



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: RKM - Rekult a.s.**, se sídlem Losiná 303, *zastoupeného JUDr. Josefem Hlaváčem, advokátem se sídlem Martinská 8, Plzeň*, proti **odpůrci: město Plzeň**, se sídlem Nám. Republiky 1, Plzeň, *zastoupenému společností Becker a Poliakoff, s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1*, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434,

t a k t o :

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 8. 9. 2016, č. 434, v části regulující pozemky parc. č. 497/3, parc. č. 499, parc. č. 501/1, parc. č. 501/2, parc. č. 502, parc. č. 507/3, parc. č. 507/4 a parc. č. 523 v k.ú. Koterov, obec Plzeň, s e z a m í t á .

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

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 497/3, parc. č. 499, parc. č. 501/1, parc. č. 501/2, parc. č. 502, parc. č. 507/3, parc. č. 507/4 a parc. č. 523 v obci Plzeň a k.ú. Koterov.

V předchozím Územním plánu města Plzně byla převážná většina předmětných pozemků zařazena do plochy *technického vybavení O - Odpady*, a to do návrhu. Novým Územním plánem Plzeň byly předmětné pozemky zařazeny do krajinné lokality 2_46 Koterov – krajina do plochy *přírodní*, a to zhruba prostředek těchto pozemků do plochy změn – změny v krajině a jejich okrajové části do plochy stabilizované. Předmětné pozemky se nacházejí ve vymezeném lokálním biocentru K 64/011 Háje (= místní územní systém ekologické stability krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny).

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

Zajišťování ochrany přírody a krajiny je upraveno zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“).

II. Územní plán Plzeň

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

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

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

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

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

Navrhovatel podal ohledně pozemků parc. č. 497/3, parc. č. 499, parc. č. 501/1, parc. č. 501/2, parc. č. 502, parc. č. 507/3, parc. č. 507/4 a parc. č. 523 v k.ú. Koterov námitku datovanou dne 12. 11. 2015 a došlou pořizovateli dne 16. 11. 2015.

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

Námitce navrhovatele bylo vyhověno částečně (viz Územní plán Plzeň. Odůvodnění. Příloha č. 1 – Rozhodnutí o námitkách, str. 111 - 113).

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

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

III. Návrh

V části **I.** návrhu [„*Výchozí stav*“] navrhovatel uvádí, že v době účinnosti předchozího Územního plánu města Plzně byly předmětné pozemky zařazeny do návrhových ploch technického vybavení O – Odpady. Navrhovatel předmětné pozemky zakoupil, aby mohl jednotlivé etáže bývalého lomu zavést stavebním odpadem (sutí) a na pozemcích také provozovat zařízení pro recyklaci a znovuvyužití odpadů. Pozemky tedy nabyl s jasným podnikatelským záměrem, který byl v souladu s územně plánovací dokumentací v tehdy účinném znění, a tento svůj záměr započal realizovat, když mu dne 8. 10. 2015 vydal Báňský úřad krajů Plzeňského a Jihočeského (správně: Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského) rozhodnutí čj. SBS 25957/2013/OBÚ-06/7, kterým byla na pozemcích navrhovatele povolena hornická činnost dle Plánu likvidace lomu Koterov [toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 11. 2015], a dále dne 6. 5. 2015 vydal Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutí čj. ŽP/3291/2015, kterým povolil na pozemcích navrhovatele zřídit zařízení k využívání odpadů [toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 5. 2016 (správně: dne 12. 5. 2015)]. Navrhovatel měl tedy veřejně deklarovaný zájem své pozemky využít v souladu s výše popsáním podnikatelským záměrem a zároveň je využít v souladu s vydanými správními rozhodnutími a také v souladu s předchozím Územním plánem města Plzně. O tomto záměru musel pořizovatel nového Územního plánu Plzeň vědět, neboť pravomocná rozhodnutí o povolení činnosti (využití území) jsou územně analytickými podklady dle § 25 a 26 stavebního zákona, když definují vývoj a využití území a tato rozhodnutí navíc pořizovateli v procesu pořizování OOP sám navrhovatel (v rámci svých námitek) předložil. Pořizovatel jich však adekvátně nedbal.

V části **III.** návrhu [„*Aktivní legitimace*“] se namítá, že vydané opatření obecné povahy významně zasáhlo do veřejných subjektivních práv navrhovatele, když v jeho

důsledku nemůže pozemky užít k účelu, ke kterému je kupoval tak, jak tomu bylo před vydáním a nabytím účinnosti Územního plánu Plzeň. Jedná se tedy o nepřiměřený, nedůvodný i neodůvodněný a tedy nezákonný zásah do vlastnického práva navrhovatele. Napadené OOP změnilo funkční určení a využitelnost pozemků navrhovatele tak, že se nyní jedná o pozemky mimo zastavěné území, mimo zastavitelné plochy, v lokalitě č. 2_46 Koterov – krajina, z části v ploše stabilizované a z části v ploše změn – změny v krajině, s funkčním využitím plochy přírodní, s vymezením LBC – lokální biocentrum K 064/011 Háje. Tím bylo navrhovateli znemožněno uskutečnit jeho podnikatelský záměr, pro jehož uskutečnění pozemky kupoval. V daných plochách totiž od 1. 10. 2016 není možné ukládat odpady a provozovat zařízení pro recyklaci a znovuvyužití odpadů tak, jak to bylo možné podle předchozího územního plánu, a navíc se podstatné části územního plánu (výroku a odůvodnění) „tváří“ jako by OOP jenom zohledňovalo existence určitého již vymezeného (stávajícího) a funkčního lokálního biocentra podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích navrhovatele, což vůbec nebylo pravdou. Napadené OOP tak zasahuje do ústavním pořádkem garantovaného práva navrhovatele vlastnit majetek a ústavně dané garance, že nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu – srov. čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, a dále pak do práva navrhovatele podnikat – srov. čl. 23 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

V části *IV.* návrhu [„*Aktivita navrhovatele při pořizování OOP*“] navrhovatel poukazuje na to, že proti zveřejněnému návrhu Územního plánu Plzeň uplatnil námitky v souladu s § 52 odst. 3 stavebního zákona. Navrhovatel upozorňoval pořizovatele na to, aby si správně vyhodnotil územně analytické podklady a znění nahrazovaného Územního plánu města Plzně. Z Hlavního výkresu – plochy s rozdílným způsobem využití je však zjevné, že pořizovatel zcela bezmyšlenkovitě část pozemků navrhovatele zařadil do ploch stabilizovaných (= stávajících) přírodních a část pozemků do ploch změnových (změny v krajině) také přírodních. V odůvodnění námitky navrhovatel žádal, aby pořizovatel vyšel z územně analytických podkladů (= individuálních správních rozhodnutí o budoucím využití daného území, která v té době byla v právní moci), a žádal, aby v novém Územním plánu Plzeň byly pozemky zahrnuty mezi stabilizované plochy výroby a skladování, jako pozemky v bezprostřední blízkosti – roz. lokalita 2_35 Za Koterovem. Pro navrhovatele bylo totiž nepochopitelné, proč na sousední ploše v dané lokalitě u lomu Koterov funkční využití zůstalo a navrhovateli se zcela změnilo, když on činnost v souladu s tehdy účinným Územním plánem města Plzně na svých pozemcích rovněž realizoval.

Na rozhodnutí o námitce navrhovatele jsou relevantní tyto části a tvrzení:

1) Do nadregionálního biokoridoru územního systému ekologické stability (ÚSES) K 64 „Kamýky – K50“ spadá několik kilometrů široký pás země, ve kterém jsou zahrnuty celé obce v okolí Plzně, železniční tratě i výrobní průmyslové areály a právě v jeho okrajové části i lom Koterov, který byl jako jediná plocha daného nadregionálního biokoridoru vymezen jako nová přírodní plocha, na které se tedy nachází lokální biocentrum. Uvedené je patrné z Výkresu územního systému ekologické stability, který je součástí Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje ve znění Aktualizace č. 1 (viz do návrhu vložený výsek). Z tohoto výkresu je možné si všimnout, že v místě, kde se pozemky navrhovatele nacházejí (viz doplněná modrá šipka), nebylo vymezeno ani biocentrum regionální. RB 3005 je totiž funkčním

biocentrem, který blízkost řeky naproti lomu Koterov (naproti pozemkům navrhovatele) přes silnici. Toto RB 3005 bylo dle strany č. 43 odůvodnění Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje převzato z Generelu regionálního ÚSES Plzeňského kraje (viz do návrhu vložený snímek). Stejně jako ze ZÚR, tak ani z předloženého snímku z Generelu regionálních ÚSES vůbec nevyplývá, že by v lomu Koterov bylo před vydáním napadeného OOP vymezeno regionální či snad lokální biocentrum.

2) Podstatná část rozhodnutí o námitkách je prostým přepisem podmínek uvedených v rozhodnutí ze dne 6. 5. 2015, čj. ŽP/3291/2015, jímž Krajský úřad Plzeňského kraje povolil na pozemcích navrhovatele zřídit zařízení k využívání odpadů s tím, že rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 5. 2016 [správně: dne 12. 5. 2015] a nemá absolutně žádný význam k vypořádání námítky navrhovatele spočívající v tom, že dochází k nedůvodné změně funkčního využití, které mu neumožní provést jeho podnikatelský záměr.

3) Rozhodnutí o námitce mělo v navrhovateli nepochybně evokovat to, že se jen OOP zohledňuje něco, co již je stávající a vymezené na jeho pozemcích, což nebyla a není pravda, protože za prvé na pozemcích navrhovatele ani po vydání OOP nebylo vymezeno žádné lokální biocentrum č. K64/025 Háje, ale podle snímku z Výkresu ÚSES napadeného OOP na nich bylo vymezeno lokální biocentrum č. K64/011, a za druhé, a to je podstatnější, v době vydání napadeného OOP žádné stávající (= již vymezené lokální biocentrum) na pozemcích navrhovatele neexistovalo. Uvedené je jednoznačně patrné ze sdělení vedoucí odboru životního prostředí Magistrátu města Plzně ze dne 21. 12. 2017: „*Uvedené biocentrum bylo vymezeno v rámci pořizování nového územního plánu města Plzně, který byl schválen Zastupitelstvem města Plzně a vydán opatřením obecné povahy č. 1/2016. ... Vymezení ÚSES se v daném území odvíjí z nadřazené územně-plánovací dokumentace – platných Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, v nichž je přes lokalitu lomu Koterov veden nadregionální biokoridor K64. Uvedené biocentrum je součástí tohoto biokoridoru.*“. Ani toto sdělení není pravdou, protože ZÚR žádný biokoridor na pozemcích navrhovatele nevymezil.

V části V. návrhu [„*Návrhové body*“] se namítá, že návrh navrhovatele míří do 3., 4. a 5. kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

K 3. a 4. kroku algoritmu přezkumu: Rozhodnutí o navrhovatelově námitce tak, jak byly výše vymezeny jeho nedostatky a v něm uvedené nepravdivosti, je nezákonné, protože se svou povahou jedná o individuální správní rozhodnutí o konkrétní věci (= pozemcích a námitkách proti řešení navrženému OOP) s konkrétně vymezeným subjektem a mělo tedy mít náležitosti stanovené § 68 odst. 3 správního řádu. V projednávané věci však odůvodnění rozhodnutí o námitce pouze fabuluje, také doslova opisuje podmínky z rozhodnutí, čímž se však nijak s námitkou navrhovatele nevypořádává a jen v určitých náznacích se vyjadřuje k tomu, proč bylo právě na pozemcích navrhovatele vymezeno lokální biocentrum a jeho pozemky zařazeny do ploch přírodních, a to tak, že bylo LBC převzato z nadřazeného biokoridoru, který se vymezuje v ZÚR; pak také, že lokální biocentrum je již stávající, a v neposlední řadě i to, že na pozemcích je vymezeno LBC s jiným číslem. Rozhodnutí o podané námitce je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu výroku rozhodnutí. Stroze uvedené důvody výroku rozhodnutí jsou navíc nepravdivé. A dále lze odůvodnění rozhodnutí

o námitkách vytknout nedostatečně popsané úvahy, kterými se pořizovatel při vymezení nového LBC řídil. Navrhovatel považuje rozhodnutí o jeho námitce doslova za zmatečné. To vše je významně podpořeno tím, že z odůvodnění napadeného OOP se důvody, proč právě na pozemcích navrhovatele mělo a vlastně muselo být vymezeno LBC č. K 64/011 a proč pak jsou pozemky zahrnuty do ploch přírodních, nelze dozvědět vůbec nic. Odkaz na zákon o ochraně přírody a krajiny je nedostatečný. Z tohoto zákona a jeho prováděcích vyhlášek přímo neplyne to, že pokud je vymezeno LBC, tak musí dojít ke změně funkčního využití na plochy přírodní, a navíc ani z odůvodnění napadeného OOP a rozhodnutí o námitkách v něm neplyne nic o tom, že by byl pořízen Plán systému ekologické stability a co konkrétně obsahoval.

K 5. kroku algoritmu přezkumu: O nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele je pojednáno výše. V napadeném OOP nebyl slovně odůvodněn pořizovatelem prosazovaný veřejný zájem, který dostal přednost před zájmem soukromým a determinoval onu potřebu nuceně omezit vlastnické právo soukromé osoby.

V části *VI.* návrhu [„*Petit*“] se resumuje, že ve vztahu k navrhovateli napadené opatření obecné povahy nese náznaky libovůle odpůrce, nepřiměřenosti zásahů do práv navrhovatele a neodůvodněnosti a zjevné nesprávnosti.

IV. Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu navrhovatele vyjádřil písemně podáním datovaným dne 15. 6. 2017; navrhl, aby soud návrh na zrušení části Územního plánu Plzeň za použití ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

V části *III.* svého vyjádření odpůrce oponuje, že to není Územní plán Plzeň, který omezil původní plány navrhovatele a předchozí funkční využití předmětné plochy, ale rozhodnutí obvodního báňského úřadu o povolení hornické činnosti. Územní plán naopak v souladu s tímto rozhodnutím umožňuje v rámci IV. etáže lomu Koterov realizovat likvidaci a sanaci lomu podle schváleného plánu rekultivací likvidace lomu Koterov.

Část *IV.* vyjádření odpůrce je postavena na vyjádření Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. MMP/148715/17/1, čj. MMP/148715/17 (viz dále).

V části *V.* svého vyjádření odpůrce poukazuje na to, že při posuzování námítky navrhovatele proti návrhu územního plánu důsledně vycházel z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, kterým byla povolena hornická činnost při likvidaci lomu Koterov, a v odůvodnění rozhodnutí o námitce proto uvedl mimo jiné podmínky tohoto rozhodnutí. Dále vycházel z rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 7. 2015, čj. ŽP/3319/15, sp. zn. ZKMU/1046/ŽP/15, o povolení výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, vycházející z dokumentace likvidace lomu Koterov a v odůvodnění rozhodnutí o námitce uvedl podmínky tohoto rozhodnutí, a to vše již jen s ohledem na částečné vyhovění námitce a výjimečnému připuštění skládkování odpadu v rámci rekultivace v lokalitě 2_46 Koterov - krajina (IV. etáže dobývacího prostoru Koterov). V odůvodnění rozhodnutí o námitce pak odpůrce uvedl

základní význam vymezovaného ÚSES a v rámci něho lokálního biocentra K64/011 Háje. Pokud byla použita v odůvodnění rozhodnutí o námitce formulace „stávající funkční lokální biocentrum“, bylo to z důvodů, že lom Koterov byl na základě výše uvedených podkladů chápán jako význačné biocentrum, tj. území, ve kterém po ukončení těžby probíhá přirozená sukcese a není pochyb o faktickém stavu, že se jedná o biocentrum, které splňuje definiční znaky ve smyslu příslušných právních předpisů. Podle názoru odpůrce odůvodnění rozhodnutí o námitce je dostatečné a vyjadřuje základní úvahy, kterými byl veden při rozhodování. V kontextu dalších částí napadeného opatření obecné povahy pak lze dovodit, že byly splněny požadavky ust. § 68 odst. 3 správního řádu, které jsou kladeny na obsah odůvodnění opatření obecné povahy, respektive odůvodnění rozhodnutí o námitce (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 5. 2015, čj. 30A 111/2014-37).

V části *VI.* svého vyjádření odpůrce zdůrazňuje, že vymezení ÚSES v napadeném Územním plánu Plzeň vychází ze zákonných cílů zákona o ochraně přírody a krajiny a bylo provedeno postupem, který tento zákon ve spojení se stavebním zákonem při pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace předpokládá, a tedy naplňuje zamýšlené cíle. V daném případě je nezbytné podtrhnout, že odpůrce respektoval rozhodnutí vydaná navrhovateli k podnikatelské činnosti v dané lokalitě, a tedy co nejšetrnějším způsobem, který vede k zamýšlenému cíli, omezil jeho vlastnické právo. Z uvedeného hlediska vymezení ÚSES v napadeném Územním plánu Plzeň dosahuje sledovaného zákonného cíle, je s ním v logické souvislosti, přičemž nelze tohoto zákonného cíle dosáhnout jinými prostředky, než které zákon stanoví, dotčení vlastníci jsou omezováni v rámci daných podmínek co nejméně a důsledky uvedeného vymezení ÚSES jsou úměrné sledovanému zákonnému cíli ochrany přírody a krajiny v dané lokalitě. Odpůrce je proto z uvedených důvodů přesvědčen, že napadený Územní plán Plzeň splňuje kritéria proporcionality. Zákon o ochraně přírody a krajiny počítá s případnou kompenzací při vytváření systému ekologické stability, a to v ust. § 59 odst. 2. Tento postup je obecně aplikován zejména při komplexních pozemkových úpravách, ale podle odpůrce není vyloučen ani v jiných případech. Námitky navrhovatele z hlediska neústavnosti vymezování ÚSES v napadeném opatření obecné povahy nejsou podle odpůrce důvodné.

V. Replika

Ad II. a III. vyjádření odpůrce se navrhovatel vyslovil tak, že v důsledku vydání napadeného OOP je jeho podnikatelský záměr podstatně zmařen, neboť chtěl zavést jednotlivé etáže bývalého lomu (celkem jsou čtyři) stavebním odpadem (sutí) a na pozemcích také provozovat zařízení pro recyklaci a znovuvyužití odpadů. Citovaná rozhodnutí Báňského úřadu krajů Plzeňského a Jihočeského a Krajského úřadu Plzeňského kraje se omezují jen na část sporné lokality, konkrétně na IV. etáž lomu, a ve svém výroku neobsahují nic o tom, že by se žádost navrhovatele o povolení činnosti v I. až III. etáži lomu zamítala, a ani neobsahují žádný „limit budoucího využití území“ formou podmínky spočívající např. v tom, že žadatel nebude moci v průběhu likvidace lomu žádat příslušný správní úřad o změnu plánu likvidace lomu (§ 10 odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb.). O žádosti o změnu plánu likvidace lomu by v té době měl rozhodovat příslušný správní orgán podle skutkového stavu v době rozhodování, dotčené orgány by měly předložit svá aktuální závazná stanoviska a je pravděpodobné, že se stav lokality nebude shodovat s tím, jaký byl shledán při biologickém posouzení lokality společností GeoVision s.r.o. před více jak deseti lety. Odpůrce i Magistrát města Plzně, odbor

životního prostředí, tvrdí, že plán likvidace lomu, resp. rozhodnutí o něm je konečné a neměnné. Zákon č. 61/1988 Sb. ovšem výslovně umožňuje plán likvidace lomu změnit. Změna však nebude možná, neboť pokud zůstane napadené opatření obecné povahy v současné podobě, pak nebude moci příslušný orgán o žádosti rozhodnout na podkladě závazných stanovisek orgánů s obsahem „*de facto*“, ale toto rozhodnutí bude založeno na závazných stanoviscích s obsahem „*de iure*“, tj. závazných stanoviscích postavených na tom, že se jedná dle platného územního plánu o lokalitu s funkčním využitím přírodní plochy, na které je navíc vymezeno lokální biocentrum.

Ad IV. a V. vyjádření odpůrce se navrhovatel vyslovil tak, že odpůrce teprve nyní odůvodňuje „změnu“ funkčního využití pozemků navrhovatele a také vymezení LBC, aniž by se opíral o konkrétní znění odůvodnění rozhodnutí o námitce. Pokud se použitého odůvodnění rozhodnutí o námitce ve svém nynějším vyjádření tzv. dotýká či jím argumentuje, pak je to jen ve vztahu k uvedení důvodů, proč je v rozhodnutí o námitce navrhovatele tolik chybných tvrzení pořizovatele. Vyjádření odpůrce je čistým dodatečným „*doodůvodňováním*“ vydaného rozhodnutí o námitkách, neboť v rozhodnutí o námitkách bylo vypořádání navrhovatelovy námítky provedeno jen obecnými frázemi.

V další části repliky navrhovatel zdůrazňuje, že pokud by rozhodnutí o námitkách mělo zákonné náležitosti a bylo zejména dostatečně odůvodněno, pak by si odpůrce a hlavně Magistrát města Plzně, odbor životního prostředí, nemuseli doslova vymýšlet nové odůvodnění a uvádět skutečnosti v něm neuvedené či vysvětlovat nyní soudu, proč určité chybné či klamavé pojmy v rozhodnutí o námitce použili.

VI. Jednání před soudem dne 28. 6. 2017

Při jednání bylo z údajů katastru nemovitostí potvrzeno vlastnictví navrhovatele k pozemkům parc. č. 497/3 o výměře 11564 m² (ostatní plocha / dobývací prostor), parc. č. 499 o výměře 10905 m² (ostatní plocha / dobývací prostor), parc. č. 501/1 o výměře 89 m² (ostatní plocha / jiná plocha), parc. č. 501/2 o výměře 85 m² (ostatní plocha / jiná plocha), parc. č. 502 o výměře 48 m² (ostatní plocha / jiná plocha), parc. č. 507/3 o výměře 13404 m² (ostatní plocha / dobývací prostor), parc. č. 507/4 o výměře 16817 m² (ostatní plocha / dobývací prostor) a parc. č. 523 o výměře 1873 m² (ostatní plocha / dobývací prostor), vše v k.ú. Koterov, obec Plzeň.

Při jednání bylo dále učiněno nesporným, že v předchozím Územním plánu města Plzně byla převážná většina předmětných pozemků zařazena do plochy *technického vybavení O - Odpady*, a to do návrhu.

Soud neprovedl ohledání na místě. Jako dostatečné podklady pro zjištění skutkového stavu věci soudu posloužily zejména list vlastnictví pro k.ú. Koterov, výřezy ze starého a nového územního plánu a ze Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje a katastrální mapa a katastrální mapa + ortofoto na adrese: <http://sgi.nahlizenidokn.cuzk.cz/marushka/default.aspx?themeid=3&&MarQueryId=2EDA9E08&MarQParam0=619956405&MarQParamCount=1&MarWindowName=Marushka>.

V rámci jednání účastníci řízení upřesnili argumentace obsažené ve svých písemných podáních k soudu (viz zvukový záznam z jednání sp. zn. 59A 5/2017 založený do soudního spisu).

VII. Posouzení věci krajským soudem

Ú v o d

Postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vymežil 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).

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

K návrhu územního plánu lze podat připomínky nebo námítky. Připomínky může uplatnit každý (srov. i § 172 odst. 4 správního řádu). Námítky mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti (srov. i § 172 odst. 5 správního řádu).

K upravenému a posouzenému návrhu územního plánu podle § 52 odst. 1 stavebního zákona může každý uplatnit své připomínky (viz § 52 odst. 3 tohoto zákona) a proti upravenému a posouzenému návrhu územního plánu podle uvedeného ustanovení stavebního zákona mohou dotčené osoby podle § 52 odst. 2 stavebního zákona podat námítky (viz § 52 odst. 2 a 3 uvedeného zákona).

V daném případě navrhovatel podal proti upravenému a posouzenému návrhu územního plánu podle § 52 odst. 1 stavebního zákona námítky.

Ve smyslu § 52 odst. 3 věty první stavebního zákona dotčená osoba musí v námitkách uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.

Ve své námitce proti návrhu územního plánu navrhovatel uvedl, že nesouhlasí se zahrnutím svých pozemků parc. č. 497/3, parc. č. 499, parc. č. 501/1, parc. č. 501/2, parc. č. 502, parc. č. 507/3, parc. č. 507/4 a parc. č. 523 v k.ú. Koterov do ploch označených jako přírodní zeleň z těchto důvodů:

Dne 8. 10. 2015 vydal Báňský úřad krajů Plzeňského a Jihočeského [= Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského] rozhodnutí čj. SBS 25957/2013/OBÚ-06/7, kterým byla na pozemcích vlastníka povolena hornická činnost dle Plánu likvidace lomu Koterov. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 11. 2015.

Dne 6. 5. 2015 vydal Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutí čj. ŽP/3291/2015, kterým povolil zřídit na pozemcích vlastníka zařízení k využívání odpadů. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 5. 2015.

Vlastník má tedy v úmyslu realizovat na svých pozemcích činnost, pro kterou získal potřebná povolení uvedená výše, a proto žádá, aby pozemky byly v novém územním plánu zahrnuty mezi „stabilizované plochy výroby a skladování jako pozemky v bezprostřední blízkosti – lokalita 2_35 Za Koterovem“.

Navrhovatel dále upozorňuje na to, že přestože pozemky vlastníka jsou ve stávajícím územním plánu zahrnuty mezi plochy označované jako „Technické vybavení – odpady“, v návrhu nového územního plánu je nepravdivě uváděno, že tyto pozemky jsou již ve stávajícím územním plánu zahrnuty mezi plochy označované jako Přírodní zeleň a novým územním plánem tudíž nedojde ke změně stávajícího stavu.

Podle § 172 odst. 5 správního řádu o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává [věta třetí], a rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1) [věta pátá].

Náležitostmi rozhodnutí o námitkách se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud: „Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá následný rozdílný způsob vypořádání se s nimi: zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek stavební zákon předpokládá vydání samostatného rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1).“ (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62), „Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námitky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námitky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním - opatřením obecné povahy - je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po

formální stránce).“ (usnesení ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, publikované pod č. 2244/2011 Sb. NSS) a „*Pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námitkách (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námitkách rozhoduje stejný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010 - 24). ... Jestliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V první řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. „Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. (...) V odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).*“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008 - 109 ve věci ENERGOAQUA, a.s., shodně rozsudek ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009 - 46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136 ve věci vymezení zastavitelného území obce Slapy, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS).

Námitce navrhovatele proti návrhu územního plánu datované dne 12. 11. 2015 a došlé pořizovateli dne 16. 11. 2015 bylo přiděleno č. 64. Rozhodnutí o uvedené námitce se nachází v Územním plánu Plzeň. Odůvodnění. Příloha č. 1 – Rozhodnutí o námitkách, na str. 111 - 113.

Soud přezkoumává rozhodnutí o námitce zejména s ohledem na důvody námitky a návrhové body. V takovémto rámci je třeba se věnovat námitce navrhovatele, odpůrcovu rozhodnutí o ní a relaci mezi námitkou a (odůvodněním) rozhodnutí o ní. Podle názoru soudu je na místě zohledňovat to, jak dotčená osoba své námitky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď toho, kdo je povinen o námitkách rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. V případě skutkově a právně propracované argumentace se pochopitelně vyžaduje skutkově a právně propracovaná odpověď. Zde je inspirativní se dovolat názoru Nejvyššího správního soudu: „*Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se*

*s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“ (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48) a „Pochopitelně platí, že čím obecněji je připomínka formulována, tím obecnější může být i odůvodnění jejího zamítnutí v územním plánu. Jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Své povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závažnosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje.“ (rozsudek ze dne 18. 1. 2017, čj. 6 As 237/2016-33). I když Nejvyšší správní soud výslovně hovoří o připomínkách, není tu racionálního důvodu jeho závěry nevztáhnout *per analogiam* rovněž na námitky.*

Ve své námitce proti návrhu územního plánu navrhovatel 1) žádá, aby předmětné pozemky byly v novém územním plánu zahrnuty mezi „stabilizované plochy výroby a skladování“ proto, že má v úmyslu realizovat na nich činnost, pro kterou získal potřebná povolení uvedená výše, a 2) upozorňuje na to, že v návrhu nového územního plánu je nepravdivě uváděno, že jeho pozemky jsou již ve stávajícím územním plánu zahrnuty mezi plochy označované jako Přírodní zeleň a novým územním plánem tudíž nedojde ke změně stávajícího stavu.

Ted' jde o průnik důvodů námitky a návrhových bodů. Do průniku se dostane realizace činnosti, pro kterou navrhovatel získal potřebná povolení. Naproti tomu se do průniku nedostane nepravdivost údaje o zahrnutí pozemků v Územním plánu města Plzně, protože ta sice byla uplatněna v důvodech námitky, ale nebyla pojata do návrhových bodů, a zařazení pozemků do lokálního biocentra K 64/011 Háje, protože to sice je pojato do návrhových bodů, ale nebylo uplatněno v důvodech námitky. V rámci rozhodování a rozhodnutí o námitce nemohl být navrhovatel zkrácen na svém právu tím, že nebylo rozhodnuto o důvodu námitky, který ovšem nebyl v námitce uplatněn. Nelze říci, že podané námitky nebyly vůbec odůvodněny, ale z hlediska toho, jak je postaven návrh na zrušení části opatření obecné povahy, o němž je právě rozhodováno, je možno námitky navrhovatele sumárně klasifikovat jako odůvodněné jen značně nedůsledně.

Aby nedošlo k omylu: soud nepovažuje rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatele za přehledné. Je to ne příliš uspořádaný soubor informací převzatých z rozhodnutí správních orgánů a informací předestřených pořizovatelem návrhu územního plánu. Z rozhodnutí o námitce není bez dalšího seznatelné, proč bylo námitce vyhověno částečně, resp. v jakém rozsahu jí bylo vyhověno a v jakém rozsahu jí vyhověno nebylo. Na tomto místě se však posuzuje jenom to, co bylo současně uvedeno jako důvod námitky a návrhový bod. K tomu soud uvádí, že rozhodnutím ze dne 8. 10. 2015, čj. SBS 25957/2013/OBÚ-06/7, Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského k žádosti navrhovatele povolil hornickou činnost podle Plánu likvidace lomu Koterov v dobývacím prostoru Koterov. Toto rozhodnutí obvodního báňského úřadu je finálním rozhodnutím, jemuž předcházela podkladová rozhodnutí a další úkony veřejné správy, mezi nimiž byla i rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 6. 5. 2015, čj. ŽP/3291/15, sp. zn. ZN/1037/ŽP/15, a rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 2. 7. 2015, čj. ŽP/3319/15, sp. zn. ZN/1046/ŽP/15. Soud tedy nevidí věc tak, že navrhovatel nabyl – při splnění stanovených podmínek – oprávnění jednak z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, čj.

SBS 25957/2013/OBÚ-06/7, a jednak z rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 6. 5. 2015, čj. ŽP/3291/15, sp. zn. ZN/1037/ŽP/15, nýbrž tak, že navrhovateli byla hornická činnost podle Plánu likvidace lomu Koterov v dobývacím prostoru Koterov povolena rozhodnutím Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, čj. SBS 25957/2013/OBÚ-06/7, které mohlo být vydáno mimo jiné proto, že tu bylo podkladové rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 6. 5. 2015, čj. ŽP/3291/15, sp. zn. ZN/1037/ŽP/15.

Z námítky navrhovatele a rozhodnutí o ní lze tak vydedukovat toto: Navrhovatel nesouhlasil se zahrnutím předmětných pozemků do ploch označených jako přírodní zeleň, protože měl / má v úmyslu realizovat na nich hornickou činnost povolenou rozhodnutím Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, čj. SBS 25957/2013/OBÚ-06/7. Odpůrce navrhovateli nevyhověl v tom, že by pozemky v novém územním plánu zahrnul mezi stabilizované plochy výroby a skladování, ale vyhověl mu v tom, že ač pozemky nově zařadil do plochy přírodní, připustil tuto výjimku z nepřípustného využití ploch přírodních: „*Nepřípustné využití: skládkování odpadu včetně inertního s výjimkou schválených plánů rekultivací v lokalitě 2_46 Koterov – krajina (IV. etáže dobývacího prostoru Koterov) ...*“ [Územní plán Plzeň. Výroková část, str. 82]. Tento způsob reakce na námitku navrhovatele odůvodnil odpůrce zejména citací relevantních částí z výše uvedeného rozhodnutí oblastního báňského úřadu. Podle názoru soudu lze za těchto okolností mít takovéto vyřízení uvedeným způsobem formulované námítky za dostačující.

Pro úplnost soud ještě konstatuje, že v daném případě neaplikoval ust. § 52 odst. 4 stavebního zákona, v jehož smyslu se k námitkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, nepřihlíží. Důvodem je zejména to, že dosud není vyřešeno, zda oprávnění podat námítky proti návrhu zásad územního rozvoje mají jen osoby uvedené v § 39 odst. 2 větě první stavebního zákona nebo – za subsidiárního použití § 172 odst. 5 věty první správního řádu – i příslušní vlastníci nemovitostí.

Vzhledem k uvedenému nepovažuje soud argumentaci navrhovatele vztahující se ke 3. okruhu algoritmu za důvodnou.

Soulad napadené části Územního plánu Plzeň s právními předpisy

Svou námitku proti návrhu územního plánu navrhovatel, jak už bylo řečeno, neodůvodnil nesouhlasem se zařazením předmětných pozemků do lokálního biocentra K 64/011 Háje.

V procesu vydávání územního plánu se informace postupně upřesňují, rozšiřují a prohlubují. Ve fázi upravené v § 50 stavebního zákona lze uplatňovat připomínky k návrhu územního plánu zpracovaného pořizovatelem. Ve fázi upravené v § 52 stavebního zákona lze podávat námítky a uplatňovat připomínky k upravenému a posouzenému návrhu územního plánu. Na nikom jistě není možné požadovat, aby brojil proti tomu, co v příslušné fázi ještě nebylo vyjeveno. Že se vymezuje lokální biocentrum K 64/011 Háje, bylo však obsaženo v návrhu nového územního plánu od samého počátku. Nic tak nebránilo navrhovateli, aby svou námitku proti návrhu územního plánu propojil s nesouhlasem se zařazením svých pozemků do tohoto lokálního biocentra, resp. s jeho vymezením jako takovým. V takovém

případě by bylo možno klást příslušné nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu k této otázce.

Rozdílné názory na následky jednání v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy sjednotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: „*Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“ (usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

Že navrhovatel nepodal proti návrhu územního plánu lépe odůvodněné námitky, nebylo v daném případě způsobeno faktory objektivními, protože v řízení před soudem nevyšlo najevo, že by příslušný správní orgán nerespektoval zákonem stanovený postup při projednávání návrhu územního plánu (zejména § 50 a § 52 stavebního zákona) nebo že by tu existovaly nějaké skutečně objektivní okolnosti, které by navrhovateli znemožnily získat příslušné informace a učinit náležité podání.

V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, se dále praví:

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

...

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

Obsahem své argumentace v rámci procesu vydávání Územního plánu Plzeň tedy navrhovatel svou pozici ve vztahu k otázce lokálního biocentra K 64/011 Háje dosti oslabil. O zahrnutí svých pozemků do tohoto lokálního biocentra se navrhovatel z rozhodnutí o námitce

dozvěděl jen málo především proto, že se na to ve své námitce pořizovatele návrhu územního plánu neptal.

V odůvodnění rozhodnutí, jímž Zastupitelstvo města Plzně námitce navrhovatele vyhovělo částečně, se mimo jiné uvádí, že celá lokalita lomu Koterov je součástí nadregionálního biokoridoru územního systému ekologické stability (ÚSES) K 64 „Kamýky - K50“. Lom Koterov se stal po více než 35 letech od ukončení těžby díky ponechání samovolnému vývoji po přírodovědné stránce unikátní lokalitou s vysokou biodiverzitou a výskytem řady zvláště chráněných druhů i ohrožených druhů uvedených v červených seznamech. Předmětné pozemky jsou dle zákona o ochraně přírody a krajiny součástí územního systému ekologické stability (ÚSES). Konkrétně se jedná o stávající funkční lokální biocentrum č. K64/025 Háje. Cílem vymezení ÚSES je zachování přirozeného genofondu krajiny, příznivé působení na okolní stabilní ekosystémy, podpora možnosti polyfunkčního využití krajiny a zachování významných krajinných fenoménů. Řešení lokálního ÚSES vychází z podkladových materiálů (revize ÚSES 2013, komplexní pozemkové úpravy pro jednotlivá k. ú., metodické materiály apod.), ale také zohledňuje aktuální stav využití území, celkovou urbanistickou koncepci i koncepci uspořádání krajiny. Na základě uvedeného bylo z důvodu aktuálnosti stavu území a jeho využívání opětovně posouzeno a bylo shledáno, že naplňuje přírodní hodnoty, parametry a podmínky vymezených skladebných částí ÚSES. Z tohoto zdůvodnění vyplývá, že námitka na změnu způsobu využití pozemku na zastavitelné plochy výroby a skladování není možná. Spodní (VI. etáž) bude vymezena jako plocha přírodní – změna v krajině (návrh).

Navrhovateli je samozřejmě třeba přitakat v tom, že v rozhodnutí o námitce se pochybilo co do označení lokálního biocentra (správně: K64/011 Háje) i co do označení nejnižší etáže (správně: IV. etáž).

V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy však navrhovatel nejvíce brojí proti tomu, že o Hájích se v rozhodnutí o námitce hovoří jako o stávajícím funkčním lokálním biocentru, a hlavně proti tomu, že z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se nelze dozvědět důvody, proč právě na pozemcích navrhovatele bylo vymezeno lokální biocentrum K64/011 Háje a proč jsou jeho pozemky zahrnuty do ploch přírodních.

K tomu je nutno začít s právní úpravou. Věci územního plánování upravuje zejména stavební zákon. Podle § 43 odst. 6 stavebního zákona náležitosti obsahu územního plánu stanoví prováděcí právní předpis. Ustanovení § 43 odst. 6 stavebního zákona se provádí vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 500/2006 Sb.*“).

Podle § 13 odst. 1 věty druhé vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, je stanoven v příloze č. 7. Podle bodu I odst. 1 písm. e) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. textová část územního plánu obsahuje koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi, rekreaci, dobývání ložisek nerostných surovin a podobně. Podle bodu I odst. 3

písm. b) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. grafická část územního plánu obsahuje hlavní výkres obsahující koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití.

Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny územní systém ekologické stability krajiny (dále jen „systém ekologické stability“) je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability. Podle § 4 odst. 1 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem. Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se provádí vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“).

Podle § 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. se pro účely této vyhlášky vymezují následující pojmy územního systému ekologické stability krajiny (dále jen „systém ekologické stability“): *a)* biocentrum je biotop [§ 3 písm. i) zákona] nebo soubor biotopů v krajině [§ 3 písm. k) zákona], který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému [§ 3 písm. j) zákona], *b)* biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.

Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. vymezení místního, regionálního i nadregionálního systému ekologické stability stanoví orgány ochrany přírody v plánu systému ekologické stability. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. plán systému ekologické stability obsahuje *a)* mapový zákres existujících a navržených biocenter a biokoridorů s vyznačením zvláště chráněných částí přírody, a to v měřítku 1:50 000 a větším pro nadregionální a regionální systém ekologické stability a v měřítku 1:10 000 a větším pro místní systém ekologické stability, *b)* tabulkovou a popisnou část charakterizující funkční a prostorové ukazatele, zejména rozmanitost ekosystémů, charakteristiky zvláště chráněných částí přírody, prostorové vazby, nezbytné prostorové údaje (minimální plochy biocenter, maximální délky biokoridorů a jejich minimální nutné šířky) a jejich současný stav, *c)* bližší odůvodnění včetně návrhů rámcových opatření k jeho zachování a zlepšení. Ve smyslu § 2 odst. 3 věty první vyhlášky č. 395/1992 Sb. plán systému ekologické stability je podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace.

Ve smyslu § 5 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. plán systému ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí.

Odpověď na otázku, proč došlo k zařazení navrhovatelových pozemků do lokálního biocentra K64/011 Háje je pak nutno hledat jak v samotném rozhodnutí o námitce č. 64, tak v obecnějších částech územního plánu týkajících se předmětné skutečnosti. Podle názoru soudu územní plán představuje celek, kde nejde jenom o to, co je bezprostředně uvedeno v rozhodnutí o jednotlivých námitkách či u vyhodnocení jednotlivých připomínek, ale i o to, jaké jsou tady vazby na jiné části textu či výkresu.

Ve výrokové části Územního plánu Plzeň je v kapitole 5.1.6 Územní systém ekologické stability uvedena základní charakteristika a výčet prvků ÚSES. Mezi funkčními nadnárodními biokoridory je zařazen nadregionální biokoridor K64/011 – K64/018B a mezi funkčními lokálními biocentry lokální biocentrum K64/011 Háje [Územní plán Plzeň. Výroková část, str. 45-46 a 50].

Ve výrokové části Územního plánu Plzeň je v kapitole 6.2.2 Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití u ploch přírodních, do nichž byly zařazeny pozemky navrhovatele, stanoveno jejich hlavní využití, přípustné využití a nepřípustné využití s tím, že umístění konkrétní činnosti, stavby a zařízení musí být v souladu s koncepcí rozvoje lokality a ochrany a rozvoje hodnot lokality [Územní plán Plzeň. Výroková část, str. 81-82].

Ve výrokové části Územního plánu Plzeň jsou v kapitole 6.3.3.2 Krajinné lokality náležející MO Plzeň 2 – Slovany stanoveny požadavky na krajinnou lokalitu 2_46 Koterov – krajina. Mezi požadavky na rozvoj lokality a na ochranu a rozvoj jejích hodnot je zahrnut požadavek rozvíjet a chránit ÚSES - NRBK č. K64/011-K64/018B a LBC č. K64/011 Háje [Územní plán Plzeň. Výroková část. 6.3.3 Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, str. 140].

V odůvodnění Územního plánu Plzeň se v kapitole 2.3.2 Programové dokumenty u podstatnějších změn, ke kterým došlo v Územích se zvláštním zřetelem v období 1995 – 2010, konstatuje revize a zpřesnění všech úrovní ÚSES [Územní plán Plzeň. Odůvodnění, str. 27-28].

V odůvodnění Územního plánu Plzeň se v kapitole 7.5.1.6 Územní systém ekologické stability mimo jiné uvádí: *Do územního plánu byl převzat nadregionální a regionální ÚSES podle ZÚR PK, místní (lokální) podle revize zadané OŽP MMP. Dílčí upřesnění byla konzultována s OŽP KÚ PK a OŽP MMP. ÚSES byl graficky vyjádřen formou přírodních ploch. Většina skladebných částí je funkční, nefunkční části jsou vyjádřeny jako navržené změny v krajině (např. z orné půdy na přírodní plochy). Komplexní informace o ÚSES jsou v samostatném výkresu. V popisu lokalit územního plánu jsou orientační zmínky o zastoupení a úrovni ÚSES (nadregionální, regionální, místní). ÚSES je vymezen převážně v krajině mimo zastavěné části. Územní ochrana vymezených skladebných částí ÚSES je velmi důležitá, protože ÚSES je i základem systému zelených ploch města, propojuje lesní komplexy, provází řeky a potoky a někdy má i rekreační význam. Mezi funkční nadregionální biokoridory je zařazen K64/011-K64/018B - mezofilní biotop a mezi funkční lokální biocentra je zařazeno K64/011 Háje - hygofilní a mezofilní biotop [Územní plán Plzeň. Odůvodnění, str. 188, 189 a 193].*

V odůvodnění Územního plánu Plzeň v kapitole 7.6.3.3.2 Krajinné lokality náležející MO Plzeň 2 – Slovany jsou u současného stavu a východisek řešení lokality 2_46 Koterov - krajina vypočteny lokalitou procházející ÚSES a u odůvodnění řešení lokality 2_46 Koterov - krajina je mimo jiné uvedeno: *Vzhledem k charakteru lokality v sousedství Koterova je nutná ... ochrana stávajících prvků ÚSES pro nezbytnou stabilizaci území. Zároveň je třeba prosadit nově navrhované prvky ÚSES a chránit další hodnoty v území z důvodu nejen obecné, ale i zvláštní ochrany přírody. Biologické hodnocení lomu Koterov prokázalo výskyt*

velkého počtu zvláště chráněných druhů a dalších, především geologických hodnot. Lom Koterov má potenciál stát se oblastí NATURA 2000 či přírodní památkou. [Územní plán Plzeň. Odůvodnění. 7.6.3.3 Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, str. 155-156].

Ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům je otázka lokálního biocentra shrnuta a upřesněna v části IV. vyjádření odpůrce vycházející z vyjádření Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. MMP/148715/17/1, čj. MMP/148715/17.

V této části vyjádření odpůrce se uvádí, že požadavky na vymezení ÚSES byly v posuzovaném případě formulovány již v zadání Územního plánu Plzeň, schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 21. 3. 2012, č. 114. V kapitole „F. Požadavky na rozvoj a hodnoty území“ na str. 19 v odstavci nadepsaném „Přírodní hodnoty“ je uvedeno: „respektovat ÚSES podle ZÚR PK, případně upřesnit nadregionální ÚSES dle MŽP a doplnit lokální ÚSES dle požadavku OŽP MMP“. Dále je v zadání uvedeno na str. 20 v závěru uvedené kapitoly k dané problematice: „KÚ PK, odbor životního prostředí, nepožaduje, s výjimkou nefunkčních skladebných ÚSES (biocentra, biokoridory), aby funkční prvky ÚSES byly zařazeny mezi veřejně prospěšná opatření. Tento požadavek bude prověřen v rámci zpracování návrhu územního plánu.“. Z hlediska námitek navrhovatele na neexistenci „plánu systému ekologické stability“ jako podkladu pro zpracování napadeného Územního plánu Plzeň je žádoucí poukázat na stanovisko Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, ze dne 21. 11. 2011, čj. MMP/84673/11, k návrhu jeho zadání, ve kterém je uveden na str. 3 v odstavci nadepsaném „Z hlediska ochrany přírody a krajiny“ následující požadavek: „S předloženým zadáním ÚP města Plzně souhlasíme. Vymezení územního systému ekologické stability (ÚSES) bude provedeno s ohledem na revizi ÚSES zpracovanou pro OŽP MMP v roce 2009. Příslušné podklady již byly pořizovateli územně plánovací dokumentace předány.“. Těmito podklady byl dokument s názvem „Hájek M. a kol.: Velká Plzeň (Plzeňský kraj, okresy Plzeň - město, Plzeň - jih a Plzeň - sever), správní obvody Plzeň, Malesice, Lhota, Chrást, Dýšina a Kyšice - Revize a aktualizace plánu územního systému ekologické stability.“.

V uvedené části vyjádření odpůrce se dále sděluje, že v rámci zpracování nového Územního plánu Plzeň byl upřesněn nadregionální biokoridor K64 „Kamýky - K50“, který byl vymezen v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje. Územím lomu Koterov prochází osa tohoto nadregionálního biokoridoru. Nejde o „několik kilometrů široký pás země“, jak tvrdí navrhovatel, podstatné je vedení osy nadregionálního ÚSES přímo územím lomu Koterov. Úkolem územního plánu je nadregionální ÚSES zpřesnit. Zpřesněné vymezení předmětného nadregionálního biokoridoru s vymezením lokálního biocentra K64/011 vycházelo dále z aktuálního stavu přírodních hodnot daného území, které je charakterizováno jako mimořádně cenná lokalita s neobvyklou druhovou rozmanitostí. Vyplývá to z toho, že lom je již 28 let ponechán ladem bez větších zásahů, v důsledku čehož se zde vytvořily cenné ekosystémy, které nemají v dané oblasti obdoby. V roce 2005 bylo společností GeoVision s. r. o. zpracováno biologické posouzení lomu Koterov, s jehož výsledky byl navrhovatel seznámen, a v roce 2008 byla zpracována jeho aktualizace. Vymezení místního biocentra proto reflektuje uvedené skutečnosti a Územní plán Plzeň zpřesňuje v návaznosti na Zásady

územního rozvoje Plzeňského kraje průběh nadregionálního biokoridoru tak, aby byla zachována jeho funkčnost.

V závěru části vyjádření odpůrce k lokálnímu biocentru se praví, že zpřesnění nadregionálního biokoridoru v rámci vymezovaného ÚSES v Územním plánu Plzeň a vymezení lokálního biocentra bylo provedeno zcela v souladu se zákonem a na základě právními předpisy vyžadovaných podkladů. Předmětná lokalita má nezpochybnitelné přírodní hodnoty a vymezení ÚSES je nezbytným předpokladem pro udržení funkčnosti nadregionálního ÚSES.

V daném případě jsou tudíž podle názoru soudu rozhodující především dvě skutečnosti. *Za prvé* je zde výše prezentovaná úroveň argumentace v námitce, která nezavazuje veřejnou správu k podrobnější protiargumentaci stran lokálního biocentra. *Za druhé* se v Územním plánu Plzeň jako celku nalézá dostatek seznatelných informací, proč byl učiněn závěr, že pozemky navrhovatele mají být převedeny z plochy technického vybavení do plochy přírodní. Důvody částečného nevyhovění námitce navrhovatele je tak třeba spatřovat v těchto konsekvencích; v takto vymezeném kontextu lze potom konstatovat, že navrhovateli se dostalo dostatečně odůvodněné odpovědi na jeho podání.

Za rozhodující má soud to, že tu byly materiální důvody pro vymezení lokálního biocentra K 64/011 Háje jako místního územního systému ekologické stability krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pod tímto úhlem je třeba hledět na procesní aspekty. Výraz „stávající funkční lokální biocentrum“ bezpochyby nebyl použit vhodně, protože se neprokázalo, že v době projednávání a přijímání nového územního plánu bylo lokální biocentrum K 64/011 Háje již vymezeno. Otázkou zde ostatně je, jaký je správný postup obecně a jaký je speciálně v relaci k územnímu plánu. Ze svrchu citovaných ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny a jejich prováděcích předpisů není zcela zřejmé, zda mělo být samostatně uzavřeno vymezování lokálního biocentra nebo zda to lze učinit i tak, že v podstatě souběžně nebo dokonce subsumpčně probíhá vymezování lokálního biocentra a projednávání návrhu územního plánu. I kdyby postup při vymezování lokálního biocentra K 64/011 Háje nebyl prost pochybení, navrhovatel ovšem ani nenaznačil, jak by takováto eventuální vada mohla zasáhnout do jeho právní sféry.

Za podstatné tedy soud považuje to, že bylo prokázáno, že navrhovatelovy pozemky se nacházejí v ochranném pásmu nadregionálního biokoridoru K 64 „Kamýky – K50“ a že se na nich vyskytují cenné druhy rostlin, živočichů a stanovišť. I když příslušné studie nebyly v době projednávání návrhu územního plánu úplně nové, nelze bez dalšího dovodit, že při ponechání lomu jeho osudu by se tamější situace mohla tak dramaticky změnit, že by zájmy na ochraně přírody a krajiny musely vyznít na prázdno. Zřízení uvedeného lokálního biocentra má oporu také v Zásadách územního rozvoje Plzeňského kraje ve verzi jeho aktualizace č. 1. I navrhovatel byl na skutečnost, že toto území je v centru zájmu orgánů ochrany přírody a krajiny, opakovaně upozorňován. Jeho původní žádost o rozsah a kvalitu hornické činnosti nebyla správními orgány akceptována. V jednotlivých stanoviscích, která jsou k dispozici a která vydal Magistrát města Plzně, Krajský úřad Plzeňského kraje a Ministerstvo životního prostředí a která jsou citována v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského ze dne 8. 10. 2015, čj. SBS

25957/2013/OBÚ-06/7, je upozorňováno na to, že tyto orgány mají značné připomínky a vyslovují značný nesouhlas s tím, aby předmětné území bylo využíváno tak, jak to původně chtěl navrhovatel.

Navrhovatel má pravdu v tom, že vymezení lokálního biocentra ještě automaticky neznamená, že příslušné pozemky musí být přerazeny do plochy přírodní. Jestliže se však jedná o pozemky, na nichž se vyskytují např. tak cenné druhy živočichů (*in concreto*: zvláště chráněných druhů živočichů), jaké jsou uvedeny v rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 2. 7. 2015, čj. ŽP/3319/15, sp. zn. ZN/1046/ŽP/15 [= čmeláci rodu *Bombus*, otakárek fenyklový (*Papilio machaon*), ještěrka obecná (*Lacerta agilis*), slepýš křehký (*Anguis fragilis*) a ropucha zelená (*Bufo viridis*)], pak je vyčlenění takových pozemků z ploch technického vybavení (nadto s dovětkem „návrh“) podle názoru soudu logické a ospravedlnitelné.

Za této situace soud nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že změna zařazení jeho pozemků nesleduje konkrétní cíle a není řádně odůvodněna. Na možnost takovéto změny nemohou mít vliv ani další podnikatelské záměry navrhovatele. I vzhledem k provedené rekapitulaci soud nesouhlasí ani s tím, že odůvodnění návrhu Územního plánu Plzeň a odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelově námitce vyžadovaly rozsáhlé „doodůvodňování“. Soud tu může přitakat tomu, že pro Územní plán Plzeň bylo rozhodné to, jaká činnost byla navrhovateli příslušnými správními orgány pravomocně povolena, nikoli to, o povolení jaké činnosti bude navrhovatel někdy v budoucnu ještě žádat.

Od počátku přezkumu územních plánů ve správním soudnictví platí: „*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS).

V otázkách územního plánování vede Nejvyšší správní soud krajské soudy k respektu k obecné zásadě zdrženlivosti a sebeomezení: „*Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech.*“

Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

K zásadě subsidiarity a minimalizace zásahu zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, tyto názory:

„IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy, jak patrně z citace, formuluje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu: je-li tato zásada dodržena, může dojít k omezením vlastníka pozemku, která nepřesahují spravedlivou míru, a i když dojde k omezení vlastníka pozemku, které přesáhne spravedlivou míru, není to důvodem ke zrušení územního plánu.

To, že bylo podstatně omezeno užívací právo navrhovatele k jeho pozemkům, bez dalšího představuje omezení vlastníka pozemků, nikoli porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. O tom by se dalo uvažovat teprve tehdy, kdyby byla důvodně tvrzena a dostatečně prokázána absence ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodů omezení vlastnického práva.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, nijak neantikvovalo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73.

Nový územní plán by měl respektovat určitou kontinuitu. Zároveň je ovšem příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu. Změny v území mohou být pro některé dotčené osoby změnami k horšímu. Kdyby něco takového mělo být vyloučeno, musely by postupy v územním plánování být nastaveny jinak. Omezení vlastnického práva ke zrušení územního plánu nebo jeho části ještě nestačí. K tomu by muselo přistoupit něco podstatně

závažnějšího – a to exces v územním plánování a/nebo nedodržení zákonných mantinelů. Nezákonnost takového rozsahu či intenzity však v rámci návrhových bodů nebyla ve vztahu k napadené části Územního plánu Plzeň zjištěna.

K věci je rovněž třeba zdůraznit rozdílnost lokality 2_46 Koterov - krajina a sousední lokality 2_35 Za Koterovem. Zatímco lokalita 2_46 nebyla dlouhodobě průmyslově exploatována a nacházejí se na ní významné přírodní hodnoty, lokalita 2_35 je dlouhodobě průmyslově využívána a její přírodní hodnoty jsou bezvýznamné. V Územním plánu města Plzně byla lokalita 2_46 zařazena jen do ploch technického vybavení – návrh, kdežto lokalita 2_35 už tehdy byla zařazena do ploch technického vybavení – stav. Ač jde o lokality sousední, nejedná se z těchto hledisek o lokality souměřitelné.

Vzhledem k uvedenému nepokládá soud za důvodnou ani argumentaci navrhovatele vztahující se ke 4. okruhu algoritmu.

Soulad napadené části Územního plánu Plzeň se zásadou proporcionality

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

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

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

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

prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ (rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43).

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

Ve vztahu k 5. okruhu algoritmu navrhovatel výslovně uvádí, že v napadeném opatření obecné povahy nebyl slovně odůvodněn pořizovatelem prosazovaný veřejný zájem, který dostal přednost před zájmem soukromým a determinoval onu potřebu nuceně omezit vlastnické právo soukromé osoby. K tomu je třeba konstatovat, že vytváření každého systému ekologické stability je podle zákona veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát (§ 4 odst. 1 část věty druhé za středníkem zákona o ochraně přírody a krajiny). Že si této skutečnosti byl odpůrce vědom i pokud jde o lokální biocentra, je patrné prakticky ze všech míst textové části Územního plánu Plzeň, kde se o těchto územních systémech ekologické stability hovoří, vymezují se a posuzují. V souvislosti proporcionalitou bývá zmiňován požadavek omezení vlastnických práv jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Ani v relaci k tomuto požadavku není patrný žádný odpůrcův exces či nedodržení zákonných mantinelů, když to, co bylo pravomocně povoleno, je navrhovateli umožněno realizovat, avšak nepočítá se s tím, v co navrhovatel snad věří, že by mu mohlo být ještě povoleno, neboť tu by sotva bylo možno předpokládat naplnění znaku „vedoucí ještě rozumně k zamýšlenému cíli“, má-li jím být uchování a reprodukce přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny (§ 4 odst. 1 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny).

U přezkoumávané věci je si třeba uvědomit limity soudního přezkumu. V naší zemi se vychází z dělby moci, tj. z toho, že je nežádoucí, aby se jednotlivé sféry v rámci dělby moci překrývaly, nezákonně do sebe zasahovaly apod. Jinak řečeno, judikatura, která se touto otázkou zabývá na úrovni Nejvyššího správního soudu a na úrovni Ústavního soudu říká, že ve vztahu k územním plánům je tu soudní ochrana, ale ta soudní ochrana je zejména ve vztahu k excesům v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů. V jiných případech by se měla soudní moc řídit určitou zdrženlivostí, tzn. neporučnickovat, nezasahovat do veřejné správy nad míru, která vyplývá ze zákonů. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územní plánovací dokumentace (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

Zdejší soud si je vědom toho, že uvedený judikát lze na daný případ použít pouze přiměřeně, poněvadž navrhovatel do určité míry hájil svá práva již v průběhu přijímání územního plánu, ale jeho argumentace v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je výrazným způsobem posunuta oproti tomu, co tvrdil ve své námitce, čili v určitém rozsahu je možné i na právě přezkoumávaný případ aplikovat závěry z tohoto rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu, který ve věcech územních plánů zdůrazňuje zásady proporcionality a zdrženlivosti, v tomto případě zejména zdrženlivosti. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných a věcně správných aktů územní samosprávy by přitom byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. V daném případě se vlastně sporuje konkrétní volba využití určitého území. Soud tu však nepřezkoumává, zda se došlo k optimálnímu řešení (uvnitř zákonných mantinelů). Aby bylo možno shledat důvodnost návrhu, bylo by ovšem nutno konkrétně a přesvědčivě tvrdit (a prokázat), že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno zastupitelstvem obce, bylo skutečně excesem a/nebo nedodržením zákonných mantinelů. Podle názoru soudu však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno (natož prokázáno) nebylo, a proto se soud neztotožňuje s tím, že přezkoumávané opatření obecné povahy nese ve vztahu k navrhovateli náznaky libovůle odpůrce, nepřiměřenosti zásahů do práv navrhovatele a neodůvodněnosti a zjevné nesprávnosti.

Z á v ě r

Vzhledem k uvedenému se soud neztotožňuje s tím, že by Územním plánem Plzeň bylo v napadeném rozsahu zasaženo do ústavně garantovaného práva navrhovatele na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a jeho práva podnikat ve smyslu čl. 23 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Na omezení vlastnického práva navrhovatele byl prokázán veřejný zájem v souladu s cíli územního plánování (zejména § 18 stavebního zákona). Eventuální náhrada za změnu v území je podle názoru Nejvyššího správního soudu řešitelná i nad rámec § 102 stavebního zákona (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Omezení vlastnického práva navrhovatele oproti vlastnickému právu vlastníků některých jiných pozemků má racionální důvody. Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadená část Územního plánu Plzeň byla zatížena excesy a/nebo nedodržením zákonných mantinelů, a to ať už těmi, jež jsou namítány v procesní části argumentace navrhovatele, nebo těmi, na něž je poukazováno v hmotněprávní části podaného návrhu.

VIII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud došel k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy není v rozsahu uplatněných návrhových bodů důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

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

V daném případě odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. V této souvislosti se ovšem soud musel zabývat tím, zda tyto náklady byly vynaloženy důvodně. V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dospívají k závěru, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním

vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V roce 2012 se pak Ústavní soud zabýval i situací, zda jsou náklady na zastoupení v soudním řízení účelně vynaloženy, je-li advokátem zastoupena územní samosprávná jednotka. V nálezu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, poukázal Ústavní soud na to, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči subjektům veřejného práva postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.), nanejvýš 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.

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 28. června 2017

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

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová