



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatelé:

- a) **Společenství vlastníků Na Dlouhých 21, 23, 25, 27, Plzeň**,
IČO: 26332027,
se sídlem Na Dlouhých 1048/27, 312 00 Plzeň,
- b) **M. P.**, nar.: X,
bytem X,X,
- c) **J. K.**, nar.: X,
bytem X,

*všichni zastoupeni Mgr. Pavlou Krejčí, advokátkou,
se sídlem Vinohradská 938/37, 120 00 Praha,*

proti
odpůrci:

Statutární město Plzeň,
se sídlem náměstí Republiky 1/1, 306 32 Plzeň,
*zastoupen Mgr. Markem Novotným, advokátem, Na viničních
horách 493/25, 160 00 Praha 6, adresou pro doručení Becker a
Poliakoff, s. r. o., advokátní kancelář, U Prašné brány 1078/1,
110 00 Praha 1,*

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – změna č. 1 Územního plánu Plzně, vydaného usnesením zastupitelstva města Plzně č. 85 ze dne 29. 3. 2021, které nabylo účinnosti 30. 4. 2021, a to v části 6.3.3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, pro lokalitu 4_26 Sídliště Doubravka, Prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot, ve slovech „*chránit střešní*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

krajinu souborů staveb vytvářejících jeden kompoziční celek, tj. na příklad chránit typickou střešní krajinu modernistických sídlišť sestávající z rovných střech“,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Navrhovatelé se domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – změna č. 1 Územního plánu Plzně (dále jen „*územní plán*“), vydaného usnesením zastupitelstva města Plzně č. 85 ze dne 29. 3. 2021, které nabylo účinnosti 30. 4. 2021, a to v části 6.3.3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, pro lokalitu 4_26 Sídliště Doubravka, Prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot, ve slovech „*chránit střešní krajinu souborů staveb vytvářejících jeden kompoziční celek, tj. na příklad chránit typickou střešní krajinu modernistických sídlišť sestávající z rovných střech*“ (dále jen „*změna územního plánu*“), jelikož mají za to, že byli nezákonně zkráceni na svých právech, zejména na právu vlastnickém, a při jeho vydání došlo k porušení principu proporcionality.
2. Důvodem pro podání návrhu je záměr navrhovatele a) provést zastřešení bytového domu na pozemku p. č. X, XA, XB, XC v k. ú. X, v obci X (dále jen „*stavba*“). K zastřešení mělo dojít valbovou střechou s menším přesahem a s mírným sklonem 13°, neboť dosavadní střecha je na konci životnosti a její opravitelnost je již problematická, resp. v zásadě nemožná. Navrhovatel a) podal žádosti za účelem získání stanovisek a souhlasů nezbytných pro stavební řízení k realizaci zastřešení domu, přičemž Magistrát města Plzně vydal dne 3. 5. 2021 koordinované závazné stanovisko, kterým posoudil záměr z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů územního rozvoje jako přípustný. Žádost navrhovatele podle § 94l stavebního zákona o vydání společného povolení na realizaci nového zastřešení ale Úřad městského obvodu Plzeň 4, odbor stavebně správní a investic, dne 10. 9. 2021 rozhodnutím sp. zn. SZ UMO4/05166/21/Čer i přes kladné závazné stanovisko Magistrátu města Plzně, zamítl. Toto rozhodnutí ke dni podání návrhu nenabylo právní moci, jelikož bylo proti němu podáno odvolání. V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, že stavební záměr neplní podmínku pro prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot chránit střešní krajinu, které byly nově stanoveny změnou územního plánu, konkrétně částí 4_26. Podle ní je nutno chránit střešní krajinu souborů staveb vytvářejících jeden kompoziční celek, tj. například chránit typickou střešní krajinu modernistických sídlišť sestávající z rovných střech. Navrhovatelé popsali další procesní osud své žádosti s tím, že dosud o ní nebylo pravomocně rozhodnuto.

Obsah návrhu

3. Ve změně územního plánu je střešní krajina definována především u souborů staveb

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vytvářejících jeden kompoziční celek jako typické uspořádání tvaru střech. Stavba se nachází v lokalitě označované v části 6.3.3. územního plánu „Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit“ jako 4_26 Sídliště Doubravka. Podle této části je dle prostorových a kompozičních požadavků nutno chránit střešní krajinu souborů staveb vytvářejících jeden kompoziční celek, tj. např. chránit typickou střešní krajinu modernistických sídlišť sestávajících z rovných střech. Znemožněním zastřešení stavby valbovou střechou s menším přesahem, s mírným sklonem 13° došlo dle navrhovatelů k nedůvodnému a neúměrnému zásahu do jejich vlastnických práv, protože jde v zásadě o jediné možné řešení střechy.

4. Ke skutkové situaci navrhovatelé uvedli, že střecha budovy je již na konci životnosti a oprava stávajícího střešního pláště již v zásadě není možná. V minulosti byl střešní plášť několikrát neúspěšně opravován, ale neúspěšně, protože do domu začalo vždy opět zatékat. Z tohoto důvodu bylo zvoleno technické řešení v podobě střechy s malým sklonem, která bude instalována na stávající střešní krytinu stavby. Takové řešení nijak neurčuje architektonické a urbanistické hodnoty svého okolí a neovlivňuje charakter okolní zástavby.
5. Tato možnost je jediným použitelným technickým řešením pro předmětný dům, když dalším využitelným a kvalitativně srovnatelným technickým řešením by byla pouze kompletní výměna stávajících střešních vrstev novou skladbou ploché střechy současně s požadovaným vyspádováním, což však z finančních, technických a ekologických důvodů není možné, resp. je doporučitelné pouze v krajním případě, pokud není realizovatelná jiná varianta.
6. Důvodů, proč je tato varianta kompletní výměny stávající střešní krytiny považována za krajní, je několik. Jedním z hlavních jsou však důvody ekologické. Jen stávající, několikrát opravovaná, živičná vrstva střešní krytiny má tloušťku asi 5 cm a při objemové hmotnosti 1 100 kg na m³ se jedná jenom ze střechy domu o 44 tun odpadu, který by musel být umístěn na skládku jako nebezpečný odpad, hmotnost zbylé skladby střešní krytiny by též musela být odstraněna ze střechy stavby, přičemž by vážila cca 200 tun. Další důvody jsou ekonomické; krom nákladů na likvidaci původní střechy jsou odhadované vstupní náklady na kompletní výměnu stávajících střešních vrstev za novou střešní skladbu v částce více než 4 000 Kč za m² plochy střechy se životností cca 20 let, po jejichž uplynutí je nutno počítat s vynaložením dalších nákladů na opravu a údržbu střechy.
7. Rovná střecha není optimální ani z technického hlediska, jelikož nová povlaková hydroizolace je náchylná na poškození, proražení a poškození ohněm. Střešní plášť je zároveň náchylný na zvýšenou údržbu zejména v oblasti vzrostlých stromů se spadem listů na podzim, hrozí ucpání střešních vpustí a střecha je omezeně pochůzná pouze pro údržbu.
8. Dalším závažným důvodem je významné riziko škod při realizaci tohoto technického řešení. Při úplném odstranění stávajících střešních vrstev hrozí zatečení do budovy, a tím pádem vznik škody vlastníkům bytů, jelikož tak velké množství materiálu bude odstraňováno několik týdnů. Vlastníci stavby nemohou být nuceni k tak nevýhodnému technickému řešení, pokud k tomu není žádný ústavně legitimní důvod, což v posuzovaném případě není.
9. Realizací opravy střechy podle záměru navrhovatele a) se zachováním stávající střešní

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

krytiny by bylo zabráněno extrémním ekologickým dopadům a bude minimalizováno riziko vzniku škod na straně vlastníků jednotek z hlediska zatečení do budovy. Finanční náklady na toto technické řešení jsou srovnatelné s variantou kompletního odstranění vrstev, ale z hlediska posuzované životnosti a nákladů na budoucí opravy jsou ve výsledku téměř poloviční, životnost střechy by se navíc pohybovala kolem 50 let.

10. Navrhovatelé si při přípravě rekonstrukce udělali analýzu nejvhodnějšího způsobu rekonstrukce střechy, v úvahu obecně připadaly čtyři varianty: a) pokládka nové hydroizolace bez přiteplení a bez změny sklonu ploché střechy – tuto variantu museli ovšem obratem vyřadit, neboť již nesplňuje požadavky technických norem na zastřešení, b) pokládka nové hydroizolace s přiteplením a přespádováním původního sklonu ploché střechy – u této varianty navrhovatelé identifikovali řadu nevýhod, navíc pro ně není realizovatelná, jelikož střecha již byla opakovaně neúspěšně opravována a další oprava tohoto typu již není doporučována. Dalšími variantami pak jsou c) odstranění stávajících vrstev ploché střechy a provedení nové skladby ploché střechy (nejnáročnější a velmi drahý způsob opravy) a d) instalace šikmé střechy ve sklonu do 20° v provedení větrané, studené dvouplášťové střechy.
11. Analýzu navrhovatelé doložili zpracovaným znaleckým posudkem č. 168/2021 vypracovaným znalcem z oboru stavebnictví se specializací na střešní pláště a tepelnou techniku Ing. Romanem Štěrbou, CSc. Z něho je zřejmé, že z technického hlediska nejvhodnějším řešením s řadou zásadních výhod, je instalace šikmé střechy. Navrhovatelé dále doložili odborný posudek zpracovaný stejným znalcem, z něž vyplývá, že jsou možné v zásadě pouze dvě poslední varianty opravy střechy budovy, přičemž variantu odstranění stávajících vrstev ploché střechy a provedení nové skladby ploché střechy lze doporučit pouze jako krajní, s ohledem na vysoké finanční náklady, nebezpečí zatečení v průběhu životnosti a zejména s ohledem na zásah do životního prostředí.
12. V další části svého návrhu nazvané „Rozpor zásahu do práv navrhovatelů se zásadou proporcionality“ navrhovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, v němž byl vymezen postup soudního přezkumu při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem. Navrhovatelé konstatovali, že nemají žádné výhrady ve vztahu k prvním čtyřem krokům daného algoritmu. Mají však za to, že změna územního plánu je v rozporu s posledním krokem postupu týkající se přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Domnívají se, že změna územního plánu není úměrná sledovanému cíli, právní regulace týkající se požadavku na zachování rovné střechy panelového domu je nedůvodná, nesleduje žádný legitimní cíl a neúměrně zasahuje do vlastnického práva navrhovatele, vlastníků jednotek stavby, jakož i vlastníků domů a jednotek na sídlišti Doubravka.
13. K aplikaci kroku přezkumu proporcionality se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, v němž uvedl, že zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.
14. Navrhovatelé mají za to, že v posuzovaném případě nebyla dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu.
15. Odpůrce zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů tím, že bez ústavně legitimního a o

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zákonné cíle opřeného důvodu znemožnil navrhovatelům provést rekonstrukci střechy pro ně nejvhodnějším, efektivním, ekologickým a ekonomickým způsobem.

16. Mezi změnou územního plánu chráněné hodnoty patří střešní krajina modernistických sídlišť sestávající z rovných střech. Navrhovatelé nemají za to, že by byla paneláková sídliště z architektonického, historického či památkového hlediska hodnotou, kterou je třeba chránit na úkor ústavně chráněných majetkových práv vlastníků panelových domů. Sídlíště Doubravka není památkově chráněnou lokalitou. Navrhovatelé nerozporují, že střešní krajina v podstatné míře spoluurčuje panoramata historických částí měst a je jednou ze základních komponent obrazu města, a tudíž je – v odůvodněných případech – legitimní její ochrana. Tato ochrana by měla být primárně aplikována u nemovitých kulturních památek a staveb s historickými krovky, jak je to běžné v historických městech České republiky. Změna územního plánu fakticky konzervuje nevyhovující technický stav budov na sídlišti Doubravka, jelikož neumožňuje zvolit moderní, praktický a levnější způsob zastřešení domů.
17. Historicky byly panelové domy a rovné střechy voleny jako levné a efektivní řešení bytové krize a postupně se od jejich staveb spíše ustoupilo, a to i s ohledem na technické problémy. Odpůrce se přesto rozhodl z důvodu, který není racionálně zdůvodněn, chránit rovné nekvalitní a technicky nevyhovující střechy, aniž by tento důvod sledoval nějaký ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod. Odpůrce se ani nezabýval tím, jestli je zásah činěn v nezbytně nutné míře a jaký jiný veřejný zájem bude poškozen, jelikož nejde pouze o zásah do vlastnických práv majitelů dotčených domů, ale i do práva na ochranu životního prostředí.
18. Závěrem navrhovatelé uvedli, že zásah do jejich práv změnou územního plánu, kdy jsou zásadně omezeni na svém vlastnickém právu a nuceni k volbě varianty rekonstrukce střechy, která je pro ně nevhodná a nevýhodná, není racionálně zdůvodněn, a to ani z ekonomického, architektonického či jiného hlediska. Zdůraznili, že každá oprava je významným zásahem do komfortu bydlení, nejen obyvatel stavby, ale i obecně domů sousedních. Čím častěji bude potřeba zvolené řešení opravovat, tím významnější zásah takové omezení přináší do vlastnických práv, ale i do práva na soukromý život jako takový.

Vyjádření odpůrce

19. Odpůrce uvedl, že se veřejné projednání změny územního plánu konalo 11. 6. 2020, v zákonné lhůtě do 7 dnů nebyly podány žádné námitky ani připomínky. Dne 29. 3. 2021 vydalo zastupitelstvo města Plzně změnu územního plánu usnesením č. 85, a to zkráceným postupem dle § 55a a 55b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“), změna územního plánu nabyla účinnosti 30. 4. 2021.
20. Magistrát města Plzně vydal dne 13. 6. 2021 přípustné koordinované závazné stanovisko pro realizaci valbové střechy ve stavbě navrhovatelů. V průběhu doby, než investor požádal o vydání povolení stavby, se změnilы podmínky v území. Z tohoto důvodu Úřad městské části Plzeň 4, odbor stavebně správní a investic, požádal o součinnost dotčený orgán územního plánování a závazné stanovisko bylo aktualizováno dne 30. 8. 2021, jelikož záměr umístit valbový tvar střechy s menším přesahem, s mírným sklonem 13°, není možný z hlediska změny územního plánu, byl vyhodnocen jako nepřípustný.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

21. Přestože navrhovatelé již v době příprav změny územního plánu měli v úmyslu provést stavební záměr, na procesu změny územního plánu se nijak neparticipovali a aktivně se jej neúčastnili. Vlastním přičiněním tak promeškali možnost ovlivnit podobu změny územního plánu ve fázi její přípravy.
22. Odpůrce se neztotožňuje s tvrzením navrhovatelů, že jimi zvolené řešení je fakticky jediné použitelné. Má za to, že dílčími rekonstrukcemi je možné technické nedostatky dříve vystavěných bytových domů překonat. V případě stavebního záměru zvoleného navrhovatelem bylo hlavním kritériem při volbě technologie zastřešení ekonomické hledisko. Odpůrce má za to, že výstavba valbové střechy nad stávající střechou je polovičaté řešení a odsouvá problematiku odstranění souvrství do budoucnosti, přičemž problém bude v zásadě zakonzervován. Valbová střecha zásadně vstupuje do celkového obrazu sídliště, negativně mění charakter zástavby a vnáší do lokality zcela nesourodý prvek, který popírá původní urbanistický a architektonický záměr, jehož cílem bylo vytvořit jednotnou koncepci v celku i v detailu.
23. Pokud navrhovatelé tvrdí, že se v dnešní době ustupuje od stavby plochých střech, toto tvrzení je nepravdivé.
24. Environmentální hledisko nelze redukovat na pouhý výčet množství odpadu zastaralého souvrství. Tento materiál bude muset být dříve či později zlikvidován.
25. Pohled odpůrce na environmentální hledisko je komplexní a multidisciplinární. Zásadním bodem v tomto přístupu je nakládání s dešťovými vodami, jejich retence, zpomalení odtoku a odlehčení technické infrastruktury a případná zpětná rekuperace dešťových vod do okolí. Problematiku potřeby náhrady střešního souvrství zachováním urbanistických hodnot v podobě ploché střechy a odpovědného nakládání s dešťovými vodami řeší tzv. zelená střecha. Volba zelené střechy není konzervací nevyhovujícího technického stavu budov, ale prokázaná soudobá praxe adaptující a rozvíjející město v měnícím se prostředí.
26. Navrhovatelé v návrhu uvedli, že se rekonstrukce plochých střech prakticky neprovádí. Odpůrce je opačného názoru. Město Plzeň přistupuje odpovědně k nutnosti adaptace na klimatickou změnu tak, aby byly zachovány urbanistické a architektonické hodnoty prostředí.
27. K domnělému rozporu zásahu do práv navrhovatelů se zásadou proporcionality odpůrce uvedl, že změna územního plánu naplňuje požadavky § 18 stavebního zákona, zejména pak odst. 2 a 4. Odpůrce nepochybně, že tato regulace je zásahem do práv navrhovatelů, tento zásah však není neproporcionální. Jednotlivé požadavky uvedené ve stavebním zákoně je třeba jasně a jednoznačně definovat v územním plánu, aby byly vymahatelné. Z tohoto důvodu je ve změně územního plánu definován požadavek ochrany střešní krajiny jako jedné z charakteristik modernistických struktur.
28. Odpůrce zcela odmítl úvahy týkající se nadbytečnosti ochrany sídliště Doubravka a moderní architektury. Při jeho výstavbě nešlo o laciné řešení bytové krize, ale o cílený urbanistický záměr. To, že tento celek není dosud památkově chráněn, neznamená, že se nejedná o dílo, které by obec neměla právo a povinnost chránit a rozvíjet formou územního plánu.
29. Město Plzeň se dlouhodobě, systematicky a podrobně věnuje ochraně a rozvoji urbánních a architektonických hodnot. Jedním z využívaných nástrojů jsou tzv. projekty

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

regenerace sídlišť. Pro dotčené území byla zpracována územní studie Regenerace sídliště Plzeň – Doubravka. Zásadou regenerací je vyvážení potřeb rozvoje a ochrany a péče o stávající podobu celku. Požadavek na ochranu střešní krajiny modernistického sídliště v podobě plochých střech je jedním z příkladů péče o hmotné prostředí, který byl zahrnut do změny územního plánu.

30. Obec má právo formulovat principy péče a ochrany urbanistických a architektonických hodnot území včetně modernistického sídliště, jeho uspořádání, typologii a tvarosloví formulovaných v územním plánu. Odpůrce upozornil na závěr dovozený nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 resp. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013, dle něž je třeba dbát zvláštní obezřetnosti a zdrženlivosti s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu dle čl. 101 Ústavy České republiky a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Soud by měl přistoupit k jakémukoli zásahu jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře.

Replika navrhovatelů

31. Navrhovatelé ve své replice uvedli následující skutečnosti relevantní pro řízení. Odpůrce měl povinnost změnu územního plánu odůvodnit, v souladu s § 53 odst. 5 stavebního zákona. Odůvodnění změny územního plánu považují navrhovatelé za nedostatečné.
32. Navrhovatelé mají za to, že změna územního plánu nesplňuje základní cíle územního plánování dle § 18 stavebního zákona, jelikož není dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. K tomuto došlo z toho důvodu, že při změně územního plánu nebyly zváženy soukromé zájmy vlastníků a veřejné zájmy byly zváženy částečně a nedostatečně.
33. Navrhovatelé nevidí důvod, proč by měli za opravu střechy zaplatit dvakrát více a přitom získat střechu s životností maximálně 25 let a počítat s tím, že při opravě do střechy pravděpodobně zateče, když oproti tomu mohou provést šikmou střechu s životností 50 let a bez rizika zatečení.
34. Navrhovatelé dále soudu sdělili, že se obrátili na soudního znalce Ing. Antonína Paryse s žádostí o zpracování znalecké zprávy. Znaleckým úkolem bylo porovnat výhody a nevýhody jednotlivých technických řešení pro stavbu.

Posouzení věci

35. Soud ve věci rozhodoval bez jednání, neboť s tím všichni účastníci vyjádřili výslovný souhlas.
36. Nejprve se soud zabýval splněním podmínek řízení. Pokud jde o otázku včasnosti, vyplývá z § 101b odst. 1 s. ř. s., že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části lze podat do jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. V projednávané věci byl návrh na zrušení předmětné změny územního plánu podán u Krajského soudu v Plzni dne 28. 4. 2022. Ze správního spisu předloženého odpůrcem soud zjistil, že předmětná změna územního plánu byla schválena usnesením zastupitelstva města Plzně č. 85 dne 29. 3. 2021 a nabyla účinnosti dne 30. 4. 2021, neboť veřejná vyhláška, kterou byla předmětná změna územního plánu oznámena, byla na

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

úřední desce odpůrce vyvěšena dne 15. 4. 2021. Z toho vyplývá, že návrh na zrušení předmětné změny územního plánu byl navrhovateli podán včasně.

37. Soud nemá ani pochybnosti ohledně aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech takovým opatřením obecné povahy nebo jeho části zkrácen. Citované zákonné ustanovení je dlouhodobě správním soudnictvím vykládáno jako alespoň myslitelné tvrzení o dotčení hmotných práv navrhovatele, k tomu srov. již usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. V projednávané věci jsou navrhovateli společenství vlastníků jednotek zajišťující správu domu čp. 1027, 1028, 1047 a 1048 nacházejícího se na pozemku p. č. X, XA, XB a XC v k. ú. X, obci X, a dva vlastníci bytových jednotek v tomto domě. Jejich aktivní procesní legitimace se opírá o tvrzení zásahu předmětné změny územního plánu spočívajícího v nemožnosti realizovat jimi plánovanou rekonstrukci střechy daného domu, respektive nutnosti realizovat ji dražším a podle jejich názoru méně vhodným způsobem. Navrhovatelé uvádějí, že předmětná změna územního plánu je nepřiměřená důležitosti jí sledovanému cíli, tj. zachování střešní krajiny modernistických sídlišť sestávajících z rovných střech. Lze tedy uzavřít, že navrhovatelé tvrdí zásah na svých hmotných právech, který je materiálně (věcně) i formálně (právně) představitelný. Tento závěr pak v intencích shora citované rozhodovací praxe správní justice postačí ke konstatování, že navrhovatelé disponují aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu.
38. Za této situace soud přistoupil k věcnému posouzení návrhu.
39. Soud při přezkumu návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy postupoval podle § 101b odst. 3 s. ř. s., vycházel tedy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
40. Návrh není důvodný.
41. Navrhovatelé uplatnili ve svém návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu v podstatě jediný návrhový bod spočívající v tvrzení, podle nichž vydaná změna územního plánu omezuje možnosti rekonstrukce střechy panelového domu ve správě a vlastnictví navrhovatelů na způsob, který je neekonomický, neekologický a technicky neoptimální. Současně navrhovatelé uvedli, že předmětná změna územního plánu je neproporcionální, neboť je nedůvodná, nesleduje žádný legitimní cíl a neúměrně zasahuje do jejich vlastnických práv. Jde tedy argumentaci pojatou ze dvou perspektiv: konkrétnější (která by spíše odpovídala povaze tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, neboť je zřejmé, že navrhovatelé paralelně – v době podání návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu dosud v rámci stavebního řízení – proti zamítnutí jejich žádosti o společné povolení na stavbu zastřešení bytového domu, jež se opírá právě o obsah předmětné změny územního plánu) a obecnější, jež je uchopena jako polemika s cíli předmětné změny územního plánu, resp. jejich proporcionalitou. Tyto argumentační linie však spojuje jejich podstata, kterou je právě tvrzení o nepřiměřenosti předmětné změny územního plánu, což ostatně sami navrhovatelé ve svém návrhu výslovně konstatovali.
42. Správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy, kterým je i změna územního plánu, postupují obecně dle algoritmu přezkumu dovozeného v judikatuře Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus sestává z těchto kroků:

- a) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- b) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- c) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- d) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem.
- e) Závěrečným krokem algoritmu (testu) je přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

43. Tento algoritmus byl Nejvyšším správním soudem judikatorně vytvořen na základě nyní již neúčinné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 s. ř. s., podle níž platilo: „*Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*“ Podle současného znění citovaného ustanovení po novelizaci provedené zákonem č. 303/2011 Sb., však platí: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Ze vzájemného porovnání znění tohoto ustanovení je patrné, že zákonodárce v minulosti zcela změnil základní zásadu, na které byl přezkum opatření obecné povahy vybudován, když od 1. 1. 2012 se v těchto řízeních uplatní zásada dispoziční, v jejímž rámci je soud vázán jak rozsahem, tak i důvody uplatněného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a rovněž zásada koncentrační (vyjádřená v § 101b odst. 2 s. ř. s.), podle níž nelze jednou podaný návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecní povahy nebo jej rozšiřovat o nové návrhové body. Přesto však lze i v současné době konstatovat, že uvedený algoritmus poskytuje srozumitelné vodítko především pro koncepci návrhů na zrušení opatření obecné povahy a rovněž i jejich vypořádání, neboť tento algoritmus se zrcadlí i v důvodech, pro které lze přistoupit ke zrušení napadeného opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. Tato skutečnost pak platí zvláště tehdy, pokud, stejně jako v nyní posuzovaném případě, sami navrhovatelé tento algoritmus využijí a své návrhové body mu podřadí.
44. V projednávané věci tak totiž sami navrhovatelé učinili, přičemž konstatovali, že proti předmětné změně územního plánu nemají námitky, které by bylo možno podřadit pod prvé čtyři kroky přezkumného algoritmu. Netvrdí tedy, že by změna územního plánu byla zatížena nedostatkem pravomoci odpůrce (resp. jeho zastupitelstva), překročením

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

mezi jeho působností, procedurální vadou při jejím vydávání či její rozpornosti se zákonem. Podstatu svého návrhu zařazují navrhovatelé do závěrečného kroku shora uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tedy do posouzení jeho proporcionality. Navrhovatelé konkrétně tvrdí, jak už bylo výše řečeno, že předmětná změna územního plánu není úměrná sledovanému cíli, právní regulace týkající se požadavku na zachování rovné střechy panelákového domu je nedůvodná, nesleduje žádný legitimní cíl a neúměrně zasahuje do vlastnických práv navrhovatelů, vlastníků bytových jednotek v předmětném panelovém domě a jednotek na celém doubraveckém sídlišti.

45. V tomto směru tedy navrhovatelé při formulaci svého návrhu postupují v logice usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Činí tak nepochybně správně, neboť právě toto usnesení pomyslně vytýčilo mj. i hranice přezkumu územního plánu optikou návrhového bodu týkajícího se přiměřenosti v něm obsažené úpravy. Na tomto místě snad v této souvislosti postačí ve vší stručnosti konstatovat, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení předdeslal, že územní plán může potenciálně představovat zásadní omezení práva vlastnit majetek. Toto právo je přitom garantováno v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, proto *„Zásahy do vlastnického práva (...) musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* K samotnému soudnímu přezkumu dodržení zásady proporcionality úpravy obsažené v územním plánu pak Nejvyšší správní soud uvedl: *„V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.“*

46. Ani v posuzovaném případě přitom nelze odhlédnout od paradigmatu, v jehož rámci se specificky přezkum územních plánů odehrává. Územní plánování je součástí výkonu práva na samosprávu, které je zakotveno v čl. 100 odst. 1 Ústavy. Jakýkoli zásah soudní moci do územního plánu tedy nevyhnutelně představuje i zásah do práva na samosprávu, a již proto je třeba limity takového postupu stanovit přesně a přísně. Extenzivní zásahy soudní moci do výkonu práva na samosprávu nelze připustit již z hlediska zachování dělby moci ve státě. Platí, co uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103: *„Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“ Nejvyšší správní soud se proto při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) a opakovaně setrvává na stanovisku, že ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl soud rozhodující ve správním soudnictví přistoupit jedině tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

47. I v tomto kontextu je pak pro posouzení podaného návrhu podstatná ta informace, že se navrhovatelé aktivně nezúčastnili procesu přípravy předmětné změny územního plánu, neuplatnili v něm tedy své námitky popřípadě připomínky. Jak uvedl odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu, nezaznamenal ve stanovené lhůtě 7 dní od veřejného projednání návrhu předmětné změny územního plánu žádné připomínky ani námitky.
48. V této souvislosti soud připomíná, že veřejné projednání návrhu územního plánu je zcela klíčovou součástí jeho pořizování, neboť právě v jeho rámci dochází k informování veřejnosti (a především veřejnosti, která může být navrhovanou úpravou tím či oním způsobem dotčena) o obsahu územního plánu a k diskuzi nad jeho návrhem. Nejedná se tu o pouhý formální úkon, ale o esenciální součást procesu přípravy územního plánu; ostatně i proto stavební zákon trvá na tom, aby se veřejné projednání skutečně konalo (na rozdíl od obecné úpravy přípravy opatření obecné povahy, podle níž jde dle § 172 odst. 3 správního řádu o řízení zásadně písemné), přičemž jeho efektivitu zajišťuje i dalšími procesními prostředky, jako je stanovení lhůty, která musí uplynout mezi doručením návrhu územního plánu a jeho veřejným projednáním tak, aby se všechny zainteresované osoby mohly s návrhem řádně obeznámit apod. Řádné zveřejnění návrhu územního plánu (resp. upraveného a posouzeného návrhu) a jeho veřejné projednání vytvářejí ve svém souhrnu předpoklad pro řádné uplatnění připomínek a zejména námitek, coby speciální privilegované formy výhrad vůči němu směřujících. Právě prostřednictvím námitek uplatňují vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem územního plánu své zájmy směřující k ochraně jejich vlastnických práv potenciálně dotčených návrhem územního plánu. Uplatněné námitky mohou mít pochopitelně na další osud návrhu územního plánu významný dopad: mohou vést k nutnosti úpravy návrhu územního plánu nebo až k nutnosti jej zcela přepracovat.
49. Podstatné přitom je, že o uplatněných námitkách musí příslušné zastupitelstvo rozhodnout a své rozhodnutí náležitě odůvodnit v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu. Tato povinnost je formálním projevem dialogu uskutečňovaného v rámci pořizování územního plánu a vytvořením procesního prostoru pro možnost vážít vzájemně kolidující zájmy územním plánem řešené. Z hlediska soudního přezkumu územního plánu, který se, jak už bylo shora uvedeno, musí odehrávat v poměrně omezeném režimu chránícím jednotlivce v zásadě toliko před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, tak umožňuje rozhodování o námitkách územně samosprávnému celku vlastní provedení takového vyvážení vzájemně kolidujících zájmů, a to popřípadě za ingerence orgánů nadaných potřebnou expertízou. I tímto způsobem se realizuje právo na samosprávu. Ani při přezkumu územních plánů není věcí soudu, aby jejich obsah sám svým rozhodováním dotvářel či do nich dále ingeroval nad rámec poměrně úzce vymezených hranic, v nichž mu přísluší působit. Ke

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit skutečně jen a pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost pořízení a vydání územního plánu.

50. Tato východiska byla již opakovaně vyslovena i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 24. 6. 2010, č. j. 7 Ao 2/2010-83, uvedl kasační soud k návrhovému bodu týkajícímu se právě posouzení přiměřenosti konkrétní úpravy obsažené v územním plánu toto: *„Zásadní je ovšem to, že se navrhovatel či jeho právní předchůdce nikdy v minulosti nepokusili uplatnit tyto námitky, a to v rámci změn regulačního plánu eventuálně v rámci veřejného projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace. Právě ve fázi tvorby územních plánů je aktivní role vlastníků pozemků ležících v území mimořádně významná a právě zde mohl navrhovatel nalézt řadu odpovědí na uplatněné námitky. Pasivitu navrhovatele či jeho právního předchůdce, kteří neuplatnili v průběhu projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace žádnou námitku, nelze za této situace přičítat orgánům územního plánování. Procesní nečinnost navrhovatele ve fázi tvorby územního plánu nelze ani odpovídajícím způsobem nahradit zásahem správního soudu do procesu, neboť tento zásah má být zcela výjimečným.“* Zcela jednoznačně se pak v obdobném duchu vyjádřil Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49. Uvedl přitom: *„Není to ovšem soud, kdo by měl o (...) otázkách ohledně proporcionality zásahu rozhodovat tzv. v první linii (...). Jak již bylo výše uvedeno, úkolem soudu není územní plány aktivně dotvářet (...). Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonitosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít zájem na jakémkoli zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné vůle občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Právě zastupitelstvo obce je tím, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže soud nahrazovat; totéž platí i pro činnost pořizovatele územního plánu postupujícího v přenesené působnosti.“* Související judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že v zásadě jediným představitelným důvodem, který může vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy z důvodů týkajících se jeho proporcionality při absenci navrhovatelovy aktivity v rámci pořizování takového opatření obecné povahy, je situace, kdy procesní pasivita tohoto navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116).
51. Tyto zásadně výjimečné okolnosti, které mohou eventuálně ke zrušení napadeného územního plánu vést, však musejí být navrhovatelem také tvrzeny, neboť soud je při svém rozhodování rozsahem a důvody návrhu vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Soud není oprávněn vybočovat ze své role na věci nezúčastněného subjektu a sám za navrhovatele dotvářet jeho argumentaci či snad dokonce sám ze své úřední povinnosti vyhledávat, zda v řízení, které vydání napadeného opatření obecné povahy předcházelo, nastala nějaká iregularita, nebo zda samo napadené opatření obecní povahy je (nad rámec toho, co je tvrzeno v návrhu) zatíženo další vadou, kterou by bylo možno jeho zrušení zdůvodnit. To platí pochopitelně se zákonem předvídanou výjimkou možné nicotnosti napadeného opatření obecné povahy, ke které by soud přihlédl i bez návrhu na základě § 76 odst. 2 ve

spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.

52. V projednávané věci však nicotnost předmětné změny územního plánu nepřichází do úvahy a sami navrhovatelé netvrdí žádné objektivní okolnosti, které jim snad bránily v procesní aktivitě v rámci procesu přípravy předmětné změny územního plánu, a ani nepoukazují na žádnou nezákonnost, která by byla tak závažného rázu, že by měla dopad na veřejné zájmy. Takové důvody netvrdí, tím méně je pak prokazují. Svůj návrh tak navrhovatelé omezili na polemiku o tom, že střechu panelového domu lze nejvhodněji rekonstruovat jimi navrženým způsobem, tj. instalací šikmé střechy ve sklonu do 20° v provedení větrané, studené, dvouplášťové střechy. Z tohoto tvrzení, které navrhuje prokázat mj. i znaleckým posudkem zpracovaným soudním znalcem z oboru stavebnictví se specializací na střešní pláště a tepelnou techniku, Ing. Romanem Štěrbou, CSc., následně dovozují, že řešení, které je stanoveno předmětnou změnou územního plánu, tj. v zásadě zachovat v lokalitě sídliště Doubravka střešní krajinu modernistických sídlišť sestávající z rovných střech, je neproporcionální jí sledovanému cíli. Tento svůj závěr však odůvodňují právě takovými tvrzeními, která měla zaznít při přípravě předmětné změny územního plánu: soudu ve správním soudnictví nepřisluší vyjadřovat se k otázkám historické či památkové hodnoty střešní krajiny či samotného sídliště Doubravka. Tím spíše to platí o obecných spíše historicky zaměřených úvahách týkajících se důvodů, pro které byly panelové domy vybavovány rovnými střechami. Již vůbec pak není věcí soudu rozhodujícího v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části hodnotit možné způsoby rekonstrukce těchto střech z hledisek technických, ekologických, estetických apod.
53. Jinými slovy řečeno, obsah podaného návrhu v projednávané věci žádá po soudu právě to, co mu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části nepřisluší: vypořádávat námitky, které nebyly uplatněny v procesu přípravy územního plánu, resp. jeho změny, v tzv. první linii. Navrhovatelé přitom vůbec netvrdí, že by v procesu přípravy vyvíjeli nějakou procesní aktivitu směřující vůči předmětné změně územního plánu. Proto pokud samotné předmětné změně územního plánu vytýkají, že se nezabývala určitými konkrétními otázkami (ekonomickou výhodností, architektonickou vhodností, vstřícností úpravy k ochraně přírody), pak je nutno konstatovat, že to byli právě navrhovatelé, kdo mohl odpůrce přimět, aby tyto otázky na podkladě konkrétních námitek vypořádal a zodpověděl.
54. Z toho důvodu soud nepřijal pomyslné pozvání navrhovatelů k řešení otázek vhodnosti, hospodárnosti, ekologické vstřícnosti a estetičnosti požadavků vyplývajících z předmětné změny územního plánu, které obsah návrhu představoval (a které bylo zjevně akceptováno odpůrcem, o čemž svědčí diskuze, jež se mezi účastníky řízení o těchto otázkách rozvinula). Proto soud ani neprováděl důkazy, které navrhovatelé předložili: zejména znalecký posudek č. 168/2021 Ing. Štěrbou, odborný posudek téhož znalce a znalecký posudek Ing. Paryse, které měly sloužit právě k prokázání vhodnosti a výhodnosti jednotlivých druhů střech. Ostatní důkazy, které navrhovatelé předložili (zápis ze shromáždění vlastníků ze dne 23. 9. 2020, koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Plzně ze dne 3. 5. 2021, č. j. MMP/137114/21, rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 4 ze dne 10. 9. 2021, sp. zn. UMO4/05166/21/Čer a odvolání proti němu), se pak týkaly jejich vlastního stavebního záměru o rekonstrukci střechy bytového domu; tyto důkazy však s projednávanou věcí, tj. zákonností předmětné změny územního plánu, nesouvisejí a po skutkové stránce by neměly žádný přínos. Soud

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

neprováděl důkaz ani samotnou předmětnou změnou územního plánu.

55. Soudu nepřehlédli, že navrhovatelé až v rámci svého podání ze dne 20. 6. 2022 počali, oproti tomu, co sami výslovně uvedli ve svém návrhu ze dne 28. 4. 2022, napadat i procesní aspekty přípravy předmětné změny územního plánu, konkrétně skutečnost, že není odůvodněna v souladu s § 53 odst. 5 stavebního zákona. K tomu je ovšem třeba uvést, že až do té doby takovou námitku navrhovatelé nevznесли, a ta je proto z pohledu § 101b odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná, neboť odporuje zásadě koncentrace návrhových bodů. Zejména není možno tuto námitku posoudit jako rozvíjení již uplatněné námítky: je totiž sice pravda, že v původním návrhu navrhovatelé uvedli mj. *„Odpůrce se přesto rozhodl, že z „nějakého“ důvodu, který nebyl racionálně zdůvodněn (a to ani z ekonomického, architektonického, kulturního či jiného hlediska), je třeba tyto rovné nekvalitní a technicky zcela nevyhovující střechy chránit, aniž by tento důvod sledoval nějaký ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod.“*, ale citovaná věta zcela zapadá do kontextu návrhového bodu, ve kterém navrhovatelé namítají neproporcionalitu předmětné změny územního plánu, právě z hlediska hospodářského, architektonického či kulturního, přičemž sami s odkazem na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy zcela jednoznačně uvedli, že obsah jejich návrhu míří výlučně právě na otázku proporcionality (tedy nikoli na otázky procesního či hmotněprávního charakteru). I v této souvislosti je nicméně možné podotknout, že pokud by navrhovatelé vyvinuli žádoucí procesní aktivitu již ve fázi pořizování předmětné změny územního plánu a své námitky uplatnili již tehdy, založili by tím povinnost zastupitelstva odpůrce o jejich námitkách rozhodnout a své rozhodnutí také zdůvodnit. Není však možné nahrazovat procesní aktivitu, která byla namísto v průběhu řízení o pořizování předmětné změny územního plánu, prostřednictvím návrhu na zrušení takového opatření obecné povahy, a to stvrzením, že nebylo odůvodněno optikou právě těch aspektů, které navrhovatelé před soudem akcentují, ačkoliv tyto aspekty nebyly v průběhu pořizování předmětné změny územního plánu nikým formulovány, zejména právě samotnými navrhovateli. Pokud by soud takový postup navrhovatelů akceptoval, opět by vybočoval z mezí, které mu jsou v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části vyhrazeny, neboť by fakticky každému, kdo byl oprávněn uplatnit v průběhu pořizování územního plánu či jeho změny námitku, avšak z nějakého důvodu tak neučinil, umožnil obcházet lhůtu stanovenou k jejich podání (srov. § 52 odst. 3 stavebního zákona) a domoci se jejich uplatnění až v rámci soudního přezkumu s tím, že opatření obecné povahy nebylo řádně odůvodněno, a to právě proto, že se nezabývalo těmi aspekty věci, které měly být předmětem daných námitek. Je zřejmé, že takovýto postup je zcela nepřijatelný.

Závěr a náklady řízení

56. Soud dospěl závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy je nedůvodný, návrh proto výrokem I. tohoto rozsudku podle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. zamítl.
57. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je odpůrce, neboť návrh

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

na zrušení části opatření obecné povahy byl zamítnut. Odpůrce je nicméně správním orgánem, který nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem jeho běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaný v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložil. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 19. července 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu