



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatelů:** **a) N166, a. s.**, IČ 04114761, se sídlem Brno, Cejl 494/25; **b) SOLODOOR a. s.**, IČ 25209779, se sídlem Sušice II, Nádražní 166; **c) SUŠICE s. r. o.**, IČ 29361125, se sídlem Kuřim, Tleskačova 1660/2, *všichni zastoupeni JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Pardubice, Teplého 2786*, proti **odpůrci: město Sušice**, se sídlem Sušice, náměstí Svobody 138, *zastoupeného Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou AK Frank Bold advokáti, s. r. o., se sídlem Brno, Udolní 567/33*, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: My ze Sušice, o.s.**, se sídlem Sušice, nám. Svobody 168, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Sušice ze dne 17. září 2014, čj. 3896/14,

t a k t o:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelé a), b) a c) jsou p o v i n n i nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 34.063,- Kč, k rukám zástupkyně odpůrce Mgr. Sandry Podskalské do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Návrhem datovaným dne 17. 2. 2015 se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Sušice ze dne 17. září 2014, čj. 3896/14 (dále též jen „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“). Odpůrcem je v tomto případě město Sušice (dále též jen „odpůrce“ nebo „pořizovatel“). Navrhovatelé se konkrétně domáhali zrušení opatření obecné povahy ve výrokové části 1f) v části Obecné podmínky využití území v rozsahu věty „*S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě.*“ a v části Definice pojmů v rozsahu věty „*Jedna lokalita: je samostatná maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitolou 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím.*“.

Územní plán se vydává dle § 54 ve spojení s § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“), formou opatření obecné povahy. O vydání územního plánu města Sušice rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na zasedání konaném dne 17. 9. 2014. Územní plán byl vydán pod čj. 3896/14.

Pravomoc zastupitelstva obce vydat územní plán vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc.

V případě působnosti je třeba rozlišovat působnost věcnou a místní. Hledisko věcné působnosti určuje, který konkrétní orgán o vydání opatření obecné povahy rozhoduje. Věcná působnost zastupitelstva obce k vydání územního plánu je přímo stanovena v § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Z napadeného opatření obecné povahy a z usnesení ze zasedání Zastupitelstva města Sušice konaného dne 17. 9. 2014 vyplývá, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo obce, tedy orgán věcně příslušný.

Hledisko místní působnosti pak určuje, zda orgán vydal opatření obecné povahy s takovou územní působností, která odpovídá územnímu obvodu, v němž je oprávněn vykonávat svoji pravomoc. V posuzovaném případě bylo Zastupitelstvo města Sušice orgánem místně příslušným pro vydání opatření obecné povahy, a to tak bylo vydáno věcně i místně příslušným orgánem.

[III] Návrh

Navrhovatelé v úvodu odkázali na regulativy dané předchozím územním plánem schváleným dne 13. 12. 1999, aby v té souvislosti zopakovali, že novým územním plánem přijatým dne 17. 9. 2014 byly mj. v rámci kapitoly 1f) stanoveny obecné podmínky využití území, a to v následující podobě: „*S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě.*“ (str. 40 výroku opatření obecné povahy). V rámci navazující definice pojmů

(str. 41 výroku opatření obecné povahy) pak byly vymezeny pojmy „*zastavitelnost, zastavěná plocha, zastavěná plocha pozemku*“ a „*jedna lokalita*“.

Navrhovatelé připomněli, že v procesu přijímání nového územního plánu proti (upravenému) návrhu územního plánu vznesli řádně a včas odůvodněné a obsahově obdobné námitky, jimiž se snažili docílit toho, aby z návrhu územního plánu bylo uvedené plošné omezení pro výstavbu maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě vypuštěno, popř. aby omezení bylo zmírněno alespoň tak, aby byla umožněna výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí plochy do 5.000 m². Uplatněným námitkám však nebylo vyhověno.

Konkrétní námitky byly koncipovány do šesti bodů.

[1] Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů

Navrhovatelé byli přesvědčeni, že nově zavedené omezení výstavby, představující omezení jejich vlastnického práva a dalších základních práv, zejména práva podnikat zaručeného čl. 26 Listiny základních práv a svobod, bylo přijato nezákonným způsobem, trpí zásadními deficity ve srozumitelnosti a odůvodněnosti a odporuje i právně závazným principům územního plánování.

Územní plán trpí v první řadě nesrozumitelností a neurčitostí, a to právě pokud jde o napadané konkrétní omezení výstavby. Stanovené „*Obecné podmínky využití území*“, které stanovují, že *s odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě*, postrádají jasné vymezení toho, co je myšleno právě pojmem „*jedna lokalita*“. Dle navazující definice pojmů je tím myšlena „*samostatná maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitoly 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím.*“

Z použité terminologie potom ale plyne, že obecné podmínky využití území pojednávají o místě – „*jedné lokalitě*“, u níž je zároveň vyžadováno splnění následujících znaků.

a) „*Jedna lokalita*“ je dle definice „*samostatnou maloobchodní jednotkou*“ či „*samostatným nákupním centrem*“. Převeďeno pak do souvislé definice, platí: „*S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v samostatné maloobchodní jednotce či samostatném nákupním centru, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitoly 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím.*“.

Z citovaného by plynulo, že omezení pro výstavbu „maloobchodních prodejen“ a „nákupních center“ o velikosti zastavěné plochy nad 1.000 m² se vztahuje pouze na ty případy, kdy takové maloobchodní prodejny či nákupní centra mají být umístovány do „samostatných maloobchodních jednotek“ či „samostatných nákupních center“. Na jiných místech v území, které charakter „jedné lokality“ nemají, by omezení zastavěné plochy 1.000 m² nepůsobilo, a bylo by tak možné budovat maloobchodní prodejny či nákupní centra i o větší zastavěné ploše (neboť by nebyly stavěny v „jedné lokalitě“). Alternativní výklad by říkal, že chce-li nějaký investor realizovat záměr nákupního centra o zastavěné ploše větší než je 1.000 m², musí jich zbudovat rovnou více (ať již v jednom bloku či jinak), aby v území netvořily solitérní objekt (aby nebyl naplněn atribut samostatnosti), což by zřejmě bylo proti vůli územní samosprávné jednotky, která měla patrně v úmyslu takto koncentrovat maloobchodní prodejny a nákupní centra v jednom místě, a to s odkazem na „zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města“, které bude moci v budoucnu méně sloužit prodeji zboží a více např. službám, galeriím apod. Uvedenému ovšem již neodpovídá odůvodnění výroku územního plánu. To na str. 26 (kapitola 2b) uvádí: „S ohledem na dobře fungující parter historického jádra města, je součástí územního plánu opatření na jeho ochranu, tak aby nezanikl fenomén živého náměstí. Územní plán zavádí, na podnět odhlasovaný radou města Sušice (požadavek č. 113 v přehledu vyhodnocení požadavků fyzických osob, právnických osob a města Sušice nového územního plánu) regulaci rozvoje a realizace nových prodejních ploch o výměře nad 1000 m², která by mohla ubrat na atraktivitě městského centra, je definována ve výrokové části 1f návrhu územního plánu.“. Na str. 138 odůvodnění (kapitola 4b) je konstatováno: „Koncepce občanského vybavení je nezměněna dle stávajícího platného územního plánu. Jsou respektovány stávající plochy občanského vybavení a požadavky zadání jsou zohledněny takto: (...) Umísťování komerčních objektů nad 1000 m² je územním plánem vyloučeno.“. Obdobné vyjádření obsahuje i odůvodnění rozhodnutí o námítkách navrhovatelů. Zatímco tedy výrok územního plánu ve skutečnosti výstavbu maloobchodních prodejen či nákupních center o zastavěné ploše větší než 1.000 m² nevylučuje, odůvodnění je striktně proti, což nelze chápat jinak, než jako vzájemný rozpor a celkově nesrozumitelný regulativ, který nedává adresátům územního plánu jistotu (a to i přes nezávažnost odůvodnění) stran toho, o jakých záměrech mohou ve vztahu ke svým nemovitostem uvažovat.

„Samostatná maloobchodní jednotka“ (příp. „samostatné nákupní centrum“) musí být dále a) samostatně připojena na veřejnou komunikaci; b) provozně samostatná z hlediska parkovacích stání; c) provozně samostatná z hlediska zásobování; d) provozně samostatná z hlediska energetického řešení; e) provozně samostatná z hlediska vodohospodářského řešení, aby tvořila „jednu lokalitu“. Z přijaté definice „jedné lokality“ pak jednoznačně plyne, že všechny podmínky by musely být splněny zároveň (kumulativně), neboť v opačném případě se již nebude jednat o „jednu lokalitu“. Pokud by některá vlastnost „samostatné maloobchodní jednotky“ (či „samostatného nákupního centra“) nebyla dána, mohlo by se snad teoreticky ještě jednat o „samostatnou maloobchodní jednotku“, nikoli však již o tu, kterou lze považovat za definovanou „jednu lokalitu“, s níž je spojeno omezení výstavby (pokud by se tím však rušil i charakter „samostatné maloobchodní jednotky“, což z existující definice lze obtížně rozhodnout, nešlo by již o „jednu lokalitu“ automaticky).

K opačnému závěru přitom nelze dojít nejen proto, že by neodpovídal gramaticky jednoznačnému znění definice, ale hlavně proto, že rozlišení, kdy se jedná o „jednu lokalitu“ a kdy už nikoliv, by se stalo zcela neurčitým a nejasným. Nebylo by zřejmé, zda by se ještě jednalo o „jednu lokalitu“, pokud by „samostatná maloobchodní jednotka“ nebyla samostatně připojena na veřejnou komunikaci, příp. o co by šlo, pokud by chyběly hned dvě vlastnosti, např. připojení a provozní samostatnost v zásobování. Stejně tak by nebylo zřejmé, co je vlastně obsahem pojmu samostatnost v zásobování (a obdobně samostatné energetické/vodohospodářské řešení), příp. situace, kdy bude sloužit vícero budovám společné parkoviště. Paradoxně tak dle všeho územní plán nezná omezení zastavěné plochy u záměru výstavby např. 2 a více nákupních center, pokud budou navzájem sdílet kupř. parkoviště, zásobování nebo připojení na veřejnou komunikaci. Každé z nich potom bude moci i několikrát přesahovat zastavěnou plochu 1.000 m². Uvedenému ovšem opět neodpovídá odůvodnění územního plánu (jak již bylo shora citováno), což podporuje závěr o celkové nesrozumitelnosti nově zavedeného regulativu. Zároveň je patrné, že možnosti výstavby, které z úpravy ve výroku územního plánu vyplývají, mohou být obtížně považovány za příklad legitimní územní regulace, která by měla styčné body se zákonem zakotvenými cíli a úkoly územního plánování. Stěží lze však v právním státě po adresátu opatření obecné povahy žádat, aby se řídil odůvodněním územního plánu, které jej v jeho vlastnickém právu bude omezovat více, než jeho výrok. V případě správního rozhodnutí by taková interpretace nepochybně nebyla možná, přičemž konstrukce opatření obecné povahy v českém právním řádu (jakožto konkrétně abstraktního správního aktu) umožňuje být abstraktním pouze ve vztahu k okruhu adresátu, nikoliv však již co do ukládaných povinností. Navrhovatelé v té souvislosti odkázali na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010 - 130, příp. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73.

Navrhovatelé zdůraznili, že jsou si vědomi toho, že přístup soudů k přezkoumání opatření obecné povahy by měl být zdrženlivý a že stanovení způsobů využití území a jeho rozvoje při splnění cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Na druhou stranu však soudu evidentně přísluší přezkoumat způsob, jakým byla jednotlivá omezení využití území provedena. Srozumitelnost i transparentnost jsou přitom základními principy již v procesu schvalování územního plánu, neboť ten se dotýká každé osoby mající vztah k lokalitě dotčené územním plánováním. Je nezbytné, aby plánovaným změnám bylo adekvátně rozumět a také bylo možno presumovat jejich dopad *pro futuro*. Celý proces pořizování a schvalování územního plánu a územní plán samotný proto musí být dostatečně srozumitelný. Vymezené požadavky na přezkoumatelnost opatření obecné povahy a srozumitelnost a transparentnost ve vztahu k zavedenému regulativu však evidentně nebyly naplněny, neboť jeho konstrukce vede k jiným závěrům, než k jakým směřuje odůvodnění územního plánu, a vzhledem k použitým pojmům je jeho interpretace a případná aplikace obecně nejasná, což by mělo vést k jeho derogaci s ohledem na § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.

[2] Nezohlednění úkolů a cílů územního plánování

Navrhovatelé rovněž namítali nedostatek důvodů pro zavedení nové regulace. Bylo-li jejím účelem skutečně zabránit tomu, co lze vyčíst z odůvodnění územního plánu, tedy

úplnému umístění maloobchodních prodejen a nákupních center o zastavěné ploše nad 1.000 m² v území obce, pak pro právě takové naprosto paušální omezení nesnesl odpůrce dostatek relevantních důvodů, tj. územním plánem zavedená regulace nebyla vydána zákonným způsobem pro zcela nedostatečné zdůvodnění, proč nalezla zrovna danou podobu. Požadavky § 68 odst. 3 správního řádu je třeba aplikovat i v případě odůvodnění opatření obecné povahy. Nedostatek rozhodovacích důvodů pak způsobuje nepřezkoumatelnost i opatření obecné povahy. Odůvodnění územního plánu by přitom v první řadě mělo – a to i zcela bez ohledu na v průběhu procesu jeho pořizování vznesené námitky – zohledňovat vztah k naplnění cílů a úkolů územního plánování uvedených v § 18 a § 19 stavebního zákona (odkaz na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, resp. ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86). Odůvodnění územního plánu by tedy mělo obsahovat vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, a to nezbytně i ve vztahu k funkci podstatných regulativů, jako je ten napadaný navrhovatelem. V předmětném případě se nicméně pod bodem 2b odůvodnění územního plánu (str. 22 a násl.) uvádí pouze to, že „*Územní plán Sušice naplňuje základní pilíře územního plánování a související požadavky, vyplývající z § 18 stavebního zákona, vyhodnocení je uvedeno v následující kapitole 2c – Soulad s požadavky Stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů*“; dále je zde citována vyhláška Ministerstva kultury č. 476/1992 Sb. ohledně stanovených požadavků na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území s připojenou tabulkou historicky významných stavebních souborů dle ÚAP a nakonec dodáno několik velice obecných informací vztahujících se k požadavkům na ochranu nezastavěného území. Pokud jde o obsah bodu 2c „*Soulad s požadavky Stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů*“, do něhož mělo být odůvodnění naplnění cílů a úkolů územního plánování přerazeno, jedná se dle názoru navrhovatelů toliko o velmi obecné informace, které z větší části pouze parafrázuji příslušná ustanovení stavebního zákona (§§ 18 - 19, §§ 50 - 60), převážně bez konkretizace k území města Sušice. Konstatované důvody pro zavedení konkrétní (nové) regulace jsou většinou podávány natolik obecně, že by mohly bez většího problému sloužit i jako argumentace ve prospěch řešení právě opačných, než která jsou zachycena ve výroku územního plánu.

Co je však nejpodstatnější z hlediska návrhu na zrušení (části) územního plánu, ve vztahu k zavedenému regulativu zastavěné plochy maloobchodních prodejen a nákupních center se odůvodnění územního plánu na str. 26 vyjadřuje tak, že „*(...) S ohledem na dobře fungující parter historického jádra města, je součástí územního plánu opatření na jeho ochranu, tak aby nezanikl fenomén živého náměstí. Územní plán zavádí, na podnět odhlasovaný radou města Sušice (požadavek č. 113 v přehledu vyhodnocení požadavků fyzických osob, právnických osob a města Sušice nového územního plánu) regulaci rozvoje a realizace nových prodejních ploch o výměře nad 1000 m², která by mohla ubrat na atraktivitě městského centra, je definována ve výrokové části 1f návrhu územního plánu.*“ Takové řešení je voleno přesto, že (jak přiznává odůvodnění jen o větu výše) „*diskutabilní může být kapacita parkovacích ploch, neboť náměstí je v dobách dopravní špičky jako jedno velké parkoviště.*“ Ve stejném duchu je potom reagováno na námitky navrhovatelů v rozhodnutí o námitkách, v němž ještě přibýlo sdělení, že „*(...) město Sušice akceptuje koncentraci obchodních jednotek při Hrádecké a Nádražní ulici (LIDL, ALBERT, PENNY MARKET, AAA OBCHODNÍ DŮM SUŠICE a TESCO) a považuje je za dostačující vůči současné i výhledové velikosti města Sušice a případné spádové oblasti těchto obchodních*

jednotek“ (příčemž je zde ale uvedeno, že požadavek č. 113 měl vzejít od zastupitelstva). Odůvodnění odhaluje motivaci pro zařazení napadaného regulativu, jímž je požadavek Rady (či Zastupitelstva) města Sušice. Samotný tento požadavek, dle přesvědčení navrhovatelů, ovšem nelze považovat za relevantní důvod z hlediska § 18 a § 19 stavebního zákona.

Z hlediska procesního je podstatná již nejasnost způsobu, jakým se vůbec do územního plánu napadaný regulativ dostal. Navrhovatelé vyslovili přesvědčení, že v rámci rozdělení kompetencí a jednotlivých dílčích úloh zastupitelstva, rady, pořizovatele či jiného orgánu mohlo dojít i k nezákonnému mísení jejich kompetencí a svévolnému rozhodování, tj. i k porušení jednoho ze základních ústavních práv vázanosti státních orgánů zákony ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stavební zákon svěřuje pravomoc rozhodovat o dílčích krocích v rámci územního plánování v zásadě zastupitelstvu, jak plyne z jeho § 6 odst. 5. Jisté úkoly plní (může plnit) i rada, zde je ovšem nutno zdůraznit, že § 5 odst. 2 stavebního zákona jasně stanoví, že působnost obce v rámci územního plánování je působností přenesenou, mimo případů, kdy rozhoduje zastupitelstvo. Pokud by proto v dané věci rozhodovala za město jako samosprávný subjekt rada (jak je uváděno, byť nekonzistentně), jednalo by se o vykročení z mezí jí stanovených a tedy o procesní vadu zatěžující celé opatření obecné povahy.

[3] Nezodůvodnění konkrétního řešení

Dle navrhovatelů však existují i jiné a zcela věcné nedostatky (vady) územního plánu. Ten na str. 25 odůvodnění hovoří o ponechání fungování městského jádra bez výrazných zásahů, neboť *„stávající podoba náměstí s bohatou nabídkou obchodů a služeb spolu s množstvím parkovacích stání dělá z náměstí živý prostor.“* Odpůrce ovšem již neuvedl, že tímto omezením zároveň neznemožňuje rozvoj (výstavbu) obchodu v jiných částech města. Z hlediska funkčního využití ploch území není paušálně bráněno výstavbě maloobchodních prodejen v jiných částech, tyto prodejny mají být dle odůvodnění územního plánu omezeny toliko svou zastavěnou plochou. Daným omezením tak nelze samo o sobě zabránit, aby se v budoucnu přesunulo moderní centrum obchodu a služeb jinam, zvláště pokud bude současné náměstí – jak samo odůvodnění územního plánu přiznává – stále trpět nedostatečnou kapacitou parkovacích ploch, kterýžto infrastrukturní problém je územním plánem naopak zcela odstíněn. Jestliže ale územní plán obecně neznemožňuje výstavbu nových maloobchodních prodejen a nákupních center, potom již nejsou vysvětleny ani zohledněny dvě základní skutečnosti.

Předně, proč by *„s odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty“* měla hrát nějakou konkrétní roli právě paušální hranice 1.000 m² zastavěné plochy. Odůvodnění územního plánu (ani rozhodnutí o námitkách) neobsahuje ani náznak úvahy, podle čeho byla stanovena právě tato konkrétní hranice. Dle názoru navrhovatelů je přitom nutno považovat právě tento údaj za nejdůležitější, protože nelze akceptovat, aby územní plán neobsahoval jednu jedinou úvahu, proč právě on (a ne třeba 500 m², 2.000 m² nebo 5.000 m²). Jde o zásadní regulativ pokrývající území celého města (úplně všechny plochy, v nichž je jinak možné zařízení maloobchodu budovat); totéž město si však ponechalo jakékoliv důvody pro jeho rozsah pro sebe. S ohledem na shora přiznané, tedy že se jednalo o požadavek Rady města Sušice, se pak jeví být jednoznačným,

že šlo od počátku pouze o politické zadání, učiněné bez ohledu na zákonem kogentně stanovené úkoly a cíle územního plánování, tj. bez jakékoliv analýzy předpokladů a dopadů zavedení takového omezení.

Dále, jaký je výhled a představa odpůrce stran výstavby veřejné infrastruktury, kterou historické náměstí ani případné nové (zastavěnou plochou omezené) prodejny nejsou schopny pojmout, avšak ve městě dosud chybí. V tomto směru jde např. o možnost výstavby autosalónu, stavebnin, zahradnictví či jiných specializovaných zařízení, která ke svému provozu nezbytně potřebují větší prostor, než je ten nově limitovaný. Napadaný regulativ přitom nedopadá pouze na prodejny smíšeného zboží, ale paušálně na veškeré prodejní prostory, tedy i prodejny takových výrobků a zboží, jejichž (nepochybná) současná (ne)dostupnost pro občany města Sušice není územním plánem nikterak zohledněna, natož adekvátně analyzována.

V územním plánu (jeho výroku ani odůvodnění) se tak nijak nepromítá, jakým způsobem mělo v souvislosti se zavedením předmětného regulativu dojít k naplnění úkolů územního plánování, když zejména půjde o naplnění úkolu stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území [§ 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], naplnění úkolu prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání [§ 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona], naplnění úkolu stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území [§ 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] či naplnění úkolu stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení [§ 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona]. Předmětné omezení, pokud by mělo skutečně bránit umístění maloobchodních prodejen a nákupních center o zastavěné ploše nad 1.000 m², je přitom absurdní i z hlediska své vlastní konstrukce. Mimo rozlohy maximální zastavěné plochy totiž není nijak zdůvodněno (a dle názoru navrhovatelů ani nikterak rozumně být zdůvodněno nemůže), proč byla jako instrument regulace zvolena právě zastavěná plocha. Ta sama totiž nemůže zaručit dosažení deklarovaného cíle, tj. ochranu náměstí prostřednictvím zákazu nákupních center (běžného smíšeného zboží).

Omezení spočívá ve vymezení maximální zastavěné plochy (1.000 m²), která však automaticky nemusí mít vliv na plochu prodejní, pokud je z hlediska výškové regulace územním plánem zároveň umožněno postavit budovu do výšky 15 m (resp. v navazující zástavbě maximálně o jedno podlaží vyšší, než sousední objekt – viz výrok str. 48). Teoreticky tedy územní plán nebrání v konkrétní ploše např. výstavbě nákupního centra o 3 až 5 patrech (kupř. s eskalátory uvnitř prodejní plochy), tj. nákupního centra o prodejní ploše troj až pětinasobné, než jaká by odpovídala maximální povolené rozloze zastavěné plochy jednopodlažního objektu. Výstavbu větších nákupních center tedy územní plán zcela neznemožňuje, pouze nelogicky komplikuje, když zároveň dochází k bezdůvodné diskriminaci některých služeb a aktivit, které lze obtížně provozovat ve vyšších nadzemních podlažích bez silného navýšení nákladů, byť není jakkoliv zřejmé, z jakých (z hlediska územního plánování relevantních) důvodů by právě v městě Sušice mělo být jejich provozování nežádoucí (např. již uvedený autosalón, stavebniny či zahradnictví, což je segment zboží dnes naopak v území obtížně dostupný).

V rozhodnutí o námitkách (str. 178 odůvodnění územního plánu) je k tomu přitom (paradoxně) uvedeno, že právě pro takové potřeby mohou sloužit „*plochy výroby, plochy nerušící výroby a služeb, plochy technické infrastruktury*“. Jinými slovy, prodejcům je doporučeno, aby tento typ zboží prodávali na cestě, pokud jej do budovy nevměstnají. Jak může takový způsob regulace sloužit k „ochraně živého náměstí“, je naprosto nejasné. Navrhovatelům nebylo zřejmé, jak by mohlo být omezení vlastnického práva a práva podnikat maximální rozlohou zastavěné plochy prodejny legitimně odůvodněno veřejným zájmem na několikapodlažním nákupním centru či produkty vyskládanými na cestě (oproti případné větší jednopodlažní budově). Za jediný důvod, proč by měla být upřednostňována několikapodlažní nákupní centra před těmi jednopodlažními, lze čistě teoreticky považovat nějaké (ovšem nutně zcela konkretizované) architektonické zřetele, s těmi však územní plán nepracuje v dané souvislosti ani okrajově. Navrhovatelé v té souvislosti odkázali (a citovali) na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, resp. ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34. Navrhovatelé byli i ve světle citované judikatury přesvědčeni o zásadním nedostatku důvodů pro zvolený typ regulace, a pokud tato judikatura hovoří o mantinelech, v nichž se musí obec při schvalování územního plánu pohybovat, potom o bezdůvodném vykročení z nich. Navrhovatelé dále odkázali i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136; ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36; a ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86, a tvrdili, že odůvodnění předmětné části opatření obecné povahy postrádá způsobitelné rozhodovací důvody, a je proto nepřezkoumatelné. Cíle a úkoly územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace. Jejich ignorace může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují. Povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není proto pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází právě k takovému ohrožení. Je zjevné, že v daném případě nebyly dostatečně zváženy v úvahu přicházející varianty řešení území, jak vyžaduje stavební zákon, a ani varianty řešení problému, kterého se odpůrce dle svých slov obává. Ani proklamované důvody pro zavedení předmětného regulativu nemohou platit, protože by tento měl být bez dalšího zrušen.

[4] Nepřezkoumatelnost a nezákonnost pro nezohlednění existující územní studie

Navrhovatelé byli přesvědčeni, že pokud jde o jejich nemovitosti v dotčeném území, je nezákonnost shora napadaného omezení zastavěné plochy, ale i ostatních funkčních určení týkajících se významné části nemovitostí v dotčeném území a potenciálně i územního plánu jako celku, způsobena i porušením zákonného procesního postupu pořizovatelem a odpůrcem při nakládání s územně plánovacími podklady a zřejmě účelového ignorování jedné z jejich zásadních komponent (s odkazem na § 25 a § 30 stavebního zákona). Závěr o účelovosti postupu navrhovatelé činili i s ohledem na způsob vypořádání jejich námitek, neboť jejich část, v níž byl namítán mimo níže rozvedeného i rozpor s principem legitimního očekávání, byla odpůrcem v podstatě vždy kompletně pominuta. Navrhovatelé tedy obdobně jako

v podaných námitkách zdůraznili následující skutečnosti, jež nebyly v procesu tvorby nového územního plánu v rozporu se zákonem (§ 25 a § 30 stavebního zákona) nikterak zohledněny.

V roce 2008 proběhla změna č. 2 tehdejšího územního plánu města Sušice. Ta vymezila plochy č. 1, 2, 3, 11, 21, 22a, 22b, 22c, 26, 27 a z hlediska tohoto návrhu především plochu č. 29a, ve kterých je nutné prověření změn jejich funkčního využití územní studií. U těchto navržených ploch měla být územní studie pořízena do čtyř let od nabytí účinnosti změny č. 2 tehdejšího územního plánu města Sušice. V návaznosti na tuto změnu tehdejšího územního plánu byla potom zpracována územní studie pro záměr „Centrum obchodu a služeb Sušice – ul. Hradecká“. Tato územní studie byla opakovaně projednána a rovněž vzata na vědomí Radou města Sušice. Městským úřadem Sušice, jakožto úřadem územního plánování a pořizovatelem, byla schválena možnost využití územní studie pro další rozhodování v území, přičemž územní studie byla dne 22. 5. 2013 městským úřadem potvrzena a následně zaevidována (§ 30 odst. 4 stavebního zákona). Stalo se tak tedy v průběhu pořizování nového územního plánu města Sušice. Územní studie zpřesnila využití území (týkajících se části pozemků navrhovatelů v dotčeném území) a potvrdila vhodnost území průmyslového areálu SOLO Sušice k využití pro výstavbu již plánovaného centra obchodu a služeb. Územní studie byla zpracována za součinnosti navrhovatelů, včetně společnosti SUŠICE s. r. o., která má uzavřeny smlouvy o uzavření budoucích kupních smluv na pozemky dotčené záměrem „Centrum obchodu a služeb Sušice – ul. Hradecká“. Tato společnost (stejně jako další investor – společnost FUERTES DEVELOPMENT, s. r. o.) tedy mohla důvodně očekávat, že na nemovitostech v dotčeném území bude možné realizovat investiční projekt na vybudování nového obchodního centra. Na základě tohoto legitimního očekávání byla také v dobré víře již zahájena (v součinnosti navrhovatelů) realizace projektu vybudování nového obchodního centra, přičemž na tuto realizaci již byly vynaloženy značné finanční prostředky. S ohledem na tyto skutečnosti je potom nepochopitelné, že v procesu přípravy nynějšího územního plánu byla pořizovatelem a odpůrcem existence předmětné územní studie zcela ignorována, a to dokonce i po námitkách navrhovatelů. K těmto námitkám nebylo navrhovatelům sděleno vůbec nic, pokud snad neměla být reakcí věta na str. 179 odůvodnění územního plánu (u navrhovatele č. 1, u ostatních navrhovatelů je znění obdobné): *„Investorská příprava konkrétních staveb včetně souvisejících správních rozhodnutí, resp. stanovisek dotčených orgánů je věcí konkrétního investora.“*

Takový postup považovali navrhovatelé za nezákonný. Územní studie slouží mj. jako podklad pro zpracování územně plánovací dokumentace. Ačkoliv pak územní studie není závazným podkladem pro územní rozhodování, stává se po svém vložení do evidence územně plánovací činnosti podkladem neopominutelným. Třebaže předmětná územní studie byla *a priori* zpracovávána pro účely územního řízení, je třeba naprostou absencí jejího zohlednění (navíc i přes námitky navrhovatelů) v průběhu pořizování nynějšího územního plánu nutno hodnotit z pohledu § 25 a § 30 stavebního zákona jako nepřijatelný a nezákonný postup. Takový postup je totiž zvláště za situace, kdy tytéž plochy, jichž se existující územní studie týká, jsou v nynějším územním plánu opět označeny za plochy pro ověření novou územní studií (viz výkres základního členění území 1a), v přímém rozporu i s cíli a úkoly územního plánování, *in concreto* zejména s § 18 odst. 3 a 4 a § 19 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona. V územním plánu lze jistě v určitých plochách nebo koridorech uložit zpracování územní studie jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Účelem je ovšem

rozhodování odložit do doby, než bude prověřeno podrobnější řešení území. Do doby pořízení územní studie, schválení jejího využití a následného vložení dat o ní do systému evidence územně plánovací činnosti nelze o změnách v území rozhodnout. Stavební zákon v takovém případě, s ohledem na toto omezení a jeho důsledky, ukládá orgánům územního plánování povinnost stanovit v územním plánu podmínky pro pořízení územní studie a přiměřenou lhůtu pro její zaevidování.

V daném případě ovšem došlo k tomu, že změny funkčního využití území již byly územní studií zpracovanou na náklad SUŠICE s. r. o. prověřeny a vyřešeny a územní studie byla městským úřadem dne 22. 5. 2013 potvrzena a následně zaevidována. V takovém případě bylo povinností odpůrce zabývat se těmito změnami již v procesu pořizování nového územního plánu a nikoliv dosavadní výsledky jednoduše zahodit a navíc schválit i pro plochu jí se týkající zcela nové omezení. S ohledem na předchozí projednání problematiky v rámci změny č. 2 územního plánu města Sušice v roce 2008, je tak postup pořizovatele a odpůrce nutno hodnotit jako zcela neodůvodněný, nezákonný a také šikanózní, stojící v bezdůvodném rozporu s principem právní jistoty navrhovatelů (což navíc zpochybňuje i novým územním plánem zavedené funkční využití pro celou plochu, které se existující územní studie týkala).

[5] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách a procesní vady v procesu přijímání územního plánu

Územní plán obsahuje rovněž část týkající se rozhodnutí o námitkách, včetně samostatného odůvodnění. Navrhovatelé, s odkazem (a citací) na § 172 odst. 5 správního řádu a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169; resp. ze dne 22. 6. 2011, čj. 9 Ao 3/2011-39, namítali, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelů se nachází v zásadním rozporu s naznačenými požadavky zákona a judikatury, kterým jednoznačně nedostojí.

Opatření obecné povahy musí být vydáno na základě úplných a vnitřně či vzájemně nerozporných podkladů, přičemž námitky směřující vůči tomuto opatření musí být dostatečně zhodnoceny, neboť v opačném případě by nebyl přezkum opatření obecné povahy vůbec možný. Navrhovatelé považovali takový požadavek za nevyhnutelný, a to i při vědomí nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž bylo konstatováno, že požadavky na odůvodnění nesmí být přemrštěné. Přemrštěnost ovšem nelze spatřovat v požadavku, aby rozhodnutí o námitkách obsahovalo běžným rozumem akceptovatelné úvahy, aby cíle, jichž má být přijetím územního plánu dosaženo, mohly být logickým výsledkem tvrzeného a aby město v rozhodnutích o námitkách některé z nich jednoduše vynechalo. Právě k tomu ovšem v předmětném případě došlo, když k obsahově obdobným námitkám navrhovatelů odpůrce *de facto* pouze přednesl své úvahy, proč je dle jeho názoru v území dostatek supermarketů, a jednotlivými odůvodněnými námitkami se konkrétně nezabýval (popř. reagoval zcela obecnou formulací bez vtažení ke konkrétním okolnostem). Tímto postupem však odpůrce zároveň ignoroval i skutečnosti uváděné nyní v předchozích bodech tohoto návrhu, kdy nerefletoval nejen na námitky nesrozumitelnosti přijímané regulace, její absurdity a faktického míjení se s cíli a úkoly územního plánování (oproti proklamovanému opaku), ale vznesené námitky ho nepřiměly ani k zohlednění relevantních územně plánovacích podkladů. Uvedená pochybení procesního charakteru lze, dle názoru

navrhovatelů, vzhledem k obsahu územního plánu a situaci navrhovatelů považovat za dostatečný důvod pro to, aby v konečném důsledku byla naplněna adekvátní pravděpodobnost porušení jejich práv hmotných, což je dle dosavadní judikatury nutno považovat za důvod pro zrušení opatření obecné povahy (odkaz na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73; ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34; ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008 - 62).

[6] Porušení principu proporcionality a legitimního očekávání

Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje vždy významný (byť obecně spíše nepřímý) zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Územní plán tak může představovat i zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona (zásady subsidiarity a minimalizace zásahu). I omezení v podobě územního plánu musí být proto uvedené podmínky schopno splňovat (odkaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120). Územní plánování má samozřejmě v principu legitimní důvody – je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem. K nadřazování veřejného zájmu nad zájmy soukromé však nemůže docházet pouhým, byť třeba demokratickou většinou posvěceným, rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Na zachování proporcionality jednotlivých zájmů je třeba nezbytně trvat. Test proporcionality byl Ústavním soudem formulován jako kaskáda přezkumu dle tří kritérií. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 (publikováno pod č. 740/2006 Sb. NSS), pak tento test částečně přizpůsobil pro přezkum opatření obecné povahy. Samozřejmým předpokladem přezkumu kritéria vhodnosti (prvního kroku testu) je ovšem zodpovězení otázky, je-li cíl sledovaný (zde) opatřením obecné povahy legitimní. V předmětném případě tvrzený cíl omezení výstavby maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě má spočívat v ochraně „živého náměstí“. Navrhovatelé pochybovali již o legitimitě takového cíle. Dle jejich názoru takový strohý cíl nelegitimně upřednostňuje zájmy úzké skupiny maloobchodních podnikatelů z centra města Sušice před zájmy občanů města a jeho okolí na pohodlný, dostupný a moderní způsob nakupování a možnost rozšíření prodeje dalších komodit k uspokojení potřeb obyvatel Sušice a okolí, které nejsou obchody na náměstí s to naplnit, přičemž jsou jím zároveň diskriminovány i subjekty, které by chtěly realizovat své právo podnikat v jiné lokalitě (neb dosavadní prodejní plochy nikdo redukovat nebude). Změnu v nazírání přitom nemůže přinést ani odpůrcem tvrzená koncentrace obchodních jednotek při Hrádecké a Nádražní ulici, jejíž existenci město akceptuje (rozhodnutí o námitkách). Za legitimní cíl napadeného omezení lze totiž stěží považovat toliko konzervaci současného stavu. Tvrzení, dle něhož by bylo lze považovat dosavadní rozložení obchodních jednotek za adekvátní, se totiž nutně opírá o premisu, že město je povoláno vstupovat jako odborně vybavený subjekt do vztahu mezi

nabídkou a poptávkou a rozhodovat, kdy jsou tyto v rovnováze. Takový přístup by připomínal dobu existence Státní plánovací komise.

Pokud by však tvrzený cíl měl být přece shledán legitimním, je dle názoru navrhovatelů třeba odmítnout zavedené omezení již při přezkumu v prvním kroku testu proporcionality. Předmětný regulativ je nejenže *a priori* nesrozumitelný, ale tvrzeného cíle reálně vůbec nemůže napomoci dosáhnout. Jeho jediným důsledkem je značná komplikace výstavby spojená s iracionálními způsoby prodeje určitých druhů zboží, nikoliv však dosažení toho, aby ve městě nevznikaly nákupní plochy mimo historické centrum. Přezkum testem proporcionality tedy musí skončit již v tomto bodě, neboť zavedený regulativ se ukázal být naprosto nevhodným k dosažení tvrzeného cíle.

Pokud jde dále o případný druhý krok testu, tj. kritérium potřebnosti, lze si dle navrhovatelů představit mnohé jiné a především mnohem účelnější a méně invazivní způsoby, jak odpůrcem požadovaného cíle dosáhnout. Typicky samotným (event. podrobnějším) vymezením funkčních ploch na území města a jejich přípustného využití, což by mělo nepopíratelný význam i s ohledem na jednotlivé části města Sušice. Odpůrcem deklarovaný cíl však nemůže být dosažen adekvátním způsobem, je-li jím apriorní zákaz čehokoliv nad 1.000 m² plochy. Takto paušální omezení naopak nebere ohled ani na fyzické a právní osoby působící v městě Sušice obecně, ani na potřeby jednotlivých jeho lokalit. Předmětné omezení je třeba odmítnout i pro zcela absentující individualizaci ve vztahu k potřebám jednotlivých částí města Sušice a subjektů majících k nim konkrétní právní vztah, kterýžto nedostatek by bylo možno v případě použití jiných instrumentů anihilovat. Konečně je plošné omezení výstavby maloobchodních prodejen a nákupních center pro celé území obce objektivně diskriminační a trpí dalšími neduhy a důsledky, které by měly vést k jeho odmítnutí přinejmenším v rámci třetího a čtvrtého kroku testu proporcionality *a)* nepřiměřeně a nedůvodně omezuje paušálním způsobem, tj. v rozporu s požadavkem minimalizace zásahu, obecný rozvoj maloobchodu v celém území; *b)* nepřiměřeně omezuje právo občanů Sušice a jeho okolí na dostupný, moderní a dnes již standardní způsob nakupování; *c)* nepřiměřeně omezuje zájem občanů Sušice a jeho okolí na dostupnost širší nabídky komodit, neboť prodej (či určitý způsob prodeje) mnohých komodit nelze, jak již řečeno, v malometrážních prodejnách vůbec či efektivně realizovat (např. hobby markety, prodej koberců, stavebnin, elektro, autosalony, vzorkové prodejny); *d)* za nedostupnými komoditami jsou občané Sušice nuceni cestovat značné vzdálenosti do okolních měst (např. Strakonice), čímž dochází (v rozporu s cíli a účely územního plánování) k vylidňování města Sušice a narušení soudržnosti společenství obyvatel území; *e)* sníží či utlumí zaměstnanost v regionu, neboť zabrání přílivu nových investorů, příp. může způsobit odchod stávajících, a to z toho důvodu, že výrobce by nemohl s ohledem na přijaté omezení již na území obce zřídit novou vzorkovou prodejnu standardních rozměrů (pokud ji nechce provozovat přímo ve výrobní hale nebo na ulici), a i proto je pravděpodobné, že pro svoji investici zvolí jinou lokalitu; *f)* historické centrum města Sušice, jehož ochrana je územním plánem preferována, nedává dostatečnou možnost parkování, což vede k dopravním komplikacím a nemožnosti adekvátního uspokojení potřeb občanů i „přespolních“, přičemž na druhé straně potencialita zřizování nákupních center mimo centrum obce snižuje hustotu provozu v něm, což vede k nižšímu znečištění ovzduší v centru města a k pozitivním dopadům na zdraví zde žijících občanů.

S ohledem na výše citovanou judikaturu, která vyžaduje, aby příslušné správní orgány velice pečlivě vážily všechny v úvahu přicházející varianty řešení území, a to především s ohledem na zajištění harmonického rozvoje lokality, když jimi zvolená varianta musí být následně dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodněna, neboť je nanejvýš potřebné promítnout preferované řešení na pozadí specifických podmínek a vztahů v posuzovaném území, a s přihlédnutím k již taktéž nastíněnému zásadnímu zásahu do legitimního očekávání právě navrhovatelů, kteří již před schválením územního plánu v dobré víře v potvrzenou územní studii zahájili společně s dalšími subjekty realizaci záměru „Centrum obchodu a služeb Sušice – ul. Hradecká“ (když definitivní zmaření již zahájeného projektu a vznik škody by dosahoval několika desítek milionů korun českých), je tedy třeba uzavřít, že napadený regulativ (s účinky, jaké tvrdí odůvodnění územního plánu) představuje u navrhovatelů excesivní zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva a tímtež způsobem zaručeného práva podnikat, a jako nezákonný by měl být z opatření obecné povahy odstraněn.

[III] Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu vyjádřil v podání ze dne 11. 5. 2015. Stran ***prvé námítky*** uvedl, že z formulace obecných podmínek pro vymezení území v části 1f) lze, ve spojení s upřesňující definicí a odůvodněním územního plánu, jednoznačně dovodit záměr pořizovatele, a proto nelze uvedenou část územního plánu označit za nesrozumitelnou. Z formulace, že se „*vyklučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1000 m²*“ je podle odpůrce zcela zřejmé, že územní plán omezuje velikost maloobchodních prodejen a nákupních center na 1.000 m². Takový závěr navíc plně koresponduje i s výše citovanými částmi odůvodnění.

Co se týče definice „samostatné maloobchodní jednotky“ či „samostatného obchodního centra“, územní plán je jednoznačně vymezuje jako takové jednotky, které splňují podmínky samostatného připojení na veřejnou komunikaci a provozní samostatnosti z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodo hospodářského řešení. Tyto podmínky sledují záměr, aby se jednalo o samostatné a plně funkční stavby, a nikoliv aby docházelo například k liniovému řazení a následnému spojování samostatných obchodních jednotek s rozlohou do 1.000 m² do jednoho celku, tedy aby nešlo záměr města obcházet. Územní plán konzistentně stanovuje limity velikosti maloobchodních prodejen a nákupních center na 1.000 m² a vymezenými podmínkami brání jejich účelové kumulaci do spojitě soustavy. Jak již bylo uvedeno ve vypořádání námitek navrhovatelů (např. na str. 179 odůvodnění územního plánu), požadavek na omezení velikosti prodejní plochy maloobchodních jednotek a obchodních center byl jednotně deklarován v celém procesu pořízení nového územního plánu (byl obsažen v zadání územního plánu, např. na str. 12, 17 a 33, v návrhu územního plánu připravenému ke společnému jednání i v upraveném návrhu po společném jednání). Odpůrce dále uvedl, že předmětná regulace, tak jak byla formulována, nebyla shledána nesrozumitelnou ani Krajským úřadem Plzeňského kraje jako nadřízeným orgán územního plánování. Odpůrce proto uzavřel, že z celkového znění územního plánu včetně jeho odůvodnění lze jednoznačně seznat, co pořizovatel uvedenou regulací zamýšlel a její celkové znění jednotlivých částí vylučuje jiný smysluplný výklad. Úmysl pořizovatele ostatně dovodili i navrhovatelé, jelikož jak ve svém návrhu, tak v námitkách vznesených

v procesu pořizování územního plánu, předložili argumentaci, v níž proti uvedenému omezení 1.000 m² věcně brojí, tudíž jim musel být obsah územního plánu zřejmý. Navrhovatelé pochopitelně nemusí být se zněním územního plánu spokojeni a nemusí s ním souhlasit, nicméně to ještě nedokládá závěr o nesrozumitelnosti územního plánu. Tato námitka je proto podle odpůrce účelová a sama o sobě nemůže vést k vyhovění návrhu, které by mělo za následek, že by bylo potřebné realizovat celý nákladný proces pořizování změny územního plánu, prostřednictvím které by byla obsahově stejná regulace do územního plánu opětovně zahrnuta.

Odpůrce se ve vztahu k **druhé** uplatněné **námítce** neztotožnil s tím, že by se zohlednění úkolů a cílů územního plánování promítlo do odůvodnění územního plánu toliko ve formě citací ustanovení zákona. Právě naopak, pořizovatel se neomezuje na pouhé citace zákona, ale k jednotlivým ustanovením také uvádí i konkrétní odkazy na jejich zohlednění v územním plánu. Ve vztahu k části územního plánu napadené navrhovateli je relevantní zejména část 2b „Požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot“ (což odpovídá § 18 odst. 4 stavebního zákona), z níž je zřejmé, že pořizovatel chápe centrum města, zejména jeho náměstí, jako architektonickou a urbanistickou hodnotu, kterou se rozhodl chránit. Přesněji na str. 26 odůvodnění uvádí, že napadenou regulaci zavádí za účelem ochrany dosavadního historického jádra města tak, aby nezanikl fenomén živého náměstí.

V části 2c se ve vztahu k ustanovením § 19 odst. 1 písm. a) a b), tedy zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot a stanovování koncepce rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, výslovně uvádí: „*Oba úkoly jsou vyjádřeny základní urbanistickou koncepcí města.*“ (str. 28 odůvodnění). Navrhovatelé tuto skutečnost přehlíží. Přitom základní a urbanistická koncepce města jsou obsaženy v částech 1b a 1c výrokové části územního plánu, v nichž se záměr posílení významu centra města opakovaně uvádí jako součást základní koncepce rozvoje území. Odpůrce si je vědom toho, že odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování jsou povinnou součástí odůvodnění územního plánu (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86), nicméně kasační soud ke konstatování nepřezkoumatelnosti územního plánu ve vztahu k požadavkům podle § 18 a § 19 stavebního zákona přistupuje tehdy, kdy odůvodnění územního plánu obsahuje opravdu pouze citaci nebo parafrázi zákonných ustanovení (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185), což v nyní projednávaném případě rozhodně nelze říci. Právě naopak, záměr posílit význam historického centra města jako architektonické a urbanistické hodnoty, který odůvodňuje regulaci výstavby obchodních center, je zřejmý jak z výše citovaných částí odůvodnění územního plánu, tak z uvedených částí výroku územního plánu. Není proto pravdou, že by se pořizovatel cíli a úkoly územního plánování ve vztahu k napadené regulaci nezabýval a odůvodnění územního plánu z hlediska zohlednění § 18 a § 19 stavebního zákona je podle odpůrce bezchybné a zcela v souladu se závěry obsaženými v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

K **třetí** **námítce** odpůrce konstatoval, že již byla částečně zodpovězena ve vypořádání námitek obsaženém v odůvodnění územního plánu (str. 178 a násl. odůvodnění). Pořizovatel zde mimo jiné uvedl, že s ohledem na velikost města Sušice a současnou existenci pěti obchodních center nacházejících se na ulicích Hrádecká a Nádražní považuje potřebu

obyvatel města týkající se možnosti nakupování za naplněnou. Tento závěr navíc podporuje i studie společnosti Incoma z roku 2013, která potvrdila, že mezi sídly velikostní kategorie 10 – 15.000 obyvatel je město Sušice na druhém místě, co se týče vybavenosti měst prodejny maloobchodních řetězců (hypermarkety, supermarkety, diskonty) na obyvatele. Z toho důvodu bylo zcela legitimní, že se pořizovatel v územním plánu zaměřil i na vyhodnocení jiných potřeb města z hlediska veřejného zájmu. Tento požadavek ostatně vyplývá i z § 2 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Odpůrce byl proto přesvědčen, že nově zavedené omezení výstavby velkoplošných prodejen představuje naplňování základních cílů územního plánování v souladu s povinností pečovat o všestranný rozvoj města, nikoli pouze o rozvoj obchodních center. Důvodem zavedení napadené regulace, jak bylo opakovaně vyjádřeno v územním plánu (např. str. 26 odůvodnění), byla konkrétně podpora živého historického centra města jako významné architektonické a urbanistické hodnoty, jejímž prostřednictvím dochází k budování soudržnosti obyvatel města.

Ani zvolené řešení přitom podle odpůrce není libovolné - limit 1.000 m² byl stanoven po průzkumu stávajících supermarketů, kde je tato hranice minimální pro realizaci obchodních center. Odpůrce se neztotožnil ani s domněnkou navrhovatelů, že je regulace zastavěné plochy diskriminační, jelikož znevýhodňuje ty prodejce, které s ohledem na charakter prodáváného zboží nemohou prodej uskutečňovat ve vícepatrových budovách. Prvně je potřeba uvést, že nic nenasvědčuje tomu, že by měli být konkrétně navrhovatelé regulací zastavěné plochy diskriminováni. Pokud se navrhovatelé odvolávají na územní studii z roku 2012, z jejich příloh (např. Půdorys II. etapy) vyplývá, že v navrhovateli zamýšleném Centru obchodu a služeb plánovaly být obchody s textilem, hračkami, obuví či drogerie, jejichž umístění je nepochybně možné realizovat i ve vícepatrových budovách. Argumentace navrhovatelů ohledně toho, že zavedením regulace zastavěné plochy nebude moci být jejich zboží prodáváno, jelikož jeho prodej nelze umístit do vícepatrových budov, je tedy zjevně účelová.

Skutečnost, že je v současnosti mezi investory trend výstavby obchodních zařízení založen na úplné unifikaci (tedy budování koncentrovaných obchodních center s rozlohou přesahující limit regulace), nemůže zakládat nárok na to, aby se obce při územním plánování takovým požadavkům bez dalšího přizpůsobovaly. Právě naopak, předpoklady a podmínky pro využití daného území má stanovit územně plánovací dokumentace, což je její základní funkcí, a ostatní subjekty mají při realizaci svých záměrů povinnost takovou regulaci respektovat (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008 - 42). Skutečnost, že se napadená regulace rozchází se zamýšlenými záměry navrhovatelů coby investorů tudíž sama o sobě nemůže vést k závěru o její nezákonnosti. S ohledem na to, že pořizovatel územního plánu svojí motivaci k zavedení regulace po celou dobu konzistentně opíral o potřebu budování soudržnosti obyvatel města, kterou výslovně vyjádřil ve výše citovaných částech výroku i odůvodnění, nelze navíc ani přisvědčit názoru navrhovatelů, že by napadené řešení nebylo řádně zdůvodněno.

Odpůrce nesouhlasil ani s tvrzeními uplatněnými v rámci **čtvrté námítky**. Zpracovatel vzal územní studii v potaz jako jednu z variant možného řešení, což vyplývá ze stanoviska

zpracovatele územního plánu, které vypracoval Ing. arch. K. dne 25. 1. 2013. Řešení obsažené v územní studii bylo následně v procesu pořizování územního plánu projednáváno, avšak nakonec byla zvolena jiná varianta řešení územního plánu. Takový postup byl zcela v souladu se zákonem, jelikož územní studie je pouze odborný podklad, který není právně závazný. Teprve při pořizování územně plánovací dokumentace je řešení obsažené v územní studii projednáváno a v případě kladného výsledku projednání je v územně plánovací dokumentaci nebo v územním řízení zohledněno. Pořizovatel tedy neměl povinnost řídit se při pořizování nového územního plánu uvedenou územní studií. Závěr navrhovatelů, že by taková územní studie měla zakládat legitimní očekávání při pořizování nového územního plánu, jelikož k jejímu zaevidování došlo po okamžiku zahájení pořizování nového územního plánu, nemá žádnou oporu ani v zákonu, ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu (odkaz na rozsudky kasačního soudu ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010 - 161; ze dne 30. 9. 2009, čj. 6 Ao 4/2009 - 104; ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 - 76). Podle ustálené judikatury tedy nelze dovozovat existenci legitimního očekávání u řešení navrhovaných v raných fázích pořizování územního plánu. Proto v případě navrhovatelů nebylo možné dovozovat legitimní očekávání z existence územní studie, která byla v této fázi pořizování zpracována. Pořizovatel tedy neměl povinnost uvedenou územní studii do nového územního plánu převzít, a pokud tak neučinil, nezpůsobuje takový postup nezákonnost napadeného územního plánu.

Stran *páté námitky* odpůrce trval na tom, že rozhodnutí o námitkách bylo řádně odůvodněno. Obsahově totožnými námitkami označenými v odůvodnění územního plánu pod č. 9, 10, 13 a 21 (str. 178. a násl. odůvodnění) se navrhovatelé domáhali toho, aby bylo z územního plánu vypuštěno plošné omezení pro výstavbu maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² a aby byla umožněna výstavba těchto objektů s velikostí plochy do 5.000 m². Ve svých námitkách vznesli navrhovatelé celkem 7 argumentů, které pořizovatel vypořádal. Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že závazek odůvodnit rozhodnutí nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (např. nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04; nález ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000; nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05; nález ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06). Odůvodnění rozhodnutí o námitkách v souzeném případě je plně v souladu s uvedenou judikaturou. Hlavní důvody závěru o zamítnutí námitek a úvahy, kterými se pořizovatel při jejich hodnocení řídil (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136), lze totiž v odůvodnění zcela jasně nalézt. I když tedy navrhovatelé s obsahem vypořádání námitek nemusí souhlasit, nelze tvrdit, že by byly závěry pořizovatele nepřezkoumatelné.

Odpůrce nesouhlasil ani s poslední, *šestou námitkou*. Tvrdil, že zájem na zachování atraktivitu městského centra, s funkcí sociální, obchodní i správní, prostřednictvím něhož dochází k posilování principu společenské soudržnosti občanů města, je z hlediska územního plánování naprosto legitimním cílem. Vytváření podmínek pro soudržnost společenství obyvatel území je ostatně výslovně zakotveno i jako cíl územního plánování v § 18 odst. 1 stavebního zákona. To, že se pořizovatel rozhodl v územním plánu naplňovat právě tento cíl a upřednostnit ho před zájmem obyvatel na nakupování či zájmy úzké skupiny podnikatelů, kteří by chtěli budovat obchodní centra v jiných částech města, je pak plně v souladu s jeho uvážením. Výběr tohoto cíle navíc pořizovatel v odůvodnění územního plánu opakovaně zdůraznil, když uvedl, že potřeba přístupu občanů města k možnostem nakupování je již

v současnosti uspokojena existencí vícerych obchodních center (které dokonce ve vztahu k počtu obyvatel řadí město Sušice na druhé místo, co se týče vybavenosti prodejny malooobchodních řetězců), a proto je potřebné zaměřit se i na jiné potřeby města.

Navrhovatelé uvedli, že regulací zavedené omezení neobstojí ani v testu vhodnosti, jelikož k sledovanému cíli vůbec nevede. Podle navrhovatelů nesplňuje ani kritérium potřebnosti, jelikož požadovaného cíle bylo možné dosáhnout účelnějšími a méně invazivními způsoby. K tomu odpůrce podotkl, že tyto dva kroky testu proporcionality se úzce vážou na výběr konkrétního opatření, tedy způsobu, jakým se zastupitelstvo obce jako pořizovatel územního plánu rozhodne regulovat využití území obce, aby dosáhlo cíle, které si pro rozvoj obce stanovilo. V této souvislosti odpůrce odkázal na judikaturu, z níž vyplývá, že pořizovatel územního plánu má maximální míru úvahy v tom, jaké funkční využití území zvolí (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010 - 68). Z uvedeného tedy vyplývá, že pořizovatel měl velkou míru uvážení v tom, jaký způsob regulace při naplňování stanoveného cíle použije. V rámci tohoto uvážení zvolil opatření, které omezuje výstavbu malooobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m², které brání masivnímu rozvoji obchodu v částech mimo centra města a koncentruje pozornost obyvatel na samotné centrum města, které tak neztrácí na své atraktivitě. Podle odpůrce se jedná o opatření, které není nijak neobvyklé – regulace velikosti plochy pro určité záměry se v územním plánování používá běžně. Navíc lze předpokládat, že takové opatření skutečně k zamýšlenému cíli vede. Navrhovatelé sice tvrdí opak, nicméně sami žádným způsobem nedokládají, že by napadená regulace k zamýšlenému cíli vůbec nevedla. Co se týče domněnky navrhovatelů, že měl pořizovatel využít jiné méně invazivní možnosti, odkázal odpůrce na citovanou judikaturu, která nechává volbu regulace pozemků zásadně na pořizovateli územního plánu s tím, že správním soudům nepřísluší určovat, zda je stanovené opatření optimální, či zda by nebylo výhodnější zvolit jinou regulaci. Lze toliko kontrolovat, zda se obec v rámci procesu pořizování pohybovala v mezích právní úpravy. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že pořizovatel stanovené meze, které při pořizování územního plánu měl, nepřekročil.

Stran namítané minimalizace zásahů a proporcionality v užším smyslu odpůrce konstatoval, že se jedná o ničím nepodložená tvrzení, u nichž není zřejmé, z čeho jsou dovozována, a proto proti k nim lze věcně argumentovat jen obtížně. Jedná se zejména o domněnky navrhovatelů, že dochází nebo může docházet k vyliďňování města v důsledku cestování občanů za nedostupnými komoditami, snížení zaměstnanosti v regionu či zvyšování v provozu centru města. Odpůrce tvrdil, že mu nejsou známe žádné objektivní skutečnosti, které by takové závěry potvrzovaly. Co se týče dalších údajných negativ způsobených napadenou regulací, tedy nepřiměřeného omezení obecného rozvoje malooobchodu, nepřiměřeného omezení práva občanů na dostupný a moderní způsob nakupování a jejich práva na dostupnost širší nabídky komodit, ani s jejich existencí se odpůrce neztotožnil. Nyní je potřeba obyvatel ve vztahu k nakupování uspokojena přítomností pěti obchodních center, které jsou ve vztahu k počtu obyvatel města naprosto dostačující. K žádnému nepřiměřenému omezování práva na nakupování nedochází. Navrhovatelé mají jako potenciální investoři i jiné možnosti, jak svoji podnikatelskou činnost provozovat. Jak již uvedl pořizovatel v odůvodnění rozhodnutí o námitkách (str. 178 a násl. odůvodnění), navrhovatelé mohou využívat pro potřeby umístění prodejních ploch jiného druhu zboží (autosalony, stavebniny

apod.) i jiné plochy (např. plochy výroby a skladování, dopravní infrastruktury apod.). Navíc i za existence napadené regulace mohou navrhovatelé i nadále stavět na svých pozemcích maloobchodní jednotky do 1.000 m² zastavěné plochy. Tvrzený zásah do vlastnického práva či práva navrhovatelů podnikat tak podle odpůrce není závažný – navrhovatelé svoje pozemky stále vlastní, mohou jimi disponovat, mohou je využívat k celé řadě činností a dokonce i k jim zamýšlenému účelu výstavby obchodního centra. Jediné omezení je právě limitace velikosti těchto staveb. Navrhovatelé navíc svojí podnikatelskou činnost nemusí provádět pouze na předmětných pozemcích, ale mohou k tomu využít i jiné, výše specifikované plochy. S ohledem na to, že újma na právech navrhovatelů nepřevýšila naplnění pořizovatelem sledovaného legitimního cíle, se tedy nelze ztotožnit ani se závěrem o nepřiměřenosti regulace.

[IV] Původní rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Plzni původně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 13. 5. 2015, čj. 59A 1/2015 - 101 (dále též jen „*rozsudek krajského soudu ze dne 13. 5. 2015*“), tak, že I) Opatření obecné povahy – Územní plán Sušice, vydaný dne 17. září 2014 pod čj. 3896/14, se dnem 31. prosince 2015 zrušuje ve výrokové části 1f) v části Obecné podmínky využití území v rozsahu věty „*S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě.*“ a v části Definice pojmů v rozsahu věty „*Jedna lokalita: je samostatná maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitoly 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím.*“; II) uložil odpůrci povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení; a III) osobě zúčastněné na řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku soud shledal způsob regulace co do slovního vyjádření v napadené části výroku územního plánu nesrozumitelným.

[V] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Odpůrce brojil proti rozsudku krajského soudu ze dne 13. 5. 2015 kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 6. 4. 2016, čj. 1 As 163/2015 - 51 (dále též jen „*rozsudek NSS*“). Rozsudkem NSS byl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 5. 2015, čj. 59A 1/2015 - 101, zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ke stěžejní žalobní námitce mj. uvedl: „*(...) [31] Označení „jedna lokalita“ v územním plánu proto není možné chápat jen v obecném významu slova, tedy jako určité místo či oblast, ale je nutno jej vyložit v kontextu odůvodnění (srov. str. 26 a str. 181 a násl.) územního plánu, tedy jako „jeden každý případ“. Na tom nic nemění ani slovní ekvilibristika navrhovatelů ani jimi použítá formální metoda prostého nahrazení použitého pojmu „jedna lokalita“ jeho definicí.*

[32] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že předmětná část územního plánu je nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. Ač si lze představit jednodušší a přehlednější formulaci, ze zvoleného řešení je zřejmá pořizovatelem zamýšlená regulace, kterou je stanovení limitu velikosti maloobchodních prodejen a nákupních center. Navazující

definice následně vymezuje doplňující podmínky, které mají bránit obcházení stanoveného pravidla účelovým spojováním obchodních jednotek či naopak rozdělováním obchodních center.

[33] Ani případná možnost jiného výkladu (vyloučení výstavby maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v samostatných maloobchodních jednotkách či samostatných nákupních centrech), který Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem (a konec konců i se všemi účastníky řízení) považuje za zcela evidentně absurdní, nečiní předmětnou část územního plánu nesrozumitelnou.

[34] Územní plán, i s ohledem na široký okruh jeho adresátů, samozřejmě musí být co nejvíce srozumitelný, ale jeho interpretace (jako ostatně i u jiných právních textů, včetně právních předpisů) musí být vedena snahou poznat a pochopit jeho obsah. Jsou-li některé verze výkladu absurdní, asi lze jen těžko rozumně uvažovat o tom, že je mohl mít odpůrce na mysli. Jakkoliv je tedy použita formulace zřejmě zbytečně komplikovaná, je zcela zjevné, co bylo jejím účelem a podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu by její aplikace neměla činit zvláštní potíže.

[35] Tento závěr kasačního soudu je rovněž v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, podle níž se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace soudy řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, či ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Ke zrušení opatření obecné povahy je namíste přistoupit pouze v případech, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[36] Nejvyšší správní soud vycházel rovněž z obecnějších závěrů Ústavního soudu, který opakovaně konstatuje, a to nejen ve vztahu k interpretaci právních předpisů, že „naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.)“.

[VI] Reakce účastníků po zrušení původního rozsudku krajského soudu

Obě strany se k věci vyjádřily i po zrušení původního rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem. Navrhovatelé tak učinili v podání ze dne 22. 7. 2016, v němž shrnuli svá dosavadní tvrzení, která ještě argumentačně rozhojnili. Odpůrce reagoval duplikou ze dne 11. 8. 2016, v níž konstatoval oprávněnost svých závěrů, což podpořil jejich opětovným zevrubným zdůvodněním.

[VII] Nové posouzení věci krajským soudem

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

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.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

Stran první námitky byly úvahy soudu determinovány názorem vyjeveným na ni v rozsudku NSS (viz výše). A protože je krajský soud vázán právním názorem vysloveným kasačním soudem ve zrušovacím rozhodnutí, nebylo možné jinak než uzavřít, že námitka týkající se nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy je nedůvodná.

Soud neshledal důvodnou ani námitku nedostatku důvodů pro zavedení nové regulace. I v tomto případě lze odkázat na odůvodnění rozsudku NSS, v němž je, byť obecně, konstatováno, že v napadeném územním plánu je podán „zevrubný výklad a odůvodnění přijaté regulace“. Kasační soud v té souvislosti odkázal na str. 181 a násl. odůvodnění územního plánu.

Krajský soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

Odůvodnění územního plánu skutečně obsahuje podrobné a logické vysvětlení přijatých řešení. Je zde (str. 182 a násl.) především konstatována saturace obyvatel města stran možnosti nakupování, a to s důrazem na existenci pěti obdobných obchodních center,

jejichž prostor je zároveň vyhodnocen jako optimální z hlediska dopravního připojení na silniční a uliční síť, urbanistického charakteru lokality, pěší dostupnost pro městskou část s nejvyšší koncentrací obyvatel a připojení na veřejnou dopravu. Odpůrce dále konstatoval, že pro potřeby umístění prodejních ploch jiného druhu zboží (autosalony, hobby markety, zahradnictví, stavebniny atd.) lze využít jiné části města s funkcí plochy výroby, plochy nerušící výroby a služeb a plochy technické infrastruktury. Na str. 26 je uvedeno, že důvodem pro plošnou regulaci prodejních ploch je ochrana živého centra a historického jádra města, na str. 135 pak to, že návrh územního plánu nepřipouští masivní rozvoj komerčních aktivit na nových plochách mimo centrum města, což by mohlo mít negativní vliv na atraktivitu obchodů na náměstí.

Soud považuje vyjevenou argumentaci, v kontextu s celým obsahem odůvodnění územního plánu, na který v podrobnostech odkazuje, za dostatečnou. V souladu s odpůrcem připomíná nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že přílišné požadavky vznášené správními soudy na detailnost a rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách ohrožují funkčnost územního plánování a lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu. A rovněž ve shodě s odpůrcem soud akcentuje, že v daném případě se jedná o legitimní projev odpůrcova práva na samosprávu, neboť zavedení plošné regulace prodejních ploch bylo snahou určitým způsobem regulovat rozhodnutím samosprávy území města. Ostatně, zákon o obcích ve svém § 2 odst. 2 deklaruje, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Limit 1.000 m² nebyl stanoven svévolně, ale po provedeném průzkumu stávajících supermarketů. K tomu měl odpůrce k dispozici sdělení společnosti Incoma GfK ze dne 29. 1. 2013, obsahující srovnávací tabulky vybavenosti měst srovnatelných s odpůrcem co do počtu obyvatel prodejními maloobchodními řetězci (hypermarkety, supermarkety, diskonty). Představa navrhovatelů o detailním osvětlení toho, proč byla právě zvolena maximální plocha 1.000 m², je lichá. Soud je toho názoru, že je zcela na vůli pořizovatele, jaké limity či omezení zvolí, musí je však v požadované kvalitě (viz výše) zdůvodnit. A to se v daném případě stalo.

Ohledně námitky nezohlednění existující územní studie „Centrum obchodu a služeb Sušice – ul. Hrádecká“ soud konstatuje, že přijatý územní plán není v rozporu se základními parametry této studie, pouze akceptovatelným způsobem reguloval limity zastavěnosti ploch. V tomto směru proto nelze souhlasit s tím, že by územní studie nebyla zohledněna. Zpracovatel územního plánu vzal územní studii v potaz jako jednu z variant možného řešení, což vyplývá ze stanoviska zpracovatele územního plánu Ing. Arch. K. ze dne 25. 1. 2013. Řešení obsažené v územní studii bylo následně v procesu pořizování územního plánu projednáváno, avšak nakonec byla zvolena jiná varianta řešení plánu. Rovněž lze souhlasit s odpůrcem, že pořizovatel neměl povinnost bez dalšího převzít do územního plánu řešení územní studie, které by navrhovatelům vyhovovalo, jelikož územní studie není právně závazným podkladem. Skutečnost, že územní studie nebyla v procesu pořizování nového územního plánu zohledněna takovým způsobem, jaký by si představovali navrhovatelé, nevede k nezákonnosti územního plánu.

K tvrzení o nedostatečném rozhodnutí o námitkách soud předně uvádí, že byla vznesena velmi obecně, aniž by bylo řečeno, jaké konkrétní námitky nebyly vypořádány

a jaký to mělo vliv na veřejná subjektivní práva navrhovatelů. V takovém případě ovšem nelze jinak, než reagovat rovněž obecně - soud neshledal znaky nepřezkoumatelnosti v tom, jak se odpůrce vypořádal se vznesenými námitkami. Naopak, odůvodnění územního plánu skýtá oporu pro závěr, že reakce na uplatněné námitky byla úplná a dostatečná.

Ve vztahu k poslední námitce (porušení principu proporcionality) soud uvádí, že přijatá plošná regulace prodejních ploch (1.000 m²) byla vyvolána snahou o ochranu „živého“ centra města jako urbanistické hodnoty, což je záměr jistě legitimní. Soud, znovu v souladu s názorem odpůrce, konstatuje, že územní plánování je koncepčním nástrojem, jehož úkolem je mj. i předcházet různým problémům souvisejícím s rozvojem území. V praktickém životě je pak třeba hledat taková alternativní řešení, která vedou stejně dobře k naplnění sledovaného legitimního cíle. A to se v souzené věci podařilo naplnit. Odpůrce při zavádění předmětné regulace vycházel ze srovnání se stávajícími obchodními centry v Sušici (viz výše). Plocha stávajících obchodů se pohybuje v rozmezí 1.100 m² – 2.000 m². Nelze proto než přitakat odpůrci, že bylo logické, že stanovil maximální přípustnou plochu tak, aby zabránil vzniku dalších takovýchto obchodních center, které by mohly v Sušici (s ohledem na velikost města s asi jedenácti tisíci obyvateli) vzniknout. Pokud by stanovil regulativ na 5.000 m² (jak v námitce požadovali navrhovatelé), tak by taková regulace postrádala smysl, jelikož s ohledem na velikost města by takto velká obchodní centra patrně nikdy nevznikla, a oproti tomu by se nezabránilo vzniku dalších obchodních center do 5.000 m², právě jejichž výstavbě se město brání. Na druhé straně, nedojde k zásadní změně funkčního využití pozemků navrhovatelů. Ti mohou nadále tyto pozemky využít pro výstavbu obchodního centra. Jediné, v čem je nový územní plán limituje, je to, že toto centrum nebude moci mít více než 1.000 m² zastavěné plochy.

Lze tak uzavřít, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není v rozsahu uplatněných návrhových bodů důvodný, **a proto jej soud podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.**

[VIII] Náklady řízení

Odpůrce, který měl ve věci úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti navrhovatelům, kteří ve věci úspěch neměli. Soud akceptoval, že právní složitost věci přesáhla možnosti odpůrce co do jeho zastoupení před soudem právníkem – zaměstnancem, a proto bylo zastoupení advokátem shledáno jako odůvodněné. Podáním doručeným soudem dne 22. 8. 2016 odpůrce požadoval náhradu nákladů řízení v celkové výši 34.063,- Kč (= částku, která nepřesáhla výši, kterou by bylo možné odpůrci přiznat).

Odpůrci byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **34.063,- Kč**, skládající se **a)** z odměny zástupce odpůrce za celkem pět úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení; sepis vyjádření ze dne 11. 5. 2015; sepis dupliky ze dne 11. 8. 2016; účast na jednání soudu konaném dne 13. 5. 2015; účast na jednání soudu konaném dne 17. 8. 2016), vše ohodnoceno částkou 3.100,- Kč/úkon, tj. celkem **15.500,- Kč**. Náhrada nákladů řízení dále sestává **b)** z náhrady hotových výdajů za pět úkonů právní služby po 300,- Kč/úkon, celkem tak **1.500,- Kč**, vše podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky

č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“).

Součástí náhrady nákladů řízení je dále **c)** náhrada za promeškaný čas v souvislosti s cestou z Brna do Plzně a zpět na jednání soudu dne 17. 8. 2016, a to ve výši **1.900,- Kč** [100,- Kč za každou z devatenácti promeškaných půlhodin ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu].

Náhrada nákladů řízení dále sestává **d)** z náhrady cestovních nákladů v celkové výši **743,- Kč** za cestu z Brna (adresa kanceláře zástupce) do Plzně (adresa soudu) na jednání soudu a zpět dne 17. 8. 2016 a sestávající z ceny autobusového jízdného (Brno – Plzeň) ve výši 245,- Kč a vlakového jízdného (Plzeň – Brno) výši 498,- Kč. Náhrada nákladů řízení dále sestává **e)** z náhrady výdajů právní zástupkyně za ubytování v souvislosti s jednáním konaným dne 17. 8. 2016 ve výši **976,- Kč**.

Z pohledu nákladů řízení je rozhodující konečný výsledek soudního řízení, v němž byl úspěšný odpůrce (mezitímní úspěch navrhovatelů v původním řízení před krajským soudem nemá z tohoto pohledu, vzhledem k následnému zamítnutí návrhu, význam). Odpůrci proto dále náleží náhrada nákladů sestávající **f)** ze soudního poplatku za kasační stížnost ve výši **5.000,- Kč**; dále **g)** z odměny zástupce odpůrce za jeden úkon právní služby (kasační stížnost) ve výši **3.100,- Kč/úkon**; a **h)** z náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši **300,- Kč/úkon**.

Protože odpůrce byl zastoupen zástupcem – plátcem DPH, byly odměna zástupce a náhrada zástupce navýšeny o částku **5.044,- Kč** odpovídající dani, kterou je zástupce povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo navrhovatelům určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Stran náhrady nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud konstatuje, že podle § 60 odst. 5 věta první s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V této věci však soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nebylo přiznáno.

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.*

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení

rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 17. srpna 2016

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková