



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

navrhovatelů:

- a) J. N.,
- b) Ing. A. N.,
- c) L. S.,
- d) J. H.,

všech zastoupených JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem, sídlem
Zbraslavské náměstí 458, 156 00 Praha 5,

proti

odpůrci:

Město Rokycany, IČ 00259047, Masarykovo náměstí 1,
337 01 Rokycany,
zastoupenému Mgr. Ivanou Palánovou, advokátkou,
Bezručova 335/33, 301 00 Plzeň,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2018 o vydání Územního plánu Rokycany schváleného usnesením Zastupitelstva města Rokycany ze dne 27. 8. 2018, č. 4534 (dále jen „Územní plán Rokycany“),

takto:

- I. Návrh, aby soud zrušil Územní plán Rokycany v rozsahu, v němž se vymezuje v lokalitě za nemocnicí Rokycany současně plocha přírodní (NP), plocha lokálního biocentra RO022 a plocha, pro kterou je navrhována registrace významného krajinného prvku „Podmáčená louka K Borku“, resp. „Louka k Borku“, se zamítá.

- II. Návrh, aby soud zrušil Územní plán Rokycany v rozsahu, v němž se v lokalitě za nemocnicí Rokycany vymezuje plocha smíšená nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP), se zamítá.
- III. Návrh, aby soud zrušil Územní plán Rokycany v rozsahu, v němž se v lokalitě za nemocnicí Rokycany vymezuje plocha zemědělská (NZ), a to ve vztahu k pozemku parc. č. x, parc. č. x, parc. č. x a parc. č. x, vše v k. ú. Rokycany, se zamítá.
- IV. Návrh, aby soud zrušil rozhodnutí Zastupitelstva města Rokycany o námitkách, které je součástí Územního plánu Rokycany v rozsahu výroků o námitkách navrhovatelů, které jsou v tomto rozhodnutí označeny jako námitka č. 9, se zamítá.
- V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

- Návrhem ze dne 13. 9. 2019, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručeným téhož dne, se navrhovatelé domáhali zrušení Územního plánu Rokycany (dále též jen „OOP“ nebo „opatření obecné povahy“) v rozsahu:
 - v němž se vymezuje v lokalitě za nemocnicí Rokycany současně plocha přírodní (NP), plocha lokálního biocentra RO022 a plocha, pro kterou je navrhována registrace významného krajinného prvku „Podmáčená louka K Borku“, resp. „Louka k Borku“;
 - v němž se v lokalitě za nemocnicí Rokycany vymezuje plocha smíšená nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP);
 - v němž se v lokalitě za nemocnicí Rokycany vymezuje plocha zemědělská (NZ), a to ve vztahu k pozemku parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, vše v k. ú. Rokycany;a zrušení rozhodnutí Zastupitelstva města Rokycany o námitkách, které je součástí Územního plánu Rokycany v rozsahu výroků o námitkách navrhovatelů, které jsou v tomto rozhodnutí označeny jako námitka č. 9.
- Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle § 171 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů [§ 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 „stavební zákon“)].
- Navrhovatel a) J. N. je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území Rokycany, zapsaného na listu vlastnictví č. X, který byl Územním plánem Rokycany zařazen současně do plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“.
- Navrhovatelka b) Ing. A. N. a navrhovatelka c) L. S. jsou podílovými spoluvlastníky, každý se spoluvlastnickým podílem o velikosti id. ½, pozemků parc. č. X, X, X, X v katastrálním území Rokycany, zapsaných na listu vlastnictví č. X, které byly napadeným OOP zařazený

současně do plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“; dále spoluvlastníky pozemků parc. č. X, X, X v katastrálním území Rokycany zapsaných na listu vlastnictví č. X, které byly napadeným OOP zařazeny do plochy zemědělské (NZ); a pozemku parc. č. X v katastrálním území Rokycany zapsaného na listu vlastnictví č. X, který byl napadeným OOP zařazen do plochy smíšené nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP).

5. Navrhovatel d) J. H. je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území Rokycany zapsaného na listu vlastnictví č. X, který byl napadeným OOP zařazen současně do plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“; a pozemku parc. č. X v katastrálním území Rokycany zapsaného na listu vlastnictví č. X, který byl napadeným OOP zařazen do plochy zemědělské (NZ).

[II] Návrh

6. Navrhovatelé své výhrady proti OOP uplatnili již při přijímání napadeného OOP, a to prostřednictvím připomínek k návrhu zadání, připomínek k návrhu OOP, námitek proti návrhu OOP a dopisů adresovaných starostovi města Rokycany. Napadené OOP je dle nich v rozporu se zákonem a neproporcionálně zasahuje do práv navrhovatelů.
7. Ve vztahu k vymezení plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“ v lokalitě za nemocnicí Rokycany a zařazení pozemků p. č. X, X, X, X, X a X napadeným OOP do těchto ploch, navrhovatelé namítali vůči Územnímu plánu Rokycany zejména následující námítky (část V. návrhu):

Rozpor Územního plánu Rokycany se zákonem (hmotným právem) z důvodu, že Územní plán Rokycany trpí nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci

8. Navrhovatelé předně namítali, že Územním plán Rokycany, je v rozporu se zákonem (hmotným právem), neboť část napadeného OOP trpí nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci. Tento rozpor se zákonem se týká vymezení plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“ v lokalitě za nemocnicí Rokycany, do kterýchžto ploch jsou zařazeny shora uvedené dotčené pozemky navrhovatelů.
9. Z Územního plánu Rokycany vyplývá, že shora uvedené plochy byly vymezeny a dotčené pozemky do nich byly zařazeny primárně na podkladě stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR) z roku 2014, jež mělo být vydáno na podkladě biologického průzkumu, z něhož mělo vyplynout, že v dané lokalitě se vyskytují zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů (k tomu blíže viz strana 34 výrokové části OOP a str. 66 odůvodnění OOP).
10. Konkrétně k tomuto Územní plán Rokycany stanoví:
 - „Lokalitu za nemocnicí s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů územní plán nově stabilizuje a chrání vymezením ÚSES (územní systém ekologické stability) a dále ji navrhuje v rozsahu stanoveném kompetentními orgány jako registrovaný VKP „Podmáčená louka K Borku“. (viz strana 34 výrokové části OOP)

- „Lokalita za nemocnicí, která je tvořena převážně lučními porosty a nelesní vegetací, kde byl současně na základě biologických průzkumů prokázán výskyt zvláště chráněných druhů (AOPK ČR, 2014), byla zařazena do ÚSES. Na základě podnětu OOP byla tato lokalita též zařazena k registraci jako VKP „Louka K Borku“. (viz strana 66 odůvodnění OOP)

11. Plochy ÚSES pak mají být v Územním plánu Rokycany vyjádřeny mj. plochami přírodními (NP) s tím, že skladebné části ÚSES jsou obecně nezastavitelné. (viz strana 36 výrokové části OOP)

12. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že skutkový stav věci nebyl zjištěn dostatečně, neboť

(a) biologický průzkum AOPK ČR (resp. stanovisko AOPK ČR) byl v roce vydání Územního plánu Rokycany již bezmála 4 roky starý, pročez vypovídací hodnota tohoto biologického průzkumu a aktuálnost závěrů o výskytu jakýchkoliv zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů v dané lokalitě, je tak v podstatě nulová;

(b) Územní plán Rokycany nikterak neřeší aktuální stav ani to, v jakém rozsahu se zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů v dané lokalitě vyskytují, pakliže se zde vůbec vyskytují, a zda je v tomto ohledu zvolené řešení a zařazení dotčených pozemků do shora uvedených nezastavitelných ploch nutné a proporcionální s přihlédnutím též k právům a oprávněným zájmům navrhovatelů, potažmo i dalších vlastníků, jejichž pozemky do předmětných ploch spadají;

(c) navrhovatelé v této souvislosti poukázali též na to, že biologický průzkum byl ze strany AOPK ČR proveden již v roce 2005, výsledek tohoto průzkumu byl pak in nuce takový, že chránění živočichové a rostliny byli nalezeni jen na třech pozemcích (z nichž jeden pozemek ani v k. ú. Rokycany není evidován), přičemž současně bylo ze strany AOPK ČR připuštěno, že jinak nebyl při botanickém průzkumu výskyt zvláště chráněných druhů rostlin zjištěn a jsou pouze starší údaje o tom, že se v dané lokalitě (u pravého břehu Holoubkovského potoka) zvláště chráněné druhy rostlin vyskytovaly a jejich výskyt tedy nelze s určitostí vyloučit. Jinými slovy řečeno, výskyt zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů byl spíše teoreticky dovozován ze „starších“ údajů, aniž by byl adekvátně doložen konkrétními nálezy, pročez tedy vyvstává i nyní důvodná pochybnost, zdali jsou skutečně dány důvody pro to, aby byly pozemky v lokalitě za nemocnicí Rokycany, včetně dotčených pozemků navrhovatelů, vyňaty ze zastavitelných ploch a současně zařazeny do plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že takové důvody dány nejsou a že výskyt zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v dané lokalitě nebyl spolehlivě prokázán;

(d) o tom, že nutnost ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů a s ní související nutnost zařazení dotčených pozemků do shora uvedených ploch není zjevně opodstatněná, svědčí i fakt, že do dnešního dne nebyl významný krajinný prvek, ať už pod názvem „Podmáčená louka k Borku“ či „Louka k Borku“ či pod jiným obdobným názvem registrován. Navrhovatelé v této souvislosti doplnili, že správní řízení ve věci registrace tohoto významného krajinného prvku bylo zahájeno již v roce 2015, přičemž i v rámci tohoto správního řízení navrhovatelé brojili proti registraci významného krajinného prvku v dané lokalitě, mj. právě z důvodů nedostatečných podkladů pro registraci významného krajinného prvku. Z jejich strany bylo též žádáno provedení nového aktuálního biologického průzkumu (optimálně v podobě znaleckého posudku) včetně provedení

místního šetření, u něhož by byla připuštěna též účast navrhovatelů.

13. Územní plán Rokycany současně omezuje využití dotčených pozemků zařazených do ploch ÚSES, a to takovým způsobem, že v podstatě jediným možným využitím dotčených pozemků ze strany navrhovatelů coby jejich vlastníků je „částečné extenzivní zemědělské využití“ (viz strana 38 a 57 výrokové části OOP), aniž by se ovšem Územní plán Rokycany zabýval tím, zda je takové využití fakticky uskutečnitelné a zda tím de facto neodsuzuje dotčené pozemky k tomu, aby takřkajíc ležely ladem.
14. Stran této faktické neuskutečnitelnosti navrhovatelé zejména uvádli, že dotčené pozemky jsou v rámci ochrany zemědělského půdního fondu zařazeny převážně do III. a vyšší třídy ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž současně jde o pozemky pro zemědělské hospodaření převážně spíše nevhodné. Nadto, Územní plán Rokycany nikterak nezohledňuje okolní zástavbu (zejména okolní plochy individuálního bydlení), která extenzivní zemědělské využití de facto znemožňuje.
15. Navrhovatelé k tomuto dodali, že dotčené pozemky byly původně dle předchozího územního plánu zařazeny do ploch zastavitelných. Pro účely výstavby (a to výstavby rodinných domů) měli navrhovatelé zájem též své shora uvedené pozemky od počátku využít, aniž by předpokládali, že by měli pozemky využívat jiným způsobem, tím spíše nepředpokládali, že by měli pozemky využívat k zemědělskému hospodaření, o což ani nemají zájem.

Rozpor Územního plánu Rokycany se zákonem (hmotným právem) z důvodu, že Územní plán Rokycany je nepřezkoumatelný

16. Navrhovatelé dále namítali, že Územní plán Rokycany je nepřezkoumatelný v té části, kterou dochází k vymezení plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“, do kterých jsou zařazeny i shora uvedené pozemky navrhovatelů p. č. X, X, X, X, X a X.
17. Z hlediska důvodů pro vymezení předem určených ploch a zařazení dotčených pozemků navrhovatelů do uvedených ploch se - s výjimkou odkazu na biologický průzkum AOPK ČR, k němuž se navrhovatelé vyjadřovali již výše a jež považují za zcela nedostatečný podklad - Územní plán Rokycany omezuje pouze na velmi povšechné důvody, jako jsou obecně ochrana přírodních hodnot a založení systémů ekologické stability (k tomu blíže viz str. 34 výrokové části OOP a str. 66 odůvodnění OOP), a to aniž by takto vymezené důvody jakkoliv dále rozvíjel a blíže specifikoval s přihlédnutím ke konkrétnímu území a lokalitě. Zcela tak chybí jakékoliv konkrétnější úvahy, z nichž Územní plán Rokycany vychází, nemluvě o absenci jakýchkoliv odkazů na relevantní podklady. Územní plán Rokycany se tak stává nepřezkoumatelným.
18. V této souvislosti navrhovatelé doplnili, že i Nejvyšší správní soud se již vyjádřil ve svých rozhodnutích v tom směru, že: „(...) 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. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2013, č.j. 8 AOs 3/2012-62).

Neproporcionální zásah Územního plánu Rokycany do práv navrhovatelů, zejména práva vlastnického

19. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že Územní plán Rokycany, pokud jde o vymezení plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“, do kterých jsou zařazeny shora označené pozemky navrhovatelů, neproporcionálně zasahuje do jejich práv, zejména do práva vlastnického.
20. Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-133, vyplývá následující: „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).“.
21. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že při vymezení shora specifikovaných ploch a zařazení pozemků navrhovatelů do těchto ploch, nejsou Územním plánem Rokycany dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, neboť zásah do vlastnických práv navrhovatelů přinejmenším není činěn v nezbytně nutné míře a není činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Územní plán Rokycany reguluje možné způsoby využití shora uvedených dotčených pozemků navrhovatelů a v tomto smyslu tedy představuje významný zásah do vlastnického práva navrhovatelů, neboť ti mohou své vlastnické právo nyní vykonávat pouze v mezích přípustných podle Územního plánu Rokycany. Jinými slovy, jsou omezeni v tom, co se svými pozemky mohou do budoucna činit.
22. Navrhovatelé původně nabývali shora uvedené dotčené pozemky jako pozemky zařazené dle původního územního plánu města Rokycany do ploch zastavitelných, přičemž právě pro výstavbu (konkrétně zejména pro výstavbu rodinných domů) měli navrhovatelé zájem dotčené pozemky též využít. Ostatně, s ohledem na perspektivní lokaci pozemků, kdy dotčené pozemky navazují na již existující, potažmo plánovanou zástavbu rodinných domů a na areál nemocnice Rokycany (viz grafická část Územního plánu Rokycany), jakož i s ohledem na nevhodnost pozemků pro zemědělské účely s ohledem na přidělené BPEJ, je právě využití k výstavbě u dotčených pozemků zjevně optimálním a nejvhodnějším způsobem využití.
23. Navrhovatelé v této souvislosti připustili, že po přechodnou dobu jim byla stavba na dotčených pozemcích znemožněna stavební uzávěrou (tj. opatřením obecné povahy č. 1/2009, kterým se stanovila územní opatření o stavební uzávěře), nadále však byli ze strany zástupců odpůrce (Ing. J. B. a Ing. J. M.) ujišťováni, že dotčené pozemky budou do zastavitelných ploch opětovně zařazeny novým územním plánem s tím, že se očekává i nové zpřístupnění těchto pozemků přes přemostění Holoubkovského potoka. Navrhovatelé byli tedy po celou dobu přesvědčeni o tom, že i ze strany odpůrce jsou dotčené pozemky vnímány jako plochy pro výstavbu vhodné a určené.
24. Územní plán Rokycany nicméně nyní počítá s tím, že předmětné plochy, které jsou současně plochami zařazenými v ÚSES, jsou plochami nezastavitelnými, jejichž jediné možné funkční využití ze strany navrhovatelů spočívá (jak již bylo uvedeno výše) objektivně vzato v podstatě jen v částečném extenzivním zemědělském využití (viz str. 38 a 57 výrokové části OOP). Takovéto využití je však na dotčených pozemcích fakticky

neuskutečnitelné, a to mimo jiné i s ohledem na to, že:

- shora uvedené dotčené pozemky podle bonitované půdně ekologické jednotky (BPEJ) spadají převážně do III. a V. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž jako takové jsou považovány za pozemky málo produkční, případně pozemky produkčně málo významné. Z hlediska možného zemědělského využití jde o pozemky de facto bez významu;
- v bezprostředním okolí shora uvedených dotčených pozemků se nachází plochy určené k individuálnímu bydlení v rodinných domech (dílem již zastavěné), plocha územní rezervy (R8) pro výstavbu rodinných domů, jakož i areál nemocnice. Jakékoliv extenzivní zemědělské využití dotčených pozemků je tedy v dané lokalitě jen stěží představitelné a realizovatelné.

25. Následným zařazením shora uvedených pozemků do plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“, v rámci Územního plánu Rokycany tak došlo k podstatnému zásahu do vlastnických práv navrhovatelů k dotčeným pozemkům, neboť pozemky, u nichž navrhovatelé legitimně předpokládali jejich účelné využití pro výstavbu, se staly v důsledku Územního plánu Rokycany v podstatě nevyužitelnými. Pominout nelze ani zásadní propad hodnoty těchto pozemků, který má jít pouze a jen k tíži navrhovatelů, pro což dle přesvědčení navrhovatelů není dán legitimní důvod.
26. Navrhovatelé se navíc neztotožnili s důvody, které k zařazení jejich pozemků do shora uvedených nezastavitelných ploch vedly, zvláště pak s tím, aby tak zásadní zásah do vlastnického práva navrhovatelů byl postaven toliko na sporných závěrech stanoviska AOPK ČR a na údajné nezbytnosti ochrany přírodních hodnot, které nebyly v Územním plánu Rokycany ani nikterak blíže specifikovány; tedy ani není známo, jaké hodnoty vlastně mají být chráněny. Nadto, významný krajinný prvek „Podmáčená louka K Borku“, resp. „Louka K Borku“, jenž je v Územním plánu Rokycany opakovaně zmiňován, dodnes nebyl registrován.
27. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že omezení, která pro ně vyplývají z Územního plánu Rokycany, již přesahují míru, kterou by měli povinnost strpět (navíc bez svého souhlasu). Byli přesvědčeni, že v daném případě zcela sporný a nepodložený zájem na ochraně přírody a krajiny nemůže spravedlivě odůvodnit tak významná omezení a zásahy do práv a oprávněných zájmů navrhovatelů, k nimž Územním plánem Rokycany došlo.
28. Pominout nelze ani to, že pro ochranu přírodních hodnot v lokalitě, do níž dotčené pozemky navrhovatelů spadají, byla zvolena ochrana v podstatě nejprísnejší a vůči navrhovatelům nejvíce omezující. Nabízí se, zda by v daném případě nebyly pro sledovaný cíl dostačující mírnější opatření, která by sledovanému účelu posloužila obdobně, současně by však nevykloučila navrhovatele z účelného využití jejich majetku a nepostavila je do pozice, kdy se hodnota jejich pozemků ze dne na den propadla na minimum. V tomto jsou navrhovatelé přesvědčeni, že taková mírnější opatření by dostačující byla (např. v podobě vymezení podmínek prostorového uspořádání plochy přímo v územním plánu, případně doplňující regulace regulačním plánem). Zcela bez významu není ani to, že případná výstavba by mj. byla závislá na vydání kladných stanovisek dotčených orgánů, přičemž i tímto prostřednictvím lze nepochybně veřejné zájmy včetně případného zájmu na ochraně přírody a krajiny odpovídajícím způsobem chránit, je-li to potřebné a účelné.

29. Navrhovatelé byli proto přesvědčeni, že zásah do jejich vlastnického práva Územním plánem Rokycany není činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Navrhovatelé byli toho názoru, že zde není dán legitimní a ospravedlnitelný důvod k tomu, aby shora uvedené dotčené pozemky byly Územním plánem Rokycany bez dalšího vyňaty ze zastavitelných ploch a aby navrhovatelé byli fakticky vyloučeni z účelného využití svého majetku.
30. Ve vztahu k vymezení plochy smíšené nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP) v lokalitě za nemocnicí Rokycany a zařazení pozemku p. č. 1916/7 Územním plánem Rokycany do této plochy namítali navrhovatelé b) a c) toto (část VI. návrhu):

Rozpor Územního plánu Rokycany se zákonem (hmotným právem) z důvodu, že Územní plán Rokycany trpí nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci

31. Navrhovatelé b) a c) namítali, že napadené OOP je v rozporu se zákonem, neboť část Územního plánu Rokycany trpí nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci. Při vydání Územního plánu Rokycany nebyl zjištěn skutkový stav dostatečně, neboť plocha smíšená nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP) v lokalitě za nemocnicí Rokycany byla vymezena a dotčený pozemek byl do ní zařazen, ačkoliv:
- se pořizovatel Územního plánu Rokycany nikterak nevypořádal s tím, zdali dotčený pozemek, potažmo pozemky v lokalitě za Nemocnicí Rokycany, do této plochy zahrnuté vůbec mají jakoukoliv přírodní hodnotu, pro kterou by bylo odůvodněné jejich zařazení do plochy smíšené nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP), zvláště za situace, kdy dotčený pozemek, potažmo pozemky plynule navazují na plochy určené k zástavbě (viz grafická část Územního plánu Rokycany) a mezi tyto plochy určené k zástavbě byly v podstatě vklíněny - dotčený pozemek, potažmo pozemky se nachází mezi plochou zastavěnou individuální zástavbou, rozvojovou plochou severně od nemocnice Rokycany (Z146 a Z139), která má být určena pro individuální bydlení a u které se dle Územního plánu Rokycany předkládá zpracování územní studie k řešení parcelace a napojení na technickou infrastrukturu a dopravu, a plochou územní rezervy pro výstavbu rodinných domů (R8), navíc jsou v těsné blízkosti Nemocnice Rokycany;
 - dotčený pozemek (p. č. X) je pozemek zařazený dle BPEJ do V. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a současně pozemek označený s ohledem na BPEJ za produkčně málo významný a méně kvalitní, čímž je v podstatě bez potenciálu pro jakékoliv případné zemědělské využití, které je dle Územního plánu Rokycany ovšem vymezeno jako jeden z hlavních způsobů využití; naopak jde o pozemek zcela vhodný pro vynětí ze záboru zemědělského půdního fondu s potenciálem jeho využití pro výstavbu.

Rozpor Územního plánu Rokycany se zákonem (hmotným právem) z důvodu, že Územní plán Rokycany je nepřezkoumatelný

32. Z hlediska důvodů pro vymezení uvedené plochy a zařazení dotčeného pozemku do uvedené plochy se Územní plán Rokycany omezuje pouze na velmi obecné důvody, jako jsou ochrana přírodních hodnot (viz str. 34 výrokové části OOP), a to aniž by Územní plán Rokycany tyto důvody jakkoliv dále rozvíjel a blíže specifikoval s přihlédnutím ke konkrétnímu území. Znovu zcela chybí jakékoliv konkrétnější úvahy, kterými se pořizovatel Územního plánu Rokycany řídil, nemluvě o absenci jakýchkoliv odkazů na relevantní podklady, ačkoliv by to bylo více než žádoucí s ohledem mj. na lokaci dotčeného

pozemku, který byl z neznámého důvodu vyčleněn ze zastavitelných ploch, jimiž je obklopen.

Neproporcionální zásah Územního plánu Rokycany do práv navrhovatelů, zejména práva vlastnického

33. Navrhovatelé b) a c) tvrdili, že napadené OOP, pokud jde o vymezení plochy NZ (plocha zemědělská) neproporcionálně zasahuje do jejich práv, zejména do jejich práva vlastnického, neboť zásah není činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a není činěn nediskriminačním způsobem.
34. S ohledem na lokaci dotčeného pozemku byli navrhovatelé b) a c) přesvědčeni, že není důvod pro vynětí pozemku ze zastavitelných ploch. Jde-li o ochranu přírodních hodnot, zcela jistě by svému účelu posloužilo za současného zahrnutí dotčeného pozemku do zastavitelných ploch např. vymezení podmínek prostorového uspořádání plochy přímo v územním plánu či v rámci regulačního plánu, čímž by mohly být přírodní hodnoty rovněž adekvátně chráněny, pokud je na dotčeném pozemku jejich ochrana zvláště nutná. V každém případě by tak nedošlo k degradaci dotčeného pozemku a jeho hodnoty tak, jako k němu došlo Územním plánem Rokycany, který učinil dotčený pozemek pro tyto navrhovatele de facto nevyužitelným.
35. Navrhovatelům b) a c) nebylo zřejmé, z jakého důvodu právě dotčený pozemek, resp. pozemky zahrnuté do plochy smíšené nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP) v lokalitě za Nemocnicí Rokycany nebyly zařazeny do zastavitelných ploch, třebaže plynule navazují na plochu zastavěnou individuální zástavbou a dále na rozvojovou plochu severně od nemocnice (Z146 a Z139) a plochu územní rezervy (R8), které jsou určeny pro budoucí výstavbu individuální zástavbou, případně z jakého důvodu, nebyly zařazeny alespoň do plochy územní rezervy (R8) a z jakého důvodu byly v rámci územní rezervy (R8) upřednostněny pozemky jiné. Navíc, ve větší vzdálenosti severně od nemocnice se nacházející plochy zastavěné individuální zástavbou a rozvojové plochy (Z146 a Z139). V tomto ohledu považovali navrhovatelé b) a c) vyčlenění jejich pozemku ze zastavitelných ploch za poněkud diskriminační s přihlédnutím ke kategorizaci okolních pozemků.
36. Mutatis mutandis i zde platí to, co bylo uvedeno v článku V. návrhu a jeho části pod označením „neproporcionální zásah“, na níž tímto navrhovatelé b) a c) odkázali.
37. Ve vztahu k vymezení plochy zemědělské (NZ) v lokalitě za Nemocnicí Rokycany a zařazení pozemků p. č. X, X, X a X Územním plánem Rokycany do této plochy namítali navrhovatelé b), c), a d) coby vlastníci dotčených pozemků vůči Územnímu plánu Rokycany zejména následující (část VII. návrhu):

Rozpor Územního plánu Rokycany se zákonem (hmotným právem) z důvodu, že Územní plán Rokycany trpí nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci

38. Navrhovatelé b), c) a d) byli toho názoru, že Územní plán Rokycany nezjistil skutkový stav dostatečně, neboť dotčené pozemky jsou zařazeny do plochy zemědělské (NZ), ačkoliv jde o pozemky dle BPEJ namnoze zařazené do III. a V. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, které jsou jako takové produkčně málo významné a méně kvalitní, čímž je významně omezen, ne-li vyloučen jejich potenciál pro zemědělské využití. Z hlediska zaboru zemědělského půdního fondu jde pak o pozemky nepochybně vhodné k jejich vynětí ze

záboru.

39. Dotčené pozemky se navíc nacházejí v perspektivní lokalitě za Nemocnicí Rokycany a zde zcela přirozeně navazují na urbanizované a zastavěné území města Rokycany a Územním plánem Rokycany vymezené zastavitelné plochy. Jde tak o vhodný rozvojový prostor pro bydlení v rodinných domech. I v tomto směru jde tedy o pozemky vhodné spíše k zástavbě, než k zemědělskému hospodaření, které je s ohledem na okolní zástavbu i s ohledem na nízký zemědělský potenciál pozemků podstatně limitováno.

Neproporcionální zásah Územního plánu Rokycany do práv navrhovatelů, zejména práva vlastnického

40. Navrhovatelé b), c) a d) dále namítali, že Územní plán Rokycany, pokud jde o vymezení plochy NZ (plocha zemědělská), do níž jsou zařazeny shora uvedené pozemky, neproporcionálně zasahuje do jejich práv, zejména do práva vlastnického, a to pro nedodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu Územním plánem Rokycany.
41. Navrhovatelé b), c) a d) původně nabývali shora uvedené dotčené pozemky pro účely jejich využití k výstavbě (konkrétně zejména pro výstavbu rodinných domů), ostatně tento způsob využití se u dotčených pozemků vzhledem k jejich umístění a charakteru jeví nepochybně jako optimální a nejvhodnější způsob využití. Po celou dobu přitom legitimně očekávali, že Územní plán Rokycany tento způsob využití umožní, a to i s ohledem na přísliby zástupců odpůrce (Ing. J. B. a Ing. J. M.), k čemuž se navrhovatelé vyjadřovali již v článku V. tohoto návrhu, na což odkázali.
42. Územní plán Rokycany nicméně dotčené pozemky zařadil navzdory shora uvedenému do ploch zemědělských NZ, čímž je ovšem učinil v podstatě nevyužitelnými, neboť pro zemědělské účely jsou dotčené pozemky zjevně nevhodné. Pominout přitom nelze ani zásadní propad hodnoty těchto pozemků, na který je i zde nutno poukázat, neboť navrhovatele citelně zasahuje.
43. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že omezení, která pro ně vyplývají z Územního plánu Rokycany v souvislosti se zařazením shora uvedených pozemků do plochy zemědělské (NZ), přesahují míru, kterou by byli navrhovatelé povinni strpět, a to navíc bez svého souhlasu. Zařazení dotčených pozemků do plochy zemědělské (NZ) považují za zcela neopodstatněné a nelegitimní opatření v konečném důsledku vedoucí k tomu, že jsou navrhovatelé b), c) a d) fakticky vyloučeni z účelného využití svého majetku.
44. Navrhovatelé s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy spojili i návrh na zrušení rozhodnutí o námitkách navrhovatelů spojených pořizovatelem Územního plánu Rokycany do námítky č. 9 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č.j. 1 Ao 5/2010-196), které je součástí Územního plánu Rokycany, a to z důvodu, že tyto námitky nebyly řádně vypořádány (část VIII. návrhu).
45. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o námitkách je formálně považováno za správní rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č.j. 2 Ao 5/2010-24), neboť je jako rozhodnutí též výslovně označeno správním řádem (§ 172 odst. 5 in fine správního řádu) i stavebním zákonem (§ 53 odst. 1, § 54 odst. 4 stavebního zákona), je na takové rozhodnutí třeba klást stejné požadavky jako na ostatní správní rozhodnutí, proto nelze námitky vypořádat jen obecnými frázemi. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je nutno v tomto směru vztáhnout § 68 odst. 3 správního řádu.

46. Navrhovatelé měli, ve světle shora uvedeného, rozhodnutí o jejich námitkách (tj. rozhodnutí o námitce č. 9) za příliš stručné, obecné a zkratkovité, tudíž nepřezkoumatelné. Zřejmě ve snaze usnadnit si práci pořizovatel Územního plánu Rokycany sjednotil námitky několika osob do jedné a tyto „sloučené“ námitky následně velmi formálně a povšechně vypořádal. Spojení několika námitek do jedné společné a následné společné vypořádání námitek přitom vede k tomu, že není ani možné reálně posoudit, do jaké míry byly právě námitky navrhovatelů ve skutečnosti vypořádány.
47. Z odůvodnění rozhodnutí o společné námitce č. 9 je evidentní, že část tohoto odůvodnění s námitkami navrhovatelů ani nesouvisí, rovněž se z odůvodnění podává, že část námitek navrhovatelů vlastně ani nebyla vypořádána (jde především o námitky k těm pozemkům navrhovatelů, které nejsou Územním plánem Rokycany zahrnuty ani do navrhovaného významného krajinného prvku, ani do územní rezervy, ani do ploch, jichž by se měla týkat územní studie).
48. Podstata námitek navrhovatelů byla zcela zřejmá a mířila proti neoprávněnému a neodůvodněnému zásahu Územního plánu Rokycany do vlastnických práv navrhovatelů, jenž byl navrhovateli spatřován in nuce v tom, že jejich pozemky byly neopodstatněně a bez jejich souhlasu zařazeny do nezastavitelných ploch (a nikoliv do zastavitelných ploch), v důsledku čehož došlo k učinění pozemků navrhovatelů de facto nevyužitelnými pro původní účel výstavby rodinných domů a též k zásadnímu propadu hodnoty pozemků.
49. Za předpokladu, že Nejvyšší správní soud zastává názor, že se nelze připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-60), tím spíše by se takovýmto způsobem nemělo zabývat s námitkami, které obecně představují silnější nástroj ochrany.
50. S ohledem na povahu svých námitek byli navrhovatelé navíc přesvědčeni, že pořizovatel Územního plánu Rokycany měl do napadaného rozhodnutí o námitkách zahrnout též úvahy o tom, zda přijaté řešení daného problému je v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivců, tj. zda z hlediska shora vytyčeného algoritmu otázek ob stojí právě v přijaté podobě (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2016, č.j. 50 A 6/2015 – 155). Takové úvahy však napadané rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, resp. o námitce č. 9 neobsahuje.

[III] Vyjádření odpůrce k návrhu

51. Odpůrce se k návrhu vyjádřil v podání ze dne 29. 10. 2019, v němž uvedl, že lokalita „Za nemocnicí“ byla určena územním plánem města Rokycany, vydaným v dubnu 2000, pro výstavbu rodinných domů. V roce 2005 bylo zahájeno projednávání rozsáhlé změny územního plánu, označené jako změna 01/2005, bod e), která vymezila území na jihozápadním okraji města jako plochu pro bydlení s kapacitou cca 550 rodinných domů.
52. Vzhledem k rozsahu změny a k velkému záboru zemědělské půdy, byla tato změna vydána až v roce 2010, přičemž jednou z podmínek dotčených orgánů byla redukce zastavitelných ploch v jiných částech města. Tato redukce se dotkla právě lokality „Za nemocnicí“. Z důvodu obtížného dopravního napojení a obtížných podmínek pro vybudování technické infrastruktury, nebyl předpoklad brzkého zahájení individuální výstavby v této lokalitě. Změna 01/2005, bod e) byla řádně projednána a vydána.
53. Zadání nového územního plánu stanovilo, že budou stabilizovány dosavadní zastavitelné

plochy a bude prověřen způsob a míra jejich využití. Nový územní plán pouze plochu nezastavitelné rezervy „Za nemocnicí“ upravil podle skutečného stavu v době zpracování s tím, že část území je vymezena jako plocha lokálního biocentra RO022 a plocha pro registraci významného krajinného prvku „Louka k Borku“. Dále vymezuje plochu smíšenou nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP), plochu zemědělskou (NZ). Současně však Územní plán Rokycany vymezuje plochy a koridory územních rezerv pro stanovení jejich možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření. Součástí těchto ploch je i území označené C - Území vymezené ve výkresové dokumentaci územního plánu (dále jen ÚP) jako ÚS-C. Jedná se o plochu pro BI u nemocnice, kde má územní studie (ÚS) komplexně prověřit územně technické podmínky využití území, zejména dopravní přístupnost a možnost napojení na technickou infrastrukturu, a to do 2 let od vydání územního plánu. V případě, že studie bude zpracována a navrhne řešení, stane se podkladem pro případnou změnu územního plánu.

54. Zrušením celého územního plánu by došlo k nepřiměřenému zásahu do již nabytých práv velkého okruhu osob, které byly účastny při jeho pořízení, i dalších, které mohou být dotčeny jeho uplatňováním. Takový postup by neobstál ani z hlediska přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu, a proto odpůrce nesouhlasil se zrušením OOP jako celku.
55. Odpůrcovo vyjádření bylo doplněno o stanovisko zpracovatele územního plánu – hl. projektanta Územního plánu Rokycany Ing. arch. Karla Beránka, Atelier T-plan, s. r. o., který se vyjádřil k jednotlivým námitkám navrhovatelů.

[IV] Posouzení věci soudem

56. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“).
57. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v části třetí, hlavy II., v dílu 7. soudního řádu správního [§ 101a až § 101d].
58. Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
59. Podle § 101b odst. 2 soudního řádu správního, *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*
60. Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*
61. Podle § 101d odst. 2 věty první a druhé soudního řádu správního, *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.*

62. 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, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS; rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz).
63. 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 promítnutím 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).*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 954).
64. Stran nyní posuzovaného opatření obecné povahy soud považuje za významné rovněž zmínit názor kasačního soudu ohledně pátého kroku algoritmu ve vztahu k územním plánům. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42, vyjevil mj. toto: „*[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.*“.
65. 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, č.j. 6 Ao 5/2011-43).

66. 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. Postavení navrhovatele (v obecné rovině) je v případě testu proporcionality územního plánu dáno především mírou zásahu OOP do navrhovatelových práv (tj. zda je takový zásah ještě akceptovatelný).
67. Dále, Nejvyšší správní soud dospěl v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, mj. k těmto závěrům: „[26] Opatření obecné povahy je právním aktem, který zpravidla upravuje právní postavení vícero osob a vytváří mezi nimi komplex právních vztahů, často různým způsobem propojených a navzájem závislých. Tak je tomu i u územního plánu. Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Tím, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje a uspořádání určitého území, jakož i přípustné a zakázané způsoby jeho využití, dotýká se právní sféry těch, jejichž práva se daného území týkají [které osoby to jsou, k tomu viz dále odůvodnění sub V. 1.]. Každá takto dotčená osoba má za splnění zákonem stanovených podmínek (viz zejm. § 101a a násl. s. ř. s.) možnost uvedené opatření obecné povahy napadnout návrhem podaným k Nejvyššímu správnímu soudu.

(...)

[31] Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

(...)

[34] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným

návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.

[35] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotčené věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy. Tak například ústavně zaručené právo na podnikání lze v určité lokalitě vykonávat jen tehdy, je-li dotčený podnikatel oprávněn pozemek, na kterém chce např. něco vyrábět či pěstovat, užívat, tj. je-li jeho vlastníkem, oprávněným k němu na základě věcného břemene nebo třeba nájemcem.

[36] Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). (...)

(...)

[41] K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.

[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje

významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: *Vlastnictví a svoboda*, Argo, Praha 2008).

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věcí rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry, neboť to je v projednávané věci již otázkou v působnosti tříčlenného senátu.

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Zákonodárce v některých případech takový mechanismus výslovně do stavebního zákona inkorporoval, konkrétně v jeho § 102, který zakotvuje náhrady za změnu v území.

Taková náhrada přísluší podle odst. 1 zmíněného ustanovení „vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena“; náhrada dále přísluší (avšak teprve s účinností od 1. 1. 2012, viz § 198 stavebního zákona) podle odst. 2 zmíněného ustanovení „vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3“ stavebního zákona. Výše uvedené skutkové podstaty náhrad nepokrývají celou škálu možných případů, kdy zásah (též v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu) do vlastnického práva má takovou intenzitu, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou. Vzniká tedy otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit. Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zjevné – z čl. 11 LZPS, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku LZPS) musí být kompenzován. Pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva – dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.

[51] Z výše uvedeného vyplývá, že v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny) postupem popsáním výše.

[52] V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady

subsidiarity a minimalizace zásahu.“.

68. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., tedy je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavní, legitimní a zákonné cíle, opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a v nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumněji zamýšlenému cíli nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu) [právní věta IV. usnesení]. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem, příp. jeho změnou, dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas onoho vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady [právní věta V. usnesení]. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem k jeho zrušení 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) [právní věta VI. usnesení].
69. Inspirativní jsou pak rovněž závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 25. 9. 2017, č.j. 5As 248/2015-38, které jsou určitým výrazem judikaturní ustálenosti. V onom rozhodnutí bylo konstatováno mj. toto: „[29] Při dodržení zásady minimalizace zásahu do základního práva jednotlivce a jeho subsidiarity přitom platí, že a) majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, či již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42); b) volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73); c) účelem územního plánu, který stanoví rozvoj obce i na desítky let dopředu, je dospět k harmonickému využití území (srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona).
- [30] Všechny tyto teze ovšem v jednotlivém případě platí za předpokladu, že při poměrování v kolizi stojících základních práv skutečně převáží právo či zájem, v jehož prospěch dochází k omezení základního práva jednotlivce.
- [31] V nynějším případě tak, jak již bylo několikrát řečeno, stály proti sobě zájem obce na harmonickém rozvoji území (a právo obce na samosprávu) a vlastnické právo stěžovatele (resp. jeho právo svobodně podnikat). Již shora bylo, s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, zmíněno, jak důležité postavení má vlastnické právo dle judikatury Nejvyššího správního soudu v systému základních práv a svobod. Aby tedy došlo k omezení tohoto práva, je třeba, aby mu konkuroval skutečně silný v kolizi stojící veřejný zájem (základní právo) a aby toto omezení obstálo i z hlediska subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva a jeho proporcionality.“.
70. Od počátků přezkumu územních plánů ve správním soudnictví se vychází z toho, že územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území, resp. vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší (k tomu srov. § 1 odst. 1 a 2 starého stavebního zákona). Stejně tak nový stavební

zákon konstatuje, že *cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by obrozňoval podmínky života generací budoucích* (§ 18 odst. 1), přičemž *územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území* (§ 18 odst. 2 věta první).

71. Není to soud, kdo by měl skrze svá rozhodnutí určovat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob využití. Co naopak soudu přísluší přezkoumávat, je to, zda územní plán (příp. jeho změnu) přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.
72. Územní plán nelze považovat za rigidní dokument, byť je třeba, aby respektoval určitou kontinuitu. Zároveň je ovšem příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu, což jistě může pro některé dotčené osoby přinést změnu k horšímu. To však nelze vyloučit, lze to jen korigovat respektováním proporcionality (viz výše). Ergo, omezení vlastnického práva ještě samo o sobě nepostačuje ke zrušení územního plánu (nebo jeho části), k tomu by musely přistoupit ještě další okolnosti, např. překročení zákonných mantinelů nebo hrubý nepoměr proti sobě stojících práv. Excesy takového rozsahu či intenzity však nebyly ve vztahu k napadeným částem Územního plánu Rokycany (a při respektování návrhových bodů) zjištěny.
73. Soud se neztotožnil s návrhovými tvrzeními o obecnosti a povšečnosti odůvodnění OOP ve vztahu k zařazení předmětných pozemků do příslušných ploch. Soud je toho názoru, že Územní plán Rokycany v přezkoumatelné a dostatečné míře (byť by bylo jistě možné si představit i podrobnější úpravu) osvětluje důvody, pro které došlo k tomu či onomu zařazení předmětných pozemků do jednotlivých konkrétních ploch. Územní plán Rokycany jako celek obsahuje (na různých místech a v různých souvislostech) především úvahu o tom, jaký má být územní rozvoj Rokycan ve výhledovém období, a to jak z hlediska obecné koncepce rozvoje, tak z hlediska konkrétních oblastí, jako jsou demografická prognóza, krajinný a přírodní rámeček města, bytový fond, doprava, občanské vybavení, vztah k zásadám územního rozvoje Plzeňského kraje atd. (k tomu v podrobnostech srov. výrokovou část OOP). Dle názoru soudu byl respektován požadavek na vyváženost rozvoje území ve vztahu k okolní krajině, aby nedocházelo k výraznému rozšiřování sídel právě na úkor krajiny, ale naopak k určité intenzifikaci využití území při zachování a zlepšování kvality bydlení.
74. Územní plán Rokycany se v souvislostech odkazuje na politiku územního rozvoje jako nástroj územního plánování (schválena usnesením vlády č. 929 dne 20. 7. 2009), která stanovuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území (viz str. 5 odůvodnění OOP), a na zásady územního rozvoje Plzeňského kraje. Z obsahu OOP vyplývá, že samosprávné orgány Rokycan dospěly k závěru, že hlavní rozvoj bydlení v území „se předpokládá v rodinných domech v lokalitě mezi Holoubkovským potokem a Pražskou ulicí v Rokycanech a Borku, a v lokalitě Pod Čilinou“, přičemž „další možné rozvojové rezervy bydlení jsou v lokalitách v okolí nemocnice a Na Husinci, a to včetně areálu bývalé kotelný Železná“ (viz str. 12 odůvodnění). Nejrozsáhlejší rozvojovou oblastí územního plánu je pak uvažována právě lokalita Pod Čilinou. Z opatření obecné povahy je seznatelné, že základní úvaha při přijímání Územního plánu Rokycany ve vztahu k rozvoji

bydlení v rodinných domech byla zajistit územní rozvoj města i v tomto směru, avšak nikoliv na úkor zemědělské půdy a některých dalších hodnotných zájmů, které je třeba sledovat (včetně ochrany chráněných živočichů), přičemž upřednostněna pro bydlení byla oblast Pod Čilinou.

75. Ve vztahu ke skupině pozemků zařazených do plochy přírodní (NP), plochy lokálního biocentra RO022 a plochy, pro kterou je navrženo registrování významného krajinného prvku „Podmáčená louka k Borku“, resp. „Louka K Borku“ v lokalitě za Nemocnicí Rokycany, soud konstatuje, že neshledal ničeho vadného v tom, že při pořizování OOP bylo bráno v potaz stanovisko AOPK ČR. Navrhovatelé argumentovali její zastaralostí, avšak to samo o sobě nemůže obstát jako důvod pro zrušení OOP nebo jeho části. Jistě, plynutí času může mít vliv na relevanci obsahu takového dokumentu, avšak není zde jednoznačné kritérium, které by určovalo, kdy je zpráva AOPK ČR již natolik zastaralá, že ji nelze použít a nelze z ní vycházet. Dění v přírodě je dynamické a často velmi překvapivé, a tak dokumentace vypracovaná před rokem již může být zastaralá a naopak zpráva stará deset let má plnohodnotný a stále použitelný obsah. Výskyt (zvláště) chráněných druhů živočichů a rostlin závisí na celé řadě faktorů, klimatickými počínaje a lidskou činností v území konče. Dojde-li v okolí výskytu takových rostlinných a živočišných druhů k výraznému zásahu do krajiny, příp. je-li taková oblast dlouhodobě ovlivněna např. suchem, může to obsah příslušných podkladů antikvovat relativně rychle. Nic takového však tvrzeno nebylo. A navrhovatelé rovněž nepředložili na podporu svých tvrzení žádné oponentní (ve vztahu k předmětné zprávě AOPK ČR) stanovisko, které by mělo minimálně stejnou odbornou váhu. Za takových okolností nebylo možno těmto námitkám přitakat.
76. Stejně tak ve vztahu k pozemkům zařazeným do plochy smíšené nezastavěného území - zemědělství, přírodní preference (NS.ZP), resp. do plochy zemědělské (NZ) v lokalitě za Nemocnicí Rokycany, nebylo možné se ztotožnit s tvrzeními, že se odpůrce nevypořádal s tím, zda ono území má vůbec jakoukoliv přírodní hodnotu, pro kterou by ho bylo možno vymezit jako takovou plochu, resp. že důvody pro takové zařazení byly uvedeny velmi obecně.
77. Jak bylo uvedeno výše, územní plán je dokumentem, který musí vyvažovat celou řadu často protichůdných požadavků a názorů. Zařazení pozemku/pozemků do určitého typu plochy nemusí být dáno pouze jeho charakterem, ale vyplývá i z vůle pořizovatele naložit s určitou oblastí v území konkrétním způsobem. A v případě Územního plánu Rokycany bylo náležitě vyjeveno, proč pořizovatel přistoupil právě k takovému způsobu řešení. Soud znovu opakuje - územní plánování je procesem, v němž musí dojít k harmonizaci rozvoje území po všech stránkách (bydlení, doprava, ochrana přírody a krajiny atd.) a fakt, že v rámci tohoto procesu dochází k nenaplnění představ vlastníků některých pozemků, je vlastně jeho přirozeným důsledkem. Podstatné je, aby nedocházelo k mimořádnostem co do proporcionality, které by musel korigovat soud. Územní plán Rokycany v tomto směru obstál.
78. Soud nepovažuje za exces to, že (předchozí) Územní plán Rokycany v podobě, kterou měl v roce 2010, uvažoval plochu, v níž se nacházejí předmětné pozemky navrhovatelů, za výhledově obytné území rodinných domků, zatímco v podobě, v jaké je nyní přezkoumáván soudem, zástavbu rodinnými domy vylučuje. Právě to, že ona plocha nebyla ani v předchozím územním plánu primárně určena k zástavbě rodinnými domy (o takovém využití bylo uvažováno pouze výhledově), ale i fakt, že město přistoupilo v roce 2009

v předmětném území ke stavební uzávěře (byť ta byla následně zrušena, avšak spíše z formálních důvodů), nečiní následné zařazení předmětných pozemků do ploch, v nichž je výstavba znemožněna, překvapivým či neočekávatelným. Nejednalo se o svévoli samosprávy, která by musela být soudem napravena, ale o přirozený proces, v němž může dojít k akceptovatelnému posunu a změně názoru na využití té či oné plochy v území. Nadto, v daném opatření obecné povahy byl takový nový pohled přezkoumatelně argumentován, při zohlednění všech základních principů, kterými se pořizovatel řídil (viz výše).

79. Dále, je třeba zdůraznit, že dotčené osoby, u nichž v průběhu přijímání územního plánu dochází k zásahu do jejich práv k pozemkům a stavbám, mají k dispozici významný procesní nástroj v podobě námitek podle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Nikoliv nepodstatná je v tomto směru obsahová kvalita takových námitek. V zásadě se dá říci, že je-li námitka obecná, postačí na ni odpovědět obecně. Jestliže je námitka skutkově a právně propracovaná, pak je třeba očekávat a vyžadovat reakci podrobnou argumentací. A s tímto základním vymezením souvisí i závěr soudu o nedůvodnosti námitek tvrdících nedostatečné vypořádání (v odůvodnění OOP) námitek uplatněných navrhovateli.
80. Žalobce J. H. uplatnil dne 18. 9. 2017 námitku tohoto znění: *„Na základě projednání návrhu nového Územního plánu města Rokycany ze dne 13. 9. 2017 vznáším jako vlastník dotčených pozemků parcelní číslo x a x, zapsaných na listu vlastnictví číslo x v katastrálním území Rokycany, NÁMITKU proti tomuto návrhu ÚP a žádám o vyjmutí pozemků parcelní číslo x a x z nezastavitelné plochy přírodní (NP) a zařazení těchto pozemků zpět do ploch zastavitelných individuální zástavbou. 1. Dotyčné pozemky jsem už dříve chtěl využít ke stavbě rodinných domů pro své dva syny. Toto mi bylo znemožněno opatřením obecné povahy č. 1/2009, stavební uzávěrou, která byla ostatně pro některé nezákonnosti zrušena (...). Doufal jsem, že se dočkám přehodnocení tohoto rozhodnutí, které mi silně poškozuje jako majitele pozemků v této lokalitě a znemožňuje plánovanou výstavbu rodinných domů. 2. Připomínám, že na schůzce k „Stavební uzávěře Rokycany – území východně od Rokycanské nemocnice“ dne 22. 7. 2009 v budově MěÚ Rokycany nám bylo přislíbeno panem Ing. J. B. a panem Ing. J. M. opětovné zařazení našich pozemků do zastavitelných území n novém územním plánu města Rokycany. Kopii prezenční listiny i s vyjádřením pana Ing. B. jsme obdrželi.“*
81. Žalobkyně L. S. uplatnila dne 18. 9. 2017 námitku tohoto znění: *„Na základě projednání návrhu nového Územního plánu města Rokycany ze dne 13. 9. 2017 vznáším jako vlastník dotčených pozemků parcelní číslo X, X, X, X, X, X, X a X, zapsaných na listu vlastnictví číslo x v katastrálním území Rokycany, NÁMITKU proti tomuto návrhu ÚP a žádám o vyjmutí pozemků parcelní číslo X, X, X, X, X, X, X a X z nezastavitelné plochy přírodní (NP) a zařazení těchto pozemků do ploch zastavitelných individuální zástavbou.“*
82. Žalobkyně Ing. A. N. uplatnila dne 18. 9. 2017 námitku tohoto znění: *„Na základě projednání návrhu nového Územního plánu města Rokycany ze dne 13. 9. 2017 vznáším jako vlastník dotčených pozemků parcelní číslo X, X, X, X, X, X, X a X, zapsaných na listu vlastnictví číslo 7392 v katastrálním území Rokycany, NÁMITKU proti tomuto návrhu ÚP a žádám o vyjmutí pozemků parcelní číslo X, X, X, X, X, X, X a X z nezastavitelné plochy přírodní (NP) a zařazení těchto pozemků do ploch zastavitelných individuální zástavbou.“*
83. Žalobce J. N. uplatnil dne 19. 9. 2017 námitku tohoto znění: *„V projednávaném návrhu ÚP nesouhlasím s vynětím pozemku ze zastavitelné plochy: p.p.č. X o výměře 3 609 v katastrálním území Rokycany. Zařazením pozemků v územním plánu mezi nezastavitelná území, mi vznikne*

značná škoda, žádám proto o písemné vyjádření k výše uvedeným námitkám a vyrozumění mé osoby o průběhu připravované změny Územního plánu. S vyjmutím mého pozemku ze zastavitelné plochy, zásadně nesouhlasím. Vámi navrhovanou změnou ÚP, dojde ke zkrácení mých vlastnických práv, to znamená, znehodnocení mého majetku a učiní jej nevyužitelným a to k účelům a záměru, ke kterému jsem tento výše uvedený pozemek původně zakoupil a to za cenu tržní, dle původního, platného ÚP. Cena pozemku, Vámi navrhovanou změnou, bude podstatně snížena, s čímž nesouhlasím a v případě Vámi prosazené změny požaduji, úhradu rozdílu tržních cen, výše uvedeného pozemku, stanovenou znalcem a to dle původního ÚP před změnou a po případné Vámi schválené změně. V případě potřeby, je možné vlastníky pozemků, dotčených (krácených) touto navrhovanou změnou, nechat zpracovat i cenovou mapu, dle původního platného ÚP.“

84. Odůvodnění OOP provedlo syntézu námitek několika vlastníků dotčených pozemků (mj. i nynějších navrhovatelů), označilo ji jako námitku č. 9, zamítlo ji a vypořádalo takto (str. 108 a 109): „*Namítající jako vlastníci výše uvedených dotčených pozemků v katastrálním území Rokycany, vznášejí námitku proti návrhu ÚP a žádají o zařazení pozemků do ploch zastavitelných individuální zástavbou pro bydlení, neboť pominuly veškeré důvody, pro které byly tyto pozemky ze zastavitelných ploch pro individuální zástavbu vyjmuty. Žádají zastupitele města Rokycany, aby se nad problematikou této lokality ještě jednou zamysleli. Navrhované zařazení pozemků do nezastavitelné plochy považují za neopodstatněný zásah do vlastnických práv, kterým dochází k výraznému znehodnocení majetku. Na místě uvedených parcel chtěli někteří vlastníci pozemky oplotit, ale bylo jim to zamítnuto z důvodu zpracování nového územního plánu. Výstavba na pozemcích v lokalitě „Pod nemocnicí“, nám byla znemožněna. Z popsaného vyplývá, že jsme opakovaně rozhodnutím města poškozeni a v případě zamítnutí námitek budeme požadovat náhradu rozdílu tržních cen výše uvedených pozemků, stanovenou znalcem a to dle původního ÚP před změnou a po případné Vámi schválené změně. Žádáme o vyjmutí pozemků (jejich částí) z nezastavitelné plochy přírodní (NP) a o jejich zařazení do ploch zastavitelných individuální zástavbou podle původního návrhu ÚP. Dotčené pozemky bezprostředně navazují na existující a zvětšující se zástavbu rodinných domů. Z hlediska zemědělského využití jsou pozemky bez významu. Žádáme o zařazení uvedených pozemků do ploch zastavitelných individuální zástavbou, kde tyto pozemky dle původního územního plánu z roku 2000 byly. V územním plánu z roku 2000 bylo toto území vybráno a schváleno městskými zastupiteli jako ideální území pro výstavbu v Rokycanech. Dotyčné pozemky jsme již dříve chtěli využít ke stavbě rodinných domů. Toto nám bylo znemožněno opatřením obecné povahy č. 1 /2009, stavební uzávěrou, která byla ostatně pro některé nezákonnosti zrušena odborem regionálního rozvoje KÚ Plzeňského kraje 24.5.2010 (čj.: RR/1789/10). Na schůzce k „Stavební uzávěře Rokycany - území východně od Rokycanské nemocnice“ dne 22.7.2009 v budově MěÚ Rokycany nám bylo přislíbeno panem Ing. J. B. a panem Ing. J. M. opětovné zařazení našich pozemků do zastavitelných území v novém územním plánu města Rokycany. Na této schůzce bylo podle prezenční listiny přítomno 14 vlastníků pozemků v této lokalitě. Kopii prezenční listiny i s vyjádřením pana Ing. B. jsme obdrželi. V rozpracovaném územním plánu byla opětovně prověřena využitelnost předmětných ploch z hlediska podmínek napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a z hlediska náročnosti záboru ZPF (s ohledem na celkový rozsah vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v ÚP). Bylo zjištěno, že důvody pro které byla plocha v platném územním plánu vymezena jako územní rezerva stále trvají. Město má jiné dostatečné a výhodněji využitelné plochy typu BI – bydlení individuální v rodinných domech. Proto byly plochy i v rozpracovaném územním plánu (po dohodě s orgánem ochrany ZPF) vymezeny jako*

územní rezerva, s výjimkou těch které zasahují do Významného krajinného prvku – nyní v procesu vyhlášení. Rozpracovaný územní plán současně navrhuje zpracovat pro území zahrnující většinu rozporovaných ploch územní studii, která problematické územní podmínky hlouběji prověří a doporučí další postup – přeřazení do zastavitelných ploch, nebo jejich vyřazení z ploch územních rezerv. Některé rozporované pozemky v této námitce (p.p.č.2013) však nemohou být vymezeny jako zastavitelné s ohledem na to, že leží v záplavovém území Holoubkovského potoka (současně jsou situovány i mimo oblast výše zmíněné územní rezervy stávajícího územního plánu).“.

85. Byť se může takový postup zdát neobvyklý, důležité je, zda se odůvodnění opatření obecné povahy vypořádalo s tím, co v námitkách navrhovatelů zaznělo. A soud dospěl k závěru, že ano. Jak vyplývá z výše citovaného, námitky byly koncipovány velmi obecně a odpůrce v odůvodnění jejich podstatu správně vystihl. A vyhovujícím způsobem je i vypořádal, když vysvětlil (a ono vysvětlení je třeba vnímat v kontextu celého Územního plánu Rokycany), proč se v případě pozemků navrhovatelů rozhodl pro jejich zařazení do příslušných ploch s daným způsobem využití.
86. Soud proto konstatuje, že Územní plán Rokycany ve světle výše uvedených požadavků zákona a ustálené judikatury obstál. Vzhledem k tomu, že soud shledal námitky, tak jak byly uplatněny, nedůvodné, zamítl jednotlivé návrhy, tak jak byly prezentovány, a to podle § 101d odst. 2 věty druhé soudního řádu správního.

[V] Náklady řízení

87. Odpůrce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti navrhovatelům, kteří ve věci úspěch neměli. Odpůrce právo na náhradu nákladů řízení neuplatnil, a proto soud rozhodl, že na náhradu těchto nákladů nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

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

Plzeň dne 4. 12. 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, PhD. v.r.
předseda senátu