



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatelky: **Chráníme stromy, z. s., IČ 22770216**
sídlem K Zámečku 153, Pardubičky, 530 02 Pardubice

proti
odpůrci: **Statutární město Pardubice, IČ 274046**
sídlem Štrossova 44, 530 21 Pardubice

za účasti: **1. NewCo Immo CZ GmbH, IČ HRB 510168**
sídlem In der Buttergrube 9, 99428 Weimar – Legefeld, Spolková republika Německo, která má odštěpný závod NewCo Immo CZ GmbH, odštěpný závod, IČ 4325893, sídlem Obchodní zóna 266, 431 11 Otvice,
zastoupená JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem, sídlem Nám. Republiky, 679/5, 746 01 Opava

2. CETIN, a. s., IČ 4084063
sídlem Českomoravská 2510/19, Libeň, 190 00 Praha 9

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice – vydaného usnesením zastupitelstva Statutárního města Pardubice, které nabylo účinnosti dne 21. 12. 2017, v části vymezující plochy občanské vybavenosti

koncentrované na pozemcích parcelních čísel 1803/6, 1800/2, 1798/1, 1798/2, 1800/5 a 1803/13, vše v katastrálním území Pardubice,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – XVIII. změna Územního plánu města Pardubice – vydané usnesením zastupitelstva Statutárního města Pardubice ze dne 23. 11. 2017, které nabylo účinnosti dne 21. 12. 2017, se v části vymezující plochy „OK - občanská vybavenost koncentrovaná“ na pozemcích parcelních čísel 1803/6, 1800/2, 1798/1, 1798/2, 1800/5 a 1803/13, vše v katastrálním území Pardubice, zrušuje ke dni 14. 12. 2020.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 5 000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- III. Odpůrce je povinen nahradit 1. osobě zúčastněné na řízení k rukám právního zástupce náklady řízení ve výši 9 879,65 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- IV. 2. osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se žalobou, podanou ke krajskému soudu dne 17. 5. 2021, domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020; žalobu spojila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice – vydaného usnesením zastupitelstva Statutárního města Pardubice, které nabylo účinnosti dne 21. 12. 2017, v části vymezující plochy občanské vybavenosti koncentrované na pozemcích parcelních čísel 1803/6, 1800/2, 1798/1, 1798/2, 1800/5 a 1803/13, vše v katastrálním území Pardubice (pozemky dále souhrnně označovány jako „předmětné pozemky“).
2. Usnesením krajského soudu ze dne 17. 6. 2021 byla část žaloby obsahující návrh na zrušení opatření obecné povahy vyloučena k samostatnému projednání podle § 39 odst. 2 s. ř. s.

II.

Shrnutí argumentace obsažené v návrhu

3. Navrhovatelka (dále také „spolek“) tvrdila, že byla opatřením obecné povahy – XVIII. změnou Územního plánu města Pardubice – dotčena jako osoba mající přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které je územním plánem regulováno. Sídlo spolku je v Pardubicích, je tedy dán místní vztah, a předmětem činnosti spolku je ochrana životního prostředí – spolek se od svého založení v roce 2011 (zapsán ve veřejném rejstříku 2014) aktivně podílí na ochraně přírody a krajiny na území města Pardubic. Navrhovatelka tvrdila, že bylo změnou územního plánu zasaženo do jejího práva aktivně se podílet na ochraně přírody a krajiny a životního prostředí.
4. Předmětné pozemky Územní plán města Pardubice (dále také „ÚPmP“) před vydáním VI. změny vymezoval jako nezastavitelné – krajinnou zeleň, která zajišťovala veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Na základě VI. změny ÚPmP byly předmětné pozemky

vymezeny pro záměr silniční propojky, tj. veřejně prospěšné stavby, která měla propojit mimoúrovňovou křižovatku Palackého s Hlaváčovou ulicí, a odklonit tak tranzitní dopravu z Palackého třídy v prostoru před nádražím. Byl tedy upřednostněn veřejný zájem na výstavbě dopravní infrastruktury.

5. V původním záměru pořízení XVIII. změny ÚPmP byl vypuštěn záměr silniční propojky. Předmětné pozemky byly vymezeny jako nezastavitelné – stabilizovaná plocha krajinné zeleně. Dne 12. 9. 2016 obdržel pořizovatel souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu pro společné jednání (č. j. KrÚ 58439/2016/OŽPZ/Ti). Dne 22. 9. 2016 obdržel pořizovatel (pod č.j. MmP 60854/2016) připomínku Ing. T. (zastupujícího 1. osobu zúčastněnou na řízení jako investora) k návrhu pro společné jednání, v níž 1. osoba zúčastněná na řízení požadovala změnu zařazení předmětných pozemků do kategorie občanské vybavenosti koncentrované. Dne 10. 10. 2016 obdržel pořizovatel připomínku určené zastupitelky Ing. Dvořáčkové k návrhu pro společné jednání, vyjadřující souhlas s funkčním členěním ploch dle Územní studie Přednádraží v místě vypuštěné trasy silnice II. třídy. Z odůvodnění XVIII. změny ÚPmP je zřejmé, že k úpravě návrhu ve věci předmětných pozemků došlo mezi společným jednáním a veřejným projednáním, a to na základě připomínek zástupce 1. osoby zúčastněné na řízení a určené zastupitelky Statutárního města Pardubice. Veřejné projednání XVIII. změny se konalo 17. 5. 2017. Dne 9. 5. 2017 obdržel pořizovatel stanovisko orgánu ochrany přírody (č. j. KrÚ 26552/2017/OŽPZ/Ti) k návrhu pro veřejné projednání, které je doslovně shodné s jeho původním stanoviskem pro společné jednání, přestože se návrh změny ÚPmP od společného projednání věcně změnil. Dne 22. 5. 2017 obdržel pořizovatel připomínku spolku Zelená pro Pardubicko, z. s., k návrhu pro veřejné projednání, navrhuující změnit využití pozemků p. č. 1800/2 a 1803/6 z navrhované kategorie „občanská vybavenost koncentrovaná“ na „zeleň krajinná“, příp. na „zeleň městská parková“. Připomínce nebylo vyhověno s odůvodněním, že původně byly předmětné pozemky zařazeny do zastavitelných ploch (koridor silniční dopravy), bylo tedy počítáno s jejich zastavěním na úkor stávající zeleně. Dne 23. 11. 2017 schválilo Zastupitelstvo města Pardubic vydání XVIII. změny ÚPmP, která nabyla účinnosti dne 21. 12. 2017.
6. Navrhovatelka tvrdila, že v procesu pořizování návrhu nového územního plánu vydal orgán ochrany přírody dne 21. 6. 2018 stanovisko (č. j. KrÚ 36612/2018/OŽPZ/Ti), v němž mimo jiné požaduje pozemky parc. č. 1803/6, 1800/2 a 1798/1 v kat. úz. Pardubice (tj. v místě v bezprostřední blízkosti odstaveného labského ramene – významného krajinného prvku) vyčlenit z rozvojové plochy a těmto pozemkům stanovit funkční využití plochy krajinné zeleně.
7. Podle napadené XVIII. změny ÚPmP byly předmětné pozemky zařazeny do plochy občanské vybavenosti koncentrované, na kterých jsou povoleny stavby, které nejsou předmětem veřejného zájmu a které současně ohrožují veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Odpůrce tedy vydáním XVIII. změny ÚPmP změnil dosavadní určení předmětných pozemků a opomenul veřejný zájem na ochraně přírody, aniž by tak současně činil v jiném veřejném zájmu, jak tomu bylo v VI. změně ÚPmP. Platný ÚPmP ve znění XVIII. změny tedy zásadně snižuje ochranu přírodních hodnot na předmětných pozemcích a přilehlého území významného krajinného prvku Podkova, s čímž navrhovatel nesouhlasí a považuje napadenou část ÚP města Pardubice za nezákonnou a neodůvodněnou, zejména v důsledku rozpornosti stanovisek orgánu ochrany přírody, kdy

závazné stanovisko č. j. KrÚ 26552/2017/OŽPZ/Ti, na jehož základě bylo dokončeno pořízení XVIII. změny ÚPmP, je vadné a nereaguje na věcnou úpravu návrhu XVIII. změny ÚPmP mezi společným jednáním a veřejným projednáním a věcně se vymyká ostatním stanoviskům orgánu ochrany přírody v této věci.

8. Navrhovatelka navrhl, aby napadená část opatření obecné povahy byla zrušena.

III.

Shrnutí vyjádření odpůrce

9. Odpůrce předně zpochybnil aktivní legitimaci žalobce; uvedl, že navrhovatelka měla možnost uplatnit své námitky již v procesu projednávání návrhu XVIII. změny ÚPmP, tohoto práva však nevyužila. Namítl dále zmeškání lhůty k podání správní žaloby s poukazem na § 101b odst. 1 s. ř. s. Zastupitelstvo odpůrce bylo vázáno závaznými stanovisky dotčených orgánů včetně stanoviska orgánu ochrany přírody, které bylo před veřejným projednáním bez námitek.
10. Odpůrce navrhl, aby návrh byl odmítnut pro opožděnost.

IV.

Shrnutí vyjádření osob zúčastněných na řízení

11. 1. osoba zúčastněná na řízení se k věci obsáhle vyjádřila. Předně namítla, že návrh byl podán opožděně, proto by měl být usnesením odmítnut. Přestože se navrhovatelka domáhá tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, materiálně o incidenční přezkum opatření obecné povahy v dané věci jít nemůže. V projednávané věci se nejedná o dostatečně konkrétní individualizované dotčení práv jednotlivce, které by odůvodňovalo incidenční přezkum.
12. Návrh na incidenční přezkum je prostředkem k zajištění řádného přezkumu individuálního správního aktu (zde napadeného územního rozhodnutí), tj. prostředkem, kterým je možno docílit zrušení napadeného územního rozhodnutí z důvodu zrušení tohoto opatření obecné povahy. Jinými slovy, pokud je návrhu na incidenční přezkum vyhověno, tj. opatření obecné povahy či jeho část zrušena s účinností předcházející právní moci rozhodnutí napadeného žalobou, mělo by toto zrušení mít dopad na soudní přezkum žalobou napadeného rozhodnutí.
13. Pokud by opatření obecné povahy k návrhu navrhovatele bylo soudem zrušeno, avšak nemělo toto vliv na posouzení žalobních námitek v žalobě proti rozhodnutí, dle názoru osoby zúčastněné se nemůže jednat o incidenční přezkum opatření obecné povahy, nýbrž o přezkum abstraktní, a to i když jsou žaloba dle § 65 s. ř. s. a návrh dle § 101a odst. 1 s. ř. s. součástí jednoho podání navrhovatele.
14. Uvádí-li § 101a odst. 1, věta druhá, s. ř. s., že incidenční přezkum je možný „ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito“, je nutné vykládat tento pojem tak, že žalobce v rámci společně podané žaloby proti rozhodnutí vymezí aspoň jeden žalobní bod tak, že bude tvrdit nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nezákonnosti opatření obecné povahy aplikovaného při vydání napadeného rozhodnutí (k tomu osoba zúčastněná odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, body 16. a 28.).

15. V projednávané věci žádný žalobní bod nenapadá nezákonnost rozhodnutí z důvodu aplikace předmětného opatření obecné povahy, resp. jeho části (XVIII. změna Územního plánu města Pardubice, vydaná usnesením zastupitelstva města Pardubice), které je podle názoru navrhovatele nezákonné. Tedy ani případné zrušení tohoto opatření obecné povahy soudem nemůže vést k tomu, aby soud v rámci žaloby proti rozhodnutí shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť je vázán žalobními body. Při vydání žalobou napadeného územního rozhodnutí striktně vzato žalovaný ani předmětné opatření obecné povahy (územní plán) sám neaplikoval, neboť vycházel ze závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona; nezákonnost tohoto stanoviska navrhovatelka netvrdí. Návrh je tedy nutné hodnotit po materiální stránce jako návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, u nějž ovšem lhůta k jeho podání k soudu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. uplynula dnem 1. 1. 2019; návrh by tedy měl soud pro opožděnost odmítnout.
16. K otázce aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatelka poukázala na skutečnost, že navrhovatelka v procesu pořizování a vydávání změny územního plánu nevznesla žádnou připomínku; navrhovatelka ani netvrdí porušení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy. V takovém případě soud nemůže provádět tzv. třetí krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy ohledně posuzování zákonnosti procesního postupu při jeho vydávání, neboť v tomto bodu je vázán návrhem. Není tedy zřejmé, jak se popsaná změna územního plánu dotkla právní sféry navrhovatele vymezené právem aktivně se podílet na ochraně přírody a krajiny, resp. životního prostředí. Není tedy dána aktivní procesní legitimace navrhovatelky, což zakládá důvod pro odmítnutí návrhu.
17. K otázce souladu opatření obecné povahy s hmotným právem 1. osoba zúčastněná na řízení uvedla, že otázka pravomoci a působnosti při vydání změny územního plánu (první dva kroky přezkumného algoritmu), není sporná. V rámci dalších tří kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je pak soud již vázán rozsahem a důvody návrhu. Namítá-li navrhovatel nezákonnost vymezení funkční plochy OK - občanská vybavenost koncentrovaná na předmětných pozemcích s ohledem na snížení ochrany přírodních hodnot předmětných pozemků a přilehlého území VKP Podkova, je třeba mít na zřeteli, že soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy; to bylo v projednávané věci schváleno zastupitelstvem města Pardubice dne 23. 11. 2017 a nabylo účinnosti dne 21. 12. 2017; ke stanoviskům vydaným později či k pozdějšímu procesu pořizování nového územního plánu soud nemůže přihlížet. Údajná nekonzistentnost stanovisek orgánu ochrany přírody je nepodložená.
18. 1. osoba zúčastněná na řízení dále poukázala na judikaturní teze přezkumu územně plánovací dokumentace soudy – především na zásadu zdrženlivosti: územní plán přijímá v samostatné působnosti nejvyšší orgán obce jakožto územně samosprávného celku. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřený zásah soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byl porušením ústavních zásad o dělbě moci. Soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud

může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem.

19. 1. osoba zúčastněná na řízení závěrem navrhl, aby krajský soud návrh navrhovatele usnesením odmítl, eventuálně rozsudkem zamítl jako nedůvodný.
20. 2. osoba zúčastněná na řízení se ve věci nevyjádřila.

V.

Posouzení věci krajským soudem

21. Krajský soud přezkoumal v mezích návrhu opatření obecné povahy v řízení vedeném podle § 101a a násl. s. ř. s., přičemž tak učinil při jednání soudu, během něhož strany v zásadě setrvaly na svých stanoviscích a předchozích vyjádřeních.

V.1

Abstraktní vs. incidenční přezkum opatření obecné povahy

22. Krajský soud se předně musel zabývat otázkou, zda se skutečně jedná o tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, anebo zda se jedná o přezkum abstraktní. Pokud by se totiž materiálně jednalo o abstraktní, nikoli incidenční přezkum, jak tvrdila 1. osoba zúčastněná na řízení, bylo by nutno návrh odmítnout pro opožděnost, neboť by se uplatnila lhůta stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s.
23. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh 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 opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“
24. Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36).
25. V projednávané věci není pochyb o tom, že navrhovatelka formálně postupovala podle věty druhé § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy společně s žalobou proti územnímu rozhodnutí podala návrh na zrušení části územního plánu. Podle názoru krajského soudu nelze mít rozumné pochybnosti o tom, zda bylo napadené části územního plánu ve věci územního řízení *užito* ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. K tomu je třeba uvést, že v územním řízení stavební úřad při posuzování záměru žadatele posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací u stavebních záměrů, pro které se nevydává závazné stanovisko podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“ – viz § 90 odst. 2 stavebního zákona). Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona v závazném

stanovisku orgán územního plánování mimo jiné určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací.

26. Krajský soud je toho názoru, že výklad § 101a odst. 1 věty druhé tak, jak jej činí 1. osoba zúčastněná na řízení, tedy v tom smyslu, že opatření obecné povahy je *užito* pouze tehdy, pokud jej stavební úřad aplikuje *sám*, je neodůvodněně restriktivní. Krajský soud naopak zastává názor, že pojem „užito“ je třeba vykládat extenzivně, v jeho nejširším významu. V územním řízení je stavební úřad povinen zabývat se otázkou souladu s územně plánovací dokumentací vždy; v některých případech tento soulad posuzuje sám, v některých případech vychází ze závazného stanoviska orgánu územního plánování (§ 90 odst. 2 stavebního zákona). V zásadě tedy platí, že v územním řízení je územně plánovací dokumentace *užito* (ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.) vždy, ať již přímo, nebo nepřímo prostřednictvím závazného stanoviska orgánu územního plánování.
27. Námitku 1. osoby zúčastněné na řízení, že incidenční přezkum územního plánu je v projednávané věci vyloučen také tím, že navrhovatelka nezaložila žádný z žalobních bodů na námitkách směřujících k nezákonnosti předmětné části územního plánu, neshledává krajský soud důvodnou. Navrhovatelka zpochybňuje zákonnost napadeného územního rozhodnutí mimo jiné z důvodu, že souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k územnímu rozhodnutí je v otázce kácení dřevin odůvodněno souladem s aktuálně platným územním plánem; orgán ochrany přírody zde argumentuje také tím, že příslušné orgány státní správy a samosprávy nepovažovaly toto území za natolik významnou lokalitu, aby předmětem zájmu bylo zachování stávajících dřevin. Navrhovatelka zde porovnává veřejný zájem na zachování zeleně na předmětných pozemcích na jedné straně a soukromý zájem 1. osoby zúčastněné na řízení na realizaci výstavby komerčních objektů na straně druhé a namítá, že toto porovnání neprovedl orgán ochrany přírody a jeho závazné stanovisko je tak nepřezkoumatelné a stejně tak není zřejmé, proč se jednotlivá stanoviska téhož orgánu (vydaná v průběhu projednávání změny územního plánu i následně pro územní řízení) liší. Podle názoru krajského soudu je souvislost žalobních argumentů směřujících k nezákonnosti územního rozhodnutí s návrhovými argumenty – je-li obě vnímáno a hodnoceno ve vzájemném kontextu, nikoli partikulárně – zřejmé.
28. Podstatné tedy je, že v projednávané věci stěžovatel v žalobě, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, namítá také nezákonnost aplikovaného územního plánu. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014-45). V projednávané věci tedy jsou splněny podmínky pro incidenční přezkum opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice.

V.2

Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

29. Aktivní procesní legitimace navrhovatelky byla v řízení zpochybňována jako odpůrcem, tak 1. osobou zúčastněnou na řízení. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena; nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně

tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Aktivní procesní legitimace je pak dána, tvrdí-li navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně možnost dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Tyto podmínky jsou v projednávané věci splněny, neboť na tvrzení o dotčení subjektivních práv navrhovatelky (jako spolku občanů založeného za účelem bránění práva na příznivé životní prostředí) je vystavěna celá návrhová i žalobní argumentace.

30. Odepřít navrhovatelce přístup k incidenčnímu přezkumu napadeného opatření obecné povahy z důvodu, že nebyla aktivní v procesu jeho pořizování, by odporovalo smyslu a povaze samotného institutu incidenčního přezkumu, o němž bylo judikováno s předpokladem, že je nástrojem ochrany práv těch, kdo v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva aktivně neuplatňovali. V opačném případě by se okruh aktivně procesně legitimovaných osob shodoval s okruhem osob legitimovaných iniciovat abstraktní přezkum; že tyto dva okruhy oprávněných osob jsou naopak odlišné, vyplývá výslovně z již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.
31. S ohledem na shora uvedené dospěl krajský soud k závěru, že návrh byl s ohledem na svou incidenční povahu podán včas, je dána aktivní procesní legitimace navrhovatelky a návrh je tedy přípustný k věcnému přezkumu.

V.3

K podmínkám soudního přezkumu územně-plánovací dokumentace

32. Napadené opatření obecné povahy – územní plán – je právní institut upravený zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (stavební zákon). Jde o dokument, stanovující základní koncepci rozvoje obce, vydávaný ve formě opatření obecné povahy, tedy jako správní akt adresovaný konkrétně neurčenému okruhu osob na území, pro které byl zpracován. Základním účelem územního plánu je regulace možných způsobů využití území. Z povahy věci vyplývá, že územní plán vždy více či méně zasahuje do vlastnického práva těch vlastníků, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, protože dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat podstatné omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Jedná se však o omezení z legitimních důvodů, neboť územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území.
33. Podle ustálené judikatury správních soudů dochází při územním plánování k vážení zájmů soukromých i veřejných; výsledkem toho procesu musí být (logicky) rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými. Řešení zvolené územním plánem tedy může legitimně omezit (a často omezuje) výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, přičemž rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickým rozhodnutím konkrétního zastupitelského orgánu a je projevem ústavně garantovaného práva na samosprávu. Toto oprávnění však není bezbřehé, neboť existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné také omezení plynoucí z ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, dodržování principu

proporcionality atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy „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, 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.“ Obdobně ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 - 102, Nejvyšší správní soud uvedl, že „výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“

34. V rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105 (publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud dále uvedl, že: „...správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto na místě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.“ Proto je nezbytné (s ohledem na zásadu zdrženlivosti a minimalizace soudních zásahů do práva na samosprávu) trvat na tom, aby případné námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem územního plánu příslušná politická jednotka přezkoumatelným způsobem nejprve sama vypořádala. Není totiž možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu (ve smyslu vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele), aniž by tuto úvahu před ním provedla příslušná politická jednotka (resp. její příslušný orgán). Takový postup by byl, jak již krajský soud naznačil výše, rozporný s ústavní zásadou dělby moci a jeho důsledkem by byl nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.
35. Soud tedy není oprávněn v případě změny využití území „vnucovat“ obci jako politické jednotce jinou variantu, než kterou ona sama zvolí, když je nutné respektovat význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu. Zásah však musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Zároveň je nutné konstatovat, že základním právním prostředkem pro uplatnění nesouhlasu se zásahem do vlastnického práva jsou

námítka, přičemž dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy i rozhodnutí o námitkách. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116: „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, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítka 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.“ „Závažné důvody“, pro které by bylo možno přes pasivitu navrhovatele v průběhu pořizování územního plánu přistoupit k jeho zrušení či částečnému zrušení, rozšířený senát NSS v citovaném usnesení nespécifikoval, učinil tak ovšem senát NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1As 2/2010-185, který tyto závažné důvody spatřoval v „porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“ Rozšířený senát ale ponechal nedotčeny závěry rozsudku NSS ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS, podle něhož „námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námítka nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.“

36. Krajský soud doplňuje, že smyslem požadavku na předchozí uplatnění námitek v procesu přijímání a schvalování územního plánu je umožnit obecní samosprávě věcně reagovat na obsah námitek a tím vytvořit základ pro pozdější přezkum ve správním soudnictví. Naopak jistě není smyslem tohoto požadavku vytvořit samoúčelnou formálně-procesní podmínku pro pozdější přezkum, což by mohlo vést k nepřijatelným důsledkům, kdy například občanům, uplatňujícím jednotlivě námítka v procesu přijímání a schvalování územního plánu, a později se sdruživším za stejným účelem bránění svých práv do spolku, by v pozdějším soudním řízení byla odepřena žalobní legitimace. V projednávané věci je přitom zřejmé, že připomínky obsahově se kryjící s návrhovou argumentací byly v procesu přijímání a schvalování napadené změny územního plánu uplatněny spolkem Zelená pro Pardubicko, z. s., tedy formálně vzato subjektem od navrhovatele odlišným, ale se stejnou věcnou podstatou připomínek: „Ve změně XVIII/7P navrhujeme změnit využití pozemků p. č. 1800/2 a 1803/6 z navrhované OK (občanská vybavenost koncentrovaná) na KZ (zeleň krajinná), příp. na ZVu (zeleň městská parková). Jsou to pozemky za hypermarketem Albert u VKP [významného krajinného prvku – pozn. soudu] Podkovy (mrtvého ramene) s cennými stromy. Na pozemku 1803/6 roste např. památný jasan ztepilý s obvodem 484 cm. Pokud bude na pozemku způsob využití „Občanská vybavenost koncentrovaná“, budou silné snahy stromy vykácet! A navrhovaná změna využití pozemků tomu nepochybně přispěje. Pokládáme také za nepřijatelné, aby pozemky „Občanská vybavenost koncentrovaná“ sousedily bezprostředně s VKP Podkova. Obecní samospráva tedy v procesu přijímání a schvalování územního

plánu měla prostor se s připomínkami věcně vypořádat, což dává základ pro možnost nynějšího soudního přezkumu. Připomínce odpůrce nevyhověl s tím, že „[s] ohledem na došlé připomínky v rámci společného jednání a řešení vyplývající z Územní studie Přednádraží [...] byl návrh XVIII. změny v této části upraven z původně navrhovaných ploch zeleně izolační (v návrhu XVIII. změny ÚPmP pro společné jednání značených jako XVIII/b) na plochy občanské vybavenosti. Dle platného Územního plánu města Pardubice jsou uvedené pozemky p. č. 1800/2 a 1803/6 v k. ú. Pardubice v celé své rozloze zařazeny taktéž do zastavitelných ploch – koridor systému silniční dopravy, z toho vyplývá, že bylo taktéž počítáno s jejich zastavěním na úkor stávající zeleně. K přeřazení výše uvedených pozemků do plochy XVIII/7P – občanská vybavenost se v rámci veřejného projednání návrhu XVIII. změny ÚPmP vyjadřovaly též dotčené orgány, které s touto úpravou souhlasí.“

37. Závěrem této části odůvodnění, shrnující obecně teze přezkumu územně-plánovací dokumentace správními soudy, nelze opomenout závěry shrnuté v právní větě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48: „[a]ni z judikатурních závěrů o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace jako aktů územní samosprávy nelze v žádném případě dovodit, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. Zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Při posuzování své pravomoci soud nemůže zaměňovat otázky zákonnosti, proporcionality a vhodnosti řešení přijatého v přezkoumávané územně plánovací dokumentaci.“

V.4

Věcný přezkum důvodnosti návrhu (aktivní věcná legitimace navrhovatelky)

38. Vzájemný vztah aktivní procesní a aktivní věcné legitimace navrhovatele lze v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vymezit tak, že – stručně řečeno – aktivní procesní legitimace zakládá přípustnost návrhu, naproti tomu aktivní věcná legitimace zakládá důvodnost návrhu. Zatímco otázkou aktivní procesní legitimace (tedy přípustnosti návrhu) se soud zabývá v rámci zkoumání podmínek řízení, otázka aktivní věcné legitimace (tedy důvodnost návrhu) je věcí samotného meritorního posouzení. Procesní a věcnou legitimaci však v podmínkách správního soudnictví nelze od sebe oddělovat, jedná se o komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost (tvrzení o zkrácení na právech – jeho pravdivost). Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud je aktivní procesní legitimací chápáno (myslitelné) tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní věcná legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).
39. Soud se tedy poté, co zjistil, že návrh je přípustný, zabýval jeho důvodností; shledal přitom, že návrh je důvodný.
40. Soud se při přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy přidržel algoritmu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9.

2005. Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích:

- (i) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
- (ii) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*),
- (iii) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
- (iv) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium), a konečně
- (v) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

41. K přezkumu pravomoci odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy a toho, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nejednal *ultra vires* (první a druhý bod algoritmu) netřeba se obsáhle vyjadřovat; tato otázka nebyla mezi stranami předmětem sporu a krajský soud nezjistil skutečnosti, které by svědčily pro to, že by se snad odpůrce při vydání opatření obecné povahy pohyboval mimo svou zákonnou pravomoc a působnost.

42. Návrhový bod byl již vznesen v otázce zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy (třetí bod algoritmu), když byla namítána nepřezkoumatelnost podkladového závazného stanoviska. Krajský soud tak zkoumal přezkoumatelnost a tedy zákonnost stanoviska Krajského úřadu Pardubického kraje, Odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 9. 5. 2017, č. j. KrÚ-26552/2017/OŽPZ/Ti, kterého se odpůrce mimo jiné dovolával při vypořádání připomínky spolku Zelená pro Pardubicko, z. s.

43. Navrhovatelka tvrdila, že v průběhu přijímání a schvalování napadené změny územního plánu byla postupně vydána dvě závazná stanoviska orgánu ochrany přírody (č. j. KrÚ 58439/2016/OŽPZ/Ti a č. j. KrÚ 26552/2017/OŽPZ/Ti), která jsou doslovně shodná, ač reagovala na rozdílnou věcnou úpravu účelového určení předmětných pozemků. Tyto skutečnosti shodně vyplývají ze spisové dokumentace odpůrce a nezpochybňovaly je ani osoby zúčastněné na řízení. Z obsahu spisu se podává, že první z uvedených závazných stanovisek bylo vydáno dne 12. 9. 2016. Připomínka zástupce 1. osoby zúčastněné na řízení směřující ke změně zařazení předmětných ploch (do plochy občanské vybavenosti koncentrované) byla podána dne 22. 9. 2016. Je tedy nesporné, že první ze závazných stanovisek na tuto změnu nemohlo věcně reagovat, neboť jí předcházelo. Druhé ze závazných stanovisek bylo vydáno 9. 5. 2017. První ze stanovisek se kladně vyjadřovalo k zařazení předmětných pozemků do stabilizované plochy krajinné zeleně. Druhé ze stanovisek se rovněž kladně vyjadřovalo k zařazení předmětných pozemků do plochy občanské vybavenosti koncentrované. Lze přisvědčit navrhovatelce, že obě stanoviska se doslovně shodují. To by však – samo o sobě – nemuselo nutně znamenat, že některé ze stanovisek je nezákonné; není vyloučena situace, kdy orgán ochrany přírody shledá ve vztahu ke konkrétní lokalitě různé funkční způsoby využití jako souladné s hlediskem ochrany přírody a krajiny, pročez k nim vydá shodné závazné stanovisko; takový závěr však ze závazných stanovisek nelze učinit.

44. K tomu třeba uvést, že v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 (publikováno pod č. 2434/2011 Sb. NSS), konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve

vztahu k závazným stanoviskům vydávaným pro účely správního řízení mimo jiné, že závazné stanovisko není s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až konečným rozhodnutím ve věci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, neboť to se týká jen samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Závazná stanoviska sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti.

45. Podle rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2016-56, platí, že právě uvedené dílčí závěry dopadají i na stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace (resp. jiných opatření obecné povahy). Jakkoliv se nejedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jde také o závazné podklady (nikoliv samostatná rozhodnutí, viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona) pro vydání úkonu správního orgánu, jímž teprve je zasahováno do právní sféry adresátů. Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193, aprobovaný rozsudkem NSS ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120).
46. Podobně jako na závazná stanoviska vydávaná podle § 149 správního řádu, i na závazné podklady pro územně plánovací dokumentaci je tedy třeba uplatňovat požadavky na jejich přezkoumatelnost, a to bez ohledu na to, zda se jedná o stanovisko kladné nebo záporné. Jedině tak je možné ve správním soudnictví přezkoumat zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem pro přezkoumávané opatření obecné povahy.
47. Závazné stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje, Odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 12. 9. 2016, č. j. KrÚ-58439/2016/OŽPZ/Ti, uvádí v části vydané orgánem ochrany přírody, že „[z] hlediska zájmů svěřených dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, do působnosti Krajského úřadu Pardubického kraje, orgánu ochrany přírody, tj. systém územní ekologické stability (regionální úroveň), zvláště chráněná území (přírodní rezervace a přírodní památky), evropsky významné lokality, ptáčí oblasti a přírodní parky, nemá námitky vyjma nutnosti zohlednění výskytu zvláště chráněných živočichů a rostlin (viz nálezová databáze Agentury ochrany přírody a krajiny ČR).“
48. Krajský soud konstatuje, že takto formulovaný obsah stanoviska dotčeného orgánu sám o sobě jen stěží může vyhovět požadavkům kladeným na jeho obsah, neboť postrádá jakékoli odůvodnění (důvody, podklady pro vydání, z nichž dotčený správní orgán vycházel, úvahy, kterými se dotčený správní orgán řídil). Tyto požadavky by jistě bylo možno na odůvodnění závazného stanoviska vznášet i za situace, kdy by v procesu pořizování územně plánovací dokumentace sporná oblast nedoznala změny a nebylo by tak příčiny pochybovat o obsahu a smyslu stanoviska; nejednalo by se tedy patrně o pochybení takové intenzity, aby to vedlo krajský soud k úvahám o zrušení opatření obecné povahy. Avšak za situace, kdy došlo mezi společným projednáním a veřejným projednáním k podstatné a – z hlediska agendy dotčeného orgánu, jehož stanovisko je zpochybňováno – relevantní změně územně plánovací dokumentace, není namístě z požadavků na odůvodnění závazného podkladu příliš ustupovat. V této souvislosti se jako

důvodná jeví návrhová námitka, že v pořadí druhé stanovisko orgánu ochrany přírody Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, nereflektovalo věcně změnu návrhu územně plánovací dokumentace (na rozdíl například od stanoviska Ministerstva životního prostředí v téže věci), neboť na tuto – z hlediska ochrany přírody jistě relevantní a snad i zásadní – změnu reagovalo textově naprosto shodným stanoviskem. Za této situace je třeba uzavřít, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tedy nezákonné.

49. V obecné rovině nezákonnost podkladového stanoviska sama o sobě ještě neznamená nezákonnost celého opatření obecné povahy, neboť v procesu přijímání územně plánovací dokumentace může původce tuto nezákonnost zhojit prostřednictvím dalších podkladů či součástí územního plánu; pak nezákonný podkladový akt nezasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56). To se však v projednávané věci nestalo, a protože je tento podklad ve smyslu § 54 odst. 2 stavebního zákona pro odpůrce závazný, vede to krajský soud k závěru o nezákonnosti návrhem napadené části XVIII. změny Územního plánu města Pardubice. Krajský soud upozorňuje i na to, že ačkoliv je pořizovatel územního plánu vázán závěry stanovisek dotčených orgánů, nezbavuje ho to povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách, které se týkají obsahu těchto stanovisek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, ze dne 6. 4. 2011, č. j. 9 Ao 1/2011-96, či ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29). Této povinnosti odpůrce v projednávané věci nedostál, neboť se s připomínkou vypořádal odkazem na (nepřezkoumatelné) závazné stanovisko.
50. Návrhový bod byl dále vznesen v otázce rozporu obsahu opatření obecné povahy se zákonem (čtvrtý bod přezkumného algoritmu – materiální kritérium). Navrhovatelka namítala porušení práva na příznivé životní prostředí spočívající v tom, že v procesu přijímání a schvalování napadeného opatření obecné povahy nebyl zohledněn veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, nýbrž byly vytvořeny podmínky pro realizaci staveb, které nejsou předmětem veřejného zájmu.
51. Podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé životní prostředí. Ústavní zakotvení tohoto veřejného subjektivního práva zakládá veřejný zájem na příznivé životní prostředí a komplementární veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, který je mimo jiné výslovně vyjádřen v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
52. Krajský soud na tomto místě nemůže opomenout argumentaci, vyjádřenou v již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264: *„účelem některých právních předpisů je primárně ochrana veřejného zájmu. Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. [...] Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem [...]. Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. Tato otázka, tj. posouzení veřejného zájmu v konkrétní věci, pak ve svém důsledku nemůže být odňata z přezkumné pravomoci soudů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, publ. pod č. 130/2005 Sb., a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, publ. pod č. 56/2009 Sb.).*

53. *Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy [...], není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [...]. To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. [...] Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namíste toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele.“*
54. *K nutnosti extenzivního výkladu aktivní věcné legitimace ve prospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, takto: „[v]ěcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto ‚zkrácení na právech‘ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud [...]. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.“*
55. *Je nepochybné, že odpůrce jako orgán územní samosprávy musí v procesu územního plánování vážit nejrůznější veřejné zájmy a poměřovat je se zájmy soukromými a vyvažovat jimi nutné zásahy do právní sféry jednotlivců. Tato povinnost mu vyplývá předně ze samotných cílů územního plánování, kterými jsou především vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území; územní plánování má ve veřejném zájmu rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (srov. § 18 odst. 1 a 4 stavebního zákona).*

56. Je tedy zřejmé, že i do procesu územního plánování se výrazně promítá veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny jako vyjádření práva každého na příznivé životní prostředí. Územní samospráva v postavení orgánu územního plánování tedy musí tento veřejný zájem mít neustále na zřeteli a důsledně jej prosazovat. Tato povinnost se pak přenáší i na dotčené orgány státní správy, o jejichž závazná stanoviska se činnost orgánu územního plánování v dílčích otázkách opírá. V první řadě by tedy veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny měl chránit dotčený orgán státní správy prostřednictvím svého závazného stanoviska. Ani závazné stanovisko však nezbujuje orgán územního plánování konečné odpovědnosti za to, že řešení přijaté opatřením obecné povahy bude v souladu s veřejným zájmem a bude odpovídat okolnostem daného případu, jak mu to ukládá § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
57. Připomínka směřující k provedené změně zařazení předmětných pozemků do plochy občanské vybavenosti koncentrované byla vznesena již v průběhu procesu přijímání a schvalování změny územního plánu; tuto připomínku nevznesla sice navrhovatelka, vznesl ji ale jiný spolek založený za účelem ochrany přírody a obsahově tato připomínka koresponduje s návrhovou argumentací. Spolek Zelená pro Pardubicko, z. s., v připomínce podané dne 22. 5. 2017 pod č. j. MmP 33072/2017, navrhoval změnit využití pozemků parc. č. 1800/2 a 1803/6 v kat. úz. Pardubice z navrhovaného „občanská vybavenost koncentrovaná“ na „zeleň krajinná“, případně „zeleň městská parková“, argumentuje při tom blízkostí významného krajinného prvku Podkova (mrtvého ramene) s cennými stromy, mimo jiné jedincem jasanu ztepilého (*Fraxinus excelsior*) na pozemku parc. č. 1803/6, a tím, že navrhovaná změna využití pozemků přispěje snahám stromy vykácet. Že byla tato připomínka opodstatněná, se ukázalo s dalším postupem 1. osoby zúčastněné na řízení, která na základě územního rozhodnutí k umístění Obchodní budovy Přednádraží III získala přivolení k vykácení stromů, ovšem s odkládací podmínkou získání stavebního povolení. Odpůrce připomínku vypořádal argumentem, že pozemky parc. č. 1800/2 a 1803/6 byly dle tehdy platného územního plánu v celé své rozloze zařazeny do zastavitelných ploch pro koridor systému silniční dopravy a bylo tedy počítáno s jejich zastavěním na úkor stávající zeleně.
58. Z textového odůvodnění územního plánu, ani z vypořádání shora uvedené připomínky nevyplývá, že by odpůrce v dané věci zohlednil veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, když je současně zřejmé, že původní zařazení plochy předmětných pozemků upřednostnilo zákonem zakotvený veřejný zájem na zřizování dopravní infrastruktury (vyjádřený § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona) na úkor veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny (vymezeného v § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Argumentovat při vypořádání připomínky zachováním statu quo (jak to učinil odpůrce) by tak podle názoru krajského soudu bylo bez dalšího možné pouze v případě změny územního plánu směřující k určení plochy pro jinou stavbu ve veřejném zájmu, případně stavbu veřejně prospěšnou. Takovou stavbou však záměr Obchodní budovy Přednádraží III. není a odpůrce nijak nezdůvodnil, proč v daném případě upřednostnil soukromý zájem 1. osoby zúčastněné na řízení jako vlastníka předmětných pozemků a investora před veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. V textové části odůvodnění XVIII. změny Územního plánu města Pardubice, jejíž součástí je mimo jiné vyhodnocení souladu s politikou územního rozvoje a krajskou územně plánovací dokumentací, se odpůrce zabýval posouzením souladu navrhovaných změn s republikovými prioritami. Uvádí se zde, že XVIII. změna Územního plánu města Pardubice neovlivňuje využití nezastavěného

území a vymezuje pouze plochy přestavby a nenavrhuje změny, úpravy nebo záměry v nezastavěném území; reflexe změny týkající se předmětných pozemků tedy zjevně chybí. Ani charakteristika dílčí změny, týkající se předmětných pozemků (označeno jako XVIII/7P), veřejný zájem na ochraně zeleně nijak nezohledňuje; konstatuje se pouze, že dosavadní vymezení plochy jako dopravního koridoru (přeložka silnice II. třídy za lihovarem) se vypouští a nahrazuje se plochou s rozdílným způsobem využití, neboť ji lze chápat jako proluku. Předmětnými pozemky se dále zabývá textová část odůvodnění v pasáži týkající se vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, kde je popsán nutný zábor 0,59 ha zemědělského půdního fondu. Přihlédnutí k hledisku veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny zcela chybí, a to i v odůvodnění zamítnutí připomínky spolku Zelená pro Pardubicko, z. s., kde je pouze konstatováno, že předmětné pozemky budou zastavitelné stejně jako v doposud platné územně plánovací dokumentaci a odpůrce se zde odvolává na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, které vůči tomu nemělo námitky.

59. Krajský soud tedy ve vztahu k projednávané věci konstatuje, že odpůrce jako orgán územního plánování veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny dostatečně nezohlednil a porušil tak právo navrhovatelky na příznivé životní prostředí.
60. Skutečnost, že v procesu pořizování nového územního plánu bylo vydáno závazné stanovisko požadující zařazení předmětných pozemků do kategorie nezastavitelné zeleně, přitom podporuje závěr o tom, že je zde dán veřejný zájem ochrany přírody a krajiny a na zachování zeleně a dřevin, a že sporné stanovisko orgánu ochrany přírody je vadné. Existence tohoto – chronologicky nejmladšího – závazného stanoviska (č. j. KrÚ 36612/2018/OŽPZ/Ti) nebyla mezi stranami sporná a krajský soud k němu přihlédl, aniž by v tom spatřoval rozpor s § 101b odst. 3 s. ř. s.; i podklad vzniklý až po vydání opatření obecné povahy může svědčit o skutečnostech, které zde byly dány již v době vydání opatření obecné povahy. Ze shodných vyjádření účastníků nevyplývá, že by se faktický stav předmětné lokality změnil, naopak se jedná se o plochu stabilizované krajinné zeleně, dřeviny na pozemcích jsou vysokého stáří, nelze se tedy domnívat, že by závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu nového územního plánu reagovalo na skutečnosti nastalé až po vydání XVIII. změny Územního plánu města Pardubic a naopak svědčí o existenci dlouhodobého a stabilního veřejného zájmu na zachování zeleně a dřevin na předmětných pozemcích, který převažuje nad zájmem 1. osoby zúčastněné na řízení na výstavbě. Z tohoto hlediska lze přisvědčit navrhovateli, že závazné stanovisko č. j. KrÚ 26552/2017/OŽPZ/Ti ze dne 9. 5. 2017, které umožnilo zařazení předmětných pozemků do plochy občanské vybavenosti koncentrované, se jeví jako excesivní a nereagující na věcnou úpravu návrhu změny územního plánu.
61. S plným respektem k ústavně zaručenému právu odpůrce na samosprávu, a aniž by do tohoto práva chtěl jakkoli neproporcionálně zasahovat, musí soud konstatovat, že v projednávané věci odpůrce nedostal svým povinností správního orgánu územního plánování, založil územně plánovací dokumentaci na nepřezkoumatelném a tedy nezákonném stanovisku, tuto nezákonnost následně vlastním postupem nezhojil a vydal opatření obecné povahy v rozporu s hmotným právem, když nezohlednil veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, jenž je výrazem ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí. Tím zatížil přezkoumávané opatření obecné povahy v napadené části

nezákonností, před níž se navrhovatelka důvodně domáhá soudní ochrany svého veřejného subjektivního práva, jehož existenci i zásah do něj v řízení prokázala.

62. Test proporcionality ve vztahu k zásahu do práv navrhovatelky (pátý bod algoritmu) krajský soud neprováděl, neboť v tomto směru nebyl vznesen návrhový bod a s ohledem na shora předešlé závěry by to bylo nadbytečné.

VI.

Závěr a náklady řízení

63. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že návrh je důvodný, proto napadené opatření obecné povahy v navrhované části zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s., a to ke dni předcházejícímu vydání rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020, při jehož vydání bylo napadeného opatření obecné povahy užito a v souvislosti s nímž byl prováděn incidenční přezkum.
64. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 s. ř. s. Navrhovatelka byla ve věci úspěšná, náleží jí proto náhrada nákladů řízení proti neúspěšnému odpůrci. Z obsahu spisu vyplývá, že navrhovatelce vznikly náklady na zaplacení soudního poplatku za podání návrhu v částce 5 000 Kč; jiné náklady neúčtovala.
65. 1. osobě zúčastněné na řízení byla soudem uložena povinnost k účasti na jednání soudu, v souvislosti s níž jí vznikly náklady – odměna advokáta za jeden úkon právní služby (3 100 Kč), náhrada advokáta za promeškaný čas na cestě za 14 započatých půlhodin po 100 Kč (celkem 1 400 Kč), náhrada advokáta za promeškaný čas v souvislosti se zpožděním jednání za dvě započaté půlhodiny po 100 Kč (celkem 200 Kč), paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby (300 Kč) a cestovné za použití motorového osobního vozidla za 468 km, spotřeba 0,085 l/km, cena PHM BA95 dle předpisu MPSV 27,80 Kč/l, sazba náhrady za opotřebení dle předpisu MPSV 4,40 Kč/km (celkem 3 165 Kč). Protože je advokát plátcem DPH, náleží mu náhrada za tuto daň (1 714,65 Kč). Celkem tak byla 1. osobě zúčastněné na řízení přiznána náhrada nákladů ve výši 9 879,65 Kč, a to k tíži odpůrce jako neúspěšného účastníka řízení.
66. 2. osobě zúčastněné na řízení nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, ani nebyly shledány důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních 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). Připadne-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.

Pardubice 11. října 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu