



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Salonnáse a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

navrhovatelky: RNDr. Bc. G. L., X,

proti

odpůrci: Město Cheb, IČ 00253979, náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 1/14,
350 02 Cheb,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu města Cheb po vydání změn č. 4, 9, 12, 13, 15, 17, 18 a 19, a to v rozsahu vymezení plochy „Z262 (VS, VL) Průmyslový park Cheb II“,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - Územní plán města Cheb, jehož úplné znění po vydání změn č. 4, 9, 12, 13, 15, 17, 18 a 19 bylo v souladu s § 55c zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, oznámeno veřejnou vyhláškou Městského úřadu Cheb, odbor stavební a životního prostředí, ze dne 21. 7. 2020, č.j. MUCH 59720/2020/Oca, se v rozsahu vymezení plochy „Z262 (VS, VL) Průmyslový park Cheb II“ ve vztahu k části plochy vymezené jako VS zrušuje v části textové i grafické, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 5 000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Návrhem ze dne 3. 8. 2021, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručeným téhož dne, ve znění jeho doplnění ze dne 17. 9. 2021, se navrhovatelka domáhala zrušení Opatření obecné povahy ze dne 21.7.2020, č.j. MUCH 59720/2020/Oca, s nabytím účinnosti dne 5. 8. 2020 - Územního plánu Cheb v úplném znění po vydání změny číslo 19, schválené usnesením Zastupitelstva města Cheb pod číslem 87/16/2020 dne 28. 5. 2020, a to v části textové, kapitola c.2.9 – Výroba a služby, v rozsahu vymezení plochy „Z262 (VS,VL) Průmyslový park Cheb II“, a v části grafické, v rozsahu vymezení plochy „Z262“ jako plochy pro výrobu a služby, dnem právní moci rozsudku (dále jen „Návrh“).

[II] Návrh

2. Navrhovatelka rozdělila své námitky do tří bodů. První se týká zkrácení na právech navrhovatelky jakožto majitele nemovitosti, pokud jde o zásah do krajiny vyvolaný nadměrnou výškou objektů, a související psychickou újmu. Druhý bod se věnuje nezákonnosti v postupu při pořízení Změny č. 19 Územního plánu Cheb v důsledku absence opakovaného veřejného projednání a nezákonnosti kvůli absenci opakovaného zjišťovacího řízení. Příčinami obou nezákonností je rozdílný přístup k úpravě, ke které došlo vypořádáním jedné z námitek po veřejném projednání Změny č. 19 Územního plánu Cheb. Úpravu považoval pořizovatel územního plánu za nepodstatnou, na rozdíl od navrhovatelky, která ji považovala za podstatnou a významnou. Třetí bod se věnuje administrativě spojené s upozorněním navrhovatelky na systémovou podjatost a vypořádání jejího podnětu.

Bod 1. Návrhu

3. Zastavitelná plocha Z262 (VS, VL) se nachází v k. ú. Dolní Dvory a k.ú. Dřenice u Chebu. Plocha smíšená výrobní Z262 (VS) představuje zábor zemědělského půdního fondu o rozloze 64,13 ha. Plocha výroby a skladování – lehký průmysl Z262 (VL) představuje zábor zemědělského půdního fondu o rozloze 44,10 ha. Obraz krajiny v zájmovém území v současné době výrazným způsobem spoluformuje stávající industriální zástavba a důsledky průmyslové činnosti (těžby písků v pískovně Dřenice).
4. Potenciál negativního spolupůsobení výrazných hmot stávajících skladových a průmyslových hal v krajině s nově plánovaným využíváním území posiluje jejich pozice v rovinatém terénu jižní části Chebské pánve, v bezlesí, což je u plánované plochy Z262 (VS, VL) umocněno její polohou ve volné krajině, kterou nyní rozhodně nelze považovat za tzv. periférii města Cheb.
5. Pokud navrhovatelka mluví o výrazných hmotách stávajících skladových a průmyslových hal, má na mysli objekt „DHL Supply Chain Hradiště“ nebo objekt „Tchibo“, které disponuje největším distribučním centrem ve střední a východní Evropě umístěným v Chebu, jak je prezentováno developerem průmyslových ploch Panattoni Europe.
6. Z důvodů nepříznivých faktorů vyjmenovaných výše (pozice v rovinatém terénu, bezlesí,

volná krajina) lze očekávat, že plánovaná industriální zástavba v ploše Z262 (VS, VL) dosáhne silně nepříznivého denního i nočního vizuálního účinku, poškodí horizonty, které představují jeden ze zásadních znaků prostorového utváření místní krajiny – jižní části Chebské pánve. V noci se bude projevovat světelným znečištěním a varovným světlem pro vysoké budovy v blízkosti letiště.

7. Popisovaná existující industriální zástavba se vyskytuje nejen ve východní okrajové části města Cheb (tzv. Průmyslový park I) spadající do správního území města Cheb. Obdobné plochy pro výrobu a skladování se nacházejí také ve správním území východně ležící obce Odrava, části Obilná, která se rovněž podílí na vyjmenovaných nepříznivých dojmech při pohledu do místní krajiny a jejím průjezdu. V Obilné je příčinou nepříznivých dojmů objekt „CTPark Obilná“ nabízející skladové prostory. Industriální zástavba jako výrobní plochy VL je plánována i dalšími dvěma obcemi ve východním sousedství Chebu, již jmenovaná obec Odrava – část Obilná, dále Okrouhlá – část Jesenice, kde je plánováno zvětšení stávající plochy VL jižním a východním směrem, zároveň tento plánovaný zábor zvětší stávající plochu VS spadající do správního obvodu obce Tuřany.
8. Navrhovatelka se jako spoluvlastník nemovitosti st. X s podílem 1/2 v k.ú. X, v ulici X, cítí být zkrácena na svých právech na příznivé životní prostředí, právech na nepoškození životního prostředí, nepoškození přírody a nepoškození lidského zdraví nad míru stanovenou zákonem a zkrácena na svých právech na ochranu přírodního bohatství v dohledném okolí svého bydliště.
9. Kompaktní industriální zástavba umocněná novou výškou staveb 40 m ji bude každodenně silně zatěžovat coby občanku s trvalým pobytem ve městě Cheb, pracující jak ve městě Cheb, tak i mimo město Cheb, čemu odpovídá její hybnost, tj. průměrný počet cest, které jsou nutné k uspokojení jejích potřeb v běžném dni, včetně jejích volnočasových aktivit (cyklistika, turistika se psem, celoroční plavání ve volné přírodě a aktivity pro neziskovou organizaci Českého svazu ochránců přírody).
10. Důvodem popisovaného pocitu je plánované využívání území v ploše označené „Z262 (VS, VL) Průmyslový park Cheb II“, které připouští, aby v části plochy vymezené jako VS byla na max. 15% plochy hlavní stavby možnost výšky max. do 40 m, přitom ve zbývajících ploš Z262 (VS, VL) je možné umístit kompaktní souvislou zástavbu industriálního typu o výšce 20 m. Plocha Z262 (VS, VL) je plánována s nulovým podílem zeleně.
11. Objem a výšku kompaktní industriální zástavby, která takto může vzniknout, pokládá navrhovatelka za poškozování svého příznivého životního prostředí, zejména místní krajiny, a za nechránění přírodního bohatství, jehož se cítí být spolumajitelkou, pokud jde o dálkové pohledy na Chráněnou krajinnou oblast Slavkovský les, Přírodní park Český les nebo Přírodní park Smrčiny, a jako taková se je snaží chránit a udržovat ve svém volném čase, v rámci jejích možností čítajících poměrně fyzicky náročnou práci ve zvláště chráněných územích (PR Děvín, PR Mechové údolí) nebo monitoring zvláště chráněných druhů (PP Těšovské pastviny).
12. Připuštěnou maximální výškou 40 m v maximální plošné výměře přesahující 95.000 m² a připuštěnou maximální výškou 20 m ve zbývajících části plochy Z262 (VS, VL) o výměře cca 985.000 m², zřejmě s velmi vysokou pravděpodobností dojde ke vzniku kompaktní industriální zástavby potlačující působení všech stávajících přírodních dominant v okolí.
13. Důvod, proč navrhovatelka tvrdí, že využití maximální výšky 40 m v maximální ploše

přesahující 9,5 ha je velmi pravděpodobné, je jedinečnost popisovaného území v ČR i střední Evropě pro umístění staveb výroby smíšené, lehké a logistiky, pokud jde o jeho poměrně rozsáhlou celistvou plochu překračující 100 ha, v blízkosti trasy tranzitního přepravního koridoru – v daném případě v sousedství dálnice D6, v mezinárodním značení E48, E49. Bude se jednat o dominantu nevzhlednou, o homogenní technologickou zástavbu nazývanou také industriální, která bude odpovídat Územním plánem Cheb plánovanému využívání plochy Z262 (VS, VL). Obdobně jako je tomu u stávající zástavby v plochách VL, VS. Plánované využívání území v ploše Z262 (VS, VL) způsobí silný negativní účinek na vizuální charakteristiku krajinného rázu území, v němž se navrhovatelka narodila, vlastní nemovitost a kde trvale žije.

14. V důsledku rozšíření stávající industriální zástavby o stavby velkého půdorysného i výškového měřítka budou neúnosně zasaženy hodnotné krajinné scenérie, předměty ochrany přírody a krajiny vyplývající z platné legislativy, zákona č. 114/1992 Sb. a zákona č. 17/1992 Sb., což se týká zejména Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les a dalších zvláště chráněných území v místní nezalesněné krajině, a to znehodnocením vizuálního dojmu dálkových pohledů na tyto lokality a také při dálkových pohledech z těchto lokalit.
15. Psychická újma navrhovatelky vznikne proto, že nová kompaktní industriální zástavba v ploše Z262 (VS, VL), bude svou velikostí, objemem přitahovat její pozornost, kdykoliv ji zahlédne. Bude se uplatňovat v dálkových pohledech a bude jí při vyjíždce z Chebu východním směrem silně poškozovat až zastíňovat pohled na přírodní dominanty Dyleň, Slavkovský les, při návratu do Chebu od východu bude poškozovat pohled na přírodní dominantu Zelenou horu. Při pohledu ze Zelené hory a z dalších míst s dobrým rozhledem po Chebské pánvi, např. z Přírodní památky Těšovské pastviny, bude nová zástavba poškozovat dojem harmonie krajiny Chebské pánve typické vodními plochami nádrží Jesenice a Skalka a lemované na severu Krušnými horami, Smrčinami, na jihu Slavkovským lesem a Českým lesem.
16. Navrhovatelka se obává, že velmi pravděpodobným důsledkem by v jejím případě bylo poškozování lidského zdraví ve smyslu duševního zdraví. Duševní zdraví představuje dobrou kondici celé osobnosti. Duševně zdravá je schopna přijímat a zpracovávat informace, řešit problémy, logicky myslet, vytvářet nové věci, aktivně se účastnit dění kolem sebe a adaptovat se na nové situace. Navrhovatelka umí dobře komunikovat, je citově vyrovnaná, zvládá vlastní emoce, zároveň se dovede uvolnit. K ohrožení jejího duševního zdraví dojde stresem vyvolaným pohledem na negativní, velmi výraznou dominantu v území, která upoutá její zrak několikrát denně.
17. K jisté psychické újmě v navrhovatelčině případě již došlo, a to nekonáním opakovaného veřejného projednání, čímž podle jejího názoru došlo k procesní vadě. Veřejnost totiž nebyla seznámena se změnou maximální výšky stavby z původních veřejně projednaných 20 m, na 40 m v max. 15% plochy VS s odůvodněním, že se nejedná o podstatnou změnu. Navrhovatelka však osobně považovala dvojnásobné zvýšení maximální výšky na více než 95.000 m² výměře (což je pro ilustraci např. obdélník 950 m x 100 m plochy) za zásadní a velmi významnou změnu navrhovaného využívání území.
18. Pro snížení nepříznivých vlivů navrženého záměru na vizuální charakteristiku území – snížení dominantního působení a kontrastního projevu v obrazu krajiny vlivem 40 m vysoké zástavby na 15% plochy Z262 (VS) nejsou Územním plánem Cheb plánována dostatečná opatření, jejichž výsledkem by bylo potlačení působení negativní dominance, a

nelze nijak eliminovat popisované zastínění několika přírodních dominant. Podíl zeleně plochy Z262 (VS, VL) je nulový. Po obvodu plochy Z262 (VS, VL), po její severní, východní a jižní straně jsou plánovány pruhy ochranné a izolační zeleně – samostatné plochy K262c a K262d. Ani jedna však dle navrhovatelky nebude schopna zajistit, aby čtyřicetimetrová výška části objektů v ploše Z262 (VS) nepoškozovala ráz krajiny popsáním způsobem.

19. Navrhovatelka se jako občan města Chebu, který se podílí na ochraně a údržbě místní krajiny a který ji vnímá jako nedílnou součást svého života, cítí být zkrácena na svých právech z hlediska ochrany přírody a krajiny, ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a svého duševního zdraví, při představě realizace využívání území v souladu se stávající podobou Územního plánu Cheb, v maximálních povolených objemech a parametrech v ploše Z262 (VL, VS).

Bod 2. Návrhu

20. Veřejné projednání Změny č. 19 Územního plánu Cheb se konalo dne 8. 1. 2020. Projednávaný návrh Změny č. 19 Územního plánu Cheb uváděl maximální výšku stavby v ploše Z262 (VS, VL) dvacet metrů. Po veřejném projednání došlo k úpravě maximální výšky v 15 % plochy Z262 (VS) z 20 m na 40 m. K opakovanému veřejnému projednání nedošlo. Nedošlo ani k opakovanému zjišťovacímu řízení podle zákona č. 100/2001 Sb.
21. Navrhovatelka citovala z odůvodnění Změny č. 19 Územního plánu Cheb následující text (vybráno ze str. 9 až 10): *„Při vyhodnocování jedné námitky, a to požadavku města Cheb na změnu výšky stavby na části plochy Z262 (VS), došlo k rozporu v názorech mezi projektantem a pořizovatelem, resp. určeným zastupitelem. Námitce bylo vyhověno, toto vyhodnocení bylo zpracováno ve spolupráci s určeným zastupitelem. Pořizovatel posoudil vyhodnocení námitky ve vztahu k nadřazené územně plánovací dokumentaci i s limity stanovenými pro toto území (OP letiště s výškovým omezením staveb 58 m, resp. 45 m pro JV okraj plochy) a shledal, že s ohledem na umístění plochy by nemělo docházet k negativnímu dopadu na okolní území. Pořizovatel dále zjišťoval možné dopady upraveného návrhu na okolí. V okolí vymezené plochy Z262 se nacházejí převážně zemědělské plochy. Západně od plochy Z262 navazuje plocha VZ – výroba a skladování – zemědělská výroba a plocha NZ – plochy zemědělské, za nimi je vymezena plocha VD – výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba, a to do vzdálenosti více než 500 metrů. Severně je plocha Z262 ohraničena silnicí, za ní je vymezena plocha NZ – plochy zemědělské, do které je vsazena malá plocha VD – výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba o rozloze cca 6 500 m². Toto území je ve vzdálenosti cca 200 metrů od plochy Z262 ohraničeno dálnicí D6. Východně od plochy Z262 je vymezena plocha VL – výroba a skladování – lehký průmysl, jako součást plochy Z262, a na ni navazuje plocha NZ – plochy zemědělské až do vzdálenosti více než 1 500 metrů. Jižně od plochy Z262 se nachází pískovna, která je vymezena jako plocha NT – plochy těžby nerostů, a plocha NZ – plochy zemědělské, a to do vzdálenosti cca 950 metrů. Z těchto údajů pořizovatel usoudil, že tyto plochy by neměly být negativně ovlivněny vymezením plochy Z262 (VS) s upraveným výškovým limitem na části plochy.*

V souladu s ustanovením § 53 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotil výsledky projednání změny územního plánu a s ohledem na veřejné zájmy zpracoval návrh rozhodnutí o námitkách. Tento návrh byl doručen dotčeným orgánům s výzvou, aby do 30 dnů uplatnily stanoviska. Pořizovatel obdržel souhlasná stanoviska bez požadavků na úpravu vyhodnocení. I s ohledem na tato souhlasná stanoviska posoudil

pořizovatel následnou úpravu návrhu jako nepodstatnou.

Zpracovatel projektové dokumentace se se způsobem vyhodnocení neztotožnil, a proto přistoupil pořizovatel k tomu, že úpravy textové části (sporné pro projektanta) provede sám. Úpravy grafické části byly obsahem pokynů k úpravě návrhu zaslaných projektantovi.

Jelikož se jednalo o úpravy nepodstatné, předložil pořizovatel upravený návrh změny č. 19 ÚP Cheb zastupitelstvu města k vydání.“

22. Vada, na kterou navrhovatelka upozornila město Cheb písemně dne 9. 3. 2020 a Zastupitelstvo města Cheb ústně při jeho zasedání dne 28. 5. 2020, k bodu vydání Změny č. 19 Územního plánu Cheb, nebyla odstraněna. Podle názoru navrhovatelky se jedná o podstatnou úpravu Změny č. 19 Územního plánu Cheb, a proto měla být změna výšky z 20 m na 40 m znovu veřejně projednána. Protože se jedná o významnou změnu, mělo být pro upravenou Změnu č. 19 Územního plánu Cheb provedeno také opakované zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb.
23. Podle názoru navrhovatelky, změna výšky vyvolá nárůst kapacity plochy Z262 (VS). Dvojnásobný nárůst maximální výšky v 15 % plochy VS z hlediska zákona č. 100/2001 Sb., tzv. SEA, představuje změnu koncepce, která podle § 10a odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb. vyžaduje zjišťovací řízení. Podle §10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 tohoto zákona, zpracovávané mj. v oblasti územního plánování. Změny koncepcí jsou předmětem posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.
24. V ploše Z262 (VS) – ploše smíšené výrobní je dle Územního plánu Cheb popisováno hlavní využití výroba a skladování. Výšková změna z max. výšky 20 m na 40 m se odehraje v max. 15 % výměry VS. Počítáme-li 15 % ze záboru (zemědělského půdního fondu) v části VS, dostáváme se k výměře $64,13 \text{ ha} \times 0,15 = 9,6195 \text{ ha}$.
25. Při určování, zda se jedná o významnou změnu či nikoliv, je potřeba přihlížet k následujícím kritériím:
 - Povaha a rozsah záměru a jeho umístění (jinak bude na změnu o stejném rozsahu nahlíženo v cenném území, nezastavěném území, v obytné zástavbě nebo v její blízkosti a jinak na změnu záměru např. v rámci stávajícího průmyslového areálu).
 - Navýšení kapacity nebo rozsahu vzhledem ke stávající kapacitě/rozsahu záměru a vzhledem ke skutečnosti, zda se změna záměru svou kapacitou blíží limitním hodnotám uvedeným v příloze č. 1 k ZPV, např. změna záměru dosahující jednotky procent limitní hodnoty zřejmě nebude představovat významnou změnu záměru, zatímco navýšení kapacity nebo rozsahu o podstatnou část limitní hodnoty naopak může představovat významnou změnu záměru; při určování významnosti změny je vhodné se rovněž zabývat rozsahem změny vzhledem ke kapacitě/rozsahu stávajícího záměru.
26. Navrhovatelka v tomto směru uvádí, že v daném případě se jedná o změnu dosahující u skladových komplexů 961,95 % limitu a v případě průmyslových zón a oblastí se jedná o 48,09 % limitu. Vzhledem ke kapacitě stávajícího záměru se jedná o 15 % plochy Z262 (VS).
27. Navrhovatelka rekapituluje, že důvodem neprovedení zjišťovacího řízení byl názor pořizovatele na úpravu koncepce Změny č. 19 Územního plánu Cheb po veřejném projednání jako na úpravu nepodstatnou. Proto nebyl ani příslušný úřad – Krajský úřad

Karlovarského kraje požádán, aby sdělil své stanovisko z hlediska SEA. Příslušný úřad v této věci neodpověděl, neboť žádná otázka z hlediska dodržení povinností stanovených zákonem č. 100/2001 Sb. nebo zákonem č. 17/1992 Sb. ve smyslu únosnosti změněné zátěže, nebyla položena.

28. Navrhovatelka se domnívá, že v souvislosti s nárůstem výšky, tudíž nárůstem kapacity plochy Z262 (VS) vzniká potřeba nového komplexního urbanistického náhledu.
29. Dvojnásobný nárůst maximální výšky v 15 % plochy VS může vyvolat odpovídající nárůst kapacity plochy Z262 (VS) a odpovídající zvýšení zátěže příjezdových komunikací. Navrhovatelka vytýká, že při úpravě maximální výšky z 20 m na 40 m nebyla vydanou Změnou č. 19 Územního plánu Cheb vyhodnocena dostatečnost kapacity stávající a plánované dopravní infrastruktury.
30. S nárůstem kapacity plochy Z262 (VS) souvisí také další faktory nebo vazby, které nebyly vydanou Změnou č. 19 Územního plánu Cheb po úpravě výškového maxima vyhodnoceny. Příkladem může být dostatečnost kapacity ploch pro zadržení vody v území, potřeba opatření s ohledem na klima nebo opatření k omezení upadání venkovské krajiny či k omezení prekarizace práce v průmyslových, logistických a skladových areálech.
31. Žádný z odborníků, kteří by mohli říci, zda úpravou výškového maxima z 20 m na 40 m v max. 15 % plochy Z262 (VS) dojde ke změně či nikoliv v oblasti nakládání s vodou, se k výškové úpravě nevyjádřil. Projektant – autorizovaný urbanista se neztotožnil s úpravou výšky a Krajský úřad Karlovarského kraje jako příslušný úřad z hlediska dodržení povinností zákona č. 100/2001 Sb. nebyl osloven.
32. Skutečnost, že pořizovatel bez znalostí autorizovaného urbanisty rozhodl, že úprava zvýšení výškového maxima z 20 m na 40 m v max. 15 % plochy Z262 (VS) není podstatná, je podle názoru navrhovatelky hrubou chybou, nezodpovědností ve smyslu neplnění povinností řádného hospodáře pořizovatelem a nedodržení zákonného postupu při pořizování územně plánovací dokumentace.

Bod 3. Návrhu

33. Navrhovatelka komunikovala s městem Cheb jako pořizovatelem Změny č. 19 Územního plánu Cheb již před vydáním Změny č. 19 Územního plánu Cheb. Hlavní příčinu nezákonností rozebraných v druhém bodu návrhu na zrušení části OOP viděla navrhovatelka v systémové podjatosti, na kterou proto upozorňovala.
34. Korespondence ve věci systémové podjatosti proběhla s městem Cheb ve dvou kolech, přitom ani v jednom kole nebyl podle názoru navrhovatelky dodržen zákonný postup. Přestože Ministerstvo regionálního rozvoje jako nadřízený orgán v územním plánování zčásti potvrdilo, že logika navrhovatelky je správná a že prověření, zda k systémové podjatosti nedošlo, mělo být provedeno jinak, Městský úřad Cheb a pořizovatel Územního plánu Cheb opětovně nedodrželi doporučovaný postup.
35. Navrhovatelka uvádí, že z přiložené korespondence s veřejnou správou je zřejmé, pokud jde o navrhovatelkou sebrané argumenty, doplnění žádosti ze dne 8. 9. 2020. Závěrečný apel z doplněné žádosti uvedený v seznamu korespondence pod číslem 8 zní: *„Vážení pracovníci Krajského úřadu, odboru regionálního rozvoje, závěrem oslovuji také vás. I na vás si dovoluji apelovat. Zvláště nyní, kdy je možné bez tlaku jakéhokoli investora napravit postup. Cítím, že je naší povinností, povinností těch, kdo alespoň trochu rozumíme územně*

plánovacímu procesu, abychom udělali vše pro konání nového veřejného projednání návrhu Změny č. 19 ÚP Cheb. Nechci nic víc, než aby byla dodržována a ctěna zákonnost všech postupů souvisejících s projednáním, vyhodnocením námitek a konečným schválením návrhu Změny č. 19 ÚP Cheb, aby byl zachován rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem mého apelu je získání či posílení důvěry, nejen mé, ve veřejnou správu i samosprávu. Děkuji, G. L., X.“

36. Město Cheb, resp. odbor majetkoprávní Městského úřadu Cheb podal požadavek na zdvojnásobení výškového limitu v části plochy Z262 formou námítky (text námítky uveden v kapitole O) odůvodnění Změny č. 19 Územního plánu Cheb, na str. 68). Podání námítky městem ke změně vlastního územního plánu pořizované z vlastního podnětu považuje navrhovatelka za projev systémové podjatosti, obzvláště když v závěrečné fázi pořizovacího procesu zastupitelstvo města o své vlastní námitce rozhodovalo. Změna č. 19 Územního plánu Cheb byla totiž pořizována na základě Zprávy o uplatňování Územního plánu Cheb, schválené usnesením ZM č. 100/42/2018 dne 25. 4. 2018, bod č. 50. Bod č. 50 byl ve Zprávě o uplatňování zařazen mezi podněty uplatněné městem Cheb a konkrétně tento bod Změna č. 19 řešila.
37. Navrhovatelka považuje za projev systémové podjatosti rovněž stanovisko, které odbor stavební a životního prostředí Městského úřadu Cheb, jakožto orgán ochrany přírody a krajiny, uplatnil v rámci projednání návrhů rozhodnutí o námitkách a ve kterém navýšení výškového limitu dokonce doporučil, jak je uvedeno v kapitole E) odůvodnění Změny č. 19 Územního plánu Cheb, na str. 40.
38. Za hrubou procesní chybu ovšem navrhovatelka považuje úvahu pořizovatele, tedy opět odboru stavebního a životního prostředí Městského úřadu Cheb, že dvojnásobné navýšení výškového limitu z 20 na 40 m na části plochy Z262 je nepodstatná úprava, a není tudíž nutné opakované veřejné projednání. Na základě této úvahy tedy ani krajský úřad jakožto příslušný orgán SEA nebyl požádán o stanovisko, zda je nutné dopracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí.
39. Z postupu pořizování uvedeného v kapitole A) odůvodnění Změny č. 19 Územního plánu Cheb vyplývá, že pořizovatel případné negativní vlivy na okolí vyloučil sám jakožto laik, bez znalostí autorizovaného urbanisty, pouze na základě porovnání s výškovými limity letiště a na základě výpisu ploch sousedících s plochou, a to v rozsahu 200–1500 m od předmětné plochy – viz kapitola A) odůvodnění, str. 9-10.
40. Z postupu pořizování změny ÚP dále vyplývá skutečnost, že zpracovatel Změny č. 19 odmítl úpravu výškového limitu zapracovat a toto provedl sám pořizovatel – viz opět kapitola A) odůvodnění, str. 9-10.

[III] Vyjádření odpůrce k návrhu

41. Odpůrce se k věci vyjádřil v podání ze dne 15. 10. 2021. Nesouhlasil s tvrzeními navrhovatelky, neboť jsou postavena na zcela zkresleném popisu rozhodných skutečností a nesprávném výkladu příslušných zákonných ustanovení a postupů. Odpůrce byl přesvědčen, že v daném případě postupoval zcela *secundum et intra legem*, což doložil uvedeným vyjádřením.
42. K návrhu petitu měl odpůrce připomínku, že opatření obecné povahy, kterým je realizována Změna č. 19 Územního plánu Cheb, nemá žádné číslo jednací. V petitu uváděné číslo jednací MUCH 9720/2020/0ca je číslo jednací Veřejné vyhlášky - oznámení o vydání uvedené změny územního plánu, kterou se pouze změny územního plánu č. 18 a

19 oznamovaly veřejnosti. Je zcela vyloučené, aby došlo ke zrušení této vyhlášky, která navíc ex lege plní pouze funkci promulgační, a nikoli konstitutivní. Odpůrci tedy nebylo zřejmé, proč navrhovatelka zrušení tohoto dokumentu navrhuje.

43. Opatření obecné povahy je aktem samosprávy a je vydáváno kolektivním orgánem, kterým je zastupitelstvo obce (viz § 54 stavebního zákona).
44. Plocha změny č. 19, označená územním plánem jako plocha Z262 (VS, VL) Průmyslový park Cheb II, byla vymezena změnou Územním plánem Cheb v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací Zásadami územního rozvoje Karlovarského kraje, resp. jejich úplným zněním po vydání Aktualizace č. 1 (ZÚR KK), a to jak z hlediska funkčního využití plochy, tak z hlediska jejího rozsahu. Plocha je v ZÚR KK vymezena jako rozvojová plocha pro ekonomické aktivity Průmyslový park Cheb II [19] (viz str. 20 ZÚR KK - příloha 1). Specifické úkoly pro územní plánování, stanovené v ZÚR KK pro tuto plochu, byly splněny - plocha leží v těsné blízkosti dálnice D6 (méně než 250 m vzdušnou čarou), výškový limit pro tuto plochu z hlediska ochranných pásem letiště Cheb 58 metrů byl dodržen.
45. Stran bodu 1 Návrhu, tj. údajnému zkrácení práv majitele nemovitosti zásahem do krajiny vyvolaným nadměrnou výškou objektů a související psychické újmě, odpůrce konstatoval, že se jedná pouze o subjektivní vnímání dané věci. Zásah do krajinného rázu je posuzován až u konkrétního stavebního záměru, resp. jeho projektové dokumentace. Územní plán pouze stanovuje podmínky, limity pro využití ploch (funkční využití a prostorové uspořádání). Územní plán Cheb má pro posuzování výšky zástavby stanovenou konstrukční výšku 3,5 m pro jedno podlaží (viz str. 26 ÚP Cheb - příloha 2), pro představu limitu výšky 40 m - při přepočtu by se tedy mohlo jednat o stavbu o max. výšce 11 podlaží.
46. Stran bodu 2 Návrhu, v němž navrhovatelka hovoří o údajné nezákonnosti postupu při pořízení Změny č. 19 Územního plánu Cheb, odpůrce pro vysvětlení uvedl, že limit výšky zástavby 40 metrů se týká 15 % plochy hlavní stavby, kterou bude možné na ploše Z262 (VS) budovat. Tento limit se tedy netýká celé plochy, ale pouze případné stavby na ní.
47. Jak je již uvedeno v kapitole A) odůvodnění změny územního plánu, posuzoval pořizovatel úpravu územně plánovací dokumentace, vyplývající z vyhovění námitce podané městem Cheb, která se týkala navýšení limitu výšky v části plochy Z262 vymezené jako VS, z různých úhlů pohledu. S ohledem na to, že pojem „podstatná úprava“ není nikde definována, zabýval se pořizovatel možnými dopady této úpravy do vlastnických práv sousedních, převážně zemědělských pozemků a žádné nenalezl. Rozloha plochy i způsob funkčního využití zůstávají nezměněné, mění se pouze jediný limit výšky možné stavby stanovený pro plochu, a to pouze v její části.
48. Upravený návrh změny podle názoru pořizovatele nepředstavuje podstatnou změnu. Pořizovatel vycházel rovněž z toho, že všechny dotčené orgány byly požádány o stanovisko k vyhodnocení podané námitky, čili všechny dotčené orgány se dozvěděly, že vyhověním námitce dojde k navýšení limitu výšky tak, jak je uvedeno. To se týká také dotčeného orgánu pro posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., který je integrovaný do odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Karlovarského kraje. Tento dotčený orgán sdělil, že k vyhodnocení nemá námitky (viz kopie stanoviska KÚKK). Toto stanovisko, stejně jako souhlasná stanoviska ostatních

dotčených orgánů chránících veřejné zájmy podle příslušných zákonů (viz str. 39 a následující odůvodnění změny č. 19 ÚP Cheb), mimo jiné také podpořilo názor pořizovatele, že nedojde k zásahu do veřejných zájmů, a nejedná se tedy o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu. Opakované veřejné projednání návrhu změny územního plánu by se konalo v případě podstatné úpravy návrhu změny po veřejném projednání. Jelikož úprava návrhu změny byla vyhodnocena jako nepodstatná, nebylo nařízeno opakované veřejné projednání.

49. Celý postup pořízení změny č. 19 Územního plánu Cheb byl dozorován v souladu s ustanovením § 171 odst. 1 a 2 stavebního zákona nadřízeným správním orgánem územního plánování, kterým je Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor regionálního rozvoje, stejně jako každé pořizování územních plánů nebo jejich změn. Po vydání změny č. 19 Územního plánu Cheb zastupitelstvem města dne 28. 5. 2020, a po nabytí její účinnosti dne 5. 8. 2020, celý postup pořizování posuzoval nadřízený správní orgán územního plánování na základě podnětu navrhovatelky k zahájení přezkumného řízení se závěrem, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení (viz sdělení k podnětu k zahájení přezkumného řízení posuzujícího soulad Změny č. 19 Územního plánu Cheb s právními předpisy).
50. V rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace je na pořizovateli, aby posoudil, zda provedené úpravy jsou či nejsou podstatné. Účelem institutu opětovného projednání je umožnit osobám dotčeným na svých právech reagovat na otázky, které do té doby nebyly předmětem jednání. O podstatnou úpravu návrhu územního plánu, která dle § 53 odst. 2 stavebního zákona vyžaduje opětovné veřejné projednání, proto jde zejména tehdy, pokud by takováto změna oproti původnímu návrhu mohla podstatně zasáhnout do práv osob oprávněných k podání námitek, neboť jim musí být dána příležitost tyto námitky realizovat. Námitky proti návrhu změny územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Obvykle se jedná o pozemky a stavby sousedící s plochou, která je předmětem změny územního plánu. Pořizovatel je přesvědčen o tom, že pořizovaná změna územního plánu se nemůže dotknout pozemků nebo staveb v blízkém sousedství ploch Z262, tím méně pozemků a staveb ve vlastnictví navrhovatelky, které se nacházejí v úplně jiné části území města Chebu vzdálené kilometry od předmětného území.
51. V bodě 3. Návrhu se navrhovatelka zabývala administrativou spojenou s jejím upozorněním na systémovou podjatost a zmiňovala údajnou nezákonnost vypořádání jejího podnětu.
52. Námitku systémové podjatosti posuzoval starosta města Chebu Mgr. Antonín Jalovec a neshledal předložený podnět důvodným (viz sdělení starosty ze dne 23. 3. 2020, č.j. MUCH 22768/2020). Při procesu posuzování podjatosti je nezbytné přihlídnout ke skutečnosti, že proces pořizování změny územního plánu je procesem, jehož výstupem je opatření obecné povahy, které není rozhodnutím ani právním předpisem. Vydání opatření obecné povahy přísluší zastupitelstvu obce a jedná se o akt samosprávy.
53. Úřední osoba je vyloučena z provádění úkonů ve věci, jakmile lze o ní důvodně předpokládat, že s ohledem na její poměr k projednávané věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům má na výsledku řízení takový zájem, pro který je namístě pochybovat o její nepodjatosti alternativně k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Žádný takový důvod však v předmětné věci neexistoval. V této souvislosti odpůrce zmínil a

citoval § 14 odst. 2 správního řádu.

54. Jak již bylo uvedeno, pořizovatel nikdy neměl zájem na výsledku procesu pořízení změny ani nebyl v této situaci nikým ovlivňován (viz vyjádření k námitce systémové podjatosti).
55. Odpůrce navrhl, aby byl Návrh zamítnut.

[IV] Replika navrhovatelky

56. Dne 2. 11. 2021 byla soudu doručena replika navrhovatelky k vyjádření odpůrce. Její obsah však již byl pro rozhodování soudu bezpředmětný, neboť dne 29. 10. 2021 bylo ve věci rozhodnuto vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení rozsudku bez odůvodnění.

[V] Posouzení věci soudem

57. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
58. 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.*
59. 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.*
60. 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.*
61. 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.*
62. Soud rozhodl ve věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím souhlasili oba účastníci sporu.
63. Návrh je důvodný.
64. Postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vymezil Nejvyšší správní soud takto: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy*

z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS; rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz).

65. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. *„Nynější právní úprava počítá s přísnějším promítnutím dispoziční zásady, a soud je tak vázán při přezkumu rozsahem i důvody návrhu, podobně jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138).“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 954).*
66. Stran nyní posuzovaného opatření obecné povahy soud považuje za významné rovněž zmínit názor kasačního soudu ohledně pátého kroku algoritmu ve vztahu k územním plánům. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42, vyjevil mj. toto: *„[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přiblížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.“*

[32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“.
67. Zhruba ve stejné době zaujal Nejvyšší správní soud k proporcionalitě ve vztahu k územně plánovací dokumentaci tento názor: *„V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ (rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43).*
68. Soudní praxe tedy uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, na straně druhé však také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem

samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena. Postavení navrhovatele (v obecné rovině) je v případě testu proporcionality územního plánu dáno především mírou zásahu OOP do navrhovatelových práv (tj. zda je takový zásah ještě akceptovatelný).

69. Dále, Nejvyšší správní soud dospěl v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, mj. k těmto závěrům: „[26] *Opatření obecné povahy je právním aktem, který zpravidla upravuje právní postavení vícero osob a vytváří mezi nimi komplex právních vztahů, často různým způsobem propojených a navzájem závislých. Tak je tomu i u územního plánu. Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Tím, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje a uspořádání určitého území, jakož i přípustné a zakázané způsoby jeho využití, dotýká se právní sféry těch, jejichž práva se daného území týkají [které osoby to jsou, k tomu viz dále odůvodnění sub V. 1.]. Každá takto dotčená osoba má za splnění zákonem stanovených podmínek (viz zejm. § 101a a násl. s. ř. s.) možnost uvedené opatření obecné povahy napadnout návrhem podaným k Nejvyššímu správnímu soudu. (...)“.*
70. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., tedy je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavní, legitimní a zákonné cíle podepřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu) [právní věta IV. usnesení]. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem, příp. jeho změnou, dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas onoho vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady [právní věta V. usnesení]. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem k jeho zrušení ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny) [právní věta VI. usnesení].
71. Inspirativní jsou pak rovněž závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 25. 9. 2017, č.j. 5As 248/2015-38, které jsou určitým výrazem judikaturní ustálenosti. V onom rozhodnutí bylo konstatováno mj. toto: „[29] *Při dodržení zásady minimalizace zásahu do základního práva jednotlivce a jeho subsidiarity přitom platí, že a) majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, či již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42); b) volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (viz např.*

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73); c) účelem územního plánu, který stanoví rozvoj obce i na desítky let dopředu, je dospět k harmonickému využití území (srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona).

[30] Všechny tyto teze ovšem v jednotlivém případě platí za předpokladu, že při poměrování v kolizi stojících základních práv skutečně převládá právo či zájem, v jehož prospěch dochází k omezení základního práva jednotlivce.“.

72. Od počátků přezkumu územních plánů ve správním soudnictví se vychází z toho, že územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území, resp. vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší (k tomu srov. § 1 odst. 1 a 2 starého stavebního zákona). Stejně tak nový stavební zákon konstatuje, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (§ 18 odst. 1), přičemž územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 věta první).
73. Není to soud, kdo by měl skrze svá rozhodnutí určovat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob využití. Co naopak soudu přísluší přezkoumávat, je to, zda územní plán (příp. jeho změnu) přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem. Územní plán nelze považovat za rigidní dokument, byť je třeba, aby respektoval určitou kontinuitu. Zároveň je ovšem příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu, což jistě může pro některé dotčené osoby přinést změnu k horšímu. To však nelze vyloučit, lze to jen korigovat respektováním proporcionality (viz výše).
74. Soud se ve věci sp. zn. 59 A 10/2021 primárně soustředil na poslední uplatněnou námitku o systémové podjatosti a uvažil o ní následovně (bod 3. Návrhu).
75. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí být z žalobního bodu patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Každá taková námitka (bod) musí být dostatečně konkrétní. Z povahy soudního řízení správního vyplývá, že je to žalobce, který obsahem podání – žaloby – vymezuje rozsah přezkumu jím napadeného rozhodnutí. Je tedy na žalobci, jak prostřednictvím žalobních bodů vymezí přezkumnou činnost soudu. Nejvyšší správní soud došel ohledně náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu k tomuto závěru: I. Ličení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní názor na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní názor na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud

žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, toto i další zde zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz]. Účastníci řízení by tedy měli svá podání náležitě konkretizovat. Námitka, má-li být kvalifikovaná, by měla být konkrétní, protože na obecnou námitku těžko žádat jinou odpověď než opět relativně obecnou. A to se netýká jen žalobních bodů, toto kritérium jistě dopadá i na námítky odvolací, jakož i na nejrůznější vyjádření účastníků řízení či obsah podkladů pro vydání rozhodnutí.

76. Byť se citovaný názor Nejvyššího správního soudu týká kvality žalobní námítky v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, není pochyb o tom, že se vztahuje i na parametry námítky v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Pak je ovšem nutno konstatovat, že příslušná navrhovatelčina námitka stran systémové podjatosti těmito požadavkům vyhovuje pouze částečně.
77. Prizmatem uvedeného se soud nemohl zabývat rozbořem korespondence navrhovatelky s orgány státní správy či samosprávy. Bylo na navrhovatelce, aby přesně označila, v čem onen nedostatek, resp. systémovou podjatost konkrétně spatřuje. Soudu nepřisluší vyhledávat z vlastní iniciativy nekonkretizovaná pochybení, či domýšlet za žalobce (navrhovatele) obsah jeho námitek. Konkrétněji vymezené námítky stran systémové podjatosti jsou tak uvedeny až v části Návrhu označeném jako „Shrnutí 3. bodu“ na str. 10, když navíc podstaty systémové podjatosti se týkají jen některé tam uvedené argumenty. Tvrzení zpochybňující závěr o nepodstatnosti úpravy spočívající v navýšení výškového limitu z 20 m na 40 m, resp. následující tvrzení o laickém posouzení takového navýšení totiž svým obsahem spadají mezi námítky vymezené v bodu 2. Návrhu a budou soudem vypořádány níže.
78. Žádná z tvrzení o systémové podjatosti soud důvodná neshledal.
79. Z podstaty věci nemůže jít o systémovou podjatost, navrhuje-li změnu (změny) územního plánu obec (město), o jehož územní plán jde. O pořízení územního plánu a stejně tak o pořízení jeho změny rozhoduje obec (konkrétně její zastupitelstvo) [viz § 44 stavebního zákona]. Otázkou jinou je forma, jakou to bylo v daném případě učiněno. To je ovšem záležitost procesního postupu (jehož vadnost však navrhovatelka namítala v jiné souvislosti [viz níže vypořádání bodu 2. Návrhu]), nikoliv systémové podjatosti.
80. Stejně tak nelze posoudit jako systémovou podjatost (v parametrech jejího vnímání v rámci správního soudnictví) stanovisko Městského úřadu Cheb, odboru stavebního a životního prostředí. Toto stanovisko bylo výsledkem postupu podle § 53 odst. 1 stavebního zákona, podle jehož věty první a druhé platí: „Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska.“ Nadto, navrhovatelka ani nespécifikovala, v čem konkrétně spatřuje tvrzenou systémovou

podjatost.

81. Stran námitek o navýšení výškového limitu (bod 2. Návrhu) soud uvážil následovně.
82. Na str. 9 – 10 odůvodnění Změny č. 19 je uvedeno mj. toto: „*Při vyhodnocování jedné námítky, a to požadavku města Cheb na změnu výšky stavby na části plochy Z262 (VS), došlo k rozporu v názorech mezi projektantem a pořizovatelem, resp. určeným zastupitelem. Námitce bylo vyhověno, toto vyhodnocení bylo zpracováno ve spolupráci s určeným zastupitelem. Pořizovatel posoudil vyhodnocení námítky ve vztahu k nadřazené ÚPD i s limity stanovenými pro toto území (OP letiště s výškovým omezením staveb 58 m, resp. 45 m pro JV okraj plochy) a shledal, že s ohledem na umístění plochy by nemělo docházet k negativnímu dopadu na okolní území. Pořizovatel dále zjišťoval možné dopady upraveného návrhu na okolí. V okolí vymezené plochy Z262 se nacházejí převážně zemědělské plochy. Západně od plochy Z262 navazuje plocha VZ – výroba a skladování – zemědělská výroba a plocha NZ – plochy zemědělské, za nimi je vymezena plocha VD – výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba, a to do vzdálenosti více než 500 metrů. Severně je plocha Z262 ohraničena silnicí, za ní je vymezena plocha NZ – plochy zemědělské, do které je vsazena malá plocha VD – výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba o rozloze cca 6 500 m². Toto území je ve vzdálenosti cca 200 metrů od plochy Z262 ohraničeno dálnicí D6. Východně od plochy Z262 je vymezena plocha VL – výroba a skladování – lehký průmysl, jako součást plochy Z262, a na ni navazuje plocha NZ – plochy zemědělské až do vzdálenosti více než 1 500 metrů. Jižně od plochy Z262 se nachází pískovna, která je vymezena jako plocha NT – plochy těžby nerostů, a plocha NZ – plochy zemědělské, a to do vzdálenosti cca 950 metrů. Z těchto údajů pořizovatel usoudil, že tyto plochy by neměly být negativně ovlivněny vymezením plochy Z262 (VS) s upraveným výškovým limitem na části plochy. (...) Zpracovatel projektové dokumentace se se způsobem vyhodnocení neztotožnil, a proto přistoupil pořizovatel k tomu, že úpravy textové části (sporné pro projektanta) provede sám. Úpravy grafické části byly obsahem pokynů k úpravě návrhu zaslaných projektantovi. Jelikož se jednalo o úpravy nepodstatné, předložil pořizovatel upravený návrh změny č. 19 ÚP Cheb zastupitelstvu města k vydání.“*
83. Na str. 68 odůvodnění Změny č. 19 (odůvodnění rozhodnutí o námitce) je uvedeno toto: „*Jedná se o požadavek vlastníka většiny pozemků v ploše Z262, který chce nabídnout potenciálním uchazečům o výstavbu v tomto území příhodnější limity. Nadřazená ÚPD vymezuje novou plochu „Průmyslový park Cheb II [19]“, u které stanovuje některé specifické úkoly pro územní plánování, např. „Respektovat výškové omezení staveb v části plochy zasahující do ochranného pásma vzletové a přistávací dráhy veřejného unitrostátního letiště Cheb“. Tato podmínka je splněna, neboť nepřesahuje limit stanovený v Aktualizaci č. 1 ZÚR KK, cit.: „současný terén rozvojové plochy je cca 470 m n. m., výškové omezení staveb pro celou vymezenou plochu je dáno výškou ochranného pásma vnitřní vodorovné roviny, tj. 528 m n. m., pro jihozápadní okraj plochy výškami ochranného pásma vzletové a přiblížovací roviny, tj. 515–528 m n. m. V plochách dotčených oběma překážkovými rovinami není dovoleno zřizovat takové stavby nebo zařízení, nebo vysazovat porosty a umísťovat stavby, které by přesahovaly výšku určenou danými ochrannými pásmy s výškovým omezením (tj. cca 58 m pro celou vymezenou plochu, 45 m pro jihozápadní okraj plochy, dotčený OP vzletové a přistávací roviny).“ Povolněním navýšení limitu výšky stavby v 15 % stavby na 40 metrů, oproti 20 metrům stanoveným pro maximální výšku staveb, by nemělo dojít k narušení hodnot krajiny, jako jsou pohledové scénérie krajinných horizontů ani pohledových scénérií sídla Cheb. Bude zároveň zachován plynulý přechod siluety sídla do krajiny, bude zachován dosavadní charakter zástavby jako v sousedním průmyslovém parku, kvalita prostředí se v zásadě*

nezmění.“.

84. Především, fakt, že navýšený výškový limit respektuje parametry ochranného pásma vzletové a přistávací dráhy letiště Cheb, není prázdným zdůvodněním tvrzení, že se jedná o nepodstatnou úpravu. Tyto parametry musí být respektovány v každém případě. Kdyby totiž došlo k navýšení výškového limitu, který by již přesahoval požadovaný letištní parametr 58 m, resp. 45 m, nemohlo by být o takové změně územního plánu ani řeči. Vyjádřeno příkladem – kdyby došlo zvýšením výškového limitu o 10 centimetrů k překročení hranice 58 metrů, příp. 45 metrů, nebylo by možné takovou změnu územního plánu akceptovat, byť by se z hlediska metrického jistě jednalo o úpravu nepodstatnou.
85. Dále, soud nepovažuje za řádné odůvodnění závěru o nepodstatné úpravě ani argumentaci spočívající v tom, že se v okolí vymezené plochy Z262 nacházejí převážně zemědělské plochy. Vždyť právě vedle rovinatých zemědělských ploch budou případné čtyřicetimetrové budovy daleko zjevnějším zásahem do krajinného rázu. Stejně tak neobstojí ani argument „pouhých“ 15 % plochy dotčených zvýšením výškového limitu. Ano, to je sice ani ne pětina z celé předmětné plochy, avšak, jak přiléhavě uvedla navrhovatelka, měřítkem plochy záboru zemědělského půdního fondu, na kterém se má předmětná plocha nacházet, jde téměř o 10 hektarů. Ani to nesvědčí o nepodstatné úpravě.
86. Nadto, byl-li původní dvacetimetrový limit coby součást návrhu Změny č. 19 hodnocen z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA) a z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území (URÚ) [viz str. 9 odůvodnění], pak není vůbec jasné, proč by čtyřicetimetrový limit neměl rovněž projít takovým testem.
87. Soud je tedy toho názoru, že se v daném případě nejednalo o odpůrcem tvrzenou nepodstatnou změnu (právě naopak), a proto bylo nutné postupovat ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Podle jeho věty první, *dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Z hlediska námitky uplatněné navrhovatelkou je pak významná druhá věta téhož ustanovení, podle níž příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. A konečně, upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52 (§ 53 odst. 2 věta třetí stavebního zákona).*
88. Shrnutí – zvýšení výškového limitu z 20 metrů na 40 metrů na téměř deseti hektarech plochy je podstatnou úpravou návrhu územního plánu. Pořizovatel si v takovém případě měl vyžádat stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. V zákonem předvídaném stanovisku pak mělo být vyjeveno, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně v něm měly být stanoveny podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území měl být v rozsahu těchto úprav projednán na opakovaném veřejném projednání.
89. Vzhledem k tomu, že v daném případě nebylo uvedeným způsobem postupováno, došlo

v procesu přijímání Změny č. 19 k zásadnímu pochybení majícímu vliv na její zákonnost. Námitka byla důvodná.

90. Stran námitek vyjevených v bodu 1. Návrhu soud uvážil následovně.
91. Navrhovatelka v této části Návrhu vyslovila obavy o možném negativním vlivu opatření obecné povahy do její subjektivní sféry. Podstata tohoto negativního působení byla navrhovatelkou dovozována z hmoty staveb, které by mohly být v předmětném území realizovány, s akcentací navýšení výškového limitu na 40 metrů. Postup, kterým došlo k tomuto navýšení, byl však soudem shledán v rozporu se zákonem (viz výše). Za těchto okolností tak bylo posouzení takové námitky předčasné, resp. nemožné, neboť by se soud vyjadřoval ke stavu, jehož vznik označil za rozporný se zákonem.
92. Soud, maje na zřeteli především, aby územní plán byl nezpochybnitelným a stabilním dokumentem s jasným výkladem, musel za takového stavu věci konstatovat zásadní nedodržení zákonem požadovaného postupu v procesu přijímání Změny č. 19 opatření obecné povahy - Územního plánu města Cheb, a tedy pochybení odůvodňující **zrušení** takového **opatření obecné povahy, resp. jeho části podle § 101d odst. 2 s. ř. s.**

[VI] Náklady řízení

93. Navrhovatelka, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem.
94. Soud proto navrhovatelce přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, sestávající ze zaplaceného soudního poplatku za návrh ve výši 5 000 Kč.
95. Odpůrci byla ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností odpůrce tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 29. 10. 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.