



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

navrhovatele: **GIS holding a.s.**, se sídlem Drahobejlova 6/2215, 190 00 Praha 9
zastoupen Mgr. Tomášem Krejsou, advokátem, se sídlem Národní
58/32, 110 00 Praha 1 – Nové Město

proti
odpůrci: statutární město **Plzeň**, se sídlem náměstí Republiky 1/1, 301 00
Plzeň
zastoupen JUDr. Janem Kotíkem, advokátem, se sídlem U Prašné
brány 1078/1, 110 00 Praha 1 – Staré Město

za účasti

osob zúčastněných na řízení:

- 1) Společenství vlastníků jednotek pro dům v Plzni, Stanko Vodičky 1978/25, 1979/23 a 1980/21, se sídlem Stanko Vodičky 1979/23, 326 00 Plzeň
- 2) Společenství vlastníků jednotek v domě Wolkerova 1, 3, 5 Plzeň, se sídlem Wolkerova 1983/5, 326 00 Plzeň
- 3) Společenství vlastníků U Lomů 9, 11, 13, 15, Plzeň, se sídlem U Lomů 1984/9, 326 00 Plzeň
- 4) M.N. bytem ...
- 5) JUDr. J.N. , bytem ...
- 6) Bc. L.Ch., bytem ...
- 7) J.S. , bytem ...

všichni zastoupeni JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem Advokátní kanceláře Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o., se sídlem Malé náměstí 124, 500 03 Hradec Králové

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,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žádná z osob zúčastněných nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Předmět sporu

1. Navrhovatel se návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434 (dále jen „opatření obecné povahy“). Následně navrhovatel návrh zúžil tak, že se domáhá zrušení opatření obecné povahy „*ve vztahu k pozemkům par. č. x a parc. č. x v k.ú. x zapsaných na LV x vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, katastrální pracoviště Plzeň – město dnem právní moci rozsudku v textové i grafické části*“.

II.

Návrh

2. Navrhovatel uvedl, že na základě usnesení č. 434 ze dne 8. 9. 2016 Zastupitelstva města Plzně byl schválen nový Územní plán Plzeň, který nabyl účinnosti dne 1. 10. 2016. Územní plán Plzeň je opatřením obecné povahy, proti kterému směřuje tento návrh. Navrhovatel je ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), osobou, která byla vydáním nového Územního plánu Plzeň zkrácena na svých právech, když v Územním plánu Plzeň nebyly nikterak vypořádány námitky navrhovatele ze dne 23. 9. 2015 proti zařazení pozemků parc. č. xa parc. č. x, k. ú. x, kterých je vlastníkem, do dopravní infrastruktury jako „*DI - Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu*“. Odpůrcem je ve smyslu § 101a odst. 3 s.ř.s. statutární město Plzeň, které nový Územní plán Plzeň vydalo.
3. Navrhovatel dále uvedl, že proti Územnímu plánu Plzeň podal dne 23. 9. 2015 námitky, ve kterých vyjádřil nesouhlas se zařazením pozemků parc. č. x a parc. č. x, k. ú. x, kterých je vlastníkem, do dopravní infrastruktury jako „*DI - Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu*“. Zároveň se ohradil proti tomu, že nebyl informován o tom, že mají být jeho pozemky takto nově zařazeny. Navrhovatel podal své námitky jako dotčená osoba ve smyslu § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), když jde o vlastníka pozemků, které jsou návrhem řešení Územního plánu Plzeň dotčeny. Zastupitelstvo statutárního města Plzně však o výše uvedených námitkách navrhovatele nikterak nerozhodlo, resp. se s nimi vůbec nevypořádalo a ani nebyly nijak v Územním plánu Plzeň zohledněny. Tím došlo ze strany Zastupitelstva

statutárního města Plzně k porušení § 53 odst. 1 stavebního zákona, na základě kterého musí zastupitelstvo obce, které územní plán vydává, o podaných námitkách rozhodnout. Navrhovatel proti Územnímu plánu Plzeň podal u Krajského úřadu Plzeňského kraje jako věcně a místně příslušného správního orgánu z důvodu toho, že byl vydán v rozporu s právními předpisy – absence vypořádání námitek navrhovatele, podnět k provedení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Tento podnět však nebyl příslušným správním orgánem nikterak přezkoumán s odůvodněním, že celý spis Územního plánu Plzeň se nachází u Krajského soudu v Plzni v rámci řízení o návrhu na částečné zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň. Správnímu orgánu se přitom nepodařilo tento spis opatřit za účelem provedení přezkumného řízení. Navrhovateli tak za účelem ochrany jeho práv nezbyvá, než podat proti Územnímu plánu Plzeň tento návrh na zrušení opatření obecné povahy.

4. Navrhovatel dále konstatoval, že uvádí, že napadený Územní plán Plzeň je nezákonný a nepřezkoumatelný, když v něm zcela absentuje jakékoliv vypořádání řádně uplatněných námitek navrhovatele ze dne 23. 9. 2015. V této souvislosti navrhovatel odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008-136, ve kterém se uvádí, že *„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.“*. Dále navrhovatel odkazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č.j. 1 Ao 5/2010-169, ve kterém se konstatuje, že *„na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“*. Vzhledem k tomu, že v Územním plánu Plzeň zcela absentuje jakékoliv vypořádání námitek navrhovatele, je zřejmé, že Územní plán Plzeň co do vypořádání námitek navrhovatele trpí závažnou vadou, která jej činí nezákonným a nepřezkoumatelným.
5. Navrhovatel dále uvedl, že pokud jde o včasnost podání tohoto návrhu, tak odkazuje na čl. XXXVIII odst. 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, podle kterého *„v případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Daný zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2018. Tento návrh na zrušení opatření obecné povahy je tedy podán včas.

III.

Vyjádření odpůrce k návrhu

6. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ve vyjádření k návrhu uvedl, že nezpochybňuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele dotčených pozemků parc. č. x a parc. č. x v k. ú. x, které jsou součástí plochy vymezené v Územním plánu Plzeň pro dopravní infrastrukturu, a to konkrétně pro záchytné parkoviště P + R

„Okounová“ (kapitola 4.1.1. Koncepce dopravní infrastruktury, část B Uspořádání a rozvoj prvků dopravy v klidu a kapitola 4.1.2. Vymezení prvků dopravní infrastruktury). Toto záchytné parkoviště je jako stavba „D-5 Okounová - záchytné parkoviště P + R“ (kapitola 7.1.1. Veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury) vymezena v Územním plánu Plzně jako veřejně prospěšná stavba ve smyslu ustanovení § 170 stavebního zákona. Z odůvodnění Územního plánu Plzeň vyplývá, že záchytné parkoviště P + R bylo navrženo jako systémový prvek umožňující další prohlubování regulace parkování v centru města. Toto řešení dopravy v klidu obdobně jako ve srovnatelných evropských městech se opírá o navyšování formy záchytných parkovišť a parkovacích objektů a tím o regulaci parkování v přetížených částech města Plzně. Organizace dopravy v klidu je tak řešena v závislosti na vztahu jednotlivých skupin uživatelů ke konkrétnímu území, kdy v obytných nebo smíšených územích jsou upřednostňovány potřeby rezidentů a pro zaměstnance a návštěvníky jsou určena záchytná parkoviště nebo parkovací objekty. Záchytná parkoviště jsou tak Územním plánem Plzeň vymezena v rámci celoměstsky významné části systému dopravy v klidu v území na okraji města tak, aby mohla nabídnout řidičům dojíždějícím do města možnost zaparkovat vozidla právě na okraji města a pokračovat v cestě veřejnou dopravou. Systém záchytných parkovišť tak přispívá ke snížení zatížení středu města parkujícími automobily a současně využívá potenciál kvalitní městské hromadné dopravy města Plzně. Odpůrce považuje navržené řešení záchytného parkoviště P + R „Okounová“ na pozemcích navrhovatele za odůvodněné, opírající se o legitimní cíle a s přihlédnutím k tomu, že další část plochy parkoviště je vymezena na pozemcích ve vlastnictví Statutárního města Plzeň, rovněž za racionální a přiměřené. Podrobnější důvody navrženého řešení jsou v dostatečné míře obsaženy v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v kapitole 7.4.1.2. Doprava v klidu. Proces pořizování a projednávání Územního plánu Plzeň se řídil příslušným § 43 a násl. stavebního zákona ve znění platném v příslušném období. Na základě zadání, které schválilo Zastupitelstvo města Plzeň usnesením č. 114 ze dne 21. 3. 2012, byl pořízen návrh, jež byl ve smyslu § 50 stavebního zákona v tehdy platném znění předmětem tzv. společného jednání s dotčenými orgány, s krajským úřadem a dotčenými obcemi. Oznámení o konání tohoto jednání mělo být doručeno jednotlivě nejméně 15 dnů předem, přičemž dotčené orgány a obce mohly uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne jeho konání. K pozdějším uplatněným stanoviskům a připomínkám nemohl a neměl pořizovatel podle § 50 odst. 2 stavebního zákona přihlížet. Podle § 50 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel v této fázi projednávání návrhu územního plánu jej „doručil“ veřejnou vyhláškou a každý mohl u pořizovatele uplatnit do 30 dnů ode dne doručení písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se podle § 50 odst. 3 stavebního zákona nepřihlíží. Společné jednání s dotčenými orgány se konalo dne 29. 10. 2014. Návrh územního plánu Plzeň byl v této fázi „zveřejněn“, resp. „doručen“ dne 29. 10. 2014 (veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce dne 14. 10. 2014) a každý mohl do 1. 12. 2014 uplatnit své připomínky. Navrhovatel v uvedené lhůtě své připomínky neuplatnil. Dne 23. 9. 2015 však zaslal pořizovateli podání označené jako „námitka proti projednávanému Územnímu plánu města Plzně“. V této fázi projednávání však nebylo možné uplatňovat námitky proti návrhu územního plánu, které mohou dotčené osoby podávat až v řízení o územním plánu podle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatel tedy v daném čase a fázi projednávání Územního plánu Plzeň uplatnil opožděně připomínku, ke které pořizovatel ze zákona nepřihlíží. Vlastní řízení o územním plánu bylo zahájeno na základě veřejné vyhlášky ze dne 29. 9. 2015 (vyvěšeno na úřední desce dne 30. 9. 2015) a veřejné projednání návrhu Územního plánu Plzeň bylo nařazeno na den 10. 11. 2015, přičemž dotčení vlastníci pozemků a staveb mohli uplatnit

své námitky do 7 dnů od jeho konání, tj. do 18. 11. 2015. V uvedené lhůtě však navrhovatel žádné námitky (ani připomínky) neuplatnil. Odpůrce má za to, že navrhovatel uplatnil svým podáním ze dne 23. 9. 2015 opožděnou připomínku, ke které se ze zákona nepřihlíží a v zákonem stanovené lhůtě v řízení o územním plánu žádnou námitku neuplatnil, a proto o ní nemohlo být rozhodováno. Protože se odpůrce nedopustil při vydání navrhovatelem tvrzeného porušení zákona, nezbývá než návrh na zrušení Územního plánu Plzeň zamítnout. Pro případ, že by se soud neztotožnil s názorem odpůrce, dovoluje si odpůrce upozornit, že navrhovatel se domáhá zrušení celého opatření obecné povahy č. 1/2016 - Územní plán Plzeň, ačkoli by byl teoreticky zkrácen na svých právech jen ve vztahu k pozemkům parc. č. x a parc. č. x v k. ú. x, které jsou v jeho vlastnictví. S ohledem na zásadu proporcionality a zdrženlivosti při posuzování a hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace proto odpůrce je přesvědčen, že v případě zjištění důvodů nezákonnosti části řešení územního plánu nebo řízení při jeho projednávání a vydání bylo by zrušení celého Územního plánu Plzeň zjevně nepřiměřené.

IV.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

7. Osoby zúčastněné na řízení uvedly, že postavení osob zúčastněných na řízení jim svědčí, jelikož změnou územního plánu města Plzeň ze dne 8. 9. 2016, č. 434 byly přímo dotčeny na svých právech. Změnou územního plánu došlo k umožnění výstavby nových nemovitostí určených k bydlení nacházející se v bezprostředním okolí nemovitostí, které osoby zúčastněné na řízení vlastní. Pokud by se tato plánovaná výstavba nemovitostí realizovala, došlo by v přímém důsledku ke snížení jejich pohodlí bydlení, a to zejména v souvislosti se zhoršením dopravní obslužnosti dané lokality. Již dnes trpí toto území nedostatkem parkovacích míst, a proto výstavba dalších nemovitostí určených k bydlení by tuto situaci jen zhoršila.

V.

Vyjádření účastníků při jednání

8. Účastníci při jednání setrvali na svých dosavadních tvrzeních. Navrhovatel při jednání zůžil návrh a uvedl, že zařazením předmětných pozemků do části plochy určené pro dopravní infrastrukturu s tím související regulací a omezenou možností využití dochází k významnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele, což se projevuje také tím, jak plyne mimo jiné ze znaleckého posudku předloženého odpůrcem, že dochází k podstatnému snížení hodnoty těchto pozemků. Navrhovatel má za to, že jednání odpůrce má prvky libovůle, když bez uvedení konkrétních důvodů stanovuje regulaci právě pro pozemky navrhovatele (aniž by bylo řádně zdůvodněno, proč nebylo možné jiné řešení), čímž dochází k podstatnému omezení jejich využití a snížení jejich hodnoty. Odpůrce si svým postupem zároveň otevírá možnost pozemky získat za nižší cenu postupem dle ust. § 170 stavebního zákona. Zásah do vlastnického práva navrhovatele není v daném případě proveden jen v nezbytně nutné míře, není proveden nejšetrnějším z možných způsobů a nediskriminačně. V tomto ohledu navrhovatel odkazuje na následující judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu: *„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)“* (viz rozhodnutí rozšířeného senátu NSS 1 Ao 1/2009).“

VI.

Posouzení věci soudem

9. V souladu s § 101b odst. 3 a § 101d odst. 1 s.r.s. soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

A.

10. Navrhovatel dne 23. 9. 2015 podal „Námitku proti projednávanému územnímu plánu města Plzně“, ve které uvedl, že „jakožto vlastník parcel č. x a x, k.ú. x, podává tímto námitku proti projednávanému územnímu plánu města Plzně. Nesouhlasíme s tím, že výše uvedené parcely jsou v návrhu územního plánu zařazeny do dopravní infrastruktury jako „DI – Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu“. Navíc jsme nebyli jako majitelé pozemku seznámeni s tím, že má být náš pozemek územním plánem určen tímto způsobem“.
11. Mezi účastníky je nesporné, že o „námitce“ navrhovatele nebylo rozhodnuto.
12. Soud má za to, že o „námitce“ navrhovatele, nebylo-li o ní rozhodnuto dříve, mělo být rozhodnuto nejpozději jako o námitce proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.
13. V tomto směru je nedůvodný poukaz odpůrce o tom, že se v případě „námitky“ navrhovatele jednalo o „opožděně podanou připomínku“. Je tomu tak proto, že navrhovatel své podání neoznačil jakožto „připomínku“, nýbrž jako „námitku“. Jednalo se tudíž nikoli o opožděně podanou „připomínku“, nýbrž o předčasně podanou „námitku“.
14. Stavební zákon v ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.
15. Z právě citovaného ustanovení vyplývá, že stavební zákon stanoví konec lhůty pro podání námitky, nikoli počátek této lhůty, resp. s předčasností podání námitky nespojuje žádné právní důsledky. Z tohoto důvodu bylo nezbytné, aby o „námitce“ navrhovatele bylo rozhodnuto i v případě její předčasnosti.
16. Vzhledem k tomu, že o námitce navrhovatele nebylo rozhodnuto, dopustil se odpůrce procesního pochybení.
17. Nejvyšší správní soud v bodu 46 rozsudku ze dne ze dne 26.4.2018, č.j. 1 As 186/2017-46, uvedl: „Ne každé procesní pochybení správního orgánu je totiž důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí, ale takovým důvodem je pouze podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud setrvává judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (viz např. rozsudky ze dne

8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005 -65, ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 70/2007 -102, nebo ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012 -45).” Soud se se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožňuje a doplňuje, že tyto závěry jsou pro svoji obecnou platnost analogicky aplikovatelné i na řízení o vydání opatření obecné povahy.

18. V případě navrhovatele se nejednalo o procesní pochybení, které mohlo mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy, neboť „výrok opatření obecné povahy by byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo“.
19. Navrhovatel v „námitce“ uplatnil dvě skutečnosti. Zaprvé, že „nesouhlasí s tím, že předmětné parcely jsou v návrhu územního plánu zařazeny do dopravní infrastruktury jako „DI – Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu“. Zadruhé, že „nebyl jako majitel pozemku seznámen s tím, že má být jeho pozemek územním plánem určen tímto způsobem“.
20. Navrhovateli uplatněné skutečnosti nebyly jakkoli způsobily změnit výrok opatření obecné povahy, neboť nebyly důvodné. I pokud by se s nimi odpůrce vypořádal, musel by dospět k závěru o jejich nedůvodnosti.
21. Pokud jde o první skutečnost, prostý nesouhlas vlastníka dotčených pozemků není způsobilý zabránit vydání opatření obecné povahy. Tedy jakkoli ovlivnit nebo prokázat nezákonnost opatření obecné povahy.
22. Zde je vhodné poukázat na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v bodech 47 až 51 rozhodnutí uvedl: „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 Listiny), 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 Listiny), 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 Pipes, R. Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008). 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. 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 plánu 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 Listiny jsoucí zásah). 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 Listiny, 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 Listiny) musí být kompenzován. Pojem "nucený zásah 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 Listiny za přiměřeného užití § 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. 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.“

23. Pokud jde o druhou skutečnost, stavební zákon ani jakýkoli jiný zákon nestanoví, že by podmínkou pro vydání územního plánu byla povinnost „*majitele pozemku seznámit s tím, jak má být jeho pozemek dotčen územním plánem*“. Proces pořizování územního plánu je procesem relativně složitým, a pokud jde o oznamování jednotlivých kroků v jeho rámci prováděných, děje se tak standardně formou „*veřejné vyhlášky*“ (např. § 50 odst. 3, či § 52 odst. 1 stavebního zákona), nikoli individuálním oslovováním jednotlivých vlastníků.

B.

24. K námitkám, které navrhovatel uplatnil teprve při soudním jednání konaném dne 25. 6. 2019, je nezbytné uvést, že tyto jsou opožděné, neboť byly podány až po uplynutí lhůty stanovené pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
25. Podle § 101b odst. 1 s.ř.s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.
26. Podle části třicáté druhé Čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a další související zákony, v případě opatření obecné povahy, která nabyly účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Dlužno doplnit, že zákon č. 225/2017 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 1. 2018.
27. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy bylo vydáno dne 8. 9. 2016, původní zákonná tříletá lhůta stanovená pro podání návrhu by uplynula 8. 9. 2019, skončila na základě části třicáté druhé Čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., lhůta pro podání návrhu dne 1. 1. 2019.
28. Soud má na základě této skutečnosti za to, že návrhové body bylo možné vznášet pouze do 1. 1. 2019, když možnost rozšiřovat okruh námitek by bylo v přímém rozporu s úmyslem zákonodárce časově omezit možnost napadení opatření obecné povahy.
29. Na rámec tohoto závěru je vhodné uvést, že ani žádná z opožděně vznesených námitek nebyla způsobilá prokázat nezákonnost opatření obecné povahy. V tomto směru je nezbytné upozornit na existenci ustanovení § 101d odst. 1 s.ř.s. podle kterého je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Je tedy výhradně na navrhovateli, aby konkrétním způsobem tvrdil a následně prokázal, z jakých konkrétních důvodů je opatření obecné povahy nezákonné. V této své povinnosti nemůže být navrhovatel zastoupen aktivitou soudu. Soud není namísto navrhovatele oprávněn dohledávat eventuální důvody nezákonnosti opatření obecné povahy.
30. Ani případné „*podstatné snížení hodnoty pozemků žalobce*“ neprokazuje nezákonnost opatření obecné povahy. Zákon nestanoví, že je možné územní plán vydat pouze v případě, kdy nedojde k podstatnému snížení hodnoty dotčených pozemků. Zde je vhodné zopakovat závěr, ke kterému dospěl Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném usnesení: „*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.“

31. *Tvrdil-li pak navrhovatel, že jednání odpůrce má prvky „libovůle“, zásah „není proveden v nezbytné míře, nejšetrnějším z možných způsobů, nediskriminačně“, je nezbytné uvést, že tato tvrzení jsou zcela nekonkrétní a neumožňují soudu přezkum opatření obecné povahy. Není totiž vůbec zřejmé, na základě jakých konkrétních skutečností by mělo dojít k porušení jakých konkrétních povinností při vydání opatření obecné povahy, resp. v čem konkrétně by měl být územní plán nesprávný či nezákonný.*
32. *Pokud jde o námitku navrhovatele, že „regulace byla stanovena bez uvedení konkrétních důvodů“, není tato vůbec důvodná. Opatření obecné povahy se předmětnou plochou zabývá na mnoha místech. Pokud jde o plochu „DI-5 Okounová – zachytné parkoviště P+R“ bylo v odůvodnění opatření obecné povahy například uvedeno: „Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu je vymezena pro umístění stavby kapacitního zachytného parkoviště P+R ve vazbě na stávající tangenciální i radiální linky MHD a stávající obratiště IDS. Veřejná prospěšnost stavby vyplývá z významu zachytných parkovišť P+R pro celoměstský systém dopravy v klidu. Rozsah vyplývá z vymezené části plochy pro dopravní infrastrukturu DI-5.“ Pominout pak nelze dále například „část 7.4.1.2.2. Doprava v klidu - současný stav a východiska řešení“, ve které bylo uvedeno: „S rozvojem automobilizace se v Plzni výrazně prohloubil problém dopravy v klidu. Zajištění potřeb odstavování a parkování automobilů je prostorově náročné a dostává se do stále většího rozporu s řešením stávající zástavby. Většina objektů starší zástavby i novějších panelových sídlišť vůbec neobsahuje garážová stání a tak odstavování a parkování automobilů je nutné řešit na terénu nebo v samostatných garážových a parkovacích objektech. Tomu odpovídá i vysoký tlak dopravy v klidu na zábor veřejného prostoru. Významným faktorem je i struktura zástavby. Blokovaná struktura zástavby má veřejný prostor omezený na uliční prostory a náměstí a tak podmínky pro stání automobilů na terénu jsou omezené a omezené jsou i disponibilní plochy pro výstavbu parkovacích objektů. O něco více možností poskytuje rozvolněnější struktura modernistické zástavby, ale i zde prostorové limity výrazně omezují naplňování potřeb. Problémy dopravy v klidu je nejvíce postižena centrální oblast města, kde se kumulují potřeby rezidentů, právnických osob, zaměstnanců i návštěvníků. Dalšími problémovými oblastmi jsou lokality s koncentrovanou obytnou zástavbou, zejména na centrum navazující území Slovan a Bor a též panelová sídliště na Severním předměstí, ve Skvrňanech a na Doubravce. Řešení statické dopravy se tak jako v obdobných evropských městech opírá o navyšování nabídky formou zachytných parkovišť a parkovacích objektů a o regulaci parkování v přetížených částech města. Organizace dopravy v klidu je řešena v závislosti na vztahu jednotlivých skupin uživatelů ke konkrétnímu území. V obytných nebo smíšených územích jsou upřednostňovány potřeby rezidentů. Pro zaměstnance a návštěvníky jsou určena zachytná parkoviště nebo parkovací objekty. Systém dopravy v klidu se rozvíjí postupně, a to jak z hlediska navyšování kapacit pro dopravu v klidu, tak z hlediska prohlubování organizace systému parkování. Všechny základní prvky jsou již v systému zastoupeny, jejich rozsah je však velmi různorodý a celkově nedostatečný. V centru Plzně je realizována zóna placeného stání, která je funkční a připravuje se její rozšiřování. Jednotlivá stání zóny placeného stání jsou realizována v rámci uličních prostorů. Ze zachytných parkovišť P+G je realizován parkovací objekt v Truhlářské ulici a parkovací objekt U Ježíška, který ale slouží převážně jako garážový objekt. Systém zachytných parkovišť P+R je zatím zrealizován jen náznakově, nepokrývá důležité dopravní směry. Dopravním značením je jako P+R*

vyznačeno jediné parkoviště, a to při křižovatce Rokycanská – Cvokařská. Stavebně však splývá s parkovací plochou obchodního zařízení a je pro řidiče těžko identifikovatelné. Funkci záchytného parkoviště P+R plní stávající parkoviště na náměstí Emila Škody. Parkoviště U Zahradek je realizováno při silnici I/26 u trolejbusového obratiště. Intenzita trolejbusových spojů do centra města ale není dostatečná, aby plnilo funkci záchytného parkoviště P+R. Pro významné regionální a celoměstské aktivity slouží parkoviště u Hlavního nádraží, u Prazdroje, u bazénu Slovany, u Nového divadla v Pobřežní ulici, u Techmanie, v Sadech Pětatřicátníků a u zimního stadionu na Štefánikově náměstí a v Třebízského ulici. Parkoviště Pod Vinicemi, které slouží návštěvníkům zoologické a botanické zahrady, a parkoviště při Aleji Svobody, které slouží návštěvníkům Fakultní nemocnice Lochotín, mají nedostatečné kapacity. Realizováno je parkoviště pro autobusy v Pallově ulici a záchytné parkoviště pro nákladní dopravu při Domažlické.“ V „části 7.4.1.2.3. Doprava v klidu - odůvodnění návrhu“ pak bylo uvedeno: „Pro zajištění systému dopravy v klidu územní plán stanovuje celoměstsky významné části systému, a to záchytná parkoviště P+R, záchytná parkoviště P+G, parkoviště pro cíle regionálního a celoměstského významu, záchytné parkoviště pro zájezdové autobusy a záchytné parkoviště pro dálkovou nákladní dopravu. Parkoviště P+R tvoří záchytný systém na okraji města. Jejich účelem je nabídnout řidičům dojíždějícím do města možnost zaparkovat na okraji města a pokračovat v cestě veřejnou dopravou. Cílem je vytvořit funkční soubor záchytných parkovišť P+R, které přispějí ke snížení zatížení středu města parkujícími automobily a které zachytí dopravu ze všech významných směrů vedoucích do města. Systém parkovišť odpovídá silné dojízdě do města a využívá potenciál kvalitní městské hromadné dopravy. Systém záchytných parkovišť na okraji města je dále doplněn několika záchytnými parkovišti P+R v kontaktu s centrální oblastí, která mají dobrou vazbu na linky MHD a svou polohou jsou již mimo docházkovou vzdálenost do centra. Jedná se o parkoviště na náměstí Emila Škody, o parkoviště při Borské ulici a o parkoviště při křižovatce Vejprnická – Domažlická. Vzhledem k poloze ve vnitřním městě se předpokládá integrace parkovišť do budoucí zástavby. Navržené záchytné parkoviště P+R Tachovská navazuje na stávající tramvajovou linku a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/27 ze směru od Žatce. Navržené záchytné parkoviště P+R Okounová navazuje na stávající tramvajovou linku a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/27 ze směru od Žatce. Navržené záchytné parkoviště P+R Cvokařská navazuje na stávající trolejbusové linky a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/26 ze směru od Prahy. Jedná se o stávající parkovací plochu na terénu. Návrh umožňuje rozšíření stávající parkovací plochy, případně výstavbu patrového parkoviště. Stávající záchytné parkoviště P+R U Zahradek navazuje na stávající trolejbusovou linku a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/26 ze směru od Prahy. Pro jeho intenzivní využití je vhodné posílit trolejbusové spoje zejména ve špičce. Navržené záchytné parkoviště P+R na Světovaru navazuje na stávající tramvajovou linku a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/20 ze směru od Českých Budějovic. Navržené záchytné parkoviště P+R Libušínská navazuje na stávající tramvajovou linku a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/20 ze směru od Českých Budějovic. Navržené záchytné parkoviště P+R Mezi Řekami navazuje na prodlouženou tramvajovou linku do kasáren Slovany a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/20 ze směru od Českých Budějovic. Do výstavby tramvajové trati bude parkoviště a obratiště MHD fungovat samostatně ve vazbě na jinou trakci MHD. Navržené záchytné parkoviště P+R Dobřanská navazuje na prodlouženou tramvajovou linku k Západočeské univerzitě a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/27 ze směru od Klatov. Navržené záchytné parkoviště P+R Domažlická navazuje na stávající trolejbusové linky a zajišťuje zachyt vozidel při silnici I/26 ze směru od Domažlic. Navržené záchytné parkoviště P+R Vojanova navazuje na stávající tramvajovou linku a zajišťuje zachyt vozidel při silnici II/605 ze směru od Stříbra. Navržené záchytné parkoviště P+R Na Chmelnících navazuje na

prodlouženou tramvajovou linku na Vinice a zajišťuje záchyt vozidel při silnici I/20 ze směru od Karlových Varů. Navržené záchytné parkoviště P+R Borská navazuje na stávající trolejbusové linky a zajišťuje záchyt vozidel při silnici I/27 ze směru od Klatov. Je součástí části lokality 3_68b.“

33. Z právě citovaných částí opatření obecné povahy vyplývá, že záměr odpůrce byl podrobně odůvodněn. Navrhovateli vůbec nic nebránilo v tom, aby prostřednictvím konkrétně formulovaných námitek správnost těchto závěrů zpochybnil, což však neučinil.

VII.

Rozhodnutí soudu

34. Vzhledem k tomu, že návrh nebyl důvodný, soud jej v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 věta druhá s.ř.s. zamítl.

VIII.

Vyjádření k námitkám osob zúčastněných na řízení.

35. Podle § 101d odst. 1 s.ř.s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.
36. Osoby zúčastněné na řízení, které nepodaly vlastní návrh na zrušení opatření obecné povahy, uplatnily námitky, které nesouvisely s předmětem řízení, tj. plochou věcně vymezenou návrhem navrhovatele. Soud se proto jejich námitkami nemohl jakkoli věcně zabývat, resp. z jejich pohledu posuzovat zákonnost či nezákonnost opatření obecné povahy.

IX.

Odůvodnění neprovedení důkazů

37. Soud neprovedl žádný z navrhovatelem navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti návrhu.

X.

Náklady řízení

38. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení odpůrce, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož odpůrci žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
39. Podle § 60 odst. 5 s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s.ř.s. Soud neshledal ani důvodů zvláštního zřetele hodných, které by přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení odůvodňovaly, proto rozhodl, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 25. června 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu