



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

navrhovatele: **stauner palet s. r. o.**, IČ 25238701, Starý Klíčov 143, 345 01 Mrákov, zastoupeného Mgr. Erikem Kolanem, LL. M. Eur., advokátem, Husova 5, 110 00 Praha 1

proti  
odpůrci: **město Domažlice**, IČ 00253316, náměstí Míru 1, 344 01 Domažlice, zastoupenému Mgr. Jiřinou Endrštovou, advokátkou, Poštovní 18, 269 01 Rakovník,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Domažlice, schváleného usnesením Zastupitelstva města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, č. 1184, účinného ode dne 7. 11. 2016,

takto:

- I. Návrh, aby v Územním plánu Domažlice byl v kapitole IA. Textová část, písm. f) Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, zrušen text v odstavci „plochy výroby a skladování (VP)“ (strana 27) v rozsahu: „zastavěnost pozemku resp. areálu nepřesáhne 65 %, tzn. min. 35 % výměry pozemků bude tvořit zeleň“, se zamítá.
- II. Návrh, aby v Územním plánu Domažlice byl v kapitole IA. Textová část, písm. f) Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, zrušen text na str. 18 v rozsahu: „Úpravy stávajících staveb lze rovněž provádět pouze v souladu s podmínkami prostorového uspořádání. Stávající stavby, které podmínkám prostorového uspořádání nevyhoví, lze bez

omezení udržovat. Případné stavební úpravy těchto staveb však musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu. Výjimky z podmínek prostorového uspořádání lze povolit pouze v plochách, u kterých je to výslovně uvedeno, a za podmínek tam stanovených“, se zamítá.

### III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### Odůvodnění:

##### *[I] Předmět řízení*

1. Usnesením ze dne 19. 10. 2016, č. 1184, Zastupitelstvo města Domažlice schválilo opatření obecné povahy – Územní plán Domažlice (dále též „Územní plán“).
2. Navrhovatel podal žádost o dodatečné povolení stavby „Otevřený přístřešek u skladovací haly, Domažlice“ nacházející se na pozemku parc. č. 3707/3 v katastrálním území Domažlice (dále též „Stavba“). Městský úřad Domažlice, odbor výstavby a územního plánování, rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018, čj. MeDO-53509/2018-Šab, navrhovatelovu žádost zamítl. Navrhovatel se proti tomuto rozhodnutí odvolal, avšak Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje, rozhodnutím ze dne 7. 8. 2018, čj. PK-RR/3255/18, odvolání zamítl a rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 25. 6. 2018, čj. MeDO-53509/2018-Šab, potvrdil.
3. Návrhem ze dne 8. 10. 2018 se navrhovatel domáhal, aby byl v Územním plánu  
*a)* v kapitole IA. Textová část, písm. f) Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, zrušen text v odstavci „*plochy výroby a skladování (VP)*“ (str. 27) v rozsahu: „*zastavěnost pozemku resp. areálu nepřesáhne 65 %, tzn. min. 35 % výměry pozemků bude tvořit zeleň.*“;  
*a b)* v kapitole IA. Textová část, písm. f) Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, zrušen text na str. 18 v rozsahu: „*Úpravy stávajících staveb lze rovněž provádět pouze v souladu s podmínkami prostorového uspořádání. Stávající stavby, které podmínkám prostorového uspořádání nevyhoví, lze bez omezení udržovat. Případné stavební úpravy těchto staveb však musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu. Výjimky z podmínek prostorového uspořádání lze povolit pouze v plochách, u kterých je to výslovně uvedeno, a za podmínek tam stanovených.*“
4. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu [§ 43 odst. 4 věta čtvrtá zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále též „stavební zákon“)].

##### *[II] Návrh*

5. Navrhovatel namítal nezákonnost Územního plánu, kterou spatřoval v tom, že *a)* působí retroaktivně, *b)* je nedostatečně odůvodněný, a *c)* v rozporu s principem proporcionality neúměrně zasahuje do ústavně zaručeného práva žalobce na vlastnické právo. Dle navrhovatele, Územní plán neobstojí ve vztahu ke krokům II, III a V algoritmu přezkumu judikovaného Nejvyšším správním soudem.

##### *Územní plán je retroaktivní*

6. Územní plán v textové části IA. písm. f) na str. 18 výslovně stanoví: „*Novostavby musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu. Úpravy stávajících staveb lze rovněž provádět pouze v souladu s podmínkami prostorového uspořádání. Stávající stavby, které podmínkám prostorového uspořádání nevyhoví, lze bez omezení udržívat. Případné stavební úpravy těchto staveb však musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu.*“
7. Ve vztahu k podmínkám prostorového uspořádání plochy výroby a skladování, ve které je umístěna i Stavba, Územní plán v textové části IA. písm. f) na str. 27 nově stanoví, že *“zastavěnost pozemku, resp. areálu nepřesáhne 65 %, tzn. min 35 % výměry pozemku bude tvořit zeleně.”*
8. Odpůrce tvrdí, že Územní plán neovlivňuje stavby, které byly postaveny za účinnosti předchozího územního plánu, a to i pokud nesplňují podmínky stanovené aktuálně účinným územním plánem. Opak je však pravdou. Územní plán sice připouští udržovací práce stávajících staveb, tedy vesměs práce, které stavební povolení ani nevyžadují. Jakékoliv stavební úpravy těchto staveb včetně nástaveb a přístaveb však lze podle územního plánu již povolit pouze při zachování nově stanovené minimální výměry zeleně (v rozsahu 35 %).
9. Pokud tedy jakékoliv stavební úpravy staveb postavených za účinnosti předchozího územního plánu musí respektovat nový Územní plán, je zřejmé, že Územní plán nemůže projít druhým krokem výše uvedeného algoritmu. Časová působnost územního plánu totiž nepřipustným způsobem zasahuje zpětně do minulosti – vůči stavbám realizovaným před účinností nového Územního plánu. Ten má tak retroaktivní účinky.
10. Zákaz retroaktivity je zásadním ústavněprávním požadavkem, který vyplývá z principů demokratického právního státu (princip právní jistoty a princip ochrany nabytých práv, viz konstantní judikaturu Ústavního soudu ČR, např. nález ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94). Také podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu působí územní plán vždy pouze s účinky do budoucna (*pro futuro*), nikoliv zpětně. Navrhovatel v té souvislosti odkázal i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2010 ve věci sp. zn. 6 Ao 2/2010, podle kterého *„územní plán reguluje vztahy v území pouze do budoucna, nelze se domnívat, že by snížení míry zastavěnosti (stanovené novým územním plánem) mělo vliv na dosažený status quo“*.
11. Územní plán tedy smí regulovat vztahy v daném území pouze od své účinnosti, od 7. 11. 2016, a nesmí ovlivňovat stavby nebo funkční celky postavené dříve (= „*již dosažený status quo*“).
12. V projednávaném případě navrhovatel realizoval Stavbu v rámci již existujícího stavebního objektu průmyslového areálu. Stavba byla postavena na desítky let existující zpevněné (tedy zastavěné) ploše, jedná se tedy o nástavbu stavby realizované před účinností Územního plánu. Stavbou nebyla nijak zvýšena zastavěnost předmětného pozemku, resp. areálu, oproti stavu ke dni účinnosti Územního plánu. To vyplývá i z leteckého snímku pořízeného v roce 2015 a dostupného v Národním archivu leteckých měřických snímků vedeném Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním. Plocha, na které byla o rok později vybudována Stavba, byla součástí zastavěné plochy daného areálu. Již před vybudováním Stavby tak byla předmětná část pozemku parc. č. 3707/3 zastavěná. Je tedy zřejmé, že Stavba nijak nezvýšila zastavěnost předmětného pozemku, resp. areálu, ve kterém se pozemek nachází.

13. Ustanovení Územního plánu o úpravách staveb postavených za účinnosti předchozího územního plánu lze akceptovat při rozšiřování (přístavbách) původních staveb. V těchto případech je legitimní posuzovat soulad stavby s aktuálním územním plánem, neboť dochází k rozšiřování zastavěné plochy, a tedy k prostorové změně oproti stavu ke dni účinnosti aktuálního územního plánu. Pokud však stavbou nedochází k rozšiřování zastavěné plochy, ale pouze k její nástavbě, není důvod, aby se na tyto stavby aplikovaly podmínky minimální výměry zeleně stanovené novým územním plánem. Stavba totiž podíl výměry zeleně ke dni účinnosti nového územního plánu nijak nesnížila. Pokud stanoví Územní plán opak, je v tomto rozsahu nezákonný pro nepřipustnou retroaktivitu.
14. Vybudování Stavby (zastřešení nad původní zpevněnou plochou) v souladu s územním plánem by si totiž v praxi vynucovalo odstranění jiné stavby a vytvoření nové zelené plochy v průmyslovém areálu navrhovatele. To vše za situace, kdy je Stavba pouhou nástavbou stavby původní desítky let využívané zpevněné plochy. Realizací zastřešení (= Stavby) nedošlo k nárůstu zastavěných ploch areálu ani k změně poměru zeleně a ploch zastavěných, což je zjevně cíl, kterému chtěl Územní plán bránit.
15. Lze tedy shrnout, že Územní plán účinný od 7. 11. 2016 nesmí mít vliv na poměry v dané lokalitě platné před jeho účinností (jakkoliv by s tímto novým Územním plánem byly v rozporu). Takový zpětný účinek územního plánu je v rozporu s principem zákazu retroaktivity. Retroaktivní ustanovení Územního plánu popsané výše proto musí být pro rozpor s ústavním pořádkem a zákonem zrušeno.

#### *Územní plán je nedostatečně odůvodněn*

16. Územní plán ve své části II (Odůvodnění) nově stanoví, že zastavěnost výrobních a skladovacích ploch (pozemku či areálu) nesmí přesáhnout 65 %. Minimálně 35 % výměry těchto pozemků tedy musí tvořit zeleň.
17. Nově přípustný poměr zastavěnosti území však není v Územním plánu nikterak zdůvodněn. Územní plán na str. 84 pouze obecně konstatuje, že „[t]ak jako je nezbytná koordinace zájmů ochrany těchto hodnot a potřeb rozvoje sídla, je nedílnou součástí návrhu regenerace urbanistické struktury a důraz na adekvátní využití stávajících nevyužitých resp. nevhodně využitých fondů či ploch a to prioritně před extenzivním rozšiřováním zastavěného území.“ Výše citovaná pasáž Územního plánu však v žádném případě neobjasňuje, proč se město Domažlice rozhodlo stanovit maximální výši zastavěnosti zrovna v takovéto míře, jaké ho k tomu vedly důvody a jak se toto nové opatření může dotknout situace v současných průmyslových areálech.
18. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nesmí v opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, „chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Nejvyšší správní soud při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem aplikuje tzv. algoritmus (test) přezkumu, jehož jednotlivé kroky vyplývají z § 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního. Ve třetím kroku algoritmu zkoumá Nejvyšší správní soud, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Jak již bylo uvedeno výše, dle § 173 odst. 1 správního řádu i ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu musí opatření obecné povahy obsahovat řádné odůvodnění. Z výše uvedené pasáže Územního plánu je nicméně zřejmé, že Územní plán byl vydán bez řádného odůvodnění ve vztahu k nově zaváděné maximální míře

zastavěnosti plochy výroby a skladování. Jedná se přitom o tak závažnou změnu, že její řádné odůvodnění je více než žádoucí, neboť zásadním způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatele, ale i dalších vlastníků pozemků.

19. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012 ve věci sp. zn. 4 Ao 6/2011, je třeba u územního plánu, který závažným způsobem zasahuje do ústavně chráněného práva vlastnit majetek, zevrubného odůvodnění („*Odůvodnění napadeného územního plánu je ohledně tohoto pozemku příliš obecné, nekonkrétní a nekorespondující s tím, jak závažný zásah do vlastnického práva navrhovatelky regulace územního plánu představuje.*“). S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že odůvodnění Územního plánu je zcela nedostatečné, respektive ve vztahu k nové maximální míře zastavěnosti zcela absentuje, Územní plán je tudíž nezákonný.

*Územní plán zasahuje do ústavně zaručeného práva na vlastnictví*

20. Omezení vlastnického práva územním plánem musí být podle judikatury Nejvyššího správního soudu v souladu s principem proporcionality. Podmínkou zákonnosti územního plánu je, že je řízen zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu [dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012 ve věci sp. zn. 4 Ao 6/2011 mj. platí: “[P]odmínkou 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. Navrhovatel byl přesvědčen, že napadená část Územního plánu je v rozporu s principem proporcionality a minimalizací zásahů do vlastnického práva a práva podnikat. Navrhovateli především nebylo známo, proč Územní plán pro plochy výroby a skladování, jejichž převažující účel využití je umístění a rozvoj výroby a skladových areálů, tedy podnikatelská činnost, stanovuje v takovém rozsahu (35 %) minimální výměru zeleně. Účelem těchto ploch je primárně podnikatelské využití. Podnikatelská výrobní činnost se koncentruje ve vybraných okrajových částech území města. Není zde žádný legitimní důvod, proč využití těchto ploch dále omezovat stanovením minimální výměry zeleně, případně stanovením tak vysokého podílu (35 %) výměry zeleně, a to i ze zpětného náhledu na zastavěnost tohoto a přilehlých výrobních areálů, které daný koeficient zjevně nesplňují.
22. Navrhovatel považoval tuto podmínku prostorového uspořádání dané plochy za nepřiměřenou a zasahující do jeho vlastnického práva a práva na svobodu podnikání. Zdůraznil, že tato podmínka již teď paralyzuje další rozvoj jeho areálu, neboť pozemky uvedenou podmínku nesplňují. Pro další výstavbu, tedy další rozvoj podnikatelské činnosti, což je společensky prospěšný cíl, bude nutné výrobu a skladování přesunout mimo město, neboť navrhovatelův areál již teď nesplňuje podmínku minimální výměry zeleně, a podle aktuálního znění Územního plánu tak není možné v daném areálu dále stavět. Takové výrazné omezení podnikání zabráňující dalšímu rozvoji areálu zajisté nebylo úmyslem představitelů města při stanovování podmínek prostorového uspořádání dané plochy v Územním plánu.
23. Zároveň, jak bylo popsáno výše, v Územním plánu absentuje řádné odůvodnění zvýšení minimálního podílu zeleně v rámci ploch výroby a skladování. Jak přitom plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, změna dosavadních a nových podmínek prostorového uspořádání pozemku, a tedy nepřiměřený zásah do vlastnických práv stavebníka, musí být v územním plánu náležitě zdůvodněna. Požadavek řádného zdůvodnění ostatně vyplývá i z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 4741/2013, podle něhož: „Krajský soud má proto obecně za nepřijatelné, aby rozvoj území probíhal bez ohledů na minulé přísliby a očekávání. A má-li k tomu již dojít, musí být takové změny řádně odůvodněny. Jinými slovy, byla-li pozemková parcela novým územním plánem určena k jinému diametrálně odlišnému funkčnímu využití, pak musí mít její vlastník v souladu s principem právní jistoty právo znát důvody takové změny. A to vyjádřené naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva či o svévoli.“

24. Územním plánem bylo mimo jiné nepřiměřeným způsobem zasaženo i do ústavně zaručeného navrhovatelova práva na vlastnictví a právo podnikat. Nebude-li navrhovateli umožněno užívat Stavbu ve svém průmyslovém areálu, vzniknou mu mimo jiné zásadní vícenáklady na pronájem dodatečných skladovacích prostor a dopravu k nim. To vše za situace, kdy navrhovatelovy pozemky skladování potřebného zboží prostorově umožňují.

### *[III] Vyjádření odpůrce*

25. Odpůrce se k návrhu vyjádřil v podání ze dne 30. 11. 2018. Nesouhlasil s názorem, že Územní plán má retroaktivní účinky. Územní plán respektuje stávající (již existující stavby) a umožňuje jejich údržbu, a to bez omezení. Podmínky, které případně plynou z nového Územního plánu, se týkají pouze pozdějších (budoucích) stavebních úprav existujících staveb. Vlastníka tedy omezují pouze ve vztahu k budoucím stavebním záměrům, avšak k žádným stavebním zásahům ho nenutí. Vlastník je oprávněn užívat svoji stavbu v existujících dispozicích, může ji udržovat, Územní plán mu však neukládá provádět žádné změny, tj. nenutí ho k žádnému konání, ani neumožňuje orgánům veřejné moci, aby s poukazem na nový Územní plán zakazovaly či omezovaly užívání stávajících staveb. Územní plán tedy nepůsobí do minulosti. Řčeno zjednodušeně, v důsledku schválení, resp. nabytí účinnosti nového Územního plánu není navrhovatel nucen stavbu bourat ani měnit. Pouze je třeba, aby uzpůsobil své budoucí stavební záměry (po nabytí účinnosti Územního plánu) tomu, aby byly dodrženy podmínky nově stanovené.
26. Odpůrce polemizoval s navrhovatelovým tvrzením o tom, že v projednávaném případě „realizoval Stavbu v rámci již existujícího stavebního objektu průmyslového areálu“, když „Stavba byla postavena na desítky let existující zpevněné (tedy zastavěné) ploše, jedná se tedy o nástavbu stavby realizované před účinností aktuálního územního plánu“ a „Stavbou nijak nezvýšil zastavěnost předmětného pozemku, resp. areálu, oproti stavu ke dni účinnosti územního plánu.“ Odpůrce připomněl, že navrhovatel realizoval Stavbu v sousedství existujícího areálu (areálem zde odpůrce rozumí budovy na pozemcích p. č. st. 4095 a p. č. st. 3379). Realizoval ji však zcela vědomě bez potřebného stavebního povolení. Nejednalo se o nástavbu existující stavby, ale o stavbu zcela novou, která vyžadovala územní rozhodnutí i stavební povolení. Argument, že údajná dříve existující zpevněná plocha byla stavbou a sporná stavba „přístřešku“ je její pouhou nástavbou, je hrou se slovy, která se poněkud liší od stavu, který existuje v reálném světě. Ve skutečnosti byla zřízena zcela nová stavba (vyžadující rozhodnutí v územním i stavebním řízení, tj. předchozí povolení), kterou byl podstatně (co do plošného rozsahu) rozšířen stávající areál na pozemku. Toto rozšíření existujícího areálu bylo provedeno bez povolení a je nepochybně jej třeba z hlediska přípustnosti posuzovat podle aktuálně účinného Územního plánu, který takovou míru zastavěnosti neumožňuje. Rozšíření areálu je tedy ve zjevném rozporu s podmínkami, jež mají být při stavební činnosti v daném území dodržovány. Ani v nejmenším tedy nejde o případ retroaktivního zásahu.
27. Navrhovatelova argumentace se zdá být logickou pouze vzhledem k použité hře se slovy. Zpevněná plocha se v rámci argumentace stává stavbou, nově vybudovaná stavba je označována za pouhý přístřešek (což je slovo evokující pouhou drobnou pomocnou stavbičku sloužící snad k uskladnění náradí na dvoře). V reálném světě však šlo o vybudování rozlehlé stavby (o rozměrech zřejmě více než 20 x 30 metrů) na pozemku, který dosud zastavěn nebyl.
28. Stran údajného nedostatečného odůvodnění Územního plánu odpůrce zdůraznil, že odůvodnění Územního plánu tvoří určitý celek. Je nepřiměřené požadovat, aby každé jedno číslo nebo slovo uvedené v Územním plánu, každý jeden drobný požadavek měl v rámci odůvodnění vyčleněn samostatný odstavec. Sám navrhovatel našel v Územním plánu část odůvodnění, jež vysvětluje stanovení míry zastavěnosti, resp. zastavitelnosti. V odůvodnění lze nalézt i další části, jež lze ke zvolené míře zastavitelnosti vztáhnout. Navrhovateli lze přitakat snad v tom, že v odůvodnění není přesně vyjádřeno, proč byla

zvolena míra zastavitelnosti 65 %, a nikoliv 2/3, 70 % či 75 %. Požadavek na takto přesné odůvodnění je však již nepřiměřený. Je zřejmé, že míra zastavitelnosti činí prakticky dvě třetiny, tj. již na první pohled nejde o omezení nepřiměřené.

29. Podle odpůrcova názoru, Územní plán obsahuje dostačující odůvodnění. Podle odpůrcova přesvědčení je nepřiměřeným požadavkem vysvětlovat veškeré detaily. Stejně tak se nejeví nezbytné uvést veškeré důvody, které ke zvolené regulaci vedly včetně těch, které jsou notoricky známe (např. že přílišná zastavěnost pozemku vede k nadměrnému ohřívání stavby i jejího okolí, tedy širšího území, že nadměrná zastavěnost v případě přívalového deště působí lokální zátopy v oblasti stavby i jejího okolí, neboť mj. urychluje odtok vody a brání jejímu vsakování, což klade i zvýšené požadavky na veřejnou infrastrukturu v podobě dešťové kanalizace apod.). Ostatně, pokud se navrhovatel cítil návrhem regulace v novém Územním plánu dotčen, mohl během jeho pořízení vznést námitky a požadovat bližší vysvětlení. Nic takového ale po celou dobu pořizování Územního plánu neučinil.
30. Odpůrce nesouhlasil ani s námitkou, podle které je *„napadená část územního plánu v rozporu s principem proporcionality a minimalizací zásahů do vlastnického práva a práva podnikat“*, přičemž *„není žádný legitimní důvod, proč využití těchto ploch dále omezovat stanovením minimální výměry zeleně, případně stanovením tak vysokého podílu (35 %) výměry zeleně“*, neboť *„pro další výstavbu, tedy další rozvoj podnikatelské činnosti, což je společensky prospěšný cíl, bude nutné výrobu a skladování přesunout mimo město“*. Odpůrce zdůraznil, že rozvoj podnikatelské činnosti nelze považovat za maximum, za nejvyšší společenský cíl. Existují i další cíle, jež zasluhují ochranu. Přiměřená zastavěnost, resp. zastavitelnost území jistě přispívá k naplňování celé řady společensky prospěšných cílů. Rozumná míra zastavěnosti je nepochybně prospěšná pro životní prostředí, je podmínkou nutnou k tomu, aby vůbec v určité oblasti mohly žít a přežít některé druhy rostlin či živočichů, umožňuje žít, pracovat a podnikat širšímu okruhu osob v dané lokalitě tím, že se lokalita např. v době letních veder nebude stávat následkem přílišné zastavěnosti neobyvatelnou, rozumná míra zastavěnosti jistě přispívá tomu, aby v případě přívalových dešťů byly jejich následky zvládnutelné, aby následkem přemíry zastavěnosti v určité lokalitě nebylo buď zabráněno vodě v odtoku, anebo aby naopak odtok vody nebyl příliš rychlý a vedený jedním směrem, což by mohlo poškodit majetek, práva a zájmy jiných. Územní plánování tedy musí brát do úvahy řadu zájmů, přičemž rozvoj podnikatelských areálů nemůže být zájmem nejvyšším, jemuž by muselo ustoupit vše ostatní.
31. Odpůrce nesouhlasil s tím, že míra zastavěnosti (zastavitelnosti) blíží se dvěma třetinám je nepřiměřeně omezující. Naopak, připuštění míry vyšší by již nebylo prosto rizik (z nichž některá byla výše naznačena). Podle odpůrcova názoru by mělo být i součástí jisté společenské odpovědnosti každého podnikatele, že jeho provozovna či závod nebude ovlivňovat okolí nežádoucími externalitami, jež přehnanou zastavěnost nutně provázejí. Odpůrce nepochybuje o tom, že navrhovatel toto vnitřně chápe (ostatně v rámci odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě zmiňuje i zájem na ochraně životního prostředí v souvislosti s možným nárůstem dopravy). V případě stavby, kterou lze lidovým výrazem označit za „černou stavbu“, je podle odpůrce poněkud nepřiléhavé hovořit o hrozícím zásahu do práv nabytých v dobré víře. Ten, kdo zřídí tzv. černou stavbu, totiž nutně musí počítat s rizikem, že mu bude uloženo její odstranění. Stavebník, který realizuje stavbu „na černo“ bohužel musí počítat i s tím, že pokud bude chtít v budoucnu stavbu dodatečně „legalizovat“, může být nucen splnit podmínky, jež v době

budování stavby právo neznalo. Odpůrce proto navrhl, aby soud návrh v celém rozsahu zamítl.

*[IV] Posouzení věci krajským soudem*

32. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
33. 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.
34. 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.
35. 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.
36. 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.
37. Při jednání před soudem dne 9. 1. 2019 zástupci navrhovatele i odpůrce setrvali na svrchu rekapitulované argumentaci. Soud pro úplnost doplňuje, že jednání bylo původně nařízeno na 4. 1. 2019, avšak na výslovnou žádost zástupce navrhovatele ze dne 19. 12. 2018 bylo odročeno na nejbližší možný jednací den senátu krajského soudu, který ve věci rozhodoval.
38. Soud po provedeném jednání dospěl k závěru, že **návrh není** v mezích uplatněných námitek **důvodný**.
39. Postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí 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 částí) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS; všechna zde uvedená rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

40. 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).

*ad „Územní plán je retroaktivní“*

41. Problematika retroaktivity je zhusta traktována jak teoretickou frontou, tak soudní judikaturou, především judikaturou Ústavního soudu.
42. Prof. JUDr. PhDr. Dr. h. c. Viktor Knapp, Dr.Sc., na toto téma ve své učebnici Teorie práva (Nakladatelství C. H. Beck, Praha 1995) uvedl následující (marginální rubriky 486 – 488): „1.1. Jedním z právněfilozofických požadavků právní jistoty je nepřipustnost zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem a tím i právních předpisů. Proti tomu se ovšem někdy staví - právněfilozoficky rovněž odůvodněná – politická nezbytnost. O tomto konfliktu zde bude řeč. Problém začíná otázkou, zda právní předpis může sám stanovit, nebo zda to o něm může event. stanovit právní předpis jiný, že nabyl účinnosti dříve, než se stal platným, zda tedy právní předpis může stanovit fikci, že byl účinný už v době, kdy ještě neexistoval, kdy nebyl součástí právního řádu. Tento problém, který se týká právních předpisů jako celku i jednotlivých právních norem v nich obsažených, se nazývá problémem zpětné účinnosti (zpětné působnosti, retroaktivity) zákona. Podstata otázky, úzce související s problémem právní jistoty, je v tom, zda podle určité současné právní normy je možno posoudit lidské chování, resp. právní skutečnosti, či právní vztahy atd., které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti, resp. zda nová právní norma může změnit právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti.

1.2. Před dalším výkladem je ovšem třeba vyjasnit, že se rozeznává dvojí zpětná v účinnost, totiž pravá, která byla právě popsána, a nepravá, o které už byla řeč v části deváté, III. 11., která znamená, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí podle práva dřívějšího, ale - trvá-li dříve vzniklý právní vztah i nadále - posoudí se ode dne účinnosti zákona nového podle zákona nového a podle tohoto zákona se posoudí i právní následky dotyčného právního vztahu, vzniklé po účinnosti nového zákona.

Podobně se posoudí běh a trvání lhůt, jejichž vztah začal za platnosti zákona dřívějšího a neskončil před nabytím účinnosti zákona nového. Tak např. byla-li za platnosti zákona, který byl zrušen a nahrazen novým, uzavřena smlouva, posoudí se i za účinnosti zákona nového její platnost podle zákona starého. Podle toho se posoudí i právní vztah smlouvou založený, a to až do doby, kdy nabyl účinnosti zákon nový. Od této doby však se právní vztah smlouvou založený bude posuzovat podle zákona nového.

Podobně se trestnost činu bude (s výjimkou dále uvedenou) zásadně i za účinnosti zákona nového posuzovat podle zákona starého atd. Nepravá zpětná účinnost tedy, jak vidno, ve skutečnosti zpětnou účinností zákona není. Problém retroaktivity je problémem zpětné působnosti právě a jen o té bude dále řeč.

1.3. Teorie klade požadavek nepřipustnosti retroaktivity zákonů jako jeden z nezbytných požadavků právní jistoty. V našem právu obecný zákaz retroaktivity zákonů výslovně stanoven není. Expressis verbis platí jen pro trestní právo (viz čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a

svobod) a dále podle § 16 odst. 1 TrZ, v němž se praví, že „trestnost činu se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější“. Obecnou platnost zákazu retroaktivity by bylo možné vyvodit z čl. 1 Ústavy České republiky, a to z pojmu právního státu. Nemožnost retroaktivity zákonů však lze bezpečně dokázat teoreticky /viz dále sub 3./. I když tedy u nás *de lege lata* obecně není výslovně zakotvena, je třeba ji považovat za zásadní požadavek právní politiky. Retroaktivita má totiž za následek, že v čase, když subjekt právně významně koná, nemůže znát, jaké právní důsledky jeho chování vyvolá podle budoucího retroaktivního právního předpisu. Retroaktivita tedy znamená v právní regulaci vysokou entropii, tj. právní nejistotu. Je v rozporu s jedním ze základních principů právního státu, tj. ochranou důvěry občana v právo: „kdo jednal v důvěře v nějaký zákon, nemá být ve své důvěře zklamán“.

43. Z práve uvedeného rezultuje, že se rozeznává dvojí zpětná účinnost, totiž pravá a nepravá. Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, v části VII./b (body 144 – 149; k nalezení na [www.nalus.cz](http://www.nalus.cz)), vyjevil toto: „144. Stěžejní námitka navrhovatelů ve vztahu k napadeným ustanovením se týkala jejich nepřipustných retroaktivních účinků a s tím souvisejícího zásahu do právní jistoty účastníků stavebního spoření. Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře opakovaně vymezil obsahy pojmu pravé a nepravé retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem [srov. zejména nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 21/96](#) (viz výše), na jehož podrobné odůvodnění lze v této souvislosti odkázat a jehož části obsáhle citují i navrhovatelé, dále též nálezy ze dne 12. března 2002 [sp. zn. Pl. ÚS 33/01](#), N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.]. O pravou retroaktivitu se jedná v případě, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona (srov. Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. *Právník*, č. 12, 1984, s. 1104, Procházka, A. *Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák.*, Brno, 1928, s. 70, Tilsch, E. *Občanské právo. Obecná část*. Praha, 1925, s. 75). V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (srov. Procházka, A. *Retroaktivita zákonů*. in *Slovník veřejného práva*. Sv. III, Brno, 1934, s. 800, Tilsch, E. *Občanské právo. Obecná část*. Praha, 1925, s. 78).

145. Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo (srov. nálezy ze dne 8. června 1995 [sp. zn. IV. ÚS 215/94](#), N 30/3 SbNU 227, nálezy Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 10. prosince 1992 [sp. zn. Pl. ÚS 78/92](#); *Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR*, 1992, č. 15). Tento zákaz se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný. Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv (srov. nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 21/96](#) - viz výše; nálezy ze dne 13. března 2001 [sp. zn. Pl. ÚS 51/2000](#), N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.; nálezy ze dne 6. února 2007 [sp. zn. Pl. ÚS 38/06](#), N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.). Jen v takovémto případě je právní norma v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na úrovni ústavního pořádku lze toto východisko zároveň znázornit i na znění čl. 40 odst. 6 Listiny, jenž pravou retroaktivitu ve prospěch jednotlivce dokonce výslovně připouští. Podle tohoto ustanovení se

za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm posuzuje tento skutek podle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější.

146. Uvedené zásady představují rovněž kritérium pro případné připuštění výjimek ze zákazu pravé retroaktivity, z nichž některé ve své dosavadní judikatuře konkretizoval i Ústavní soud. Např. ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 21/96](#) uvedl, že o oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu) nelze uvažovat v případě, kdy právní subjekt musí, resp. musel s retroaktivní regulací počítat. Za takovou situaci označil působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky. Odkázal ale i na právní názor, že „zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit těž veřejným pořádkem (ordre public), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti“ (Tichý, L. citováno podle bodu 144, s. 1102). Za jiný příklad přípustnosti pravé retroaktivity označil neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud Ústavní soud konstatoval rozpor takového právního předpisu s ústavním pořádkem a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu, tedy právním vztahu mezi státem a jednotlivcem, příp. výjimečně ve vztazích horizontálních, by vedla k porušení základního práva jednotlivce (srov. náleze ze dne 18. prosince 2007 [sp. zn. IV. ÚS 1777/07](#), N 228/47 SbNU 983, bod 19, náleze ze dne 8. července 2010 [sp. zn. Pl. ÚS 15/09](#); N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.; body 53 a 54).

147. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost. V tomto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. O takovouto situaci se jedná v případě, že „je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ (Pieroth, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin, 1981, s. 380-381, srov. dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. prosince 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60; BVerfGE 13, 274, 278). Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, podle kterého je nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).

148. V souvislosti s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity je nezbytné zmínit i pojem legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu [srov. náleze [sp. zn. Pl. ÚS 2/02](#) (viz výše); náleze ze dne 1. července 2010 [sp. zn. Pl. ÚS 9/07](#) (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), body 80 a násl.]. Toto ustanovení stanoví právo každého pokojně užívat svůj majetek. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je přitom pojem „majetek“ obsažený v tomto ustanovení třeba vykládat tak, že má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. června 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 - Broniowski proti Polsku, bod 129). Může zahrnovat jak „existující majetek“, tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout určitého užívání vlastnického práva. Ústavní soud k tomuto principu v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že „z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako

majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ (nález ze dne 8. března 2006 [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb., též nález [sp. zn. Pl. ÚS 2/02](#)). K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (srov. nález [sp. zn. Pl. ÚS 2/02](#)).

149. Ústavní soud nakonec připomíná své závěry obsažené v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 21/96](#), podle něhož je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sebrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy.“

44. Opatření obecné povahy není ani právním předpisem, ani rozhodnutím správního orgánu, leč svojí podstatou má blíže k právnímu předpisu. Ergo, to, co je ve vztahu k retroaktivitě stanoveno a prejudikováno pro právní předpisy, lze *per analogiam* vztáhnout i na opatření obecné povahy. Bylo tedy úkolem soudu, aby v dané věci posoudil, zda se jedná o retroaktivitu, a pokud ano, tak zda jde o retroaktivitu pravou či nepravou.
45. Soud dospěl k závěru, že v daném případě se jedná o retroaktivitu nepravou.
46. Navrhovatel brojil proti tomu, že Územní plán v kapitole IA., Textová část, písm. f) na str. 18 ukládá mj. toto: „Novostavby musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu. Úpravy stávajících staveb lze rovněž provádět pouze v souladu s podmínkami prostorového uspořádání. Stávající stavby, které podmínkám prostorového uspořádání nevyhoví, lze bez omezení udržovat. Případné stavební úpravy těchto staveb však musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu.“ Podmínky prostorového uspořádání plochy výroby a skladování, ve které je umístěna i Stavba, pak Územní plán upravuje v kapitole IA., Textová část, písm. f) na str. 27 mj. tak, že: „zastavěnost pozemku, resp. areálu nepřesáhne 65 %, tzn. min. 35 % výměry pozemku bude tvořit zeleň.“
47. Prizmatem výše uvedených teoretickoprávních i judikatorních závěrů je zřejmé, že v případě návrhem napadených částí Územního plánu se nejedná o pravou, a tedy nepřipustnou retroaktivitu. O tu by se jednalo za situace, kdy by vlastníci nemovitostí ve vymezené ploše (navrhovatele nevyjímaje) museli své již existující stavby upravit tak, aby poměr zastavěná plocha/ozeleněná plocha odpovídal novým parametrům stanoveným Územním plánem, tedy 65/35 (v %). Nic takového však pro vlastníky nemovitostí z Územního plánu nevyplývá. Naopak, je počítáno s tím, že v příslušné ploše jsou stavby, které novým podmínkám prostorového uspořádání nevyhovují. Ty pak mohou být bez jakýchkoliv omezení udržovány. Pouze jejich stavební úpravy musí být s novými podmínkami prostorového uspořádání v souladu. Z logiky věci je zřejmé, že takovými stavebními úpravami budou ve vztahu k zastavitelnosti daného prostoru úpravy, které

plochu existujících staveb rozšiřují. Za takových okolností pak lze hovořit pouze o retroaktivitě nepravé, a tedy přípustné. Příslušný návrhový bod proto soud neshledal důvodným.

*ad „Územní plán je nedostatečně odůvodněn“*

48. Stran námitky o nedostatečném odůvodnění Územního plánu (poměr 65 % vs. 35 %) soud konstatuje, že významná je z tohoto pohledu navrhovatelova aktivita v procesu přijímání Územního plánu. Jistě, ani zákon, ani judikatura ji nevyžadují jako podmínku aktivní legitimace, ovšem z podstaty věci vyplývá, že přílišná, příp. úplná pasivita pak může navrhovatelovo postavení v řízení před soudem výrazně oslabit.
49. Právní úprava dopadající na přijímání územního plánu, tedy stavební zákon, předpokládá aktivní účast veřejnosti v celém procesu (viz § 50 a § 52 stavebního zákona). Podle § 52 odst. 1 stavebního zákona, *upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem. Podle třetího odstavce téhož ustanovení, 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 nepřiblíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.*
50. V souzené věci není tvrzeno a ani ze spisu předloženého odpůrcem nevyplývá, že by navrhovatel v procesu přijímání Územního plánu uplatnil námitky, příp. připomínky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, k několika právním větám, přičemž pro rozhodování soudu byla inspirující druhá z nich. Podle ní platí následující: *„Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“* Kasační soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, mj. konstatoval: *„25. Závěry právě učiněné se tedy vztahují k otázce přípustnosti návrhu. Současně ale rozšířený senát konstatoval, že okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek soud posuzovat může (ba musí) ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné (důvodnosti návrhu). V této fázi řízení se soud bude zabývat nejenom tím, zda pasivita ve fázích předcházejících přijetí opatření vůbec má určující význam pro otázku úspěšnosti návrhu (pro věcnou legitimaci), ale – za určitých okolností – má-li takový význam, kdy a za jakých podmínek má za následek neúspěch návrhu.“*

26. Předestat je třeba, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.

27. Z východisek právě formulovaných pak plynou principy, jimž se soud v řízení spravuje. Pro další výklad tu lze odkázat na posloupnost otázek, jimž se soud v řízení zabývá, tzv. „algoritmus“ formulovaný v právní větě rozhodnutí publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS (srov. k tomu poznámku<sup>2</sup> k bodu [9]); k tomu se také vztahuje v pořadí druhá položená otázka rozšířenému senátu. Připomenout je ovšem nutné i to, že tato posloupnost představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva.

28. Především s odkazem na již učiněný výklad procesní legitimace je tak zřejmé, že pro zkoumání prvních dvou problémových okruhů algoritmu (pravomoc správního orgánu ve věci vydat opatření; nepřekročení působnosti tohoto orgánu) je nerozhodné, zda osoba, obracející se na soud, uplatnila námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. Jde tu o tak vážná pochybení s tak fatálními možnými důsledky (včetně nicotnosti aktu), že soud takové otázky bude zkoumat i z povinnosti úřední; postačí tu návrh procesně legitimované osoby, kterou je – jak ukázáno – kdokoli, kdo tvrdí, že byl přijetím opatření na svých právech zkrácen, je-li to s ohledem na jeho tvrzení myslitelné.

29. Třetí krok algoritmu (vydání opatření zákonem stanoveným postupem) je z pohledu zkoumané otázky značně ambivalentní: Ve správní praxi nastává široká škála možného porušení procesních předpisů, od případů, kdy procesní pochybení (nezákonný postup) zasahuje celé řízení a všechny jeho účastníky, až k případům, kdy dochází k dílčím pochybením, týkajícím třeba i jen jednoho účastníka. Stejně tak důsledky porušení procesních pravidel mají nutně různou váhu od případů bez zjiitelného vlivu na výsledek řízení (na hmotněprávní zákonnost a správnost přijatého opatření), až po případy, kdy nedbání pravidel řízení očividně mělo nebo mohlo mít zásadní vliv na zákonnost výsledku. Rozšířený senát má za to, že tu vůbec nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi uplatněním námítky vadného procesu před přijetím opatření a výsledkem řízení (uznáním věcné legitimace).

30. Čtvrtá fáze (problémový okruh) algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátá fáze (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu otázky právě zkoumané do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrozličnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (a vice versa). I v tomto případě

*tedy má rozšířený senát obecně za to, že sám fakt včasného neuplatnění takovýchto námitek (a také důvodu včasného neuplatnění) podle povahy individuálního případu musí být hodnocen přísně podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod.*

31. Je tedy zřejmé, že otázka, ve kterém z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je pro zkoumaný problém otázkou spíše akademickou. To pramení také z toho, že rozhodnutí č. 740/2006 Sb. NSS nezkoumalo problém „pasivního účastníka“, ale vymezovalo pravidelný postup soudu při přezkoumání více či méně bezproblémového návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nadto nelze přehlédnout, že položená otázka zjišťuje názor rozšířeného senátu na výklad prejudikatury, nikoli na výklad zákona. Žádá se tu interpretace rozhodnutí, které samo vyslovilo určitý názor o posloupnosti kroků, které činí soud při přezkumu opatření. Rozšířený senát však není místem, vykládajícím právní názor již zaujatý jiným senátem; může zajisté přijmout názor jiný (svůj). Rozšířený senát se tedy závazně vyslovuje k výkladu právního předpisu; nemůže však ostatní senáty Nejvyššího správního soudu zavázat právním názorem na to, jak má být interpretován právní názor jiného senátu.

32. Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).“ Shrnuto, navrhovatelova případná pasivita rozhodně neznamená, že by nemohl uplatnit námitky až v řízení před soudem (zejména stran závažných vad procesu přijímání opatření obecné povahy), leč jeho postavení je výrazným způsobem oslabeno.

51. Navrhovatel v průběhu procesu přijímání Územního plánu nevznesl nic, co by se určeného poměru 65 % vs. 35 % týkalo. Zároveň nebylo tvrzeno a z ničeho nevyplývá, že by tu byly nějaké objektivní překážky, které by navrhovatelovu žádoucí aktivitu v tomto směru omezovaly či znemožňovaly. Pokud by námitky vzneseny byly, soud by se zaměřil jak na míru jejich konkrétnosti, tak na způsob, jakým byly správním orgánem vypořádány. Pokud by uplatněná námitka byla konkrétní a sofistikovaná, pak by soud bazíroval na jejím detailním vypořádání. Byla-li by obecná, pak by bylo možno připustit i její relativně obecné vypořádání. A ještě vyšší míra obecnosti odůvodnění pak, v duchu závěrů rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, připadá do úvahy v případě, že žádná námitka uplatněna nebyla. Ergo, z nastíněných variant tu byla ta pro navrhovatele nejméně výhodná, neboť žádnou námitku týkající se stanoveného procenta ozelenění příslušné plochy v průběhu procesu přijímání Územního plánu nevznesl. Navíc, citace uvedená navrhovatelem není tím jediným, čím odpůrce odůvodňuje svůj záměr. Konkrétně na oné str. 84 je dále uvedeno: „Koncepce rozvoje města Domažlice (viz Hlavní výkres č. 2) tak vychází jednak z podmínky respektování definovaných a chráněných hodnot území, která je zajišťována zejména jinými právními předpisy či správními opatřeními, jednak z požadavku vymezení rozvojových ploch a jejich ochrany před případnými riziky

s hlavním cílem stabilizace obyvatelstva v historicky osídlené krajině. Základem urbanistické koncepce návrhu je snaha o nalezení souladu mezi potřebou obnovy často zanedbané sídelní struktury a zejména nevhodně využitého domovního fondu a požadavky na extenzivní rozvoj území na volné plochy při respektování zájmů ochrany přírodního prostředí a ochrany nezastavěného území v souladu s požadavky Stavebního zákona. Při návrhu nových zastavitelných ploch je proto kladen velký důraz na respektování krajinných a historických hodnot území – pomocí prostorových regulativů je zde zakotvena snaha o začlenění nové zástavby do celkové urbanistické i krajinné struktury se zachováním charakteru původních staveb. (...) Hlavním cílem návrhu tak je v souladu s nadřazenou ÚPD nabídnout městu i přes všechny již jmenované překážky možnost obnovy urbanistické, funkční a následně i demografické struktury osídlení a stát se tak pro život jejich obyvatel akceptovatelným a vyhledávaným místem pro život. K tomu jsou zde vytipovány a projednány lokality pro novou výstavbu objektů pro bydlení i podnikání, vhodně doplňujících stávající zařízení občanského vybavení společně s doplněním nezbytné technické vybavenosti a zároveň plochy pro lokalizaci ekonomických aktivit k doplnění zdrojů pracovních příležitostí v místě s cílem stabilizace a v delším časovém horizontu opět nárůstu počtu jeho trvalých obyvatel.“ Dále, na str. 4 Územního plánu je konstatováno: „Hlavní zásadou urbanistické koncepce ÚP Domažlice je zachování kontinuity vývoje výjimečné sídelní struktury a obnova dochovaných hodnot při nabídce možností jejího adekvátního rozvoje při respektování vysokých kvalit přírodního prostředí. Návrh tak sestává nejen z vymezení zastavitelných ploch pro novou výstavbu, ale přednostně z návrhu regenerace stávajících fondů i ostatních tradičních prvků a hodnot urbanistické struktury.“ Za takových okolností soud dospěl k závěru, že příslušné odůvodnění Územního plánu je ještě dostatečné. Jistě, je poměrně stručné a obecné, ale je třeba vycházet z toho, že zde nebyl žádný impuls z navrhovatelovy strany, který by nutně vedl odpůrce k tomu, aby se touto záležitostí zabýval podrobněji.

*ad „Územní plán zasahuje do ústavně zaručeného práva na vlastnictví“*

52. Stran poslední uplatněné námítky soud připomíná, že kasační soud se k pátému kroku algoritmu ve vztahu k územním plánům vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, takto: „[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

[32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“.

53. Zhruba ve stejné době zaujal Nejvyšší správní soud k proporcionalitě ve vztahu k územně plánovací dokumentaci tento názor: „V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ (rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43).
54. 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).
55. Dále, Nejvyšší správní soud dospěl v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 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 částí 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 dotyčné 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 dotyčný 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 dotyční 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 uzavěře 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 (těž 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 popsaným 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 nepřípustného 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.“. 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].*

56. Soud v daném případě neshledal, ve světle uplatněných námitek, že by nebyla respektována zásada subsidiarity a minimalizace zásahu. Pouhý nesouhlas se stanoveným procentem ozelenění v ploše pro výrobu a skladování není sám o sobě důvodem pro zrušení příslušných částí Územního plánu. Soud se v tomto směru ztotožňuje s odpůrcovým vyjádřením, podle něhož rozvoj podnikatelské činnosti (obecně) nelze považovat za nejvyšší společenský cíl. I lokality s předpokládaným způsobem využití pro výrobu a skladování musí být koncipovány v širším sociálně environmentálním kontextu, přičemž územní plánování musí brát do úvahy řadu zájmů. Soud k tomu znovu připomíná výše citované odst. 31 a 32 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42. A ani v tomto případě nelze odhlédnout od faktu, že navrhovatel neuplatnil v průběhu procesu přijímání Územního plánu žádné námitky (ve vztahu k pátému kroku algoritmu).
57. Soud v navrhovatelově případě vnímá stanovení minimální plochy zeleně ve výši 35 % jako přiměřené. Judikatura správních soudů vede správní soudy stran otázek územního plánování ke zdrženlivosti, naopak, obci/městu, resp. zastupitelstvu, se ponechává velký prostor a soud zasahuje až v případě zjevných excesů a nezákonností. Stanovení minimální plochy zeleně ve výši 35 % pro plochy pro výrobu a skladování však takovým excesem nebo nezákonností není. Dochází sice k určitému omezení, avšak z pochopitelných a vysvětlených (byť jen v obecné, přesto v dostačující míře) důvodů. Nový územní plán je příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu a přijetí případných změn. A jestliže ony změny nevybočí z tolerovatelných mezí, pak jsou pro soud, stejně jako v tomto případě, přijatelné.
58. Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadené části Územního plánu Domažlice byly zatíženy excesy a/nebo nedodržením zákonných mantinelů, a proto soud návrh na zrušení částí opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

#### *[V] Náklady řízení*

59. Náhrada nákladů řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se řídí zejména ustanovením § 60 s. ř. s. Ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. účastník, který měl ve věci

plný úspěch, zásadně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

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

#### Poučení:

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

Plzeň 9. 1. 2019

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