a 2_32, z nichž byly novým územním plánem vyjmuty. Teprve v několika posledních letech začalo docházet na přilehlých pozemcích v Lokalitě 2_31 k postupné zástavbě, kdy v současné době je již provozován průmyslový areál na pozemku parc. č. 1258/2 v k.ú. Božkov a probíhá výstavba na pozemku parc. č. 1260/19 v k.ú. Božkov. Většinu dalších pozemků v dané lokalitě pak vlastní jeden podnikatelský subjekt, který na pozemku parc. č. 297/4 v k.ú. Božkov již realizuje svoji podnikatelskou činnost a další pozemky hodlá patrně využít pro vlastní rozvoj v následujících letech. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že další rozvoj dané průmyslové zóny, jak byla zakotvena v dosavadním územním plánu, ve směru k dotčeným Pozemkům navrhovatelů, je zcela logickým vyústěním postupného rozvoje dané lokality. Záměr osoby zúčastněné na řízení z hlediska časového ani z hlediska místního nikterak nevybočuje z dalších záměrů realizovaných v dosavadní ploše lehké výroby, služeb a živnostenského provozu, ale naopak logicky navazuje na dosavadní vývoj.

Ad B) Odpůrce v tomto směru zcela opominul fakt, že i další pozemky v Lokalitě 2_31, na nichž dle dosavadního územního plánu právě probíhá výstavba, popř. na nichž byla výstavba dokončena v nedávné době, jsou komunikačně napojeny zcela shodně, jako Pozemky navrhovatelů přes přilehlý pozemek parc. č. 1383 v k.ú. Božkov v majetku odpůrce, který je v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha – ostatní komunikace. Navrhovatelé se cítí v tomto smyslu diskriminováni ze strany odpůrce, pokud dalším podnikatelským subjektům je umožněno předmětnou komunikaci využívat pro jejich podnikatelskou činnost, avšak v případě navrhovatelů je tato komunikace považována za nedostatečné komunikační napojení odůvodňující omezení jejich vlastnických práv územně plánovací dokumentací. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že pokud by platilo tvrzení odpůrce o nedostatečném komunikačním napojení Pozemků, pak by toto tvrzení muselo platit i pro všechny další pozemky přiléhající k dotčené komunikaci na pozemku parc. č. 1383 v k.ú. Božkov. Ve vztahu k těmto dalším pozemkům však odpůrce takový závěr neučinil, ale naopak je zahrnul jako pozemky pro lehkou průmyslovou výrobu i do Územního plánu Plzeň.

Kromě výše uvedeného je však nutné zdůraznit, že sám odpůrce nechal na vlastní náklady a na vlastní odpovědnost zpracovat studii dopravního řešení komunikace nacházející se na pozemku parc. č. 1383 v k.ú. Božkov pro další rozvoj Lokality 2_31, která však bezpochyby řeší i dopravní napojení Pozemků. Z ní je patrné, že dopravní napojení dostatečně kapacitní komunikací je nejen reálné, ale dokonce je již vyhotovena dokumentace pro realizaci takové dopravní infrastruktury. Touto dokumentací odpůrce zjevně disponoval již v době rozhodování o připomínkách navrhovatelů, přesto ji ve svém rozhodnutí nezohlednil. Závěr o tom, že předmětné Pozemky jsou problematické z hlediska komunikačního napojení, tak nemůže dle mínění navrhovatelů obstát, když sám odpůrce disponoval ke dni rozhodování o Územním plánu Plzeň konkrétním dopravně-inženýrským řešením, které tento „problém“ vyřeší.

V návaznosti na uvedenou dopravní studii odpůrce nechala osoba zúčastněná na řízení dopracovat rovněž projektovou dokumentaci pro realizaci vlastního záměru na Pozemku I, zejména dokumentaci dopravního napojení Pozemku I, a tuto dokumentaci předložila odpůrci k vyjádření. Dne 25. 11. 2016 pod čj. MMP/192718/16/B vydal Technický úřad Magistrátu města Plzně souhlas s umístěním záměru osoby zúčastněné na řízení na Pozemku I, a tedy akceptoval i návrh dopravního napojení jejího záměru na stávající komunikační síť. Ačkoliv tato skutečnost nastala až po vydání Územního plánu Plzeň, předmětný souhlas sám o sobě vyvrací závěr odpůrce o nedostatku komunikačního napojení Pozemků. Pakliže by neexistovalo žádné technicky odpovídající řešení komunikačního napojení, pak by osoba zúčastněná na řízení od Magistrátu města Plzně nikdy nemohla tento souhlas získat. Z uvedeného tedy plyne, že argument odpůrce o nedostatečném dopravním napojení Pozemků obsažený v odůvodnění vypořádání připomínek nemůže obstát.

Ad C) Odpůrce odůvodnil vypořádání připomínek navrhovatelů rovněž závěrem, že navrhovatelé po dobu delší 5 let na Pozemcích nerealizovali žádný stavební záměr. Stejně tak ovšem např. vlastník pozemku parc. č. 301/1 v k.ú. Božkov nacházejícím se v přilehlé lokalitě 2_31a nerealizoval žádný stavební záměr po dobu delší než 5 let, přesto byl tento pozemek ponechán Územním plánem Plzeň jako pozemek zastavitelný. Za podstatné však navrhovatelé považují fakt, že teprve s postupným stavebním rozvojem na přilehlých pozemcích v Lokalitách 2_31 a 2_32 došlo i k rozvoji technické infrastruktury v daném území. Sám odpůrce si nechal zpracovat dopravně-inženýrské řešení komunikačního napojení. Dále v průběhu roku 2016 zřídila společnost ČEZ Distribuce, a.s., z vlastní iniciativy přípojku elektrické energie. Na hranici Pozemku I, Pozemku II a pozemku parc. č. 1383 v k.ú. Božkov pak ČEZ Distribuce, a.s., zřídila kabelovou skříň v pilíři jako součást distribuční sítě, čímž došlo k napojení Pozemků na zdroj elektřiny. Tímto odpadla další významná překážka pro realizaci výstavby na Pozemcích. Je proto absurdní, že v okamžiku, kdy byly Pozemky připraveny plnit bez větších omezení svoji roli průmyslových ploch, k čemuž byly od roku 2000 určeny, zakázal odpůrce Územním plánem Plzeň Pozemky zastavět.

6) V napadené části Územní plán Plzeň nesplňuje podmínky vymezené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v jeho usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120. V projednávané věci se jednalo o podstatný zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, 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. Odpůrce neuvedl žádné konkrétní důvody, pro které bylo nezbytné takto zásadním způsobem charakter předmětných pozemků změnit a vlastníky v jejich vlastnickém právu omezit. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že odpůrce neaplikoval nejšetrnější způsob vedoucí k naplnění cílů územního plánování. V daném případě přicházelo bezesporu do úvahy provedení změn charakteru předmětných Pozemků takovým způsobem, že by ještě byla zachována jejich zastavitelnost, byť s určitými předem definovanými omezeními. Takto mohly být předmětné Pozemky např. určeny pro rekreaci, zastavitelnost Pozemků mohla být podmíněna realizací dostatečně kapacitního dopravního napojení, schválením územní studie pro celé území, výškovou či prostorovou regulací apod. Při všech těchto myslitelných omezeních by však zůstal zachován základní dosavadní charakter předmětných pozemků, a tedy jejich zastavitelnost. Byť i takovéto zásahy by pro navrhovatele jistě představovaly značné omezení vlastnických práv, bezpochyby by představovaly šetrnější omezení, než k jakému došlo vydáním Územního plánu Plzeň.

Navrhovatelé nemohou akceptovat ani argument odpůrce prezentovaný v odůvodnění vypořádání jejich připomínek, že „*napadeným územním plánem byly vymezeny plochy výroby ve vhodnějších polohách ve vazbě na kapacitní dopravní infrastrukturu*“. Fakt, že na území města Plzně existují plochy vhodnější pro výrobu a služby, nelze akceptovat jako relevantní důvod pro tak zásadní zásah do vlastnického práva navrhovatelů, jakým je úplný zákaz stavební činnosti na jejich Pozemcích. Odpůrci nic nebránilo, při respektování zásady minimalizace zásahu, aby stávající plochu lehké výroby, služeb a živnostenského provozu na pozemcích parc. č. 1261 a parc. č. 1263 zachoval a současně územní plán doplnil o další, z jeho pohledu vhodnější, lokality určené pro výrobu a služby. Bylo by pak 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. Bylo-li cílem odpůrce nalézt nové rozvojové plochy s vhodným dopravním napojením, jak by bylo možno vyložit z odůvodnění vypořádání připomínek navrhovatelů, pak tak mohl odpůrce učinit právě doplněním územního plánu o nové rozvojové plochy bez současné změny charakteru Pozemků. Tohoto cíle odpůrce bylo tedy bezpochyby možné dosáhnout i jinak, než zásahem do vlastnických práv navrhovatelů.

Navrhovatelé jsou navíc přesvědčeni, že Územní plán Plzeň je ve vztahu k jejich Pozemkům diskriminační. Z odůvodnění územního plánu ani z odůvodnění vypořádání jejich připomínek není zřejmé, proč právě Pozemky byly zahrnuty do lokality 2_41 a nikoliv do lokality 2_31, a naopak, proč např. pozemek parc. č. 1258/1 v k.ú. Božkov byl zařazen do lokality 2_31, ačkoli dle dosavadního územního plánu byly všechny tyto pozemky určeny k témuž funkčnímu využití, bezprostředně spolu sousedí a ani na pozemku parc. č. 1258/1 v k.ú. Božkov nebyla po dobu 5 let realizována žádná stavba. Proto mají navrhovatelé za to, že jsou Územním plánem Plzeň diskriminováni oproti vlastníkům přilehlých nemovitostí nacházejících se v lokalitě 2_31, resp. 2_31a, a to bez relevantního zdůvodnění.

IV. Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu navrhovatelů vyjádřil písemně dne 2. 2. 2017; navrhl, aby soud návrh na zrušení části Územního plánu Plzeň zamítl.

Úvodem svého vyjádření odpůrce upozornil na účelové zkreslení skutkové situace a právního hodnocení, které předkládají navrhovatelé.

V prvé řadě nelze nezařazení pozemků do zastavitelné plochy považovat za zásah do vlastnického práva navrhovatelů či jeho omezení, neboť neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka na zařazení jeho pozemku do zastavitelného území, stejně jako navrhovatelé nemají právní nárok na zachování statu quo podle dříve platného územního plánu. S právními důsledky zrušení určení pozemků k zastavění změnou územního plánu nebo vydáním nového územního plánu zákon počítá a přiznává vlastníkům takových pozemků za splnění zákonných podmínek právo na náhradu újmy podle § 102 stavebního zákona. Je také třeba zdůraznit, že navrhovatelé od doby schválení stavebního využití jejich pozemků podle změny předchozího územního plánu v roce 2000 po dobu 15 let neučinili ničeho, co by vedlo k využití těchto pozemků pro stanovený účel.

Za druhé lze podle obsahu správního spisu uvést na pravou míru tvrzení navrhovatelů, že podali připomínky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, neboť připomínku podala ve lhůtě do 1. 12. 2014 spoluvlastnice pozemku parc. č. 1263, a to dne 24. 11. 2014, ale v rámci projednávání podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, ve kterém se vyhodnocují veškeré připomínky veřejnosti v úvodní fázi, tj. k prvnímu návrhu teprve současně projednávaného s dotčenými orgány, krajským úřadem a sousedními obcemi. Účast veřejnosti v této fázi projednávání vychází zejména z požadavků na veřejné projednání koncepčních dokumentů, které mají vliv na životní prostředí. Teprve upravený a posouzený návrh podle § 50 stavebního zákona se projednává podle § 52 stavebního zákona v řízení o územním plánu a v tomto projednání podle zákonem stanovených podmínek mohou vlastníci podat námitky proti návrhu územního plánu. Navrhovatelé námitky v řízení o územním plánu podle posledně citovaného ustanovení zákona prokazatelně nepodali, ačkoli zahájení tohoto řízení bylo řádně a v souladu se zákonem oznámeno (viz veřejná vyhláška Magistrátu města Plzně ze dne 29. 9. 2015).

Odpůrce tvrdí, že navrhovatelé nepodali řádně a včas v příslušném řízení námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona a sami se zbavili možnosti vypořádání svých námitek ve vztahu ke svému pozemku v rámci rozhodování o námitkách. Za těchto okolností je odpůrce přesvědčen, že pasivita navrhovatelů (zapříčiněná ryze subjektivními faktory) při projednávání návrhu územního plánu jejich pozici při tomto soudním řízení jinak zeslabuje (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2015, čj. 59A 5/2014-123). Krajský soud nemůže provést odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl, respektive nemohl provést z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016-35). Protože navrhovatelé neuplatnili zákonem stanoveným a předvídaným způsobem námitky proti návrhu územního plánu, nemohlo být rozhodováno o jejich námitkách a ani nemůže odůvodnění územního plánu obsahovat jinak předvídané odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

Odpůrce má za to, že celkové odůvodnění napadeného opatření obecné povahy splňuje zákonné požadavky včetně ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu (viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 5. 2015, čj. 30A 111/2014-37).

V zadání územního plánu byly definovány požadavky na zpracování územního plánu, a to ve smyslu podmínek platných nadřazených dokumentací, z hlediska požadavků na rozvoj území města, na plošné a prostorové uspořádání jeho území, na demografické předpoklady, na kvalitu životního prostředí, na řešení veřejné infrastruktury, s ohledem na ochranu a rozvoj kulturních, přírodních a urbanistických hodnot území (str. 50 a 61 odůvodnění). V odůvodnění územního plánu jsou pak uvedena k jednotlivým úkolům zadání příslušná řešení a vyhodnocení splnění požadavků zadání. Kromě toho je obecně územní plán řešen v souladu s cíli a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona, které mimo jiné ukládají vymezovat nové zastavitelné plochy s ohledem na míru využití zastavěného území (str. 28 a 29 odůvodnění).

Z relevantních požadavků odpůrce uvádí toto: Využít mimo jiné příležitosti přeměny a využití stávajících areálů, tzv. „brownfields“, jedná se především o využití areálů bývalých kasáren, některých průmyslových areálů a nevyužívaných ploch (např. areál dopravních podniků v Cukrovarské ulici, areál kasáren Zátíší či areál Jateční ulice - železnice). Potlačit mimo jiné hrozby urbanizace volné krajiny, fragmentace krajiny především umístováním budov; pokračujícího záboru zemědělské půdy; růstu intenzity dopravy na stávajících (kapacitně a technicky nevyhovujících) silnicích; rizika růstu počtu dopravních nehod; růstu intenzity dopravy na stávajících (kapacitně a technicky nevyhovujících) silnicích; rizika růstu počtu dopravních nehod. Odstranit nebo zmírnit slabé stránky území, a to mimo jiné úbytek zemědělské půdy, především tlak na půdu I. a II. třídy ochrany a nedobudovanou základní dopravní infrastrukturu. Územní plán proto vytváří podmínky pro posilování silných stránek, odstraňování slabých stránek, využívání příležitostí a eliminaci hrozeb. Řešení územního plánu tedy upřednostňuje využívání zastavěného území, zejména ploch přestavby v souladu s principem kompaktního města (str. 87 odůvodnění) a redukovat vymezování nových zastavitelných ploch na zemědělské půdě, urbanizaci a fragmentaci krajiny.

Územní plán je koncipován principiálně jako dokument „prorozvojový“, umožňuje tedy jak svou základní urbanistickou koncepcí, tak návrhem - ve své podstatě polyfunkčních a poměrně flexibilních - ploch s rozdílným způsobem využití reagovat na požadavky umístění jednotlivých aktivit, činností, staveb a zařízení. Princip dalšího - rozumného - zahušťování již zastavěného území a lepšího, intenzivnějšího využití jeho potenciálu, zejména pak u přestavbových - transformačních ploch společně s vymezením dostatečných, nikoli však neúměrných (městu a jeho potřebám) zastavitelných ploch, umožňuje reagovat pružně na aktuální společenskoekonomickou situaci (str. 70 odůvodnění).

Omezení rozsahu vymezování nových zastavitelných ploch lze dokumentovat na kapitole 7. 2. 2. Základní koncepce rozvoje území města, princip kompaktního města je popsán v kapitole 7. 3. 1. 1. Základní principy urbanistické koncepce pod bodem D. 4. odůvodnění.

Omezení rozvojových ploch na zemědělské půdě je evidentní součástí odůvodnění v kapitole 10. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch v části A. Koncepční řešení i vzhledem ke konkrétně namítaným pozemkům, resp. zmenšení plochy 2_31a a přesunem pozemků, a to nejen navrhovatelů, do plochy 2_41.

Pozemky navrhovatelů nejsou „vklíněny“, jak tvrdí navrhovatelé, mezi pozemky určené pro průmyslové využití, tedy plochy pro výrobu a skladování, nýbrž na tuto plochu navazují, jejich zahrnutí do této plochy by představovalo *de facto* její rozšíření za současné situace, kdy tato plocha je využita z cca 2 %. Takové rozšiřování je bezesporu proti principu vytváření kompaktní zástavby a nemá logickou návaznost. Vedlo by to tak k nekompaktnímu urbanizování a fragmentaci krajiny, nehledě na zmiňovaný zábor zemědělské půdy. Jak vyplývá z vyhodnocení připomínky, je daná lokalita velmi problematická z hlediska dopravního napojení jednotlivých pozemků. Nejde jen o připojení na *de facto* „polní“ účelovou komunikaci, ale především 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.

V příloze č. 2 odůvodnění územního plánu je mimo jiné vyhodnocena připomínka navrhovatelky a) ze dne 24. 11. 2014 (str. 52 vyhodnocení). Navrhovatelé neuplatnili v příslušném řízení o územním plánu, vedeném podle § 52 stavebního zákona, své námítky. Citovaná připomínka byla vypořádána s odůvodněním, které splňuje nároky na jeho srozumitelnost a konkrétnost a v návaznosti na shora uvedené části odůvodnění územního plánu splňuje požadovaná kritéria správního řádu; jsou uvedeny dostatečné úvahy, kterými byl rozhodující správní orgán veden.

Navrhovatelům se dostalo náležité příležitosti, a to i s příslušným poučením, využít svá procesní práva ve smyslu § 4 správního řádu a oni své možnosti nevyužili. Tím se sami zkrátali co do formy rozhodnutí o jejich námítkách a rozsahu jeho odůvodnění. Odpůrce v tomto směru apeluje na zásadu zdrženlivosti při přezkoumávání územních plánů, když v daném případě je napadané řešení v souladu s legitimními cíli a není diskriminační. Na základě principů kompaktního města, intenzivnějšího využívání zastavěného území, omezování vymezení nových zastavitelných ploch na zemědělské půdě a dalších shora uvedených principů byly oproti předchozímu územnímu plánu vypuštěny i jiné pozemky než navrhovatelů. Poskytnutí ochrany navrhovatelům, kteří se o svá práva v zákonem stanovených postupech nebrali, by bylo nad rámec zásady subsidiarity podle soudního řádu správního.

V. Replika

Na vyjádření odpůrce k návrhu na zahájení řízení reagovali navrhovatelé replikou s přílohami datovanou a došlou soudu dne 8. 3. 2017 (bližší viz čl. 86-96 soudního spisu).

VI. Jednání před soudem dne 15. 3. 2017

Při jednání bylo učiněno nesporným podílové vlastnictví navrhovatelek *a)* a *b)* k pozemku parc. č. 1263 – orná půda a navrhovatelů *c)* a *d)* k pozemku parc. č. 1261 – orná půda, obojí v k.ú. Božkov.

Při jednání bylo dále učiněno nesporným, že od roku 2000 do 30. 9. 2016 se předmětné pozemky parc. č. 1263 a parc. č. 1261 nacházely podle Územního plánu města Plzně v zastavitelné ploše s funkčním využitím „výroba lehká, služby, živnostenské provozy“ (VD). V této ploše bylo možno jako stavby dominantní umísťovat sklady a skladovací plochy (viz též sdělení Magistrátu města Plzně ze dne 20. 9. 2000, čj. stav/2387/164/00, vyjádření Magistrátu města Plzně ze dne 7. 3. 2016, sp. zn. SZ MMP/052091/16/BEN, čj. MMP/055741/16, a Územní plán Plzeň. Odůvodnění. Příloha č. 2. Vyhodnocení připomínek, str. 51 a 52).

Nesporným bylo učiněno rovněž to, že pozemky navrhovatelů náležejí do IV. třídy ochrany zemědělského půdního fondu.

Předseda senátu přítomným sdělil, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není u (potenciálních) osob zúčastněných na řízení relevantní naplnění materiálního znaku uvedeného v § 34 odst. 1 s. ř. s., protože i kdyby soud měl za to, že ten, kdo se postavení osoby zúčastněné na řízení domáhá, osobou zúčastněnou na řízení není, nemohl by toto vyslovit, neboť použití ustanovení § 34 odst. 4 s. ř. s. je v řízeních o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části výslovně vyloučena ustanovením § 101b odst. 4 s. ř. s.

Soud neprovedl navrhovateli navrhovaný důkaz ohledáním na místě. Jako dostatečné podklady pro zjištění skutkového stavu věci soudu posloužily zejména listy vlastnictví č. 174 a č. 1643 pro k.ú. Božkov, výřezy ze starého a nového územního plánu (čl. 71 soudního spisu), fotografie (čl. 90, 91, 93 a 95 soudního spisu) a katastrální mapa a katastrální mapa + ortofoto
na
adrese:
<http://sgi.nahlizenidokn.cuzk.cz/marushka/default.aspx?themeid=3&&MarQueryId=2EDA9E08&MarQParam0=609012405&MarQParamCount=1&MarWindowName=Marushka>.

V rámci jednání účastníci řízení upřesnili argumentace obsažené ve svých písemných podáních k soudu (viz zvukový záznam z jednání sp. zn. 59A 5/2016 – čl. 101 soudního spisu).

VII. Posouzení věci krajským soudem

Ú v o d

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 první, 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).

V návrhu na zahájení řízení se uvádí, že navrhovatelé 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 prohlašují, že nezpochybují 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 uvádí, že v daném případě tedy není namítán nedostatek pravomoci nebo překročení mezí zákonem vymezené působnosti příslušného správního orgánu při vydávání Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434. V ostatním je třeba být opatrnější. 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 nejružnějším 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*).

Zákonnost postupu odpůrce při vydávání Územního plánu Plzeň (jeho napadené části)

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 (viz § 52 odst. 3 tohoto zákona) 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)* V. S. a *b)* M. T. a navrhovatel *d)* M. M. 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 námitky. Podle stavebního zákona se připomínky vyhodnocují (závěry vyhodnocení jsou součástí odůvodnění územního plánu), kdežto o námitkách se rozhoduje (a rozhodnutí o nich se odůvodňuje). Stručné 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 námitkách, 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 námitkám, 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 námitkách dotčená osoba musí podle § 52 odst. 3 věty první stavebního zákona uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Z povahy věci (arg.: „připomínka k návrhu územního plánu“) ovšem plyne, že také u připomínek se doporučuje, aby bylo uváděno nejen to, co se navrhuje, ale i to, z jakého důvodu se to navrhuje.

Navrhovatelky a) V. S. a b) M. T. podaly dne 24. 11. 2014 ohledně pozemku parc. č. 1263 v k.ú. Božkov připomínku tohoto znění: „Jsem spoluvlastníkem pozemku 1263 se svojí sestrou M.T. Podáváme 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. 1263 ponechán pro způsob využití - plochy výroby a skladování.“ Připomínka V. S. a M. T. byla vyhodnocena pod č. 1.49.

Navrhovatel d) M. M. podal dne 26. 11. 2014 ohledně pozemku parc. č. 1261 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 M. M. byla vyhodnocena pod č. 1.47.

Připomínkám č. 1.47 a č. 1.49 nebylo vyhověno s tímto odůvodněním: „Pozemek č. par. 1261 / č. par. 1263 byl v Územním plánu města Plzně zařazen do zastavitelných ploch „výroba lehká, služby, živnostenské provozy“ (VD). Vzhledem k tomu, že na pozemku 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 (řádne) 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 skutkově 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. 1261 to navrhovatel d) M. M. odůvodňuje souladem s územním plánem (tj. dovolává se dosavadního Územního plánu města Plzně) a ve vztahu k pozemku parc. č. 1263 to navrhovatelky a) V. S. a b) M. T. 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. 1263 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. 1261 a parc. č. 1263 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 schematictější 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 první* je zde výše prezentovaná úroveň argumentace v připomínkách, která podle názoru soudu nezavazuje veřejnou správu k samostatné podrobné protiargumentaci. *Za druhé* se v Územním plánu Plzeň jako celku nalézá dostatek seznatelných informací, proč byl učiněn závěr, že pozemky navrhovatelů mají být převedeny (navráceny) z plochy zastavitelné na plochu nezastavitelnou (viz níže). Důvody nevyhovění připomínkám navrhovatelů je tak třeba spatřovat v těchto konsekvencích; v takto vymezeném kontextu lze potom konstatovat, že navrhovatelům se dostalo dostatečně odůvodněné odpovědi na jejich podání.

Je též na místě dovolat se zde tohoto názoru Nejvyššího správního soudu: „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 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 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 navrhovatelům jako celku nebo komukoli z nich znemožnily získat příslušné informace a učinit náležitá podání.

Ve svrchu 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 legitimace 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 námitky 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, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky 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 námitky 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.

Soulad napadené části Územního plánu Plzeň s právními předpisy

Důvody, proč byly pozemky navrhovatelů převedeny (navraceny) z plochy zastavitelné na plochu nezastavitelnou, se, jak bylo zmíněno výše, nacházejí také v Územním plánu Plzeň jako celku.

Ve výrokové části Územního plánu Plzeň se u lokality 2_41 Božkov U dráhy vymezují tyto *požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot: chránit a rozvíjet nezastavěnou zemědělskou krajinu; respektovat nivu řeky Úslavy; chránit solitérní rozptýlenou zeleň; rozvíjet a chránit ÚSES - RBK č. 2010/01-2010/02; LBC č. 2010/01 Pod Bručnou; respektovat VKP podle § 3 zák. č. 114/1992 Sb., Úslava č. 7615; stabilizovat rekreační charakter části lokality; stabilizovat drobnou izolovanou strukturu zástavby; zástavba musí svým měřítkem doplnit stávající okolní strukturu dané lokality a odpovídat převládající hladině zástavby; maximální zastavěná plocha objektů určených pro individuální rodinnou rekreaci a zahrádkářských chat bude odpovídat velikosti zástavby dle schématu D. Rekreační individuální - prostorová regulace; respektovat ochranné podmínky KR pro MKR c3, c4, C5; dodržovat ochranná opatření KR pro Pásmo I, II a SUK [Územní plán Plzeň. Výroková část. 6.3.3 Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, str. 138-139].*

V odůvodnění tohoto územního plánu je v kapitole 7.2.2 Základní koncepce rozvoje území města koncepce města sumarizována i takto: *Územní plán v souladu s požadavky, definovanými ve schváleném zadání upřednostňuje (jak bylo již zmíněno v předcházejícím textu o filosofii rozvoje) intenzivní využití již zastavěného území města zahuštěním zástavby před zábořem zemědělského půdního fondu a přírodních ploch. Toho docílí mj. vymezením přestavbových - transformačních ploch, pro které navrhuje nový způsob využití (a většinou i strukturu zástavby). Je tedy pokud možno omezen rozvoj na kvalitní zemědělské půdě s cílem maximální ochrany zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany. Tím jsou fakticky naplňovány principy ochrany přírodního prostředí a zásady trvale udržitelného rozvoje. Územní plán navrhuje zastavitelné - rozvojové plochy pro návrhové období územního plánu a plochy rezerv pro dlouhodobý výhled v rozsahu principiálně nepřekračujícím rozvojové plochy definované v Územním plánu města Plzně schváleném v roce 1995 v jeho aktuální podobě k roku 2010. Rozsahem nevelké navýšení zastavitelných ploch je v některých případech náhradou ploch, u kterých došlo z logických důvodů k posunu z kategorie zastavitelnosti do kategorie nezastavitelnosti, v některých případech se pak jedná o určité ucelení zastavěného území a zastavitelných ploch. Další podrobné zdůvodnění koncepce města je uvedeno v kapitole 10. Vyhodnocení účelného využití [Územní plán Plzeň. Odůvodnění, str. 71].*

V odůvodnění uvedeného územního plánu je v části D.4 kapitoly 7.3.1.1 Základní principy urbanistické koncepce důraz na kompaktnost charakterizován takto: *Jeden ze zcela zásadních principů, který byl do „nového“ územního plánu promítnut, je posilování utváření kompaktního města, tedy souvisle (samozřejmě s ohledem na morfologii terénu a přírodní hodnoty) zastavěného území města s kvalitní urbanistickou strukturou. Cílem tohoto pojetí územního plánu je podpora zachování a dalšího rozvoje kvalitního a dlouhodobě udržitelného městského prostředí. V současné době nejsou z mnoha důvodů (demografických, krajinářských) v evropském kontextu patrné potřeby ani ambice zakládat nová města „na zelené louce“ extenzivním způsobem. To ovšem neznamená, že není prostor pro rozvoj - vnitřní město není hotovou, definitivní strukturou, ale neustále se měnícím organismem. Kompaktní město tedy neznamená vytváření nových, „širších“ hranic (zastavitelnosti), ale otevření se možnosti stavění, intenzifikace (samozřejmě úměrné, harmonické) v již postaveném (městě) [Územní plán Plzeň. Odůvodnění, str. 87].*

V odůvodnění Územního plánu Plzeň je v části A kapitoly 10. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch koncepční řešení vymezeno i takto: *Územní plán v souladu s požadavky, definovanými ve schváleném zadání upřednostňuje - jak bylo již zmíněno v předcházejícím textu o filosofii rozvoje - intenzivní využití již zastavěného území zahuštěním zástavby před zábořem zemědělského půdního fondu a přírodních ploch vymezením transformačních ploch a navrhuje pro ně nový způsob využití. Je tedy omezen rozvoj na kvalitní zemědělské půdě s cílem maximální ochrany zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany. ... Další plocha (resp. část plochy), která se mění ze zastavitelné na nezastavitelnou, je část výrobního území v Božkově, kdy lokalita 2_31a Výrobní území Božkov je směrem k řece Úslavě zmenšena oproti původnímu rozsahu rozvojové plochy a vrácena zpět do nezastavitelné krajinné lokality 2_41 Božkov U Dráhy. Do této krajinné lokality je vrácena zpět i menší část území, lokality 2_32 Výrobní území Božkov U Dráhy, které bylo redukováno na základě úprav rozsahu dráhy. ... Všechny výše uvedené plochy splňují podmínku § 102, to znamená, že jsou v územním plánu vymezeny více než 5 let [Územní plán Plzeň. Odůvodnění, str. 263].*

V odůvodnění přezkoumávaného územního plánu je k současnému stavu a východiskům řešení lokality 2_41 Božkov U dráhy uvedeno: *Lokalita se nachází při budějovické dráze a tvoří ji zemědělské pozemky navazující na levobřežní nivu Úslavy v Závrtku a pod Kolečovkou. Přírodní charakteristiku dotváří různé formy městské zeleně (ruderální a ruderalizovaná zeleň na nezastavěných a rozvojových plochách, podél železnice, porosty při Úslavě). ... Lokalitou prochází ÚSES: RBK č. 2010/01-2010/02 – funkční regionální biokoridor, hygrolilní a mezofilní biotop; LBC Pod Bručnou č. 2010/01 - funkční hygrolilní a mezofilní biotop V lokalitě se nachází VKP: podle § 3 zák. č. 114/1992 Sb., Úslava (č. 7615). V lokalitě se nachází trasa nadzemního vedení 22 kV s OP 7 m od krajních vodičů. Lokalita má svůj specifický KR, a proto je třeba respektovat stanovené ochranné podmínky pro MKR c3, c4, C5 a dodržovat příslušná ochranná opatření KR pro Pásmo I, II a SUK. V odůvodnění tohoto územního plánu se k odůvodnění řešení lokality 2_41 Božkov U dráhy uvádí: *Příměstská zemědělská krajina musí respektovat nedalekou říční nivu Úslavy. Přístup k území musí být v souladu s veškerými součástmi ÚSES, VKP a dalšími hodnotami**

v území. ... [Územní plán Plzeň. Odůvodnění. 7.6.3.3 Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, str. 153].

Z Územního plánu Plzeň je tedy zřejmé, že upřednostňuje intenzivní využití již zastavěného území města zahuštěním zástavby před zábořem zemědělského půdního fondu a přírodních ploch. Nejde přitom jen o ochranu zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany, ale o zásadu chránit a rozvíjet nezastavěnou zemědělskou krajinu jako takovou. Tímto způsobem chce město Plzeň fakticky naplňovat principy ochrany přírodního prostředí a zásady trvale udržitelného rozvoje. V tom jsou spatřovány logické důvody vynětí některých pozemků z původního rozsahu zastavitelné rozvojové plochy a jejich navrácení do nezastavitelné krajinné lokality 2_41 Božkov U Dráhy.

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 nesouhlasí s navrhovateli 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 nesouhlasí 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 dále 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 vlastníkově pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění 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 vlastníkově pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu 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 vlastníkovu 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)* nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou 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 namítají, že uvedené ustanovení toliko stanoví, za jakých podmínek je v případě změny využitelnosti pozemků obec povinna vlastníkovu pozemků poskytnout finanční náhradu, neobsahuje však, přímo ani nepřímou, 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 dovést spoluodpovědnost vlastníka pozemku za jeho nevyužití jako zastavitelného 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 vlastníků pozemků atakovat různou měrou. Ze zákonodárcova přístupu k náhradám za změnu lze dovést 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 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 stěžejně vyhovovat historickému areálu Západočeských vodovodů a kanalizací, ale nikoli novým

rozvojovým plochám pro výrobu a skladování, jejichž rozšiřování daný problém ještě neúměrně násobí.

Soud je s to tuto argumentaci akceptovat. 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 poukazují 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 ji bylo možno *pro futuro* povolit a realizovat, i když před uzavřením zastavitelné plochy byly jistě 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. Soudu rozhodně nepřísluší 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 nejširším 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 vcelku 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 popsanych 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 nedodržením 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 dovolávají 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 projednávanou 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 zákonnosti 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 nejšetrnějším 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.

VI. 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 patrné 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 užívací právo navrhovatelů k jejich pozemkům a byla podstatně snížena hodnota jejich majetku, představuje omezení vlastníků pozemků, nikoli porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Absenci ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených 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 části ještě nestačí. K tomu by muselo přistoupit něco podstatně závažnějšího – a to exces v územním plánování a/nebo nedodržení zákonných mantinelů. Nezákonnost takového rozsahu či intenzity však v rámci návrhových bodů nebyla ve vztahu k napadené části Územního plánu Plzeň zjištěna.

Soulad napadené části Územního plánu Plzeň se zásadou proporcionality

K pátému kroku algoritmu 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 zaviněné 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 samosprávných celků dotčena.

Na požadavek omezení vlastnických práv jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli je podle názoru soudu třeba hledět nejen z hlediska určitého pozemku či lokality, ale i z hlediska 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 nebránilo, aby stávající plochu lehké výroby, služeb a živnostenského provozu na pozemcích parc. č. 1261 a parc. č. 1263 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 vymezené 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. Především z důvodu, že pozemky navrhovatelů nebyly zastavěny a ani ve vztahu k nim nebylo vydáno žádné vyhovující územní rozhodnutí [arg.: „Vzhledem k tomu, že na pozemku nebylo vydáno žádné povolení (územní souhlas, územní rozhodnutí apod.) ...“], byly zařazeny do (v podstatě nezastavitelné) krajinné lokality. Neodpovídá ovšem skutečnosti, že by pozemky navrhovatelů byly „vklíněny“ mezi pozemky určené k průmyslovému využití. Z ničeho se nepodává, že by uvedený postup byl projevem libovůle správního orgánu. K přearování pozemků byly racionální důvody. U krajinné lokality 2_41 se jedná o to, aby ji tvořily pozemky, na nichž nebyla realizována či alespoň povolena výstavba výrobních objektů, aby neměla nedůvodně malou rozlohu a aby ji ohraničovaly pokud možno zřetelné hranice. V tomto kontextu nemůže proto dominovat ani to, že pozemky navrhovatelů mají svým prostorovým uspořádáním a svým charakterem odpovídat více pozemkům zařazeným Územním plánem Plzeň do lokality 2_31 (resp. rozvojové lokality 2_31a) či lokality 2_32, než dalším pozemkům vymezeným v lokalitě Božkov U Dráhy. Je třeba zdůraznit, že přearování z lokality v zastavitelném území do krajinné lokality se netýká jenom pozemků navrhovatelů, ale i některých dalších pozemků. Že byl pozemek parc. č. 1258/1 v k.ú. Božkov zařazen do lokality 2_31 (resp. 2_31a), nebylo v procesu vydávání územního plánu připomínkováno. Explicitní odpověď proto nebyla podána. V Hlavním výkresu – plochy s rozdílným způsobem využití je ovšem pozemek parc. č. 1258/1 vyznačen plně (tj. jako

plocha stabilizovaná, ne jen jako plocha zastavitelná), oddělení lokalit po hranici pozemku parc. č. 1261 je nadto nepochybně jednodušší, než by bylo jejich oddělení po hranici pozemků parc. č. 1258/2, parc. č. 1252/13 a parc. č. 1258/3. Navrhovatelé tudíž neprokázali ani to, že by Územní plán Plzeň byl ve vztahu k jejich pozemkům diskriminační.

Za šetrnější omezení vlastnického práva považují navrhovatelé např. určení pozemků pro rekreaci, podmínění zastavitelnosti pozemků realizací dostatečně kapacitního dopravního napojení, schválením územní studie pro celé území, výškovou či prostorovou regulací apod. K tomu soud nad již uvedené dodává, že odpůrci šlo o rozšíření krajinné lokality, ne o vytvoření lokality v podmíněně / částečně zastavitelném území; plochy určené pro individuální rekreaci byly přitom omezeny jejich stávajícím rozsahem, jejich rozšíření na pozemky navrhovatelů brání už neexistence společné hranice.

U přezkoumávané věci je si třeba uvědomit limity soudního přezkumu. V naší zemi se vychází z dělby moci, tj. z toho, že je nežádoucí, aby se jednotlivé sféry v rámci dělby moci překrývaly, nezákonně do sebe zasahovaly apod. Jinak řečeno, judikatura, která se touto otázkou zabývá 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. neporučnickovat, 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). Zdejší soud si je 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.

Z á v ě r

Vzhledem k uvedenému se soud neztotožňuje 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.

VIII. Celkový závěr a náklady řízení

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.

Náhrada nákladů řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se řídí zejména ustanovením § 60 s. ř. s. Ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. účastník, který měl ve věci plný úspěch, zásadně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

V daném případě odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. V této souvislosti se ovšem soud musel zabývat tím, zda tyto náklady byly vynaloženy důvodně. V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dospívají k závěru, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V roce 2012 se pak Ústavní soud zabýval i situací, zda jsou náklady na zastoupení v soudním řízení účelně vynaloženy, je-li advokátem zastoupena územní samosprávná jednotka. V nálezu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, poukázal Ústavní soud na to, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči subjektům veřejného práva postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.), nanejvýš omezit. Obec má k plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných práv, specializované orgány a odborný aparát. Od města významu Plzně (2. největšího města v Čechách a 4. největšího v České republice) lze očekávat, že jeho orgány a příslušní pracovníci budou schopni kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. Soud nemůže bránit městu Plzeň, aby se dalo v řízeních před správním soudem zastupovat advokáty, je však oprávněn nepovažovat výdaje na takové zastoupení za důvodně vynaložené náklady řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, čj. 2 As 104/2012-35, publikovaný pod č. 2755/2013 Sb. NSS).

Vzhledem k uvedenému soud rozhodl, že v daném případě na náhradu nákladů řízení nemá právo žádný z účastníků řízení.

Osobě zúčastněné na řízení nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, protože jí soud neuložil žádnou povinnost a nebyly pro to shledány ani důvody zvláštního zřetele hodné (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Plzni dne 15. března 2017

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková