



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **HURPEZ spol. s. r.o.**, IČ 47717131, Chvojová 72/1, 301 00 Plzeň,
zastoupeného Mgr. Tomášem Ajglem, advokátem, K Starým valům
442/10, 326 00 Plzeň,

proti
odpůrci: **Statutární město Plzeň**, IČ 00075370, náměstí Republiky 1/1, 306 32
Plzeň,
zastoupenému 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,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu Plzeň – změny č. 1
vydané usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 29. 3. 2021, č. 85,

takto:

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu Plzeň – změny č. 1
vydané usnesením Zastupitelstva města Plzně ze dne 29. 3. 2021, č. 85, tak, že
*„v textové části, v kapitole 6.3.3.3. Lokality náležející MO Plzeň 3, lokalita 3-10
Doudlevec, odstavci prvním v odrážce znějící ‚blokovou izolovanou a blokovou souvislou
strukturu zástavby‘, se zrušují slova ‚blokovou‘ a ‚souvislou‘ tak, že její text zůstává
zachován ve znění ‚izolovanou a blokovou strukturu zástavby‘, eventuálně že „v textové
části, v kapitole 1.1 Obecné pojmy se definice pojmů ‚bloková izolovaná/volná‘ a ‚bloková
souvislá‘ zástavba zrušuje slovo ‚nizkopodlažní‘, se zamítá.*

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Návrhem ze dne 27. 4. 2022, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenému téhož dne, se navrhovatel domáhal, aby soud o návrhu rozhodl takto:

Opatření obecné povahy – změna č. 1 Územního plánu Plzeň vydaná usnesením č. 85 Zastupitelstva města Plzně ze dne 29. 3. 2021 – se zčásti zrušuje tak, že v textové části, v kapitole 6.3.3.3. Lokality náležející MO Plzeň 3, lokalita 3-10 Doudlevec, odstavci prvním, v odrážce znějící „- blokovou izolovanou a blokovou souvislou strukturu zástavby“, se zrušují slova „blokovou“ a „souvislou“ tak, že její text zůstává zachován ve znění „- izolovanou a blokovou strukturu zástavby“,

eventuálně takto:

Opatření obecné povahy – změna č. 1 Územního plánu Plzeň vydaná usnesením č. 85 Zastupitelstva města Plzně ze dne 29. 3. 2021 – se zčásti zrušuje tak, že v textové části, v kapitole 1.1. Obecné pojmy se v definici pojmů „bloková izolovaná/volná“ a „bloková souvislá“ zástavba zrušuje slovo „nizkopodlažní“.

[II] Návrh

2. Navrhovatel namítal nezákonnost části změny č. 1 Územního plánu Plzeň (dále též jen „OOP“), kterou spatřoval v nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti způsobu regulace výšky a podlažnosti staveb, když srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost jsou základními předpoklady zákonnosti obecně závazných právních předpisů (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007, bod 36 odůvodnění), jakož i rozhodnutí správních orgánů [srov. § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního]. Tyto předpoklady lze v plném rozsahu vztáhnout i na opatření obecné povahy jakožto správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tj. jako jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 6/2010-130 ze dne 16. 12. 2010, bod 56 odůvodnění).

NESROZUMITELNOST

3. Změna č. 1 Územního plánu Plzeň přinesla jednu podstatnou novinku do (výrokové) textové části územního plánu, a sice definice pojmů v kapitole 1, které jsou pak používány napříč textem celého územního plánu. V kapitole 1.1. Obecné pojmy se nacházejí mimo jiné definice pojmů „bloková izolovaná/volná“ a „bloková souvislá“ zástavba, „nizkopodlažní zástavba“ a „proluka“, o nichž bude dále pojednáno.
4. Úplné znění definic je obsaženo v napadeném OOP, proto zde nebude dále citováno.
5. Nesrozumitelnost v daném případě spočívá v řetězení definic a z toho vyplývajících skrytého a překvapivého obsahu definovaných pojmů. Konkrétně v tom, že určitému pojmu je přiřazen význam, v jehož popisu je ovšem použitý jiný definovaný pojem, významově překvapivý oproti obecnému chápání významu prvotně definovaného pojmu.
6. V daném případě jsou pojmy „bloková izolovaná/volná“ a „bloková souvislá“ zástavba definovány zčásti v souladu s obecně chápaným významem blokové zástavby jakožto zástavby domů (stavebních objektů) s vymezenými zahradami a pozemky uspořádanými do bloku. S tím, že v případě izolované blokové zástavby jsou domy „izolované“ (definice

kruhem) a v případě blokové souvislé zástavby objekty navazují štítovými zdmi. Nebýt slova „nizkopodlažní“, nebylo by na definicích nic zvláštního. Nicméně právě slovo „nizkopodlažní“ do značné míry překvapivě mění význam, kdy „bloková“ neznamená „uspořádaná do bloků“, ale „nizkopodlažní, uspořádaná do bloků“.

7. Problém použitých definic (jim přiřazeného významu) se pak obnažuje při práci s textem územního plánu (po změně č. 1), konkrétně s částí 6.3.3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, což je v elektronické verzi územního plánu (s níž v dnešní době pracuje většina projektantů, orgánů územního plánování apod.) samostatný dokument. V požadavcích uváděných v lokalitách je totiž ve značné míře používáno pouze pojmů „bloková izolovaná“ a „bloková souvislá“ zástavba, nikoliv pojmu „nizkopodlažní zástavba“, a to v případě lokality 3_10 Doudlevec následovně:

„Prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot:

- rozvíjet rezidenční charakter lokality;
- chránit a rozvíjet strukturu zástavby;
- rostlou venkovskou v části původní historické obce,
- blokovou izolovanou a blokovou souvislou strukturu zástavby;
- dostavět volné proluky, zástavba doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby;
- nástavby a dostavby stávajících objektů doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby;
- rozvíjet říční promenády s prostory s volnočasovým charakterem.“

8. Běžný čtenář (opatření obecné povahy mají být psána formou srozumitelnou adresátům bez právního vzdělání) tak v dané samostatné části územního plánu, která je pro jeho stavební záměry v dané lokalitě rozhodující, snadno podlehe dojmů, že slova „bloková izolovaná“ a „bloková souvislá“ zástavba vyjadřují blokový charakter zástavby (uspořádání do bloků). Nedostane se mu informace, že jde o obecné pojmy definované v úplně jiné části územního plánu, které v sobě skrytě obsahují regulativ podlažnosti a výšky staveb.
9. Běžnému čtenáři (adresátovi opatření obecné povahy) je regulativ výšky a podlažnosti staveb (nizkopodlažnosti), nacházející se v jiné části územního plánu (jiném elektronickém dokumentu) za významově neutrálními (z hlediska regulace výšky a podlažnosti) pojmy „bloková izolovaná“ a „bloková souvislá“ zástavba, skrytý, nesrozumitelný.
10. Nesrozumitelnost je dále umocněna nejednotným používáním pojmů „nizkopodlažní zástavba“ a „bloková izolovaná“ a „bloková souvislá“ v územním plánu (po změně č. 1).
11. Porovnáním s požadavky uváděnými v jiných lokalitách je zjištěno, že na jiných místech územního plánu (po změně č. 1) je pojmu „nizkopodlažní“ užíváno nikoliv skrytě za definicí „blokové izolované“ nebo „blokové souvislé“ struktury zástavby, ale přímo v textu k dané lokalitě (srov. lokality 1_2 Bílá Hora, 1_8 Košutka, 1_13 Malý Bolevec, 1_15 Mikulka K Stráži, 1_18 Nad Roudenskými lomy, 1_28 Sídliště Bolevec /zde výslovně s uvedením limitů výšky a podlažnosti přímo v textu k dané lokalitě/, 1_29 Sídliště Košutka, 2_2 Božkov K Hrádku, 2_3 Božkov Letkovská, 2_5 Bručná, 2_9 Kasárna Slovany, 3_21 Křimická, 3_22 Malá Homolka a mnohé další).

12. Jak vidno, územní plán (ve znění změny č. 1) nakládá s pojmem „nizkopodlažní zástavba“ nejednotně až nahodile. Dokáže s ním nicméně nakládat i korektně a nepřekvapivě jeho výslovným uvedením v požadavcích pro jednotlivé lokality, aniž by jeho obsah schovával za pojmy „blokové izolované“ či „blokové souvislé“ zástavby řetězením definic, jehož důsledkem je oslabení obecně chápaného významu slova „blokový“ (uspořádaný do bloků) a přiřazení nečekaného významu „blokový“ = „nizkopodlažní“.
13. Nesrozumitelnost tedy umocňuje, že pro jeden význam (regulativ výšky max. 10 m a podlažnosti max. 3 NP) je na různých místech územního plánu (ve znění změny č. 1) užíváno nejednotně dvou různých pojmů, někde pojmu „nizkopodlažní“ zástavba (což je pojem pro regulaci výšky a podlažnosti vhodný), jinde pojmů „bloková izolovaná“ nebo „bloková souvislá“ zástavba (což jsou pojmy pro regulaci výšky a podlažnosti nevhodné a zavádějící, neboť v obecném chápání významu blokové zástavby jakožto uspořádání městské zástavby domů do uzavřených bloků kolem dvorů neevokují jakoukoliv regulaci výšky nebo podlažnosti).

VNITŘNÍ ROZPORNOST

14. Vnitřní rozpornost Územního plánu Plzeň po změně č. 1 spočívá dle navrhovatele v tom, že v části 6.3.3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit, v prostorových a kompozičních požadavcích na jednotlivé lokality uvádí dva významově odlišné výškové regulativy.
15. První regulativ stanoví maximální výšku stavby 10 m a maximální podlažnost 3 NP prostřednictvím definice „blokové izolované“ a „blokové souvislé“ zástavby, jež je nicméně ve skutečnosti zástavbou „nizkopodlažní“ se stanovenými limity. Jde o regulativ „tvrdý“ ve formě konkrétní výšky v metrech a konkrétního počtu podlaží.
16. Druhý regulativ stanoví pro případy dostavby proluk, nástaveb a dostaveb stávajících objektů, že zástavba „doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby“. Jde o regulativ „měkký“ ve formě požadavku navázání na převládající výškovou hladinu zástavby bez ohledu na konkrétní výšku v metrech či počet podlaží.
17. Pro názornost jsou oba uvedené regulativy označeny v relevantní pasáži textu pro lokalitu 3_10 Doudlevice:

„Prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot:

 - rozvíjet rezidenční charakter lokality;
 - chránit a rozvíjet strukturu zástavby:
 - rostlou venkovskou v části původní historické obce,
 - blokovou izolovanou a blokovou souvislou strukturu zástavby; [tj. první regulativ],
 - dostavět volné proluky, zástavba doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby; [tj. druhý regulativ]
 - nástavby a dostavby stávajících objektů doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby; [tj. druhý regulativ]
 - rozvíjet říční promenády s prostory s volnočasovým charakterem.“

18. Uplatnění obou regulativů zároveň vede k absurdním závěrům v případech, kdy je stávající převládající výšková hladina zástavby (tedy „měkký“ regulativ) vyšší než 10 m, resp. umožňuje z konstrukčního hlediska stavbu více než 3 NP (tedy stávající zástavba převyšuje „tvrdý“ regulativ), což není v praxi jev nijak ojedinělý.
19. Na příkladu lokality 3_10 Doudlevce lze ilustrovat, jak stávající zástavba převyšuje regulativ nízkopodlažnosti (max. 10 m nebo max. 3 NP). S pozemkem navrhovatele p. č. X v k. ú. Doudlevce sousedí dva domy. Dům na adrese Chvojová 1 je 12,2 m vysoký a má 3 NP. Dům na adrese Chvojová 5 je 12,4 m vysoký a má 4 NP. Dostavba proluky, již pozemek navrhovatele dle definice proluky bezpochyby je, by tak při dodržení regulativu nízkopodlažnosti (max. 10 m) znamenala výškový odskok od hřebene střech obou sousedících domů o více než 2 m směrem dolů.
20. V lokalitě 3_10 Doudlevce se přitom nachází řada dalších domů podobné výšky (přesahující 10 m, popř. i 3 NP), např. Hroznová 14 (14,8 m), Chvojová 2 (13,6 m), Chvojová 8 (13,9 m), Ovocná 11-17 (cca 11 m), Révová 15 (12,5 m), Révová 20 (11,5 m), Vinohradská 15 (12,2 m), Vinohradská 18 (12 m) a další.
21. Pokud by tedy měly být dodrženy oba regulativy, pak by platilo, že dostavba proluky (příp. nástavba či dostavba stávajícího objektu) v zástavbě domů o převládající výškové hladině zástavbě např. 12 m nemůže na tuto výškovou hladinu navázat, ale musí typicky ve výškové úrovni hřebene střech sousedících řadových domů učinit „zub“ směrem dolů tak, aby v hřebeni střechy objekt dostavované proluky nepřesáhl výšku 10 m. Takový výsledek se jeví jako jdoucí jednak proti logickému smyslu regulace zástavby proluk (proč by musela být dostavba proluky nižší, než oba sousední řadové domy?), jednak vyhovění prvnímu regulativu (max. 10 m nebo max. 3 NP) znamená popření druhého regulativu (dostavba proluky v takovém případě nenavazuje na výškovou hladinu okolní zástavby) a naopak.
22. Nemožnost dodržet oba výškové regulativy zároveň v případě dostavby proluk, nástaveb a dostaveb stávajících objektů, v případě, že výšková hladina stávající zástavby převyšuje 10 m, zakládá vnitřní rozpornost územního plánu (po změně č. 1).
23. Na konkrétním případě záměru navrhovatele dostavět proluku nacházející se na jeho pozemku p. č. X v k. ú. Doudlevce (po původní zbořené stavbě domu na adrese Chvojová 3) tak vzniká následující aplikační problém.
24. Oba s pozemkem sousedící domy výškově přesahují 10 m. Jeden z nich má 3 NP, druhý 4 NP. Naproti přes ulici se nachází dům o výšce 13,6 m, v lokalitě nejsou nijak neobvyklé domy výškově přesahující 10 m. V případě dostavby proluky do výškové úrovně obou sousedních domů v hřebeni střechy (tzn. 12,2 až 12,4 m) lze konstrukčně vybudovat 4 NP.
25. Vzniká tedy v zásadě jednoduchá otázka, zda lze podle Územního plánu Plzeň (ve znění změny č. 1) povolit na pozemku p. č. X v k. ú. Doudlevce dostavbu proluky v podobě umístění stavby: bytového domu o výšce 10 m a 3 NP, anebo bytového domu o výšce 12 m a 4 NP.
26. Uvedený aplikační problém by byl v zásadě překlenutelný výkladem v tom smyslu, že výškový regulativ v případě zástavby proluk („zástavba doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby“) má přednost před výškovým regulativem skrývajícím se pod požadavkem „chránit a rozvíjet strukturu zástavby: blokovou izolovanou a blokovou souvislou strukturu zástavby“. Jde o běžnou výkladovou metodu aplikační přednosti

speciální úpravy před úpravou obecnou (lex specialis derogat legi generali) a nalézání smyslu a účelu právní úpravy (teleologický výklad).

27. Problém je v tom, že orgány územního plánování závěr o aplikační přednosti výškového regulativu v případě zástavby proluk („zástavba doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby“) před výškovým regulativem max. 10 m nebo 3 NP dle definice pojmů „bloková souvislá“ zástavba, resp. „nizkopodlažní zástavba“ nepřijímají.
28. V konkrétním případě Magistrát města Plzně jako dotčený orgán veřejné správy v oblasti územního plánování vydal navrhovateli k jeho žádosti nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 23. 8. 2021 (sp. zn. SZ MMP/254889/21, č. j. MMP/282731) s dostavbou proluky ve formě umístění stavby bytového domu o výšce 12,3 m a 4 NP právě s odkazem na definici „nizkopodlažní zástavby“ bez ohledu na to, že výškový regulativ pro dostavby proluk záměr splňuje.
29. Uvedené závazné stanovisko Magistrátu města Plzně je dle přesvědčení navrhovatele důkazem zejména o vnitřní rozpornosti územního plánu (po změně č. 1), kdy orgán územního plánování, v zásadě z omluvitelných důvodů, není schopen překonat vnitřní rozpor mezi jednotlivými regulativy, přičemž vyvozuje závěr (dle přesvědčení navrhovatele nesprávný), že platí to, co je přísnější, to jest výškový regulativ max. 10 m nebo 3 NP dle definice pojmů „bloková souvislá“ zástavba, resp. „nizkopodlažní zástavba“.
30. Shrnutí, nezákonnost změny č. 1 Územního plánu Plzeň je navrhovatelem spatřována jednak v nesrozumitelnosti způsobené řetězením definic obecných pojmů „bloková izolovaná“, „bloková souvislá“ zástavba a „nizkopodlažní zástavba“, v jehož důsledku je zdánlivě neutrálním pojmům „bloková izolovaná“ a „bloková souvislá“ zástavba přiřazen překvapivý význam v podobě regulace výšky a podlažnosti, a nejednotným používáním pojmů „nizkopodlažní zástavba“ na straně jedné a pojmů „bloková izolovaná“ a „bloková souvislá“ zástavba na straně druhé, pro jeden a tentýž význam výškové regulace v rámci jednotlivých lokalit, druhak ve vnitřní rozpornosti způsobené samostatnou výškovou regulací pro dostavby proluk, nástavby a dostavby stávajících objektů, které nelze vyhovět při současném dodržení regulativu nizkopodlažnosti (max. 10 m nebo max. 3 NP) v případech, že převažující výšková hladina stávající zástavby převyšuje 10 m.

[III] Vyjádření odpůrce k žalobě

31. Odpůrce se k věci vyjádřil v podání ze dne 30. 6. 2022. K namítané nesrozumitelnosti uvedl, že souhlasí s tvrzením navrhovatele o tom, že opatření obecné povahy mají být psána formou srozumitelnou adresátům bez právního vzdělání. Odpůrce však, na rozdíl od navrhovatele, měl za to, že forma OOP tomuto požadavku vyhovuje. Při posuzování (ne)srozumitelnosti je totiž třeba si uvědomit, že územní plánování je odborná činnost a jedná se o úkol multidisciplinární a komplexní, jak ostatně vyplývá i ze samotné textace § 19 odst. 1 písm. a) až o) zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
32. Odpůrce tak nepopíral, že v OOP je v širokém objemu zpracovávaných jevů a požadavků na území používáno značné množství odborných pojmů, které jsou často vzájemně propojené nebo se vzájemně doplňují. Právě proto však OOP obsahuje kapitolu „Výklad pojmů“, která pro účely územního plánování a správních řízení stanovuje, co se

jednotlivými pojmy v územním plánu rozumí. Výklad pojmů užívaných OOP je seřazen přehledně v jedné kapitole a není třeba definice pojmů vyhledávat v průběžném textu.

33. Jedním z těchto definovaných pojmů je i „lokalita“, která je v OOP definována následovně:
- lokalitou plocha s rozdílným způsobem využití, soubor těchto ploch nebo část této plochy, vymezená územním plánem na základě převažujícího charakteru, způsobu využití a u zastavitelných lokalit zejména na základě urbanistické struktury;
lokalita je základní skladebná (plošná) jednotka územního plánu, lokality jsou vymezeny na celém správním území statutárního města Plzně.
34. Nedílnou součástí výrokové části OOP je kapitola 6.3.3. Koncepce rozvoje lokalit a ochrany a rozvoje hodnot lokalit. Rozdělení území do lokalit je jednoznačným zjednodušením práce s OOP. V případě prověřování konkrétního záměru v území je popisem konkrétní lokality vytyčena osnova základních požadavků, není nutné je jednotlivě vyhledávat napříč územním plánem. Základním nástrojem ke stanovení prostorového uspořádání území je v OOP urbanistická struktura.
35. V území v ploše s rozdílným způsobem využití plochy obytné – smíšené se mimo historických urbanistických struktur (historická kompaktní bloková, rostlá městská a rostlá venkovská) uplatňují urbanistické struktury kompaktní bloková, bloková izolovaná/volná, bloková souvislá, volná sídlištní, které jsou opět definovány v kapitole Výklad pojmů v textové části OOP.
36. Podmínky prostorového uspořádání jsou kromě urbanistické struktury stanoveny dále např. i výškovou regulací zástavby podle Vyhlášky o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (Vyhl. č. 500/2006 Sb.), resp. její Příloha 7, odst. 1, písm. f).
37. Součástí každé z výše vymezených urbanistických struktur je výšková regulace zástavby: kompaktní bloková – vícepodlažní koncentrovaná zástavba, bloková izolovaná/volná – nízkopodlažní zástavba, bloková souvislá – zástavba nízkopodlažních objektů, volná sídlištní – jednotlivé středně a vícepodlažní objekty nebo soubory.
38. OOP následně definuje z hlediska prostorového uspořádání pojmy nízkopodlažní zástavba, měřítko zástavby, uspořádání zástavby a výšková hladina, a to následovně:
- nízkopodlažní zástavbou pro lokality s rezidenčním charakterem zejména stavby pro bydlení s výškovou hladinou maximálně 3 NP (max. konstrukční výška podlaží 4,0 m), nebo 10 m, převážně rodinné domy nebo jejich skupiny různého typu (např. individuální domy, dvojdomy, řadové domy, atriové domy), včetně původních vesnických usedlostí; jako nízkopodlažní zástavbu lze charakterizovat dle stávající nebo nově navrhované urbanistické struktury i bytové domy, odpovídající výše stanovené výškové hladině. Nízkopodlažní zástavba může být jak rozvolněná, tak kompaktní.

V případě zástavby ve vesnických památkových rezervacích a zónách s rostlou venkovskou strukturou je výšková hladina nízkopodlažní zástavby omezena na max. 2 NP.

Nízkopodlažní zástavbou se rozumí rovněž stavby pro individuální rekreaci různého typu. Nízkopodlažní zástavbou se rozumí dále převážně stávající objekty občanského vybavení – např. mateřských škol a jeslí - situované často ve formě uzavřených či polouzavřených areálů ve vnitroblocích sídlištní zástavby. Do nízkopodlažní zástavby ve výše uvedeném smyslu nejsou zahrnuty areály základních, středních a vysokých škol, areály

zdravotnických a sociálních služeb, přičemž současně platí, že případné možné navýšení objektů v těchto areálech bude určeno pouze pro shodný daný způsob využití.

- měřítkem zástavby charakteristické hmotové uspořádání objektů typické pro určitou obdobně utvářenou část území s jednotnou urbanistickou strukturou, obvykle se shodným způsobem využití; měřítko je důležitým faktorem spoluvytvářejícím charakter lokality;
- uspořádáním zástavby charakteristické umístění objektů a zařízení na pozemku odpovídající určité podrobnější regulaci nebo dané urbanistické struktuře včetně parcelace navazujícího území;
- výškovou hladinou zástavby převažující výška objektů v navazujícím území stavby (např. v bloku, jehož bude budoucí stavba součástí nebo v těsném okolí budoucí stavby ve struktuře sídlištní volné).

39. Pouze pro nízkopodlažní zástavbu definuje OOP číselný regulativ „maximálně 3 NP (max. konstrukční výška podlaží 4,0 m), nebo 10 m“, a to až po Změně č. 1 ÚPP. Před změnou územního plánu byly výškové hladiny výhradně obsahem výkresu Výškové členění, který je součástí odůvodnění OOP. Z pohledu odpůrce se tak jedná o další zpřehlednění OOP, kdy podotýká, že k převedení výškové hladiny nízkopodlažní zástavby do výškové části vedla zpracovatele praktická zkušenost se snahou o maximální ekonomickou výtežnost výstavby v plochách s nízkopodlažní zástavbou, která vedla k nepřiměřenému zintenzivnění využití území a v důsledku také k nechtěné proměně urbanistické struktury (rodinné domy nahrazovány bytovými domy).
40. Navrhovatel odpůrci vytýká, že OOP je vnitřně rozporné kvůli tomu, že si odporují dva regulativy – první (tvrdý) regulativ stanovující maximální výšku stavby 10 m a maximální podlažnost 3 NP a druhý (měkký) regulativ, který stanoví pro případy dostavby proluk, nástaveb a dostaveb stávajících objektů, že nová zástavba „doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby“.
41. V konkrétním případě odpůrce došlo k tomu, že navrhovatelem zamýšlený stavební záměr na pozemku p. č. X v k. ú. Doudlevce (na adrese odstraněného domu „Chvojová 3, Plzeň“) sousedí s novostavbou (rovněž realizovanou odpůrcem) na adrese Chvojová 5, Plzeň, která má výšku 12 m a 4 NP. Odpůrce k tomu udává, že stavební záměr se nachází v lokalitě 3_10 Doudlevce, pro niž jsou územním plánem stanoveny výše popsané požadavky (viz návrh navrhovatele).
42. Předložený záměr na výstavbu bytového domu o 4 NP je v rozporu s výrokem lokality v bodech: (1) chránit a rozvíjet strukturu zástavby: - blokovou souvislou strukturu zástavby;
Bloková souvislá struktura je zástavba nízkopodlažních objektů, čímž rozumíme zejména stavby pro bydlení s výškovou hladinou maximálně 3 NP (max. konstrukční výška podlaží 4,0 m), nebo 10 m;
(2) dostavět volné proluky, zástavba doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby;
Předložený záměr neodpovídá svým měřítkem stávající zástavbě. Absolutní výška odpovídá některým z hřebenů sedlových střech okolních domů. Stavitel předkládá záměr ve stejné výšce vystavět bytový dům hmoty hranolu s plochou střechou, jehož objem je výrazně větší než stavby okolní zástavby. Předložený záměr nerespektuje převládající

hlavní římsu objektů. Hlavní římsa se uplatňuje ve vnímání velikosti objektu z pozice chodce, uživatele veřejného prostoru. Sedlová střecha nebo ustupující podlaží nejsou z perspektivy chodce v běžném uličním profilu vnímány. Dům se ve veřejném prostoru uplatňuje do výšky hlavní římsy – v případě domu se 2 NP např. do výšky 6-8 metrů. Čtyřpodlažní objekt s plnou fasádou se uplatňuje v celé výšce 4 podlaží, tj. 12 metrů.

(3) dostavět volné proluky, zástavba doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby;

43. Do vstupu odpůrce v roli stavebníka do území byl celý blok mezi ulicemi Chvojová a Ovocná složen výhradně z objektů o 1 nebo 2 NP. Stavebník realizoval stavbu na adrese „Chvojová 5, Plzeň“ před vydáním Změny č. 1 ÚPP, kdy tato odpovídala požadavkům tehdy platného územního plánu.
44. Z pohledu odpůrce obdobná výstavba jako je objekt na adrese Chvojová 5 posunuje urbanistickou strukturu místa nechtěným směrem a místo nepatříčně zatěžuje. V obdobných situacích se bytové domy obrací do vnitrobloku s malými dvorky a zahrádkami, což obyvatelé sousedních objektů vyhodnocují negativně (malá hloubka bloku - cca 40 m), dále dochází k provedení až 100% zpevněných ploch pozemku s negativním vlivem na hospodaření s dešťovými vodami a vzniku tepelných ostrovů a rovněž se zvyšuje dopravní zátěž v území.
45. Nový stavební záměr by měl navazovat na převládající hladinu zástavby. Navazující hladina se obvykle neodvíjí od jediného sousedního objektu, ale v případě struktury blokové souvislé převážně v kontextu bloku (viz opět definici pojmů v OOP). Nelze dovozovat, že pokud zamýšlený stavební záměr (byť v proluce) navazuje na již provedenou vyšší stavbu, může mít automaticky stejnou výšku. Nejedná se tak o vnitřní rozpornost ÚPP.
46. S ohledem na právo obce na samosprávu a s ohledem na cíle a úkoly územního plánování má obec právo (a zároveň povinnost) stanovit podmínky pro využití území obce. Při tom nemůže být přihlíženo pouze k dílčím ekonomickým soukromým zájmům bez ohledu na kontext hodnot v daném území.
47. V tomto kontextu odpůrce upozornil i na judikaturou dovozený závěr, že při posuzování návrhů na zrušení opatření obecné povahy vydaných samosprávnými celky je třeba zvláštní obezřetnosti a zdrženlivosti, a to s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy České republiky a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Jakýkoliv zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, resp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013).
48. Zejména právní věta v předchozím odstavci uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu je velmi výstižná: „*Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek porovnání těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Požadavky vznášené soudy vůči zastupitelstvu obce v*

řízení o zrušení opatření obecné povahy, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmějí být přemrštěné.“

49. Odpůrce měl za to, že v projednávané věci k žádnému porušení zákona nedošlo, natož pak k porušení zákona v nezanedbatelné míře, a proto navrhl návrh zamítnout.

[IV] Posouzení věci soudem

50. 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.“).
51. 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.*
52. 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.*
53. 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.*
54. 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.*
55. Soud rozhodl ve věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím souhlasili oba účastníci sporu.
56. 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 částí) 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).
57. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí 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).

58. 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 přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.*
- [32] *Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.*“.
64. 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).
65. Soudní praxe tedy uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, který však na straně druhé také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávních 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).
66. 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, opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a v nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumněji 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].

67. *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).*
68. *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.*
69. *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).*
70. *Soud dospěl v dané věci k závěru, že návrh není důvodný.*
71. *Ve smyslu výkladových ustanovení aktuálního znění OOP (část „1. 1. Obecné pojmy“) se „urbanistickou strukturou“ rozumí „základní způsob uspořádání a prostorového členění území podle typu zástavby, charakteristické obdobné parcelace a druhu veřejných prostranství“, přičemž na území města Plzně jsou definovány následující typy urbanistické struktury:*
„bloková izolovaná/volná – nízkopodlažní zástavba izolovaných domů drobnějšího měřítka s vymezenými zahradami a pozemky uspořádanými do bloků“
„bloková souvislá – zástavba nízkopodlažních objektů navzájem navazujících štítovými zdmi s vymezenými zahradami a pozemky uspořádanými do bloku“
Dále, „nízkopodlažní zástavbou“ se podle uvedených výkladových ustanovení rozumí „pro lokality s rezidenčním charakterem zejména stavby pro bydlení s výškovou hladinou maximálně 3 NP (max. konstrukční výška podlaží 4,0 m), nebo 10 m, převážně rodinné domy nebo jejich skupiny různého typu (např. individuální domy, dvojdomy, řadové domy, atriové domy), včetně původních vesnických usedlostí; jako nízkopodlažní zástavbu lze charakterizovat dle stávající nebo nově navrhované urbanistické struktury i bytové domy, odpovídající výše stanovené výškové hladině. Nízkopodlažní zástavba může být jak rozvolněná, tak kompaktní. V případě

zástavby ve vesnických památkových rezervacích a zónách s rostlou venkovskou strukturou je výšková hladina nízkopodlažní zástavby omezena na max. 2 NP. Nízkopodlažní zástavbou se rozumí rovněž stavby pro individuální rekreaci různého typu. Nízkopodlažní zástavbou se rozumí dále převážně stávající objekty občanského vybavení – např. mateřských škol a jeslí – situované často ve formě uzavřených či polouzavřených areálů ve vnitroblocích sídlištní zástavby. Do nízkopodlažní zástavby ve výše uvedeném smyslu nejsou zahrnuty areály základních, středních a vysokých škol, areály zdravotnických a sociálních služeb, přičemž současně platí, že případné možné navýšení objektů v těchto areálech bude určeno pouze pro shodný daný způsob využití.“

72. *Dále, „prolukou“ se rozumí „nezastavěný prostor ve stávající blokové jak souvislé, tak izolované struktuře zástavby včetně nezastavěného nároží (rohová proluka), který je určen k zastavění; v zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí rovněž nezastavěný pozemek, resp. pozemky v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů včetně volného pozemku v nároží ulic (rohová proluka), určený k zástavbě rodinným domem. Obdobně totéž platí i pro bytové domy, a to však pouze v případě blokové souvislé struktury.“. Naopak, „prolukou“ se nerozumí „dosud nezastavěné pozemky/plochy ve struktuře volné sídlištní a volné areálové. V případě zástavby ve vesnických památkových rezervacích a zónách s rostlou venkovskou strukturou se prolukou nerozumí nezastavěné plochy veřejných prostranství, zahrad, sadů, hospodářských dvorů apod.“.*
73. *Pojem „lokalita“ je pak definován jako „plocha s rozdílným způsobem využití, soubor těchto ploch nebo část této plochy, vymezená územním plánem na základě převažujícího charakteru, způsobu využití a u zastavitelných lokalit zejména na základě urbanistické struktury.“. Lokalita je „základní skladebná (plošná) jednotka územního plánu, lokality jsou vymezeny na celém správním území statutárního města Plzně“ a je „označena názvem a číselným kódem, určujícím příslušný městský obvod a pořadové číslo lokality“, přičemž „jednotlivé dílčí části lokalit, které jsou plochami změn, tedy plochami zastavitelnými nebo přestavbovými – transformačními, jsou dále pro rozlišení označeny malým písmenem a až e; jednotlivé dílčí části krajinných lokalit, které jsou plochami změn v krajině, toto označení nemají.“*
74. *Soud je zajedno s navrhovatelem v tom, že opatření obecné povahy (obecně) mají být psána formou srozumitelnou (i) adresátům bez právního vzdělání. Ovšem nesrozumitelnost OOP, tak jak ji tvrdil odpůrce, soud neshledal.*
75. *Navrhovatel spatřoval nesrozumitelnost OOP „v řetězení definic a z toho vyplývajících skrytého a překvapivého obsahu definovaných pojmů“, konkrétně pak v tom, že „určitému pojmu je přiřazen význam, v jehož popisu je ovšem použitý jiný definovaný pojem, významově překvapivý oproti obecnému chápání významu prvotně definovaného pojmu.“ Navrhovatel rovněž konstatoval, že pojmy „bloková izolovaná/volná“ a „bloková souvislá“ zástavba jsou definovány zčásti v souladu s obecně chápaným významem blokové zástavby jakožto zástavby domů s vymezenými zahradami a pozemky uspořádanými do bloku a nebýt slova „nízkopodlažní“, nebylo by na definicích nic zvláštního. Právě slovo „nízkopodlažní“ do značné míry překvapivě mění význam, kdy „bloková“ neznamená „uspořádaná do bloků“, ale „nízkopodlažní, uspořádaná do bloků“ (v podrobnostech viz příslušný obsah žaloby výše).*
76. *Soud stran námitky nesrozumitelnosti OOP opakuje, že územní plánování je složitá činnost soustavně a komplexně řešící funkční využití území. Nadto, v souzené věci se jedná o územní plán čtvrtého největšího města České republiky rozkládajícího se na ploše*

přibližně 137 km². O to více vynikne obtížnost územního plánování pro tak rozsáhlou plochu.

77. Navrhovatel v podstatě rozporuje aplikaci „definic v definicích“. Na tom ovšem soud nespátuje nic nepřipustného. Ano, takové řešení často vyžaduje vyšší míru pozornosti adresáta opatření obecné povahy, neznamená však, že na jeho pochopení je zapotřebí mimořádných schopností či znalostí. Takové definiční řetězení by bylo jistě nepřijatelné v případě, kdyby vedlo k nejednoznačným nebo zmatečným výkladům. Nic takového však soud v dané věci nespátuje.
78. Navrhovatel argumentoval tím, že *„problém použitých definic (jim přiřazeného významu) se obnažuje při práci s textem územního plánu (po změně č. 1)“,* kdy *„v požadavcích uváděných v lokalitách je totiž ve značné míře používáno pouze pojmů ‚blokovaná izolovaná‘ a ‚blokovaná souvislá‘ zástavba, nikoliv pojmu ‚nizkopodlažní zástavba‘“.* Jako příklad je uvedena lokalita 3_10 Doudlevice. Navrhovatel pokračuje, že *„běžný čtenář tak v dané samostatné části územního plánu (...) snadno podlehne dojmu, že slova ‚blokovaná izolovaná‘ a ‚blokovaná souvislá‘ zástavba vyjadřují blokový charakter zástavby (uspořádání do bloků)“* a *„nedostane se mu informace, že jde o obecné pojmy definované v úplně jiné části územního plánu, které v sobě skrytě obsahují regulativ podlažnosti a výšky staveb.“*
79. Soud nemohl takovému názoru přitakat. Znamenalo by to totiž akceptovat do značné míry polovičatý přístup k územně-plánovací dokumentaci (v širším rozměru ale například i k zákonům, protože jejich významná část obsahuje výkladová ustanovení). Taková ustanovení podávají výklad určitého termínu pro daný dokument (normu) a je třeba s nimi takto pracovat. Nelze bez dalšího vycházet např. z toho, jak je takový termín vnímán obecně, či odbornou veřejností. To by bylo vhodné teprve tehdy, pokud není termín v dokumentu vyložen.
80. Pracuje-li Územní plán Plzeň s termíny *„blokovaná izolovaná“* (urbanistická struktura) a *„blokovaná souvislá“*, přičemž to, co za ně považuje, je definováno v jeho výkladových ustanoveních, pak je třeba primárně vyjít z těchto výkladových ustanovení. Dále, obsahují-li tyto termíny v rámci jejich definičního vymezení jakýkoliv další termín, který je v dokumentu rovněž vyložen v rámci výkladových ustanovení, je nezbytné celkový výklad realizovat komplexně. Nelze se proto ztotožnit s tím, co konstatoval navrhovatel, totiž že *„běžnému čtenáři (adresátovi opatření obecné povahy) je regulativ výšky a podlažnosti staveb (nizkopodlažnosti), nacházející se v jiné části územního plánu (jiném elektronickém dokumentu) za významově neutrálními (z hlediska regulace výšky a podlažnosti) pojmy ‚blokovaná izolovaná‘ a ‚blokovaná souvislá‘ zástavba, skrytý, nesrozumitelný.“* Přezkoumávané opatření územní povahy nic neskrývá, používané termíny jsou v něm vysvětleny, jen je třeba k práci s ním přistoupit s vědomím jeho obsáhlosti a jistě i složitosti, což může v důsledku vést k vyšším nárokům na pozornost a vnímání souvislostí, včetně potřeby současného použití několika dokumentů v elektronické podobě. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že na jiných místech OOP (po změně č. 1) je pojmu *„nizkopodlažní“* užíváno nikoliv „v rámci“ definice urbanistických struktur *„blokovaná izolovaná“* nebo *„blokovaná souvislá“*, ale přímo v textu k dané lokalitě. Ani to totiž není žádnou vadou přezkoumávaného dokumentu. Pojmy jsou vyloženy jasně a při jen troše pozornosti se adresátovi OOP dostane srozumitelného výkladu. Řečeno jednoduše, územně-plánovací dokumentace není jednoduchým, oddechovým čtením, právě naopak, což obzvláště vynikne v případě tak velkého města, jakým je Plzeň.
81. Námitka nepřezkoumatelnosti tak nebyla důvodná

82. A ke stejnému závěru soud dospěl stran námitky vnitřní rozpornosti územního plánu.
83. Především, není ve vzájemném rozporu, má-li se současně aplikovat požadavek na potřebu chránit a rozvíjet strukturu zástavby blokovou izolovanou a blokovou souvislou a požadavek dostavět volné proluky zástavbou, která doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a naváže na převládající výškovou hladinu zástavby (resp. požadavek na to, aby nástavby a dostavby stávajících objektů doplnily svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a navázaly na převládající výškovou hladinu zástavby). Takový rozpor by nastal tehdy, kdyby ona „převládající výšková hladina zástavby“ v lokalitě byla vyšší než metrový (10 m), resp. podlažní (3 NP) regulativ vyplývající z výkladu struktury zástavby „blokové izolované“ a „blokové souvislé“. Navrhovatel však nic takového netvrdí (natož prokazuje). Argumentace celkem 13 domy vyššími než deset metrů („Ovocná 11 – 17“ jsou čtyři čísla popisná - 11, 13, 15 a 17), které se nacházejí v pěti ulicích ležících vedle sebe ve čtverci zhruba o rozměrech 130 x 130 m, rozhodně nedokumentuje převládající výškovou hladinu zástavby v lokalitě Doudlevce (ta má přibližně 2 km²). Nadto, jen v ulicích Hroznová, Chvojová, Ovocná, Révová a Vinohradská se dle webu mapy.cz nachází několik desítek domů. Výběrem třinácti z nich tak nemůže být prokázáno, že převládající výšková hladina zástavby v celé lokalitě Doudlevce je vyšší než 10 metrů. Z tohoto pohledu je pak i navrhovatelem namítaný postup Magistrátu města Plzně jako dotčeného orgánu veřejné správy v oblasti územního plánování v případě vydání nesouhlasného závazného stanoviska v souladu s parametry nastavenými v OOP.
84. Lze uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadené části OOP byly zatíženy tvrzenými nedostatky, a proto soud návrh na zrušení částí opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[V] Náklady řízení

86. Odpůrce, který měl ve věci úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti navrhovateli, který ve věci úspěch neměl. Zástupce odpůrce vyčíslil odměnu za zastupování ve výši 6 800 Kč a daň z přidané hodnoty.
87. Soud se však v této souvislosti musel zabývat tím, zda byly požadované náklady vynaloženy účelně. V této úvaze vyšel soud z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, kde Ústavní soud dospěl k závěru, že u statutárních měst lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy bez toho, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li jimi v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým.
88. Od orgánů, respektive příslušných pracovníků statutárního města Plzně, které jako čtvrté největší město České republiky jistě zaměstnává kvalitní lidské zdroje, lze jistě očekávat, že jeho orgány budou schopny kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat ve prospěch činnosti odpůrce. Odpůrce sice měl v předmětné věci úspěch, dle názoru soudu mu však nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné činnosti, resp. tyto náklady nebylo možno považovat za účelně vynaložené.
89. Vzhledem k výše uvedenému soud rozhodl, že v daném případě na náhradu nákladů řízení nemá právo žádný z účastníků řízení.

Poučení:

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

Plzeň 25. 7. 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu