



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatele: Doc. Ing. P.D.**, bytem ..., proti **odpůrci: Statutární město Plzeň**, se sídlem Plzeň, náměstí Republiky 1, *zastoupeného Becker & Poliakoff, s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Praha 1, U Prašné brány 1078/1*, v řízení o návrhu **na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň**, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434,

t a k t o:

- I. **Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 - Územního plánu Plzeň**, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434, *1)* v části 5.1. textové části (nazvané Ochrana přírody a krajiny) v části za třetí odrážkou, a *2)* v části 6.3.3.7 textové části (nazvané Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice) v části týkající se lokality 7\_7 Radčice – krajina v části Požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot v části za čtvrtou odrážkou, **s e z a m í t á.**
- II. **Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 - Územního plánu Plzeň**, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434, v části schématu D. grafické části v části týkající se lokality 7\_7 Radčice – krajina, **s e z a m í t á.**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

## **O d ů v o d n ě n í**

### ***[I] Předmět řízení***

Návrhem datovaným dne 23. 6. 2017 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 - Územního plánu města Plzně (dále též jen „*OOP*“ nebo „*Nový územní plán*“) v následujících částech:

1) V článku 5. bodu 5.1. Textové části - územní plán Plzeň označené jako Ochrana přírody a krajiny v části, ve které je jako koncepce uspořádání krajiny stanovena povinnost respektovat podmínky ochranného pásma lesů, které je stanovené zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.

2) V článku 6.3.3.7. Textové části - územní plán Plzeň - lokality označeného jako Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice je u lokality 7\_7 Radčice - krajina v části, kde jsou jako požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot uvedeny u ploch sousedících s pozemky navrženými k zalesnění reagovat při návrhu na sousedství lesa, jehož ochranné pásmo je stanoveno zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.

3) V části schématu D. grafické části Nového územního plánu, a to pouze v části týkající se lokality 7\_7 Radčice -krajina.

### ***[III] Návrh***

Navrhovatel ve svém návrhu brojil proti OOP z následujících důvodů. Navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. X(zahrada) o výměře 1.528 m<sup>2</sup> v k. ú. X, obec Plzeň, zapsaném na LV č. X v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, katastrální pracoviště Plzeň-město (dále též jen „*Pozemek*“). Navrhovatel Pozemek zakoupil v březnu 2014 za účelem výstavby rekreační chaty. Pozemek má tvar nepravidelného obdélníku, jehož kratší strana měří v nejširším úseku 24 m. Delší stranou přiléhá k pozemku p. č. 698/1 (lesní pozemek) v k. ú. X ve vlastnictví odpůrce. Celý Pozemek se tak nachází v ochranném pásmu lesa tak, jak jej definuje § 14 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

V době, kdy navrhovatel Pozemek kupoval, byl v platnosti Územní plán města Plzně schválený usnesením zastupitelstva města Plzně ze dne 19. 10. 1995, č. 114. Dle tohoto

územního plánu bylo možno na Pozemek umístit stavbu individuální rekreace o maximální podlahové ploše 100 m<sup>2</sup>.

Bezprostředně po zakoupení Pozemku navrhovatel započal řešit napojení Pozemku na inženýrské sítě a zajištění zdroje pitné vody. Elektřina byla přivedena na hranici Pozemku v únoru 2016. Zdroj pitné vody zajistil navrhovatel prostřednictvím vrtané studny umístěné přímo na Pozemku, kdy dne 21. 7. 2014 získal povolení k nakládání s podzemními vodami od Městského úřadu Radčice a kolaudační souhlas byl vydán 2. 3. 2015. V březnu 2016 navrhovatel požádal stavební úřad v Plzni o vyjádření k možnosti stavby na pozemku. S ohledem na skutečnost, že navrhovatel obdržel od stavebního úřadu kladné vyjádření, nechal zpracovat projekt na výstavbu rekreačního objektu o podlahové výměře 65 m<sup>2</sup> s respektováním všech podmínek uvedených ve vyjádření Magistrátu města Plzně ze dne 3. 3. 2016. V úmyslu dále pokračovat ve výstavbě rekreačního objektu požádal navrhovatel dne 7. 9. 2016 Statutární město Plzeň jako vlastníka sousedních pozemků o souhlas s dotčením nemovitostí v majetku města Plzně. Stanovisko, které navrhovatel od odpůrce dne 13. 10. 2016 obdržel, však bylo nesouhlasné, když hlavním důvodem nesouhlasu s umístěním stavby individuální rekreace na Pozemku byl rozpor s nově přijatým územním plánem města Plzně, který vstoupil v platnost dne 1. 10. 2016 jako opatření obecné povahy č. 1/2016 - Územní plán Plzeň, schválený usnesením zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434. Dne 7. 11. 2016 obdržel navrhovatel dále závazné stanovisko Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, kterým nebyl navrhovateli udělen souhlas s umístěním stavby „Novostavba rekreační chaty“ na Pozemku, a to opět z důvodu rozporu umístění stavby s Novým územním plánem. Z důvodu rozporu s Novým územním plánem a nesouladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů pak Úřad městského obvodu Plzeň 7 — Radčice rozhodl o zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

S ohledem na výše uvedené navrhovatel tvrdil, že v důsledku přijetí OOP byl zkrácen na svém právu umístit stavbu individuální rekreace o podlahové výměře do 100 m<sup>2</sup> na Pozemek, a proto se domáhal zrušení OOP v částech a z důvodů níže uvedených.

Výroková část Nového územního plánu má textovou část složenou z Textové části - Územní plán Plzeň a Textové části - Územní plán Plzeň - lokality a dále grafickou část složenou z výkresů č. 1 - 9 a schémat A - D. Pozemek se nachází v lokalitě označené jako lokalita 7\_7 Radčice - krajina. V článku 5. bodu 5.1. Textové části - územní plán Plzeň označené jako Ochrana přírody a krajiny stanoví Nový územní plán následující koncepci uspořádáním krajiny:

- respektovat podmínky ochranného pásma lesů, které je stanovené lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.

Shodně pak dle článku 6.3.3.7. Textové části územní plán Plzeň - lokality označeného jako Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice je u lokality 7\_7 Radčice - krajina uvedeno:

Požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot:

- u ploch sousedících s pozemky navrženými k zalesnění reagovat při návrhu na sousedství lesa, jehož ochranné pásmo je stanoveno lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhopat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.

Z odůvodnění Nového územního plánu je zjevné, že výše uvedené podmínky byly do Nového územního plánu doplněny dodatečně, a to na základě stanoviska Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, poté, co proběhlo několik dohádovacích jednání s dotčeným orgánem ve dnech 14. 1. 2015, 28. 1. 2015 a 19. 3. 2015.

Z výrokové části Nového územního plánu ani z jeho odůvodnění pak nevyplývá konkrétní důvod doplnění výše uvedeného omezení do Nového územního plánu. Jako jediný důvod je ve výrokové části OOP uvedeno zachování přístupnosti pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice. Dle odůvodnění OOP by se pak výše uvedené omezení nemělo vztahovat na výstavbu oplocení a staveb technické a dopravní infrastruktury (z výrokové části Nového územního plánu však již tato skutečnost nevyplývá).

S ohledem na skutečnost, že Pozemek se v celé své ploše nachází v ochranném pásmu lesa, ztratil navrhovatel v důsledku přijetí Nového územního plánu možnost umístit na Pozemek jakoukoli stavbu.

V článku 6.3.3.7. Textové části územního plánu Plzeň - lokality označeného jako Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice je u lokality 7\_7 Radčice - krajina dále jako požadavek na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot uvedeno:

- zástavba musí svým měřítkem doplnit stávající okolní strukturu dané lokality a odpovídat převládající hladině zástavby; maximální zastavěná plocha objektů určených pro individuální rodinnou rekreaci a zahrádkářských chat bude odpovídat velikosti zástavby dle schématu D. - rekreace individuální - prostorová regulace.

Dle schématu D. grafické části Nového územního plánu je pro Pozemek stanovena velikost maximální zastavěné plochy objektů určených pro individuální rodinnou rekreaci 40 m<sup>2</sup>. Oproti původnímu územnímu plánu tedy došlo Novým územním plánem ke zmenšení zastavitelné plochy v daném území ze 100 m<sup>2</sup> na 40 m<sup>2</sup>. Výše uvedená změna není v žádné části Nového územního plánu odůvodněna. V odůvodnění Nového územního plánu lokalita 7\_7 Radčice - krajina se pouze uvádí, že „v části určené pro zachování rekreačního charakteru lze doplnit a posílit drobnou izolovanou strukturu zástavby. V souladu s přírodními limitami

území lze na volných parcelách posílit stávající strukturu doplněním nových objektů, které svým řešením budou reagovat na navazující okolní zástavbu. Nové hmoty objektů by měly navázat na převládající výškovou hladinu zastavění. Maximální velikost zastavěné plochy objektem určeným pro individuální rekreaci bude odpovídat závaznému schématu D Rekreace individuální - prostorová regulace.“. Jakékoliv bližší odůvodnění toho, proč v dané lokalitě došlo ke snížení zastavitelné plochy objektů ze 100 m<sup>2</sup> na 40 m<sup>2</sup> (tedy více než o 1/2) v Novém územním plánu i jeho odůvodnění chybí. Z části Nového územního plánu označené jako Schéma D - Rekreace individuální - prostorová regulace je pak zjevné, že takto výrazné prostorové omezení výstavby je na celém území města Plzně velmi vzácné a týká se pouze několika málo pozemků.

Z výše uvedeného vyplývá, že i v případě, kdy by soud zrušil Nový územní plán v článku 5 bodu 5.1 textové části a čl. 6.3.3.7 textové části (viz shora), bude navrhovatel Novým územním plánem stále omezen v tom směru, že na místo stavby individuální rekreace o zastavěné ploše do 100 m<sup>2</sup> bude oprávněn na Pozemek umístit pouze stavbu o maximální zastavěné ploše 40 m<sup>2</sup>.

S ohledem na výše uvedené navrhovatel v petitu návrhu navrhl zrušení shora označených částí.

Navrhovatel byl předně přesvědčen, že odpůrce při vydávání první napadené části Nového územního plánu překročil svoji zákonem stanovenou působnost. Dle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je správní orgán oprávněn vydat opatření obecné povahy k určení rozsahu povinnosti stanovené zákonem. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98).

Práva a povinnosti vlastníků, jejichž pozemky zasahují do ochranného pásma lesa, stanoví závazným způsobem § 14 odst. 2 lesního zákona. Dle tohoto ustanovení jsou takoví vlastníci oprávněni umístit na svůj pozemek do vzdálenosti 50 m od hranice lesa stavbu pouze se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Pokud odpůrce v první napadené části Nového územního plánu stanovil, že vlastníci nejsou oprávněni vůbec do ochranného pásma lesa umístit jakoukoli stavbu, nejedná se dle přesvědčení navrhovatele o konkretizaci zákonem stanovené povinnosti, ale o uložení povinnosti nové nad rámec zákona, čímž odpůrce v souladu s výše uvedeným překročil svoji zákonem vymezenou působnost.

Dle § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, 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 opětovného využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně

prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínku pro využití těchto ploch a koridorů. Územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Navrhovatel byl přesvědčen o tom, že odpůrce tím, že v Novém územním plánu uložil absolutní zákaz umísťování staveb v ochranném pásmu lesa, vybočil z okruhu záležitostí, které je obec oprávněna v souladu s § 43 stavebního zákona v rámci územního plánu regulovat a zároveň v rozporu se zákonem zasáhl do záležitostí, které by měly být řešeny v rámci vydaného územního rozhodnutí týkajícího se konkrétní stavby.

Navrhovatel dále namítal, že první napadená část Nového územního plánu je v rozporu se zákonem, a to konkrétně s § 14 odst. 2 lesního zákona. Dle tohoto ustanovení „dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů (např. zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon) zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“

Z výše uvedeného vyplývá, že ochranné pásmo lesa činí 50 m od okraje lesa. Povolení stavby v ochranném pásmu lesa je zásadně možné s tím, že k jeho vydání se vyžaduje předchozí souhlas příslušného orgánu státní správy lesů. Dle napadených částí Nového územního plánu činí ochranné pásmo lesa 50 m od okraje lesa a je možné ho snížit na 30 m po vyjednání výjimky s OŽP MMP. V ochranném pásmu lesa není možné umísťovat jakékoliv stavby.

Vymezení ochranného pásma lesa učiněné Novým územním plánem je tak dle přesvědčení navrhovatele jednoznačně v rozporu s § 14 odst. 2 lesního zákona.

Pokud první napadená část Nového územního plánu přímo ve své výrokové části uvádí jako důvod absolutního zákazu výstavby v ochranném pásmu lesů zachování přístupnosti pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice, trvá navrhovatel na tom, že takovéto omezení je v rozporu s právem vlastnit majetek upraveným v článku 11 Listiny základních práv a svobod ve spojení s § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Toto ustanovení stanoví taxativním výčtem případy, kdy je vlastník pozemku povinen umožnit volný průchod přes svůj pozemek. Dle tohoto ustanovení je právo volného průchodu přes pozemek garantováno výlučně u pozemků ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby s výjimkou zastavěných či stavebních pozemků, dvorů, zahrad, sadů, vinic, chmelnic či pozemků určeným k faremním chovům zvířat. V daném případě navrhovatel poukazuje na to, že Pozemek je pozemkem stavebním, který je ve výlučném vlastnictví fyzické osoby, a tudíž se na něj právo volného průchodu nevztahuje. Správce lesních pozemků tedy v žádném případě nemůže Pozemek využívat za účelem přístupu k sousednímu pozemku lesa.

V neposlední řadě je pak napadená část Nového územního plánu v rozporu s článkem 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle které má každý právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vylvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. V daném případě došlo schválením Nového územního plánu k výraznému omezení vlastnického práva navrhovatele, když pozemek, na který bylo doposud možné umístit stavbu pro individuální rekreaci o maximální podlahové výměře 100 m<sup>2</sup>, se stal pozemkem bez možnosti umístění jakékoli stavby. K takovému omezení přitom došlo bez relevantního veřejného zájmu, v rozporu se zákonem a bez poskytnutí jakékoli náhrady.

Navrhovatel dále namítá vnitřní nekonzistenci a rozpornost první napadené části Nového územního plánu a rozpor výrokové části s jejím odůvodněním. Dle výrokové části činí ochranné pásmo lesa 50 m od hranice lesa a pouze výjimečně jej lze snížit na 30 m. V ochranném pásmu lesa pak není dle výrokové části možno umísťovat žádné stavby. V odůvodnění se hovoří o pásmu 30 m od hranice lesa. V tomto pásmu není možné umísťovat stavby s výjimkou oplocení a staveb technické a dopravní infrastruktury. V odůvodnění je tedy v rozporu s výrokovou částí připuštěna možnost stavby oplocení a staveb technické a dopravní infrastruktury. Část odůvodnění zároveň popírá cíl regulace uvedený ve výrokové části jako zachování přístupnosti pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice. U oplocených pozemků dle přesvědčení navrhovatele totiž může být jen těžko zachována přístupnost podél celé hranice pozemku.

V neposlední řadě byl pak navrhovatel přesvědčen, že první napadená část Nového územního plánu neobstojí ani v testu proporcionality.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, musí opatření obecné povahy splňovat podmínku proporcionality v širším slova smyslu, kterou se rozumí přiměřenost právní regulace. V této souvislosti musí opatření obecné povahy umožňovat dosažení sledovaného cíle, opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu musí logicky souviset a cíle nesmí být možné dosáhnout jiným legislativním prostředkem, který by byl pro adresáta méně omezující. Opatření obecné povahy dále musí své adresáty omezovat co nejméně a následek opatření obecné povahy musí být úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

Nad rámec výše uvedeného byl je navrhovatel přesvědčen o tom, že sledovaný cíl by měl být v opatření obecné povahy výslovně uveden (regulace, ke které v důsledku přijetí opatření obecné povahy dochází, by měla být odůvodněna) a tento cíl by měl být zákonem aprobovaný. V daném případě první napadená část Nového územního plánu zcela zásadním způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatele k Pozemku, když v důsledku jejího schválení se původně zastavitelný pozemek stal nezastavitelným. Přímým důsledkem přijetí Nového územního plánu je tak jednak podstatné omezení užívacího práva navrhovatele k Pozemku, jednak podstatné snížení jeho hodnoty, když v důsledku přijetí Nového územního plánu se stal Pozemek prakticky neprodejným.

Jako jediný cíl absolutního zákazu výstavby v ochranném pásmu lesa je v Novém územním plánu uvedeno zachování přístupnosti pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice. Tento cíl je však v rozporu se zákonem, když na pozemek ve vlastnictví soukromé fyzické osoby není oprávněn správce lesních pozemků vstupovat.

V kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, byl pak navrhovatel dále přesvědčen o tom, že zákaz jakékoli výstavby v ochranných pásmech lesů

a) neumožňuje dosažení sledovaného cíle, když i v případě absence jakékoliv zástavby na Pozemku nejsou správci lesních pozemků oprávněni přes Pozemek volně procházet, neboť Pozemek je pozemkem stavebním ve vlastnictví fyzické osoby, a volný průchod přes Pozemek proto zákon neumožňuje (§ 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny);

b) zákaz jakékoliv výstavby v ochranných pásmech lesů a sledovaný cíl spolu logicky nesouvisí, když z výše uvedeného důvodu absence jakékoliv zástavby na Pozemku neumožní správcům lesních pozemků na Pozemek přístup.

Pokud by pak soud přes výše uvedené dovodil z Nového územního plánu jakýkoliv další cíl předmětné regulace, trval navrhovatel na tom, že omezení vlastníka Pozemku vyplývající ze sousedství Pozemku s lesním pozemkem dostatečným způsobem řeší § 14 odst. 2 lesního zákona, dle kterého stavební úřad nebo jiný orgán státní správy povolí na Pozemku jakoukoliv výstavbu pouze se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Příslušný orgán státní správy lesů má pak možnost posoudit možnost výstavby v konkrétním případě, když jen tak je možné zohlednit např. vzdálenost plánované výstavby od lesních porostů, výšku a druh lesního porostu, apod. Případných dalších cílů tak je dle přesvědčení navrhovatele dosaženo již jiným legislativním prostředkem, který byť je pro navrhovatele stále omezující, omezuje jej méně než první napadená část Nového územního plánu.

V neposlední řadě pak navrhovatel poukazoval na diskriminační charakter první napadené části Nového územního plánu, když v bezprostředním sousedství Pozemku se nacházejí pozemky se stavebními objekty vystavěnými v ochranném pásmu lesa. Pokud je tedy v odůvodnění Nového územního plánu lokalita 7\_7 Radčice - krajina uvedeno, že *„v části určené pro zachování rekreačního charakteru lze doplnit a posílit drobnou izolovanou strukturu zástavby. V souladu s přírodními limitami území lze na volných parcelách posílit stávající strukturu doplněním nových objektů, které svým řešením budou reagovat na navazující okolní zástavbu.“*, je pro danou lokalitu současný absolutní zákaz výstavby v ochranném pásmu lesa v rozporu s cílem posílení drobné izolované struktury zástavby, když značná část této zástavby se nachází právě v ochranném pásmu lesa.

V konkrétní rovině pak navrhovatel uvedl, že na sousedním pozemku p. č. X v k. ú. X je v ochranném pásmu lesa cca 14 m od hranice lesa umístěna stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. 121 o výměře 70 m<sup>2</sup>. Další stavby v ochranném pásmu lesa se pak nacházejí v lokalitě „U Hřbitova“, která je od pozemku navrhovatele vzdálena pouze několik desítek metrů.

Stran druhé napadené části Nového územního plánu, jejímž přijetím došlo k omezení maximální zastavitelné plochy objektu na Pozemku ze 100 m<sup>2</sup> na 40 m<sup>2</sup>, navrhovatel namítal zejména absenci proporcionality daného opatření.

Ani v tomto případě odpůrce v Novém územním plánu ani v jeho odůvodnění neuvádí cíl předmětné regulace. Takto výrazná regulace zastavitelné plochy je na celém území Plzně velmi vzácná, když takto výrazně je regulováno pouze několik málo pozemků. Ve většině lokalit na území města Plzně maximální zastavitelná plocha objektů není stanovena, výjimečně je limitována 100 m<sup>2</sup>. Navrhovatel byl proto přesvědčen o tom, že pokud již odpůrce k takto výrazné regulaci přistoupil, měl ji řádným způsobem odůvodnit uvedením cíle takovéto regulace.

Pokud je pak v článku 6.3.3.7. Textové části územního plán Plzeň lokality označené jako Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice je u lokality 7\_7 Radčice - krajina jako požadavek na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot uvedeno pouze to, že zástavba musí svým měřítkem doplnit stávající okolní strukturu dané lokality a odpovídat převládající hladině zástavby; maximální zastavěná plocha objektů určených pro individuální rodinnou rekreaci a zahrádkářských chat bude odpovídat velikosti zástavby dle schématu D. - rekreace individuální - prostorová regulace, navrhovatel zdůrazňoval, že okolní výstavba je tvořena převážně objekty se zastavenou plochou převyšující 40 m<sup>2</sup>, když, jak již navrhovatel uvedl, na sousedním pozemku p. č. X v k. ú. X je umístěna stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. 121 o výměře 70 m<sup>2</sup>. Další obdobná výstavba je pak situována v nedaleké lokalitě „U Hřbitova“.

Pokud má být tedy cílem regulace, ke které přijetím druhé napadené části Nového územního plánu dochází, doplnění stávající okolní struktury dané lokality odpovídající převládající hladině zástavby, poukazuje navrhovatel v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, na to, že předmětná regulace k dosažení sledovaného cíle nevede, ani s tímto cílem logicky nesouvisí.

Navrhovatel byl proto přesvědčen o tom, že omezení zastavitelné plochy na 100 m<sup>2</sup> je dostatečným omezením, které by vyloučilo v dané lokalitě výstavbu rozsáhlých objektů, kterými by mohl být narušen ráz dané krajiny. Další omezení na 40 m<sup>2</sup> již navrhovatel považuje za zbytečné omezování vlastnických práv vlastníků pozemků v dané lokalitě, ke kterému dochází bez existence jakéhokoli legitimního cíle.

### ***[III] Vyjádření odpůrce***

Odpůrce se vyjádřil k navrhovatelovu návrhu v podání ze dne 4. 9. 2017, v němž předně konstatoval, že navrhovatel byl v průběhu projednávání napadeného OOP pasivní a nepodal ani připomínky a ani námítky proti navrženému řešení, a to i v době, kdy už byl vlastníkem předmětného pozemku. K předmětnému řešení nebyly uplatněny připomínky při projednávání návrhu Územního plánu Plzeň podle § 50 odst. 3 stavebního zákona (v době od jeho doručení veřejnou vyhláškou dne 29. 10. 2014, tedy do 1. 12. 2014), ani připomínky nebo námítky při projednávání posouzeného a upraveného návrhu podle § 52 odst. 3

stavebního zákona (nejpozději do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání dne 10. 11. 2015, tj. do 18. 11. 2015). Navrhovatel je vlastníkem předmětného pozemku od 27. 1. 2014, kdy nastaly právní účinky zápisu v katastru nemovitostí.

V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu navrhovatel nemůže požadovat při soudním přezkumu, aby soud provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatele příslušný správní orgán (např. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43).

Na pravou míru je třeba uvést také některá tvrzení navrhovatele, která přímo s napadeným opatřením obecné povahy nesouvisí, ale která uvádí ve svém návrhu na podporu tvrzeného nezákonné zásahu do svého vlastnického práva a *de facto* na prosazení svého stavebního záměru, a to s odkazem na předchozí vyjádření Magistrátu města Plzně a na předchozí správní rozhodnutí ve věci povolení stavby na předmětném pozemku. Navrhovatel záměrně opomíjí z vyjádření Magistrátu města Plzně ze dne 3. 3. 2016 uvést, že kromě podmínek z předchozího územního plánu bylo konstatováno, že „reálnost stavby se prokáže při povolování stavby“. Předmětný pozemek byl, je a bude objektivně dotčen pásmem 50 m od okraje lesa, ve kterém byl, je a bude vyžadován souhlas příslušného orgánu státní správy lesa k umístění stavby, který je závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Příslušný orgán státní správy lesa vydal zatím nesouhlasné závazné stanovisko k umístění navrhovatelem požadované stavby na předmětném pozemku. Takové stanovisko pak bylo, je a bude překážkou vydání územního rozhodnutí o umístění stavby ve smyslu § 149 odst. 3 správního řádu, což se také v uváděném případě rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 7 - Radčice, odboru výstavby a dopravy, ze dne 20. 12. 2016 na podkladě nesouhlasného závazného stanoviska Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 7. 11. 2015 stalo. Sluší se jen připomenout, že v takovém případě podle citovaného ustanovení zákona stavební úřad již žádné další dokazování neprovádí a žádost zamítne.

Současně je také nezbytné vysvětlit, že navrhovatel napadá v některých případech regulaci provedenou naříkanými částmi Územního plánu Plzeň, které se jeho pozemku nedotýkají, které tak nemohou být důvodem pro zkrácení jeho práv ve smyslu § 101 odst. 1 soudního řádu správního a u kterých postrádá aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Předmětný pozemek se nachází v zastavěném území, ve stabilizované ploše rekreace, a nejedná se tedy o novou zastavitelnou plochu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 43 odst. 1 stavebního zákona, ani o plochu přestavby podle § 43 odst. 1 stavebního zákona. Napadené části Územního plánu Plzeň, které se výslovně vztahují k regulaci případné zástavby v plochách zastavitelných a v plochách přestavby, tak nemůže navrhovatel úspěšně napadat, neboť se jej vůbec nedotýkají. Na pozemek navrhovatele se z článku 5. bodu 5.1 textové části Územního plánu Plzeň vztahuje pouze věta „respektovat podmínky ochranného pásma lesů, které je stanovené lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP“. Další text se na pozemek navrhovatele z uvedeného důvodu nevztahuje. Obdobně z článku 6.3.3.7. téhož se uplatňuje pouze věta „u ploch sousedících s pozemky navrženými k zalesnění reagovat při návrhu na sousedství lesa, jehož ochranné pásmo je stanoveno lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m a to po vyjednání výjimky

s OŽP MMP“. Jedině tyto podmínky výrokové části opatření obecné povahy - Územního plánu Plzeň mohou být z hlediska aktivní legitimace navrhovatele a v rámci petitu návrhu předmětem soudního přezkumu.

V ostatních částech „1. napadené části Nového územního plánu“ (jak uvádí navrhovatel) by měl být návrh pro nedostatek aktivní legitimace odmítnut. To, že uvedené podmínky odkazují na zákonnou obecnou regulaci výstavby do 50 m od okraje lesa ve stabilizované ploše rekreace v zastavěném území, neznamena její negaci ani originální konstituování „nového“ ochranného pásma, jak tvrdí navrhovatel, ale vždy je respektováno individuální posouzení příslušným orgánem státní správy lesa (viz „vyjednání výjimky s OŽP MMP“). Určité upozornění na jeho přístup k dané problematice, které bylo předznamenáno na základě jeho opakovaného požadavku jako dotčeného orgánu a potvrzeno požadavkem jeho nadřízeného orgánu, jak bude dále podrobněji popsáno, pak není a nemůže být v žádném případě popřením posouzení konkrétních případů v povolovacím procesu podle lesního zákona, který vždy vyžaduje souhlas orgánů státní správy lesa k umisťování staveb do 50 m od okraje lesa.

Pokud se týká „2. napadené části Nového územního plánu“, respektive provedené prostorové regulace, a to diferencovaně a adekvátně k podmínkám jednotlivých lokalit podle charakteru převažující zástavby, která vyústila v daném případě k omezení plošné výměry zastavěné plochy staveb v rámci dostavby na pozemcích ve stabilizované ploše rekreace v zastavěném území, se pak navrhovatel nemůže úspěšně dovolávat úpravy v předchozím územním plánu a vyvozovat z nové úpravy nezákonný zásah do jeho vlastnického práva a omezení jeho vlastnického práva v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Aby bylo možno shledat důvodnost jeho návrhu v tomto bodě, musel by konkrétně a přesvědčivě tvrdit a také prokázat, že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno Zastupitelstvem města Plzně, bylo skutečně excesem nebo nedodržením zákonných mantinelů. Podle názoru odpůrce však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno, natož prokázáno nebylo, a proto má odpůrce za to, že tu nedošlo k nepřiměřenému, neodůvodněnému a neakceptovatelnému zásahu do vlastnického práva vykazujícímu znaky diskriminace navrhovatele a libovůle odpůrce.

Předmětný pozemek navrhovatele se nachází ve stabilizované ploše rekreace v zastavěném území. Na vysvětlenou je nezbytné uvést, že plochy rekreace jsou jednou ze základních ploch s rozdílným způsobem využití, které vymezuje Územní plán Plzně, a v převažující míře se jedná o stabilizované plochy individuální rekreace, které se nachází na rozhraní urbanizované části a krajinného zázemí města, ale často také, jako v daném případě, v zastavěném území. Z toho vyplývají všechny souvislosti pro pochopení funkční a prostorové regulace dané plochy. Pro plochu s rozdílným způsobem využití „Plochy rekreace“ (strana 74 výroku OOP) byl v Územním plánu Plzně stanoven regulativ způsobu využití, ve kterém je stanoveno hlavní, přípustné a nepřípustné využití. Mezi hlavní využití patří stavby a zařízení pro individuální rekreaci, které zahrnují například objekty pro individuální rodinnou rekreaci, zahrádkářské chaty. Během projednávání návrhu Územního plánu Plzeň vznikla potřeba zejména ze strany stavebních úřadů městských obvodů upřesnit podmínky zástavby (tedy způsobu prostorové regulace) v jednotlivých lokalitách nebo jejich částech, zejména z důvodu, že tato rekreační území měnila v průběhu let částečně

svůj charakter, což se promítlo do struktury zástavby, jejího charakteru a zejména velikosti objektů (výměry zastavěných ploch, podlažnosti apod.). Ve velké většině území určených pro individuální rekreaci docházelo a dochází k výstavbě objektů pro rekreaci, které však slouží k trvalému bydlení a mají ve skutečnosti charakter rodinného domu a svojí zastavěnou plochou i procentem zastavění vzhledem k velikosti pozemků se vymykají charakteru individuálních rekreačních objektů. Trvalé bydlení však do území, která byla vždy určena pro rekreaci, přináší rozdílné nároky na využívání území a mají také rozdílné důsledky. To se týká zejména podmínek pro obslužnost daných území veřejnou dopravní a technickou infrastrukturou, která nemá dostatečné kapacity a technické parametry. Většinou se jedná o lokality v okrajových polohách ve městě, přesto v dosahu MHD. Jejich komplexní vyhodnocení, posouzení možnosti další výstavby a návrh prostorových podmínek pro možnou dostavbu objektů určených pro rodinnou rekreaci, bylo cílem úkolu, který byl podkladem pro závaznou část územního plánu - schématu D. Rekreační individuální - prostorová regulace.

Dalším důvodem pro zpracování návrhu prostorové regulace v plochách individuální rekreační bylo zrušení institutu výjimečně přípustných staveb (možnost realizace „plnohodnotných“ rodinných domů ve vhodných polohách), a tím i nutnost přehodnotit přístup k výstavbě v rekreačních územích. Návrh prostorové regulace (objektů pro individuální rekreaci) vycházel z dále uvedených hlavních zásad a principů tvorby nového územního plánu obsažených kapitole 2. Základní koncepce rozvoje území města, ochrana a rozvoj jeho hodnot (strana 7 a násl. výroku OOP), v kapitole 3. Urbanistická koncepce, vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně (strana 10 výroku OOP) a v Komplexním zdůvodnění přijatého řešení (kapitola 7., strana 68 a násl. odůvodnění OOP).

Pro posouzení případu jsou rozhodné zejména pak dále uvedené obecné principy (tučně jsou pak uvedeny principy, které se týkají předmětné lokality):

- důraz na urbanistickou strukturu;
- ochrana volné krajiny před urbanizací a fragmentací (především umístování budov);
- ochrana přírody a krajiny: respektování významných krajinných prvků (VKP), skladebných prvků územního systému ekologické stability (ÚSES), krajinného rázu atd.;
- ochrana a potvrzení cenných krajinářských hodnot území (lesní komplexy, Bolevecká rybniční soustava, říční toky a jejich údolní nivy, terénní horizonty a svahy, které se uplatňují v krajinných panoramatech);
- respektování záplavového území vodních toků;
- nezastavitelnost říčních údolí, podpora retenční schopnosti krajiny;
- potvrzení a další posílení úlohy prostorů niv jednotlivých řek jako významných biokoridorů a říční krajiny ve městě;
- respektování charakteru zahrádkářských kolonií Českého zahrádkářského svazu.

Vodítkem pro stanovení příslušné regulace je také ochrana přírodních hodnot (strana 9 výroku OOP a strana 74 a násl. odůvodnění OOP). Při rozhodování v území musí být chráněny a dále rozvíjeny:

- významné krajinné prvky vyhlášené podle § 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (lesy, vodní toky s nivami a rybníky);
- prvky registrované či navržené k registraci podle § 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (remízy, parkové úpravy atp.);
- územní systém ekologické stability s návazností na části systému v okolí města;
- přírodní park Horní Berounka, navržené přírodní parky Údolí Mže a Údolí Radbuzy a Úhlavy;
- vyhlášené rekreační oblasti (Bolevecké rybníky, České údolí, Dubová hora, Homolka, Chlum, Pytel, Špitálský les, Valcha, Zábělá);
- vyhlídkové body (rozhledna na Chlumu, Sylvánský vrch, vyhlídka Švabiny, Mikulka, Háje Radyně aj.) a jejich pohledové osy;
- krajinářské hodnoty území, zejména Bolevecká rybníční soustava s navazujícími lesními plochami;
- vodní toky a jejich údolní nivy;
- zemědělská půda I. a II. třídy ochrany;
- ucelené krajinné komplexy s nejhodnotnějšími půdami a s trvalou perspektivou zemědělského využití;
- pozemky určené k plnění funkcí lesa.

Mezi hlavní kritéria pro využití území patří struktura zástavby a přírodní limity a hodnoty, zejména ty, které významně definují možnosti umísťování staveb v Plochách rekreace. Většina takových lokalit má velmi rozdílnou strukturu zástavby. V minulých letech došlo na mnoha parcelách k výstavbě objektů s charakterem rodinného domu (nebo k přestavbám rekreačních objektů na rodinné domy) a je evidentně zřejmé, že se v těchto objektech trvale bydlí. Tyto objekty a jejich objem zahrnující jak maximální zastavěnou plochu, tak jeho výšku, se většinou vymykají ze struktury zástavby většiny prověřovaných rekreačních území. Tato struktura je tvořena zejména chatami nebo zahrádkářskými domky drobného měřítka. Dalšími kritérii jsou dopravní dostupnost pozemku a komplexní zajištění obsluhy území sítěmi technické infrastruktury. Tato kritéria byla základním prvkem pro stanovení prostorové regulace pro další rozvoj rekreačních území.

Možnosti umístění objektů pro individuální rekreaci včetně velikosti maximální zastavěné plochy byly pak na základě zpracované analýzy stanoveny v závazném schématu D. Rekreace individuální - Prostorová regulace. Územní plán potvrzuje stávající plochy pro rekreaci v maximální možné míře pro svůj původní účel, tedy pro rekreační využití s převahou nezastavitelných ploch zeleně a nízkým prostavěním území formou objektů pro individuální rodinnou rekreaci a zahrádkářských chat (v souladu se základní koncepcí rozvoje města - kapitola 2.2., str. 8 výroku OOP).

Při umísťování nových objektů pro individuální rodinnou rekreaci či zahrádkářské chaty je mimo jiné nutno respektovat podmínky ochrany lesů. Tzv. ochranné pásmo lesa je stanoveno lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Dále je nezbytné reagovat při návrzích zástavby pohledově exponované směrem od řek na tuto skutečnost a volit architektonické řešení dotvářející, nikoliv degradující krajinný ráz. Při návrhu nových objektů, případně přestavby stávajících je nezbytné reagovat na morfologii terénu, respektovat záplavové území,

přírodní hodnoty a územní systém ekologické stability i další limity využití území (kapitola 5.1, strana 39 výroku OOP).

V návaznosti na členění území města na lokality a stanovení koncepce jejich rozvoje a ochrany a rozvoje jejich hodnot (kapitola 6.1, str. 72 výroku OOP a kapitola 6.3.3. samostatná složka výroku OOP a kapitola 7.6, str. 239 a násl. a kapitola 7.6.3.3. samostatná složka odůvodnění OOP) byla v části B. lokality krajinné upravena regulace pro lokalitu 7\_7 Radčice - krajina.

V odůvodnění v kapitole 7. 6. 3. 3. 7 Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice je uvedeno následující: „7 7 Radčice - krajina

#### Současný stav a východiska řešení

Lokalitu tvoří krajinné zázemí Radčic, zemědělské a lesní pozemky. Výraznou osou území je zalesněné údolí Radčického potoka, které je dělí na dvě části. Nejvyšším bodem východně od Radčického potoka je úpatí Sylvánského vrchu. V centru lokality se rozkládá celek jehličnatého a smíšeného Radčického lesa. Lesozemědělskou krajinu doplňuje krajinná zeleň doprovázející terénní útvary (zářezy, rokle, meze), menší plochy trvalých travních porostů. V údolí Radčického potoka se objevují i menší skalní útvary. Zasahuje sem ochranné pásmo PP Čertova kazatelna. Součástí jsou dvě skupiny chat u Radčického potoka (doslovně „vkliněny“ do lesa) a skupina chat na svahu nad ním. U kamenného křížku za Sylvánským vrchem je při trase městského okruhu navržena přírodní plocha, která zasahuje i na k. ú. Plzeň. V k. ú. Radčice je navrženo zalesnění části pozemku, přičemž je třeba respektovat ochranné pásmo lesa, které je stanovené lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice. Plochy určené pro individuální rekreaci jsou tvořeny pásy. Jeden z nich vybíhá podél ulice V Břízkách nad hřbitovem na ostrohu nad Radčickým potokem. Druhý pás se nachází v prodloužení Stromkové ulice, na druhém břehu Radčického potoka.

Lokalitou prochází USES:

- NRBK č. K50/107-K50/108 - částečně funkční nadregionální biokoridor, mezofilní biotop
- NRBK č. K50/108-1438 - nefunkční nadregionální biokoridor
- LBK č. K50/107-PM022, č. PM062-K50/108 - částečně funkční lokální biokoridor, mezofilní biotop
- LBK č. K50/108-PM022, č. PM022-PM023 - funkční lokální biokoridor, mezofilní biotop
- LBC Dolní Kyjov č. K50/107, Kaliště č. PM022, Na Sytné č. K50/108 - funkční lokální biocentrum, mezofilní biotop

Lokalitou probíhají tři interakční prvky USES.

V lokalitě se nachází VKP:

- podle § 3 zák. č. 114/1992 Sb., Lesík na Pulavnici (č. 0312), Lesík na Kamení (č. 0311), Radčický les (č. 9311), Radčický potok (č. 0314);
- podle § 6 zák. č. 114/1992 Sb., Radčická cihelna (č. 0301), Starý úvoz (č. 0305), Terasy nad Radčicemi (č. X).

Lokalitou vedou trasy dvou nadzemních vedení VVN 110 kV s OP 15 m od krajních vodičů vedení a trasy nadzemního vedení VN 22 kV (OP 10 m). V lokalitě se nacházejí trasy VTL plynovodů DN 100 a 2 x DN 200 s BP 15 m a 20 m na obě strany od povrchu plynovodů. Na jihovýchodní hranici lokality se nachází anodové uzemnění, které je součástí protikoroze ochrany VTL plynovodů.

Lokalita má svůj specifický KR, a proto je třeba respektovat stanovené ochranné podmínky pro MKR H4, H5, II, 12 a dodržovat příslušná ochranná opatření KR pro Pásmo I, II a III.

#### *Odůvodnění řešení*

Vzhledem k charakteru lokality v sousedství Radčic s novými zastavitelnými plochami je hlavní ideou lokality nutná podpora extenzivního zemědělského hospodaření a ochrana stávajících prvků ÚSES pro nezbytnou stabilizaci území. Zároveň je třeba prosadit nově navrhované prvky ÚSES a chránit další hodnoty v území.

V části určené pro zachování rekreačního charakteru lze doplnit a posílit drobnou izolovanou strukturu zástavby. V souladu s přírodními limitami území (převážně OP lesa, ÚSES) lze na volných parcelách posílit stávající strukturu doplněním nových objektů, které svým řešením budou reagovat na navazující okolní zástavbu. Nové hmoty objektů by měly navázat na převládající výškovou hladinu zastavění. Maximální velikost zastavěné plochy objektem určeným pro individuální rekreaci bude odpovídat závaznému schématu D Rekreace individuální - prostorová regulace.“

Stanovení prostorové regulace tak bylo provedeno v souladu se zmocněním v § 43 odst. 1 stavebního zákona a v souladu s ustanovením § 11 a § 13 a přílohou č. 7, odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb., a bylo řádně odůvodněno s využitím obecných postupů územního plánování. Protože navrhovatel neuplatnil v průběhu pojednávání Územního plánu Plzně ani připomínky a ani námítky, nemohl se odpůrce domýšlet, jaké asi má navrhovatel výhrady proti navrženému řešení a jaké úvahy je třeba ještě k obecnému odůvodnění doplnit.

Lokalitu lze charakterizovat následovně. Plochy rekreace tvoří poměrně úzký pás území vybíhající podél cesty nad hřbitovem na ostrohu nad Radčickým potokem. Plochy rekreace lemuje lesní porost s ochranným pásmem 50 m ve směru severovýchod - jihozápad. Lesní porost je vymezen jako VKP dle § 3 zák. č. 114/1992 Sb. a evidován jako VKP č. 9311 Radčický les. Zároveň jsou výše uvedené lesní porosty součástí územního systému ekologické stability, tzv. ÚSES (k dotčené parcele v její východní části přiléhá funkční lokální biokoridor

K50/108-PM022). Radčickým lesem protéká Radčický potok. Na severovýchodě je k plochám rekreace přimknut VKP č. X Terasy nad Radčicemi, které tvoří meze se vzrostlým stromovým porostem.

V kapitole 6. 3. 3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit jsou v lokalitě 7 7 Radčice - krajina stanoveny tyto požadavky, které jsou určující pro možnosti jejího využití, a to:

- chránit a rozvíjet nezastavěnou zemědělskou krajinu;
- rozvíjet přírodní plochu u kamenného křížku za Sylvánským vrchem;
- rozvíjet zalesnění navržené plochy;
- u ploch sousedících s pozemky navrženými k zalesnění reagovat při návrhu na sousedství lesa, jehož ochranné pásmo je stanovené lesním zákonem a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhopvat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice;
- chránit a rozvíjet ÚSES - NRBK č. K50/107-K50/108 - částečně funkční, č. K50/108-1438 - nefunkční; LBK č. K50/107-PM022 - částečně funkční, č. K50/108-PM022, č. PM022-PM023, č. PM062-K50/108 - částečně funkční; LBC č. K50/107 Dolní Kyjov, č. PM022-Kaliště, č. K50/108 Na Sytné; interakční prvky;
- respektovat VKP podle § 3 zák. č. 114/1992 Sb., Lesík na Pulavnici č. 0312, Lesík na Kamení č. 0311, Radčický les č. 9311, Radčický potok č. 0314; podle § 6 zák. č. 114/1992 Sb., Radčická cihelna č. 0301, Starý úvoz č. 0305, Terasy nad Radčicemi č. X;
- stabilizovat rekreační charakter části lokality;
- stabilizovat drobnou izolovanou strukturu zástavby;
- zástavba musí svým měřítkem doplnit stávající okolní strukturu dané lokality a odpovídat převládající hladině zástavby; maximální zastavěná plocha objektů určených pro individuální rodinnou rekreaci a zahrádkářských chat bude odpovídat velikosti zástavby dle schématu D. Rekreace individuální - prostorová regulace;
- respektovat ochranné podmínky KR pro MKR H4, H5, II, 12;
- dodržovat ochranná opatření KR pro Pásmo I, II a III.

Struktura stávající zástavby je charakterizována jako drobná izolovaná struktura zástavby tvořené rekreačními a zahrádkářskými chatami drobného měřítka, většinou jednopodlažní, na pozemcích velmi rozdílné velikosti (100 – 2.290 m<sup>2</sup>), zastavěná plocha objektů se pohybuje v naprosté většině mezi 16 až 36 m<sup>2</sup> (17, 20, 19, 29, 19, 27, 31, 16, 23, 17, 36), pouze dva objekty se svojí zastavěnou plochou – 70 m<sup>2</sup>, resp. 127 m<sup>2</sup> - vymykají charakteru lokality (podle údajů z katastru nemovitostí).

Stanovená regulace vychází z toho, že se jedná o stabilizovanou lokalitu ležící na severním okraji městské části, která je určena pro zachování rekreační funkce především z důvodu okrajové polohy a těsného sousedství s krajinným zázemím lesa. V území lze s ohledem na limity v území doplnit stávající strukturu novými objekty, zástavba musí svým

měřítkem doplnit stávající okolní strukturu dané lokality, přičemž maximální zastavěná plocha jednotlivých objektů bude pro objekt pro individuální rodinnou rekreaci 40 m<sup>2</sup>. Zástavba bude odpovídat převládající výškové hladině zastavění, výška objektů bude maximálně INP+P. Je možno konstatovat a doložit, že v souladu s odůvodněním koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit (kapitola 7.6.3.3. samostatná složka odůvodnění OOP) byla stanovena prostorová regulace, tj. max. zastavěná plocha 40 m<sup>2</sup> a výška 1 NP+P zejména s přihlédnutím k převažující struktuře zástavby v lokalitě, kdy v území převažují jednoznačně objekty o velikosti v rozmezí cca 16 - 36 m<sup>2</sup> (17, 20, 19, 29, 19, 27, 31, 16, 23, 17, 36), pouze 2 objekty mimo tuto strukturu.

Stanovená maximální zastavěná plocha 40 m<sup>2</sup> zcela odpovídá velikosti stávajících objektů, struktuře zástavby (je dokonce při průměru cca 23 m<sup>2</sup> o několik m<sup>2</sup> větší) a byla tedy zvolena evidentně adekvátně stávajícímu charakteru zástavby. Požadavek na stavbu o zastavěné ploše 100 m<sup>2</sup>, jak je uváděno v návrhu (posléze požádáno o 65 m<sup>2</sup>), je zcela zřejmě mimo toto měřítko. Dále byla rozhodná okrajová poloha - pozemek se nachází na samém okraji, resp. konci pásu rekreační zástavby nad údolím potoka, špatná dostupnost pozemku, úzká polní cesta, celý pozemek včetně pozemků navazujících se nachází v pásmu do 50 m od okraje lesa.

Odpůrce musí konec konců poukázat na průběžné výsledky a závěry projednání návrhu Územního plánu Plzně s dotčenými orgány - orgány státní správy lesů. Jejich konkrétní požadavky lze dokumentovat již z projednání podle § 50 stavebního zákona na základě stanoviska Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 27. 11. 2014 (str. 2) a stanoviska Krajského úřadu, odboru životního prostředí, ze dne 27. 11. 2014 (str. 3 a 4). V rámci dalšího projednávání se pak uskutečnila dohodovací jednání pořizovatele s Magistrátem města Plzně, odborem životního prostředí, ve dnech 14. 1. 2015, 28. 1. 2015 a 19. 3. 2015 a obdobně proběhlo dne 13. 1. 2015 jednání s Krajským úřadem, odborem životního prostředí. Výsledky těchto jednání jsou doloženy v zápisech a je na ně reflektováno v odůvodnění opatření obecné povahy (strana 32 a strana 40 odůvodnění OOP). Orgány státní správy lesa odůvodňovaly své požadavky obecnou ochranou lesa vyplývající z lesního zákona, která na jedné straně směřuje jednak k ochraně lesních porostů (ochrana kořenových systémů lesních porostů a lesních porostů v návětrných okrajích lesa, což s ohledem na ničivé události v důsledku excesů počasí v posledním období vede při jejich narušení k degradaci dalších lesních porostů, které ohrožují pak les jako celek) a jednak k ochraně nemovitostí v sousedství lesa (ochrana před pádem lesních porostů s ohledem na jejich výšku v dané lokalitě a předcházení pojistným událostem, v posledním období tak velmi častým). Tato obecná ochrana lesa přitom vychází z všeobecně známých skutečností (znalostí průměrného člověka jako obecného předpokladu právně relevantního jednání ve smyslu § 4 občanského zákoníku). Požadavky dotčených orgánů, které se vztahují k předmětnému pozemku ve stabilizované Ploše rekreace, byly tedy převzaty a jsou formulovány v tak obecné podobě, že nezkracují právo navrhovatele na individuální posouzení, které beztak musí podle lesního zákona proběhnout. Ostatní požadavky jsou z hlediska navrhovatele irelevantní (ne-li z pohledu zákonné úpravy obsolentní).

Odpůrce zdůraznil, že navrhovatel již k návrhu územního plánu podle § 50 odst. 3 stavebního zákona měl možnost uplatňovat připomínky týkající se potenciálního zásahu

do ústavně garantovaného práva na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod, porušení zákazu diskriminace a nerespektování minimalizace zásahu a posléze podle § 52 odst. 3 stavebního zákona námitky. Navrhovatel však své možnosti napadnout Územní plán Plzeň oslabil svou prokazatelnou a nezaviněnou pasivitou v rámci procesu jeho projednávání. Vyhodnocení souladu napadené části Územního plánu Plzně s právními předpisy, důvody, proč byla regulace možností zástavby pozemku navrhovatele upravena tak, jak je to formulováno v napadených částech Územního plánu Plzně lze, jak bylo výše uvedeno, nalézt v jednotlivých částech a také v Územním plánu Plzně jako celku.

Navrhovatel se dovolává jím citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Odpůrce k tomu připomenul rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS. V tomto usnesení se rozšířený senát sice vyjádřil k subsidiaritě a minimalizaci zásahu zejména následovně: *„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). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“*

To, že byla omezena možnost navrhovatele výstavby stanovenou prostorovou regulací, představuje omezení vlastníka provedené v souladu se zákonem, opřené o ústavně legitimní a o zákonné cíle a důvody omezení vlastnických práv. Nový územní plán by sice měl respektovat určitou kontinuitu, ale zároveň je legitimní příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu regulace. Změny v území mohou být pro některé dotčené osoby změnami k horšímu, to samo o sobě nemůže podle odpůrce postačovat jako důvod pro jeho zrušení, nehledě na jinak na územním plánu nezávislou právní úpravu ochrany lesa, která využití pozemku navrhovatele výrazně limituje. Podle odpůrce nelze prokázat v daném případě exces v územním plánování nebo nedodržení zákonných mantinelů.

Odpůrce rovněž poukázal na zásadu proporcionality a zdrženlivosti při hodnocení územně plánovací dokumentace, podle kterých by ke zrušení opatření obecné povahy - územně plánovací dokumentace měl soud přistoupit jen tehdy, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73).

Na základě shora uvedených důvodů proto odpůrce navrhl, aby byl návrh odmítnut, resp. zamítnut.

#### ***[IV] Replika***

Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou ze dne 16. 9. 2017. Odpůrce ve svém vyjádření v první řadě zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele z důvodu, že navrhovatel napadá regulaci provedenou napadenými částmi Územního plánu Plzně, které se pozemku navrhovatele nedotýkají, a jimiž tedy není navrhovatel zkrácen na svých právech. Odpůrce ve svém vyjádření tvrdí, že absolutní zákaz jakékoliv výstavby v pásmu 50 m od lesa se nevztahuje na všechny zastavitelné a přestavbové plochy v sousedství lesů, ale pouze na zastavitelné a přestavbové plochy nově vymezené Územním plánem Plzeň, a tedy nikoliv na pozemek navrhovatele.

K tomuto navrhovatel uvádí, že pokud by tomu tak bylo, Územní plán Plzně by v této části nenapadal, bohužel z textu Územního plánu Plzně odpůrcem tvrzené skutečnosti žádným způsobem nevyplynou a jakýmkoliv výkladem OOP lze dospět jediné k závěru, že zákaz výstavby v ochranném pásmu lesů se vztahuje na veškeré zastavitelné a přestavbové plochy. Skutečnost, že by se mělo jednat o plochy nově vymezené, v textu OOP bohužel abscentuje.

Navrhovatel v tomto směru poukázal na závazné stanovisko Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 7. 11. 2016, čj. MMP/269344/16, kterým nebyl navrhovateli udělen souhlas s umístěním stavby „Novostavba rekreační chaty“ na pozemku č. parc. Xv k. ú. X, a to výlučně z toho důvodu, že stavba je v rozporu s OOP umístěna ve vzdálenosti menší než 50 m od okraje lesního pozemku parc. č. 698/1 v k. ú. X. Shodně pak Úřad městského obvodu Plzeň 7 — Radčice, odbor výstavby a dopravy, rozhodl ve svém rozhodnutí ze dne 20. 12. 2016, čj. UMO7/1168/2016, o tom, že se žádost navrhovatele o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Novostavba chaty Radčice, p.č. X“ na pozemku parc. č. Xv k.ú. X, zamítá, a to výlučně z důvodu rozporu navrženého umístění stavby s OOP.

Z výše uvedeného je patrné, že i orgány blízké spjaté s osobou odpůrce vyložily Územní plán Plzeň jednoznačně tak, že absolutní zákaz výstavby v ochranném pásmu lesů se vztahuje na veškeré zastavitelné a přestavbové plochy, nikoliv jen na plochy nově určené k zástavbě. S ohledem na výše uvedené navrhovatel trvá na tom, že je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení části Územního plánu Plzně.

Navrhovatel dále považoval za nezbytné se vymezit proti tvrzení odpůrce, že s ohledem na skutečnost, že pozemek p. č. X je objektivně dotčen pásmem 50 m od okraje lesa, lze v případě navrhovatele předpokládat zamítnutí žádosti o povolení stavby, když závazným stanoviskem Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 7. 11. 2016, čj. MMP/269344/16, nebyl navrhovateli udělen souhlas s umístěním stavby na pozemek p. č. X. Předmětným stanoviskem Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, sice došlo k neudělení souhlasu s umístěním stavby na pozemku, nicméně jediným důvodem tohoto nesouhlasu byl nesoulad umístění stavby s napadenou částí Územního plánu Plzeň. Závazné stanovisko Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 7. 11. 2016, čj. MMP/269344/16, bylo následně zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 24. 4. 2017, čj. ŽP/2956/17. Důvodem zrušení předmětného rozhodnutí byla především skutečnost, že Magistrát města Plzně, odbor životního prostředí, je povinen v případě vydávání souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona

vždy vyhodnotit na základě zjištění skutečného stavu přímé i nepřímé ohrožení lesa. Posuzování dotčení pozemků do 50 m od lesa stavbami či přístavbami rekreačních objektů spočívá především ve stanovení odstupové vzdálenosti těchto staveb od lesa. Jedná se jak o posouzení vzdálenosti, ve které již nemůže být vlastní lesní porost ohrožen, tak i posouzení výšky přilehlých lesních porostů, a zejména vzdálenosti rovnající se potenciální výšce lesního porostu dosahovaného ve sto letech jeho věku v dané lokalitě (tzv. absolutní výšková bonita). Přípustnost či nepřípustnost stavby dle územního plánu v dané lokalitě sama o sobě nemůže mít vliv na výsledný souhlas či nesouhlas orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona.

V současné době je tedy věc vrácena Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, který bude k umístění stavby vydávat nové závazné stanovisko. S ohledem na skutečnost, že v bezprostředním sousedství pozemku p. č. X je na pozemku p. č. X umístěna stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. 121 o podlahové výměře 70 m<sup>2</sup> vzdálená cca 14 m od hranice lesa (tedy umístěná blíže k hranici lesa než navrhovaná stavba navrhovatele), k jejímuž umístění vydal Magistrát města Plzně, odbor životního prostředí, jako orgán státní správy lesa kladné stanovisko, předpokládá navrhovatel, že Magistrát města Plzně, odbor životního prostředí, bude v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu postupovat tak, aby při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, a očekává tedy vydání kladného stanoviska k umístění stavby rekreačního objektu.

K tvrzení odpůrce, že navrhovatel byl v průběhu projednávání OOP pasivní a nepodal proti němu připomínky ani námítky, navrhovatel zdůraznil, že v době od doručení Územního plánu Plzeň dne 29. 10. 2014 do 1. 12. 2014 nebylo podání připomínek ani námitek proti Územnímu plánu Plzeň možné, neboť tehdejší uveřejněné znění Územního plánu Plzeň neobsahovalo napadené části. Tyto byly do Územního plánu Plzeň doplněny až dodatečně na základě připomínek Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí.

Navrhovatel uvedl, že je mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu v této záležitosti, zejména pak usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v předmětné věci došel k závěru, že podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu. Co se týče věcné legitimace, zde je v prvních třech bodech algoritmu pro otázku věcné legitimace nerozhodné, zda osoba obracející se na soud ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy uplatnila námítky či připomínky (jedná se o závažná pochybení s možnými fatálními důsledky). Ve čtvrté a páté fázi algoritmu (soulad opatření obecné povahy se zákonem, proporcionalita tohoto opatření) musí být fakt včasného neuplatnění námitek hodnocen podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod. Relevance podání námitek ve fázi přípravy územního plánu by pak měla být zohledněna zejména v tom směru, do jaké míry dojde zrušením napadeného opatření obecné povahy k porušení právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Úspěch návrhu účastníka dále rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel byl zkrácen na svých právech přijatých opatřením obecné povahy.

Výše uvedené usnesení rozšířeného senátu NSS bylo vydáno v návaznosti na konkrétní případ, kdy byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Moravany jako celku navrhovateli, kteří jsou vlastníky nemovitosti mimo území regulovaného napadeným opatřením obecné povahy, kteří nicméně tvrdili, že negativními dopady výstavby ve všech lokalitách, na nichž napadené opatření obecné povahy počítá se stavebním rozvojem obce, dojde ke zkrácení jejich vlastnického práva a v tomto směru se domáhali zrušení celého územního plánu.

Navrhovatel trval na tom, že on se nachází ve zcela odlišném postavení od navrhovatelů ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Ao 2/2010, když absolutní zákaz výstavby v ochranném pásmu lesa ve spojení s regulací maximální zastavěné plochy objektů je výrazným zkrácením práv navrhovatele, který je vlastníkem stavebního pozemku, na němž však v důsledku přijetí napadené části Územního plánu Plzeň nemá možnost postavit jakýkoli objekt. Případné zrušení napadené části OOP by se pak žádným způsobem nedotklo dalších účastníků respektujících přijatý Územní plán Plzeň. Jakýkoli negativní dopad výstavby v ochranném pásmu lesa bude pak i nadále eliminován tím, že k plánované výstavbě se vždy bude závazně vyjadřovat orgán státní správy lesa v souladu s § 14 lesního zákona.

Navrhovatel dále trval na tom, že musí být přihlédnuto i k tomu, že jeho možnost bránit se v průběhu procesu přijímání OOP byla výrazně limitována tím, že napadené části Územního plánu Plzeň byly do tohoto začleněny až dodatečně těsně před jeho schválením.

V případě obou napadených regulací spatřuje navrhovatel naprostou libovůli odpůrce, když k absolutnímu zakazu výstavby v ochranném pásmu lesa i k výrazné prostorové regulaci staveb došlo bez jakéhokoli odůvodnění. Jediný v opatření obecné povahy uvedený důvod, kterým je zachování přístupnosti lesa pro správce lesních pozemků, pak nemůže obstát z důvodů uvedených v žalobě.

Při zavedení prostorové regulace objektů odpůrce dále žádným způsobem nezohlednil velikost pozemku, na kterém má být případná výstavba realizována. Navrhovatel předkládá část územního plánu města Plzeň, vydaného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 19. 10. 1995, č. 114 (dále jen „Původní územní plán Plzeň“), dle kterého byla současná prostorově regulovaná plocha určená pro individuální rodinnou rekreaci rozdělena do dvou samostatných oblastí rozdílných zejména velikostmi pozemků. Plocha, ve které se nachází pozemek navrhovatele, je v původním územním plánu označena jako tzv. „zahrady“ a velikost pozemků se zde pohybuje kolem 1.500 m<sup>2</sup>. Celkově se zde nachází pět pozemků pěti vlastníků. Na pozemku p. č. X, jak již navrhovatel uvedl výše, je umístěna stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. 121 o podlahové výměře 70 m<sup>2</sup> vzdálená 14 m od hranice lesa. Druhá samostatná plocha byla označena jako tzv. „zahrádky“ a velikost pozemků se zde pohybuje v průměru kolem 400 m<sup>2</sup>. Na těchto pozemcích jsou vystavěny chatky s podstatně menší zastavěnou plochou. Územním plánem Plzně došlo bez jakéhokoliv odůvodnění ke sloučení obou oblastí a zavedení jednotné prostorové regulace 40 m<sup>2</sup>, kterou však považuje navrhovatel za nelogickou a neodpovídající velikosti pozemků v první části území. Tato pak nemůže být odůvodněna ani snahou odpůrce zabránit tomu, aby vlastníci pozemků své rekreační objekty užívali trvale za účelem bydlení. Diskriminační charakter přijatého opatření

spatřuje navrhovatel v tom, že k omezení velikosti staveb na 40 m<sup>2</sup> došlo přesto, že v bezprostředním sousedství pozemku navrhovatele je umístěna stavba o velikosti 70 m<sup>2</sup>. Tato stavba se nachází v ochranném pásmu lesa.

Navrhovatel byl přesvědčen o tom, že přijetím napadených částí Územního plánu Plzně došlo v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a dále v rozporu s § 2 odst. 3 k intenzivnímu zásahu do jeho vlastnického práva.

Bráněním stavby rekreační chaty na pozemku p. č. X v k. ú. X je navrhovatel výrazně omezen na svých právech v plnohodnotném užívání vlastního pozemku, např. v možnosti skladovat zeleninu a ovoce vypěstované na pozemku, vybudovat garážové stání pro bezpečné parkování zahradního traktoru pro sekání trávy a jeho příslušenství (potřeba zděné stavby pro omezení vniknutí zlodějů a možnost pojištění proti krádeži, traktor je finančně drahé zařízení), pozemek o výměře 1.528 m<sup>2</sup> je velmi obtížné sekat ruční sekačkou.

Navrhovatel dále potřebuje stavbu pro chovatelské účely dané vlastním chovem včel. Navrhovatel je registrovaným chovatelem včel s registračním číslem 187662 a k 1. 9. 2017 má zaevidováno 24 včelstev, z toho 10 včelstev v Třemošné (registrační číslo stanoviště 90057472) a 14 včelstev v Radčicích (registrační číslo stanoviště 90200584). Pro potřeby chovu včel je potřeba jednak prostor pro skladování (např. úlové nástavky, rámky, potřeby pro stáčení medu, potřeby pro tavení vosku, sklenice pro krmení včel, sklenice s medem), dále včelotěsné a hygienicky čisté prostory pro vytáčení medu a jeho dalšího zpracování (jedná se o nakládání s potravinami).

S ohledem na regulaci provedenou napadeným opatřením obecné povahy navrhovatel v současné době na pozemku nemá potřebné zázemí pro zemědělskou a chovatelskou činnost, kterou nemůže zajistit ani v místě jeho trvalého bydliště, jelikož bydlí v panelovém domě na Vinicích v Plzni. Navrhovatel přechodně využívá prostory u příbuzných ve Třemošné, což je však pro něj logisticky velmi náročné. Absence stavby navrhovateli brání v plnohodnotném využívání jeho pozemku a může vést k omezení nebo úplnému ukončení jeho koníčku včelaření.

### ***[V] Posouzení věci krajským soudem***

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

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

Postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vymezil Nejvyšší správní soud takto: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno*

*zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS).

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. „*Nynější právní úprava počítá s přísnějším 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).

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.

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.

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.

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.

Soud dospěl po provedeném jednání k závěru, že **návrh není důvodný**.

Předmětem sporu jsou jednak konkretizované pasáže textové části OOP, jednak specifikovaná část grafické části OOP.

Stran nedostatků vytýkaných **textové části** soud uvádí následující.

Textová část 5.1. (Ochrana přírody a krajiny) v části za třetí odrážkou OOP zní: „*Územní plán stanovuje následující koncepci uspořádání kraje (návěti – pozn. soudu) -*

*respektovat podmínky ochranného pásma lesů, které je stanovené zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.“.*

Textová část 6.3.3.7 (Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice) v části týkající se lokality 7\_7 Radčice – krajina v části Požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejich hodnot v části za čtvrtou odrážkou OOP zní: *„Požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejich hodnot (návěti – pozn. soudu) - u ploch sousedících s pozemky navrženými k zalesnění reagovat při návrhu na sousedství lesa, jehož ochranné pásmo je stanoveno zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.“.*

Soud při posouzení důvodnosti námitek brojících proti uvedeným pasážím textové části OOP dále vycházel ze znění § 14 odst. 2 lesního zákona. Podle tohoto ustanovení platí: *„Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů<sup>10)</sup> zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu<sup>10a)</sup> a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“.*

Stran stanovení padesátimetrového limitu opatřením územní povahy soud neshledal žádnou nezákonnost, či procesní vadu, neboť v tomto směru OOP plně respektovalo lesní zákon.

Územní plán následně připouští možnost výjimečně snížit ochranná pásmo lesa na 30 m od jeho okraje, a to po vyjednání výjimky s odborem životního prostředí Magistrátu města Plzně. Zde je namístě znovu připomenout znění § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.* Prizmatem řečeného ustanovení, soud ani v tomto případě neshledal ničeho nezákonného. Odbor životního prostředí MMP může v ojedinělých případech snížit ochranné pásmo lesa až na 30 metrů, čili vyjmout z ochranného pásma lesa vzdálenost 31 – 50 m od okraje lesa. To by se ovšem navrhovatele netýkalo, poněvadž, jak sám uvedl v návrhu, jeho pozemek má *„tvar nepravidelného obdélníku, jehož kratší strana měří v nejširším úseku 24 m“.* Rozhodná vzdálenost tedy v dané věci činí 24 m.

Konečně, soud shledal (stran textové části) nedůvodné i námitky brojící proti podmínce *„Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu*

*v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.“.*

Jak je uvedeno v úvodu rozsudku, žalobce je vlastníkem pozemku p. č. X(zahrada) o výměře 1.528 m<sup>2</sup> v k. ú. X. Pozemek má tvar nepravidelného obdélníku, jehož užší část měří v nejširším úseku 24 m. Jižně od Pozemku se nacházejí další pozemky charakterizované v katastru nemovitostí rovněž jako zahrada. Na sever a východ od Pozemku (po jeho delší straně) se na p. č. 698/1 (o výměře 426.921 m<sup>2</sup>) nachází rozlehlý městský les. Na západní části přiléhají k Pozemku cesta a pole. Pozemek se tak nachází v ochranném pásmu lesa tak, jak jej definuje § 14 lesního zákona.

**Navrhovatel** dovozoval zkrácení na právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. z titulu vlastnictví Pozemku nacházejícího se, dle jeho přesvědčení, v **zastavitelné ploše**. **Odpůrce** oponoval tvrzením, že se Pozemek nachází v **zastavěném území** ve stabilizované ploše rekreace.

Podstata sporu tedy ležela v tom, zda se navrhovatelův Pozemek nachází v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území.

Soud nejprve soustředil pozornost na relevantní **právní úpravu**.

Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, v tomto zákoně se rozumí **zastavěným územím** území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“).

Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, v tomto zákoně se rozumí **zastavitelnou plochou** plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.

Vztah obou pojmů rámcově vymezených v § 2 stavebního zákona upřesňuje § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona („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**, plochy změn v krajině 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.“).

Obdobně rámcově je vztah těchto pojmů nastíněn v prováděcím předpisu, kterým je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů. Podle jejího § 13 odst. 1 věty první a druhé, územní plán obsahuje textovou a grafickou část, přičemž obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, je stanoven v příloze č. 7.

Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., část označená jako „I. Obsah územního plánu“, pak v prvním odstavci konstatuje, že textová část územního plánu obsahuje **a)** vymezení zastavěného území, (...) **c)** urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně.

Shrnuto, uvedená zákonná (i podzákonná) ustanovení jsou oporou pro závěr, že ani jeden z obou pojmů není nadřazený tomu druhému. Tedy, buď je něco zastavěné území, nebo je to zastavitelná, příp. přestavbová plocha, a konkrétní pozemek se tak nachází buď v zastavěném území, nebo v zastavitelné, příp. přestavbové ploše.

Následně se soud zaměřil na **textovou část územního plánu**.

Na straně 11 textové části OOP (bod 3.2.1. *Členění správního území města z hlediska zastavitelnosti*) se uvádí: *Územní plán člení správní území města Plzně z hlediska základního uspořádání na území:*

- *urbanizované - městské, které zahrnuje jednak území zastavěné (v členění na území stabilizované a plochy přestavby - transformace) a dále zastavitelné plochy;*
- *neurbanizované - krajinné, které zahrnuje území nezastavěné a plochy parků. Neurbanizovaným územím se rozumí území, které nelze zastavět vůbec nebo výjimečně a za zvláštních podmínek; součástí neurbanizovaného území je i území již zastavěné stávajícími objekty; přípustnost umístování staveb a zařízení je stanovena v kapitole 6, v regulativech způsobu využití pro jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití. Součástí neurbanizovaného území jsou plochy změn v krajině.*

Území, kde se nachází navrhovatelův Pozemek, je označeno jako „Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice“. Krajinné lokality zahrnují ve smyslu bodu 3.2.1. textové části OOP **území nezastavěné** a plochy parků, ale, jak je uvedeno, součástí neurbanizovaného území (čili lokalit krajinných) je i **území již zastavěné** stávajícími objekty. Přípustnost umístování staveb a zařízení je stanovena v kapitole 6 obsahující příslušné regulativy. Pro rekreační využití je to regulativ stanovený ve výkresové části OOP, konkrétně schéma D.

Textová část 5.1. (Ochrana přírody a krajiny) v části za třetí odrážkou OOP zní: *„Územní plán stanovuje následující koncepci uspořádání kraje respektovat podmínky ochranného pásma lesů, které je stanovené zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.“*

Na str. 2 samostatné části textové části OOP (6.3.3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit) je mj. konstatováno: *„Územním plánem se upřesňují požadavky na rozvoj lokalit a ochranu a rozvoj hodnot lokalit zobrazených ve výkresech č. 1. Základní členění území a č. 2. Hlavní výkres, plochy s rozdílným způsobem využití. Lokality jsou rozděleny na část A – lokality zastavěného území (v členění na stabilizované území a plochy přestavby - transformace) a zastavitelných ploch a dále část B – lokality krajinné.“*

Na str. 161 a 162 téže části OOP se v části 6.3.3.7 (Krajinné lokality náležející MO Plzeň 7 - Radčice) v části týkající se lokality 7\_7 Radčice – krajina v části Požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot v části za čtvrtou odrážkou OOP uvádí: „*Požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot u ploch sousedících s pozemky navrženými k zalesnění reagovat při návrhu na sousedství lesa, jehož ochranné pásmo je stanoveno zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, a činí 50 m od okraje lesa. Výjimečně lze OP lesa snížit na 30 m, a to po vyjednání výjimky s OŽP MMP. Ochranné pásmo lesa je třeba respektovat a navrhovat případnou zástavbu v plochách zastavitelných a přestavbových v sousedství lesů tak, aby ve vzdálenosti 50 (30) m od lesa nebyly umístěny žádné stavby a byla zachována přístupnost pro správce lesních pozemků podél celé jejich hranice.*“.

Část OOP označená jako odůvodnění na str. 7 („1. Pojmy používané v územním plánu“) stanovuje, že pro účely tohoto územního plánu a správních řízení platí základní pojmy, definované v § 2 stavebního zákona. Dále jsou uvedeny další pojmy, používané v návrhu Územního plánu Plzeň. Jedná se o pojmy, které byly definovány pro konkrétní podmínky rozhodování na správním území statutárního města Plzně a vycházejí z jeho charakteru a specifických vlastností. Tyto pojmy nejsou řazeny abecedně, nýbrž podle základních tematických okruhů, ve kterých jsou nejčastěji používány.

Jako první okruh pojmů je bod bodem „1. 1. Obecné pojmy“ uvedeno: „*Pro účely územního plánování a správních řízení se v tomto územním plánu rozumí:*

- *lokalitou plocha s rozdílným způsobem využití, soubor těchto ploch nebo část této plochy, vymezená územním plánem na základě převažujícího charakteru, způsobu využití a u zastavitelných lokalit zejména na základě urbanistické struktury; lokalita je základní skladebná (plošná) jednotka územního plánu, lokality jsou vymezeny na celém správním území statutárního města Plzně;*
- *lokalita je označena názvem a číselným kódem, určujícím příslušný městský obvod a pořadové číslo lokality;*
- *jednotlivé dílčí části lokalit, které jsou plochami změn, tedy plochami zastavitelnými nebo přestavbovými - transformačními, jsou dále pro rozlišení označeny malým písmenem a až e.*“.

Na str. 9 odůvodnění OOP je dále definováno **stabilizované území** jakožto z převážné části zastavěné území zpravidla s kvalitní strukturou zástavby a stabilním způsobem využití; **stabilizovaným územím se rozumí i krajinné území.**

V další etapě se soud soustředil na **výkresovou část OOP.**

Podle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. (I. Obsah územního plánu, třetí odstavec), grafická část územního plánu obsahuje **a)** výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno uzavřením dohody o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu; **b)** hlavní výkres obsahující urbanistickou koncepci, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby,

dále koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití, koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu, ploch a koridorů pro územní rezervy; v případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech; **c)** výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací; **d)** dle potřeby výkres pořadí změn v území (etapizace). Grafická část může být doplněna schémata.

Barevná legenda přílohy č. 4 grafické části (Rekreace – prostorová regulace, schéma D) rozlišuje, zcela v souladu s textovou částí, pojmy „*Stabilizovaná území*“ a „*Zastavitelné plochy*“. Území, kde se nachází Pozemek, je barevně označeno jako „*Stabilizované území, objekty do 40 m<sup>2</sup>*“.

Barevná legenda přílohy č. 4 grafické části (Hlavní výkres, plochy s rozdílným způsobem využití) rozlišuje pojmy „*Plochy stabilizované*“ a „*Plochy změn*“, kteréžto se dále člení na „*Plochy zastavitelné*“, „*Plochy přestavbové*“ a „*Změny v krajině*“. Území, kde se nachází Pozemek, je barevně označeno jako „*Plochy stabilizované, plochy rekreace*“, v kontextu s legendou označenou na hlavním výkresu jako „*Hranice*“ pak „*Zastavěné území*“.

Podle legendy přílohy č. 4 grafické části (Základní členění území) se Pozemek nachází v hranicích zastavěného území.

Soud je na základě uvedeného přesvědčen, že z opatření obecné povahy jako takového, v kontextu se stavebním zákonem i prováděcí vyhláškou, jasně vyplývá, že navrhovatelův Pozemek se nachází v **zastavěném** území. Vzhledem k tomu, že se však namítaná omezení uvedená v bodech 5.1. a 6.3.3.7. textové části týkají ploch **zastavitelných** a přestavbových, nebylo jiné možnosti, než návrh v tomto rozsahu zamítnout. Soud zvážil i možnost odmítnutí návrhu v této části, a to ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nemožnost postupovat dle zmíněného ustanovení s. ř. s. však dle soudu rezultuje z faktu, že zde absentuje atribut *zjevné* neoprávněnosti. Soud totiž k tomu, zda je navrhovatel v této části návrhu osobou (ne)oprávněnou dospěl až poměrně obtížným nalézáním, tedy ona (ne)oprávněnost nebyla zřejmá *prima facie*, nebyla zjevná. Ano, soud dospěl k závěru, že tím, co je v příslušných částech územního plánu, tak jak by měl být interpretován, navrhovatel nebyl nebo nemohl být zkrácen na svých právech, ale nebylo to patrně zjevně.

Soud již jen *obiter dictum* k právě uvedenému doplňuje, že si nemohl nepovšimnout, že správní orgány rozhodující v řízeních zahájených na navrhovatelův návrh a jejichž rozhodnutí byla při jednání soudu provedena k důkazu, nerozhodovaly v souladu s Novým územním plánem (byť se ho výslovně dovolávaly), ale v rozporu s ním. I když soud nepřezkoumával obsah těchto rozhodnutí, neboť nebyla předmětem řízení, považoval za vhodné na tento fakt upozornit.

Konečně, stran námitek brojících proti zmenšení zastavitelné plochy z původních 100 m<sup>2</sup> na 40 m<sup>2</sup> soud uvádí následující.

Jak je uvedeno výše, postup správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy je determinován závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, konkrétně tam definovaným algoritmem přezkumu. Oněch pět kroků přezkumu začíná posouzením pravomoci správního orgánu a končí posouzením proporcionality OOP. A právě namítané zmenšení zastavitelné plochy je otázkou proporcionality.

K pátému kroku algoritmu se Nejvyšší správní soud ve vztahu k územním plánům vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, takto:

*„[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.*

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

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

Soudní praxe tedy uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, který však na straně druhé také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávních 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). 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.

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 nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.*

Navrhovatelova pasivita v předmětné věci vynikla zejména ve chvíli, kdy došlo k postupu podle zmíněného § 52 stavebního zákona a kdy byla do návrhu OOP doplněna regulace podle schématu „D“ výkresové části. Ano, lhůta pro možnost uplatnění námitek a připomínek byla poměrně krátká, avšak byla stanovena v souladu se zákonem. Soud tak nemůže v tomto ohledu pořizovateli ani nikomu jinému ničeho vytknout. Pokud by navrhovatel námitku uplatnil, pak by se s ní, podle její obšírnosti a konkrétnosti, musel správní orgán vypořádat. A bylo by na soudu, aby odůvodnění správního orgánu přezkoumal.

Za dané situace, při absenci navrhovatelových námitek, však soud mohl posoudit pouze to, jak správní orgán zdůvodnil změnu, ke které přistoupil. Ono odůvodnění je obsaženo jednak v části vztahující se k lokalitě 7\_7 Radčice – krajina, něco je třeba dovodit z odůvodnění obecných částí Nového územního plánu [např. str. 74 a 75 výrokové části, podle které mají být plochy rekreace hlavně využity pro *stavby a zařízení pro individuální rekreaci (objekty pro individuální rodinnou rekreaci, zahrádkářské chaty) a stavby a zařízení pro hromadnou rekreaci (např. areály volného času, autokempy, přírodní a umělá koupaliště, rekreační pobytové louky, pláže, golfová hřiště aj.)*; dále str. 7 a násl. výrokové části OOP, kde jsou vymezeny základní koncepce rozvoje území města stanoveny rámcové parametry ochrany a rozvoje hodnot města (v podrobnostech soud odkazuje na str. 7 a násl. OOP; dále str. 68 a násl. odůvodnění OOP, kde se v kapitole „7. Komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území“ mj. uvádí: „Zastavěné území je (na rozdíl od předchozího územního plánu) v omezeném rozsahu vymezeno i v krajinném, tedy principiálně nezastavitelném území (v plochách s rozdílným způsobem využití: „Plochy

zemědělské“ a „Plochy přírodní“), kde se nacházejí stávající zahradní a rekreační chaty různé kvality a velikosti tvořící menší či větší skupiny, někdy se jedná jen o jednotlivé izolované stavby. Tyto objekty mohou zůstat zachovány, územní plán nestanovuje jejich odstranění, je zde však – podle konkrétní polohy ve městě - pouze možnost údržby, přístavby a nástavby stávajících staveb v rozsahu odpovídajícím struktuře okolní zástavby – jak je stanoveno v příslušném regulativu způsobu využití, především pak ve schématu D výrokové části.“]. Lze konstatovat, že žalovaný v Novém územním plánu (soud v podrobnostech odkazuje i na další textovou část, např. kapitola 6.1, str. 72 výroku OOP a kapitola 6.3.3. samostatná složka výroku OOP, kapitola 7.6, str. 239 a násl. a kapitola 7.6.3.3. samostatná složka odůvodnění OOP) přijatelně osvětlil snahu snížit zastavěnost města, koncentrovat ji do určitých ploch a tam, kde už k realizaci některých staveb došlo, tedy v zastavěném území, byly dodatečně přijaty určité limity. Soud v žalobcově případě vnímá snížení zastavitelné plochy ze 100 m<sup>2</sup> na 40 m<sup>2</sup> jako poměrně tvrdé, leč výše zmíněná judikatura kasačního soudu vede správní soudy v této otázce k minimální ingerenci. Naopak, velký prostor se ponechává obci/městu, resp. zastupitelstvu, a soud zasahuje až v případech zjevných excesů a nezákonností.

Zmenšení zastavitelné plochy ze 100 m<sup>2</sup> na 40 m<sup>2</sup> takovým excesem nebo nezákonností není. Dochází sice k výraznému zpřísnění, avšak z pochopitelných a vysvětlených 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.

Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadená část Územního plánu Plzeň byla zatížena excesy a/nebo nedodržením zákonných mantinelů, a proto **návrh** na zrušení části opatření obecné povahy **podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl** (výroky I. a II.).

Pro úplnost soud uvádí, že v mezidobí od vyhlášení rozsudku do jeho vypravení účastníkům řízení bylo soudu doručeno navrhovatelovo sdělení ze dne 31. 10. 2017 o tom, že bylo ukončeno jeho právní zastoupení ve věci a že nadále žádá, aby mu byla korespondence zasílána na adresu trvalého bydliště.

### **[VI] Náklady řízení**

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

V daném případě odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. V této souvislosti se ovšem soud musel zabývat tím, zda tyto náklady byly vynaloženy důvodně. V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dospívají k závěru, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V roce 2012 se pak Ústavní soud zabýval

i situací, zda jsou náklady na zastoupení v soudním řízení účelně vynaloženy, je-li advokátem zastoupena územní samosprávná jednotka. V nálezu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, poukázal Ústavní soud na to, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči subjektům veřejného práva postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.), nanejvýš obezřetně. Obec má k plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných práv, specializované orgány a odborný aparát. Od města významu Plzně (2. největšího města v Čechách a 4. největšího v České republice) lze očekávat, že jeho orgány a příslušní pracovníci budou schopni kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. Soud nemůže bránit městu Plzeň, aby se dalo v řízeních před správním soudem zastupovat advokáty, je však oprávněn nepovažovat výdaje na takové zastoupení za důvodně vynaložené náklady řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, čj. 2 As 104/2012-35, publikovaný pod č. 2755/2013 Sb. NSS).

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

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

V Plzni dne 20. září 2017

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

Za správnost: Kovářiková