



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatelky: **SITULI, a.s.**, IČ 25605500
sídlem Pod dálnicí 469/12, 140 00 Praha 4
zastoupena JUDr. Ladislavem Chundelou, advokátem
sídlem Libušská 225/51, 142 00 Praha 4

proti
odpůrkyni: **obec Kyšice**
sídlem Horní Náves 136, 330 01 Kyšice
zastoupena Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem
sídlem Martinská 608/8, Plzeň

za účasti
osoby zúčastněné
na řízení: **ČEPS, a. s.**, IČ 25702556
sídlem Elektrárenská 774/2, 101 52 Praha 10

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kyšice,
vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2022, č. 3/5/2022,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- I. Návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kyšice, vydané zastupitelstvem odpůrkyně formou opatření obecné povahy usnesením ze dne 21. 9. 2022, č. 3/5/2022, se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce odpůrkyně Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. se navrhovatelka domáhala zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy odpůrkyně – změny č. 1 územního plánu obce Kyšice, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2022, č. 3/5/2022, která nabyla účinnosti dne 11. 11. 2022 (dále jen „*opatření obecné povahy*“ nebo i „*OOP*“).
2. Vydání opatření obecné povahy předcházely rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 9. 2020, č. j. 59 A 2/2020-191, který nabyl právní moci dne 5. 10. 2020 (dále také jako „*zrušující rozsudek*“), jímž soud zrušil územní plán odpůrkyně vydaný formou opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 15. 4. 2020 č. 17/2/2020, který nabyl účinnosti dne 1. 5. 2020, v části vymezení zastavitelné plochy Z13.

II.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy

3. Navrhovatelka odůvodnila svůj návrh následovně.
4. Navrhovatelka vlastní od roku 2001 v katastrálním území Kyšice u Plzně pozemky parc. č. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe, Xf, Xg, Xh, Xi, Xj, Xk, Xl, Xm, Xn, Xo, Xp, Xq, Xr, Xs, Xt, Xu, Xv, Xw, Xx, Xy, Xz, Xaa, Xab, Xac, Xad, Xae, Xaf, Xag, Xah, Xai, Xaj, Xak, Xal, Xam, Xan, Xao, Xap, Xaq, Xar, Xas a Xat (dále také jako „*dotčené pozemky*“). Dotčené pozemky koupila navrhovatelka od odpůrkyně, jejích občanů a rodin stávajících zastupitelů odpůrkyně.
5. Navrhovatelka nejprve konstatovala běh událostí před zahájením řízení o přijetí OOP: Navrhovatelka disponuje platným územním rozhodnutím o umístění stavby „*Středisko obchodu a služeb PLZEŇ - KYŠICE*“, a to ve znění vyplývajícím ze změny územního rozhodnutí č. 3403, č. j. 3599/2004-MMP/STAV-SIR, ze dne 28. 1. 2005, které nabylo právní moci dne 11. 3. 2005 (dále jen „*územní rozhodnutí*“). Projekt navrhovatelky dle územního rozhodnutí měl původně podporu odpůrkyně, která s výstavbou souhlasila, zavázala se umožnit napojení výstavby na obecní kanalizaci a jednala s navrhovatelkou o výstavbě in-line dráhy na dotčených pozemcích pro občany odpůrkyně. Po obecních volbách v roce 2018 odpůrkyně změnila svůj postoj a od té doby projektu navrhovatelky aktivně brání, např. v řízení o žádosti navrhovatelky o změnu územního rozhodnutí nebo novým územním plánem obce Kyšice, vydaným usnesením zastupitelstva ze dne 15. 4. 2020 (dále jen „*územní plán*“). Územní plán změnil podle navrhovatelky způsob funkčního využití dotčených pozemků v ploše Z13 zejména stanovením restriktivních výškových

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

regulativů, což vylučovalo výstavbu projektu navrhovatelky i v rozsahu požadované změny územního rozhodnutí. Zrušujícím rozsudkem bylo k návrhu navrhovatelky vymezení zastavitelné plochy Z13 včetně regulativů zrušeno. Opatřením obecné povahy byly pro dotčené pozemky stanoveny ve srovnání s předchozím územním plánem obce Kyšice ze dne 15. 12. 2003 (dále jen „ÚP 2003“) přísnější regulativy, kdy z ÚP 2003 nevyplývala pro výstavbu na dotčených pozemcích žádná významná omezení. Opatřením obecné povahy byla nově vymezena plocha Z13, zahrnující dotčené pozemky, kdy ve spojení s novou definicí *staveb a zařízení pro obchodní účely a služby* byl nově stanoven požadavek na minimální podíl 70% prodejní plochy a ve spojení s novou definicí *skladu* byla vyloučena na dotčených pozemcích výstavba hal internetových obchodů.

6. Navrhovatelka v návrhu uvedla následující návrhové body.
7. Odůvodnění opatření obecné povahy považovala navrhovatelka za nepřezkoumatelné, neboť chybělo odůvodnění změn výroků v kapitolách c.1, c.4, d.2, f.1 a f.3 územního plánu. Nesrozumitelně a neurčitě je popsán pojem *výškové hladiny zástavby* u plochy Z13. Rozhodnutí odpůrkyně o navrhovatelčiných námitkách odpovídalo jen v minimální míře, pokud vůbec, požadavkům na jeho odůvodnění. Odůvodnění vykazovalo znaky diskriminace navrhovatelky a bylo projevem libovůle odpůrkyně. Odpůrkyně neodůvodnila přezkoumatelně, proč právě ve vztahu k dotčeným pozemkům má dojít k zásadní změně ve funkčním využití plochy, v čem převažuje veřejný zájem nad zájmem navrhovatelky, v čem spočívá nalezená rovnováha mezi urbanistickými, ekologickými a ekonomickými požadavky. Jelikož je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, nelze z nich zjistit jeho důvod a ověřit přiměřenost zvolené regulace.
8. Řešení dopravního napojení plochy Z13 dle kapitoly c.4 je dle navrhovatelky neurčité a zakládá možnosti svévolného rozhodování o záměrech umísťovaných v této ploše. Opatření obecné povahy zejména nestanovuje, podle jakých kritérií bude posuzováno, zda objemové a architektonické zpracování zástavby odpovídá stávajícímu charakteru krajiny a přírody a zda měřítko staveb zohledňuje blízkost sídla.
9. Opatření obecné povahy v rozporu s § 58 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“), nevymezuje v kapitole a) na str. 5 aktualizované zastavěné území.
10. Ve výrokové části jsou v rozporu se zákonem investorovi stanoveny povinnosti projednat zahájení projekčních prací a možnosti a podmínky umístění stavby.
11. Při svolání zastupitelstva odpůrkyně, které přijalo opatření obecné povahy, nebyla dodržena lhůta dle § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „*zákon o obcích*“), neboť informace o konání zastupitelstva byla zveřejněna na úřední desce dne 14. 9. 2022 a zastupitelstvo se mělo konat dne 21. 9. 2022. Mezi zveřejněním a konáním tak neuplynulo celých sedm kalendářních dnů. Zápis ze zasedání zastupitelstva uvádí, že se zasedání konalo dne 22. 9. 2022. Není tak postaveno na jisto, kdy se zasedání zastupitelstva odpůrkyně konalo a co skutečně schválilo.
12. O pořízení opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně na zasedání dne 16. 12. 2020, kdy opatření obecné povahy mělo reagovat na zrušující rozsudek. Přesto opatření obecné povahy ale řeší daleko více, čímž nejsou dodrženy požadavky stavebního zákona.
13. Dle navrhovatelky odpůrkyně ignorovala závazné právní závěry zrušujícího rozsudku tím, že regulativy dle opatření obecné povahy bez přiměřeného důvodu nadměrně omezují

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

využití dotčených pozemků a ve své podstatě se neliší od regulativů obsažených ve zrušeném územním plánu.

14. Opatření obecné povahy podle navrhovatelky zasáhlo do jejího legitimního očekávání a zásady rovného zacházení, vlastnického práva a práva na podnikání a nebylo přijato v souladu s principem minimalizace zásahů a proporcionality. Podle navrhovatelky opatření obecné povahy vykazuje znaky svévole a je v rozporu s principem kontinuity územního plánování, jeho důvody se neopírají o zákonné cíle. Navrhovatelka poukázala na to, že se dotčené pozemky nacházejí přímo u nájezdu na dálniční přivaděč a s odstupem od zastavěného území obce Kyšice, v důsledku čehož jsou minimalizovány dopady na obyvatele obce.
15. Podmínky prostorového uspořádání uvedené v opatření obecné povahy se sice podle opatření obecné povahy neuplatní na stavbu dle územního rozhodnutí, avšak tato podmínka nemá pro navrhovatelku většího významu, neboť takovou stavbu může realizovat i bez ní na základě pravomocného územního rozhodnutí.
16. Dle navrhovatelky nebylo zřejmé, proč odpůrkyně stanovila výškový limit právě na 9,5 m, oproti dřívějším 9 m, který byl zdeším soudem ve zrušujícím rozsudku shledán nezákonným. Striktní výškový limit neodůvodňuje krajinný ráz, kdy dotčené pozemky přiléhají k dálničnímu přivaděči a jsou prostorově i pohledově odděleny od zastavěného území obce Kyšice. Stoupající terén též nemůže stanovený limit odůvodnit, protože i terén obce stoupá k dálničnímu přivaděči a výškový limit zástavby v obci není snižován. Územní rozhodnutí povoluje stavby s výškou nad 20 m a navrhovatelka od roku 2015 usiluje o změnu územního rozhodnutí na stavby s výškou cca 15 m. Pro stavbu dle územního rozhodnutí je opatřením obecné povahy stanovena výjimka z výškové regulace, avšak to je podle navrhovatelky důkaz její diskriminace, neboť účelem je skryté znemožnění realizace výstavby připravované navrhovatelkou. Výškový regulativ 9,5 m nemá racionální základ, když se zároveň připouští provedení staveb o výšce přes 20 m. Drobná změna stavby (i snížení výšky), neodpovídající územnímu rozhodnutí, by tak byla v rozporu s opatřením obecné povahy. Odpůrkyně si byla vědoma, že navrhovatelka nechce provést stavbu přesně dle územního rozhodnutí, resp. ani není schopna stavbu takto provést, protože odpůrkyně odmítá stavbu připojit na kanalizaci. Konkrétně stanovená výjimka je rovněž v rozporu s principem obecnosti územně plánovací dokumentace, neboť výjimka odkazuje na veřejnosti nepřístupné správní rozhodnutí. Odpůrkyně nerefletovala snahu navrhovatelky směřující ke změně záměru umístněného územním rozhodnutím, ač dlouhodobý záměr navrhovatelky realizovat úpravy svého záměru, který snižuje jeho dopady na okolí, požívá ochrany. Výškový regulativ 9,5 m neodpovídá rozsahu plochy občanského vybavení nadmístního významu ve výměře 23 ha. Dle navrhovatelky se stavby pro obchod běžně staví o výšce 12 až 15 m. Stavby občanského vybavení o výšce 9,5 m v tak rozsáhlé ploše limitované dalšími regulativy (podíl zelně, zastavěné plochy) je i ekonomicky neefektivní. Výšková regulace 9,5 m je nepřiměřená i vzhledem k výškovému regulativu připadajícímu na přilehlé plochy smíšené obytné Z02 a Z03, u nichž je prakticky povolena výška až 12,5 m, resp. 15 m. Podle navrhovatelky tedy zvolený výškový limit neodpovídá ani způsobu funkčního využití dotčených pozemků ani výškovým regulativům navazujících ploch.
17. Dle navrhovatelky nelze fakticky dosáhnout větší zastavěnosti než 50 %, ač je limit zastavěnosti stanoven na 70 %, a to vzhledem k doplňujícím podmínkám stanoveným opatřením obecné povahy. Občanská vybavenost nadmístního charakteru vyžaduje stavby nad 250 m² na jeden stavební objekt, kdy jejich počet je opatřením obecné povahy

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

omezen na šest. Odpůrkyně nepředložila žádný rozumný důvod pro limit 10 000 m² na jeden nadzemní objekt. Z opatření obecné povahy není zřetelné, že objektem se rozumí pouze nadzemní stavba, kdy limit 250 m² se vztahuje na veškeré objekty - proto faktická výměra zastavitelné plochy Z13 může být vzhledem k započtení komunikací a parkovišť pod 10 %. I na limit zastavěnosti se vztahuje výjimka dle územního rozhodnutí, které předpokládalo čtyři budovy o ploše nad 10 000 m² a počet objektů nad 250 m² přesahoval 30 - není zřejmé, proč stavby předvídané územním rozhodnutím nejsou rušivé pro veřejný zájem, zatímco drobnější stavby menšího charakteru odchylnující se od územního rozhodnutí nejsou přípustné.

18. Odpůrkyně opatřením obecné povahy účelově přijala pravidla, která brání možnosti změny územního rozhodnutí, neboť v ploše Z13 zakázala stavbu skladů, kam zařadila i haly internetových obchodů, a u staveb pro obchodní účely stanovila, že 70 % plochy musí být určeno pro přímý, osobní prodej. Tento způsob regulace odpůrkyně nijak nevysvětlila. Podíl 70 % prodejní plochy znemožňuje provést na pozemcích navrhovatelky jakýkoliv obvyklý projekt maloobchodních prodejen s obvyklým rozsahem choděb a společných ploch. Navrhovatelka poukázala na to, že územní rozhodnutí předpokládá stavby pro obchod s prodejní plochou 50 až 70 %, což indikuje technickou reálnost a obvyklost. Nebylo ani zřejmé, v čem spočívají negativní dopady staveb e-commerce na okolí, neboť právě u tohoto typu staveb lze očekávat nižší zatížení pohybem osobních aut konečných zákazníků. Pohyb nákladních aut, z povahy věci méně frekventovaný, pak lze co do doby příjezdu limitovat. Není splněna podmínka pro vymezení samostatných ploch skladování dle § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „*vyhláška č. 501*“), v podobě negativních vlivů těchto staveb za hranice jejich pozemků. Opatřením obecné povahy bylo bez odůvodnění vyloučeno podmíněně přípustné využití plochy Z13 pro účely lehké výroby, čímž bylo využití této plochy nově omezeno.
19. Navrhovatelka s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2020, č. j. 55 A 21/2020-68, v návrhu ze dne 2. 3. 2023 navrhla, aby soud opatření obecné povahy zrušil a uložil odpůrkyni povinnost nahradit jí náklady řízení.

III.

Vyjádření odpůrkyně

20. Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu nejprve uvedla, že opatření obecné povahy je v souladu s právními předpisy, je dostatečně odůvodněno a nezasahuje nepřiměřeně do navrhovatelkou nabytých veřejných subjektivních práv. Opatření obecné povahy respektuje zrušující rozsudek.
21. Odpůrkyně úvodem poukázala na to, že navrhovatelka podala námitky proti návrhu OOP ze dne 14. 4. 2022, v nichž požadovala jediné to, aby byly změněny podmínky využití plochy Z13 tak, aby tyto odpovídaly územnímu rozhodnutí. Svůj požadavek navrhovatelka odůvodnila tím, že OOP je v rozporu s nosnými důvody zrušujícího rozsudku, že jsou stanovené výškové limity a limity zastavitelnosti ploch nedostatečně odůvodněny, že nelegitimním cílem OOP je zabránit realizaci změněného záměru navrhovatelky a že byl překročen schválený obsah změny územního plánu, kdy měly být limity využití území stanoveny přiměřeně územnímu rozhodnutí. Podle odpůrkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2020, č. j. 3 As 239/2017-96, a ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, není navrhovatelka oprávněna rozšiřovat v soudním řízení návrhové body o argumentaci neuplatněnou v námitkách proti opatření obecné povahy v procesu jeho přijetí. V námitkách má být uvedeno vše, aby pořizovatel opatření obecné povahy mohl reagovat na výhrady vlastníka pozemku již v rozhodnutí o námitkách. Navrhovatelka na rozdíl od svého návrhu v podaných námitkách nespороvala vymezení pojmu internetové obchody či sklad, ani počet a velikost jednotlivých objektů. Petit i důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy jdou tak nad rozsah navrhovatelčiných výhrad a požadavků uplatněných v námitkách. Odpůrkyně konstatovala, že navrhovatelka v námitkách *netvrdila*, že OOP omezuje výstavbu ve srovnání s ÚP 2003 a že nová definice stavby a zařízení pro obchodní účely a sklad vytváří překážky pro realizaci změněného záměru navrhovatelky a zasahuje nepřiměřeně do jejích vlastnických a podnikatelských práv, a že navrhovatelka v námitkách neuvedla žádné výhrady proti výškové regulaci staveb ve funkčních plochách občanského vybavení, ani proti limitům zastavěnosti staveb ve funkčních plochách občanského vybavení, ani proti nereflektování probíhající změny územního rozhodnutí, ani proti změně způsobu využití, ani proti o neaktualizování zastavěného území (kdy v návrhu navrhovatelka ani neuvedla, jak se to dotýká jejího veřejného subjektivního práva, přičemž dotčené pozemky jsou v zastavitelné ploše, nikoliv v zastavěném území), ani nenamítala nepřípustné stanovení podmínek investorovi ze strany dotčených orgánů či oprávněných investorů technické infrastruktury (to se ani nemůže dotýkat veřejného subjektivního práva navrhovatelky, protože sama připouští, že tyto podmínky se mohou projevit toliko v odůvodnění nebo explicitně vyplývají ze zvláštních právních předpisů), ani neuvedla výhrady proti nedodržení lhůty pro svolání zastupitelstva (též neuvedla, jak se to mělo dotknout jejích veřejných subjektivních práv - údaj o konání zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2022 je překlepem), ani proti překročení rozsahu změny, kde ani navrhovatelka netvrdila dotčení veřejných subjektivních práv, kdy požadavek na doplnění definic pojmů opatřením obecné povahy byl schválen v rámci návrhu obsahu změny. Navrhovatelka v námitkách ani nezmínila popis změněného stavebního záměru uvedením druhu stavby (stavby e-commerce) a výšky plánovaných staveb a popis jednotlivých vedených správních a soudních řízení, jejichž závěry mají změněnému záměru navrhovatelky svědčit. Odpůrkyně shrnula s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 59 A 5/2017-111, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2020, č. j. 3 As 239/2017-96, ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015-39, bod 28, a ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, že by měl soud shledat popsané návrhové body nepřípustnými, resp. nedůvodnými. Návrh by měl být zamítnut v části, kterou se požaduje zrušení doplnění v kapitole c) Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně; podkapitoly c.1) Urbanistická koncepce, a jediným, čím by se měl soud zabývat, je doplnění v podkapitole c.4) Vymezení zastavitelných ploch, a to je v rozsahu týkajícím se plochy Z13.

22. S námitkami navrhovatelky se odpůrkyně řádně vypořádala v rozhodnutí o námitkách, kdy na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze klást s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, nepřiměřené požadavky.
23. Navrhovatelce nesvědčí s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, nárok na to, aby její pozemky byly opatřením obecné povahy vymezeny tak, že kromě staveb umístěných územním rozhodnutím bude možné umístit i stavby internetových obchodů (navrhovatelka totiž nemá nárok na vymezení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zastavitelných ploch s konkrétními parametry podle svých soukromoprávních zájmů, ani právo na zhodnocení svých pozemků). Tyto stavby jsou svou povahou sklady. Takové využití území neumožňoval ani ÚP 2003 nahrazený územním plánem z roku 2020. Územní plán z roku 2020 stanovil v dotčené ploše plochy občanské vybavenosti, ne plochy pro výrobu a skladování. Navrhovatelka mohla po dobu patnácti let změnit svůj stavební záměr do pro ni příznivé podoby, ale neučinila tak. Pokud navrhovatelka hodlá změnit umístěný stavební záměr, nemůže argumentovat svým legitimním očekáváním. Urbanistická koncepce územního plánu v dotčené ploše umožňuje umístit jen stavby občanského vybavení. Stran změny funkčního využití dotčených pozemků, umožňující umístění staveb internetových obchodů odpůrkyně uvedla, že se jedná o výsledek vážení různých veřejných zájmů, který ale nemusí být optimálním pro všechny osoby, jichž se dotýká.

24. Odpůrkyně v opatření obecné povahy zvolila limity využití dotčeného území v souladu se zrušujícím rozsudkem, tj. v souladu s územním rozhodnutím. OOP nijak nezasáhlo do územního rozhodnutí a záměru jím umístěného, naopak ho výslovně připustilo, a to včetně veškerých jeho limitů (druh a účel stavby, výška, zastavěná plocha, počet staveb atd.). Obsah územního rozhodnutí je navrhovatelce znám, proto odkaz na něj v OOP nezasahuje do její veřejných subjektivních práv. Ostatně územní rozhodnutí je samo o sobě územně analytickým podkladem a limitem využití území podle § 26 stavebního zákona. Odpůrkyně přiměřeně přihlédla k aktivitě navrhovatelky směřující ke změně územního rozhodnutí a odůvodnila, proč je takový změněný záměr nesouladný s bodem b.2) Konceptu rozvoje území obce Kyšice a nelze ho označit ani za záměr, který by umožňoval ÚP 2003, tudíž navrhovatelce nesvědčí ani zásada kontinuity územního plánování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). Aktivita navrhovatelky dosud nenašla odraz ve změně územního rozhodnutí. Odpůrkyně k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 294/2016-44.
25. Změněný záměr navrhovatelky (stavby internetových obchodů) spočívá v umístění staveb jiného druhu a jiného účelu, než pro které svědčí územní rozhodnutí. Ty jsou dle stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 25. 1. 2021, č. j. MMR-4505/2021-81 primárně stavbami skladů, případně v sobě nezávisle spojují účel skladování a účel prodeje. Pořizovatel územního plánu byl oprávněn definovat pojmy staveb pro internetový prodej a hal internetových obchodů pro potřeby územního plánu, neboť tyto pojmy nejsou zákonem definovány. Z hlediska legitimního očekávání navrhovatelky bylo relevantní, zda funkční využití plochy občanského vybavení musí připouštět sklady, anebo musí připouštět i tzv. polyfunkční objekty (obchod a sklad nezávisle spojené z hlediska svých účelů) a dále také to, zda maloobchodní sklady připouští ÚP 2003. Odpůrkyně do části c.1) OOP zapracovala definice použitých pojmů *stavby a zařízení pro obchodní účely a služby a sklady*, kdy zákon takové definice neobsahuje a pořizovatel OOP tedy mohl učinit jejich obsah a regulaci právě v OOP, který je závazný jen pro určité území. Odpůrkyně zdůraznila, že navrhovatelka proti definici těchto pojmů v námitkách podaných v procesu přijetí opatření obecné povahy nic nenamítala. Závěry Magistrátu města Plzně v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2019, č. j. MMP/162259/19, a v rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 28. 1. 2020, č. j. PK-RR/448/20, stran výkladu pojmu staveb internetových obchodů, nebyl pro pořizovatele opatření obecné povahy závazný a není závazný ani pro soud. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2022, č. j. 7 As 229/2020 - 32, navíc dospěl k opačnému závěru než posledně uvedené správní orgány. Podle § 3 písm. c) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stavbou pro obchod stavba s prodejní plochou. Provozovna internetového obchodu ale prodejní plochu nemá.

26. Zařazení plochy Z13 do ploch občanského vybavení provedla odpůrkyně v souladu se zákonem a zrušujícím rozsudkem. Nedošlo k zásahu do legitimního očekávání navrhovatelky. Přípustné využití této plochy odpůrkyně převzala z § 6 vyhlášky č. 501, který neumožňuje v této ploše výstavbu skladů ani polyfunkčních objektů nezávisle spojujících účely obchodu a skladování. Tyto objekty spadají do ploch výroby a skladování dle § 11 vyhlášky č. 501. Pořizovatel územního plánu nerozšířil přípustné funkční využití území nad rámec § 6 vyhlášky č. 501 a tento postup náležitě odůvodnil (viz body 3 a 12 odůvodnění OOP). Dle ÚP 2003 bylo v dotčené ploše možné umísťovat sklady celní a velkoobchodní pouze výjimečně, přičemž stavby maloobchodních skladů a polyfunkční stavby nezávisle spojující účel skladování a účel obchodu nebylo přípustné. OOP tedy výslovně umožňuje využití, které spadají pod občanské využití, ale neumožňuje stavby, které jsou účelem, druhem a využitím stavbami, které spadají do plochy výroby a skladování. Opatření obecné povahy tedy umožňuje navrhovatelce realizovat stavby umístěné územním rozhodnutím a zajišťuje kontinuitu územního plánování. Odpůrkyně uvedla, že pozvánka na zasedání zastupitelstva odpůrkyně, na kterém došlo k vydání opatření obecné povahy, byla zveřejněna sedm dní.
27. Odpůrkyně navrhla, aby soud návrh zamítl a uložil navrhovatelce povinnost nahradit jí náklady řízení.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

28. Účastníci při jednání soudu setrvali na svých dosavadních stanoviscích.
29. Navrhovatelka zdůraznila, že odpůrkyně nedodržela závazný právní názor uvedený ve zrušujícím rozsudku (plochu zrušit, nebo stanovit limity v souladu s územním rozhodnutím, nebo plochu i limity změnit a tento postup řádně a racionálně odůvodnit), neboť výslovně připustila zástavbu dle územního rozhodnutí a současně stanovila striktní odlišné limity pro jinou zástavbu. Tím odpůrkyně pokračuje v diskriminaci navrhovatelky.
30. Odpůrkyně poukázala na to, že v řízení o pořízení OOP navrhovatelka neuplatnila žádné konkrétní námitky a že odpůrkyně řádně odůvodnila, proč a jaká zástavba je v ploše Z13 přípustná. Odpůrkyně dodala, že OOP nemohlo zasáhnout do legitimního očekávání navrhovatelky, jelikož ani ÚP 2003 nepřipouštěl v dané ploše zástavbu sklady.
31. Osoba zúčastněná na řízení se jednání neúčastnila.

V.

Posouzení věci soudem

32. Navrhovatelka je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. procesně aktivně legitimována k podání návrhu, neboť tvrdila, že dotčené pozemky v jejím vlastnictví byly dotčeny regulací obsaženou v opatření obecné povahy. Soud na tomto místě odkazuje na první právní větu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010–116, publ. pod č. 2215/2011 ve Sb. NSS, podle níž není podání námitek či připomínek v průběhu projednávání opatření obecné povahy podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu. V posuzované věci však taková procesní aktivita

navrhovatelky může být významná při posouzení důvodnosti jejího návrhu, tedy její věcné legitimace (viz dále).

33. O pasivní legitimaci odpůrkyně též nebylo sporu, neboť napadené opatření obecné povahy vydala (srov. § 101a odst. 3 s. ř. s.).
34. Vzhledem k datu nabytí účinnosti opatření obecné povahy dne 11. 11. 2022 byl návrh podán včas (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.).
35. Při přezkoumání opatření obecné povahy vyšel soud podle § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
36. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání 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.
37. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy či jeho části, je vázáno dispoziční zásadou a spojeno s poměrně přísnou koncentrací řízení (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), což klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení, zejména navrhovatele při formulování návrhu. Je zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu opatření obecné povahy napadne, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. však nesmí svůj návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů. Petitum (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet absentující či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit. Současně omezí-li navrhovatel přezkum opatření obecné povahy pouze na jeho část, může účinně namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (srov. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, body 26 a 27, a tam uvedenou judikaturu).
38. Návrhové body obsažené v návrhu navrhovatelky neodůvodňovaly zrušení všech částí napadeného opatření obecné povahy - návrhové body tak svým předmětem neodpovídaly petitu návrhu, jímž navrhovatelka požadovala zrušení celého opatření obecné povahy. Proto soud výzvou ze dne 22. 3. 2023, č. j. 57 A 17/2023-240, vyzval navrhovatelku, aby upřesnila, které konkrétní části napadeného opatření obecné povahy požaduje zrušit. Navrhovatelka podáním ze dne 29. 3. 2023 sdělila, že nevymezí konkrétní části OOP, které navrhuje zrušit, kdy je na soudu, aby zrušovací výrok na část OOP omezil, přičemž je srozuměna s dopadem tohoto postupu do výroku o nákladech řízení. Soud je ve shodě s navrhovatelkou, že projednatelnosti návrhu nebrání skutečnost, že navrhovatelka nevymezila ty části OOP, které považuje za nezákonné z důvodů tvrzených v návrhu. Důvodem výzvy soudu na navrhovatelku bylo včas umožnit navrhovatelce odstranit rozpor mezi odůvodněním a petitem návrhu a předejít tak do úvahy přicházející situaci, že by bylo návrhu navrhovatelky vyhověno zrušením některé části/některých částí OOP a zbytek návrhu by byl zamítnut, v důsledku čehož by navrhovatelce mohlo být odepřeno právo na náhradu nákladů řízení.
39. Soud při přezkumu opatření obecné povahy vycházel z algoritmu, který byl historicky vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 ve Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

40. V projednávané věci navrhovatelka nijak nezpochybňovala otázky související s pravomocí odpůrkyně k vydání územního plánu nebo s případným překročením zákonem stanovených mezí její působnosti při jeho vydání (tj. první a druhý krok algoritmu přezkumu) a soud ani takové vady územního plánu ex offio nezjistil. Soud se tedy postupně zabýval námitkami navrhovatelky spadajícími pod třetí, čtvrtý a pátý krok algoritmu soudního přezkumu.

Dokazování při jednání soudu

41. Soud z výpisu z katastru nemovitostí (čl. 14 soudního spisu) zjistil, že navrhovatelka je vlastníkem dotčených pozemků. Z OOP (bod 9 odůvodnění) soud zjistil, že plocha Z13 vymezená v OOP zahrnuje nejen dotčené pozemky navrhovatelky, ale i pozemky jiných vlastníků (např. pozemek Xau), a že ne všechny dotčené pozemky navrhovatelky jsou zahrnuty v ploše Z13 (pozemky parc. č. Xat, Xam, Xak, Xz, Xv nejsou součástí plochy Z13). Toto zjištění však pro posouzení důvodnosti návrhu nemělo význam, neboť nebylo sporu o tom, že část dotčených pozemků do plochy Z13 opatřením obecné povahy do plochy Z13 zahrnuta byla.
42. Soud ze zápisu z jednání zastupitelstva (čl. 224 soudního spisu), pozvánky (čl. 233 soudního spisu), prezenční listiny (čl. 233 soudního spisu), elektronické úřední desky odpůrkyně (čl. 255 soudního spisu), a výpisu výsledků hlasování zastupitelstva odpůrkyně (čl. 231 soudního spisu) zjistil, že zastupitelstvo na svém jednání vydalo opatření obecné povahy dne 21. 9. 2022.
43. Soud z námitek navrhovatelky (čl. 158 správního spisu) zjistil rozsah a předmět námitek navrhovatelky proti návrhu OOP (viz dále).
44. Soud z výrokové části OOP a jeho odůvodnění a z úplného znění územního plánu se srovnáním změn provedených opatřením obecné povahy učinil skutková zjištění, která jsou konkrétně uvedena při vypořádání jednotlivých návrhových námitek níže v odůvodnění tohoto rozsudku.
45. Katastrální ortomapa, hlavní a koordinační výkres OOP poskytly informace o celkové situaci v území, zejména umístění plochy Z13 ve vztahu k obci, dopravní infrastruktura, plynovodu a produktovodu.
46. Z ÚP 2003 (bod 2.6.6.) soud zjistil, že plocha Z13 byla funkčně vymezena jako plocha občanské vybavenosti, konkrétně *komerční území pro komerční využití*, kde je přípustné umisťovat zařízení obchodu včetně nákupních středisek bez omezení rozsahu, zařízení veřejného stravování a ubytování, zařízení zábavní, čerpací stanice pohonných hmot a zařízení služeb - *výjimečně* je přípustné umisťovat zařízení výrobních služeb, sklady celní a velkoobchodní a služební byty. ÚP 2003 nebyl ve sporné ploše Z13 změněn změnou územního plánu ze dne 24. 3. 2010.
47. Z územního rozhodnutí vyplynulo, že umístění *Střediska obchodu a služeb PLZEŇ-KYŠICE* bylo původně povoleno již dne 10. 2. 2001, a to nejen na pozemcích v k. ú. Kyšice u Plzně, ale i v k. ú. Červený Hrádek. Původní územní rozhodnutí z roku 2001 bylo územním rozhodnutím nahrazeno za účelem přesnější identifikace pozemků vzhledem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k provedeným pozemkovým úpravám. Zástavba včetně komunikací, parkovišť, chodníků a zeleně měla zabírat cca 24,6 ha. Zástavba měla zahrnovat velkoprodejny potravin a nábytku, maloprodejny, multikina, restaurace, čerpací stanici a jeden samostatný prodejní a skladový objekt SO-06. Podmínky počítaly s ochranným pásmem plynovodu.

48. Z územního rozhodnutí ze dne 21. 6. 2019, č. j. MMP/162259/19 (čl. 99 soudního spisu) a z rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 28. 1. 2020, č. j. PK-RR/448/20 (čl. 32 soudního spisu), soud zjistil, že dne 23. 12. 2015 požádala navrhovatelka o změnu územního rozhodnutí, kterou odůvodnila změnou stavebníka, změnou vlastníků pozemků a změnou záměru k využití území. Mělo jít o prodejní haly a expediční haly obsluhované vysokozdviznými vozíky a kamiony. Výměra řešeného území měla zabírat cca 18,5 ha. Z původních objektů byl zachován jedině samostatný prodejní a skladový objekt SO-06, všechny ostatní byly zrušeny a nahrazeny objekty jinými s odlišným dispozičním řešením i využitím (3 nákupní centra, 2 internetové obchody), kdy zastavěná plocha nákupních center (cca 2,6 ha) zabírala cca třetinu zastavěné plochy a dvě třetiny připadly na prodejní a skladový objekt a internetové obchody (cca 5,4 ha). Celkem mělo zástavbu užívat 620 zaměstnanců (z toho tři čtvrtiny v prodejním a skladovém objektu a internetových obchodech). Zástavba měla mít max. výšku 15 m. Kanalizace neměla být řešena napojením na splaškovou kanalizaci obce, ale na vlastní areálovou ČOV. Produktovod a plynovod měl být řešen přeložkou. Jelikož žádost navrhovatelky nebyla úplná, stavební úřad postupně řízení přerušoval s tím, že cca po dvou letech od podání žádosti (22. 12. 2017) navrhovatelka doplnila žádost tak, že stavební úřad oznámil zahájení řízení účastníkům a dotčeným orgánům. Rozhodnutím ze dne 16. 3. 2018, č. j. MMP/063203/18, stavební úřad žádost zamítl, ale jeho rozhodnutí bylo odvolacím orgánem zrušeno. Pak bylo vydáno územní rozhodnutí ze dne 21. 6. 2019, č. j. MMP/162259/19, které však bylo rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 28. 1. 2020, č. j. PK-RR/448/20, zrušeno a věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Důvodem zrušení rozhodnutí bylo řešení parkovacích stání, likvidace splaškových vod, retenční a vsakovací nádrže, specifikace konkrétního umístění stavebních objektů a absence stanoviska na úseku odpadového hospodářství.

Proces vydání opatření obecné povahy

49. Podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. soud zruší opatření obecné povahy, pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.
50. Soud konstatuje, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161, bod 24, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016 - 68, bod 52). Takto musí být zřejmý vztah alespoň potenciální příčinné souvislosti mezi navrhovatelem namítaným pochybením a zásahem do jeho práv, jinak se soud námitkou věcně nezabývá (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014 - 50, č. 3212/2015 Sb. NSS).
51. Navrhovatelka v návrhu uvedla, že v rozporu s § 93 odst. 1 zákona o obcích nebyla informace o konání zastupitelstva dne 21. 9. 2022, které vydalo opatření obecné povahy, zveřejněna sedm dnů, nýbrž jen od 14. 9. 2022.
52. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že informace byla zveřejněna dne 14. 9. 2022 (viz bod IV.d návrhu a str. 9 vyjádření odpůrkyně k návrhu). Strany se též shodly na tom, že zasedání zastupitelstva se konalo dne 21. 9. 2022 (s výhradou dále vypořádanou).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

53. Podle § 93 odst. 1 zákona o obcích informuje obecní úřad o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.
54. Výklad tohoto zákonného ustanovení již učinil Nejvyšší správní soud, který v právní větě II rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, publ. pod č. 2265/2011 ve Sb. NSS, uvedl, že *v případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva je účelu zveřejnění informace dosaženo i tehdy, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna. Na základě zveřejnění informace o místě, době a programu totiž nezačíná běžet žádná lhůta ke splnění povinnosti, a není proto důvodu aplikovat § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004.*
55. V posuzované věci byla informace o zasedání zastupitelstva zveřejněna dne 14. 9. 2022 a tento den byl prvním dnem sedmidenní lhůty dle § 93 odst. 1 zákona o obcích. Zákonem stanovená lhůta tedy plynula od 14. 9. 2022 do 20. 9. 2022 a imperativ stanovený v § 93 odst. 1 zákona o obcích byl naplněn, neboť zasedání zastupitelstva se konalo až po uplynutí zákonné sedmidenní lhůty.
56. Pro úplnost soud dodává, že ze zápisu z jednání zastupitelstva, pozvánky, prezenční listiny a elektronické úřední desky odpůrkyně vyplývá, že zastupitelstvo na svém jednání vydalo opatření obecné povahy dne 21. 9. 2022. Datum 22. 9. 2022 uvedené ve výpisu výsledků hlasování je zjevně písařskou chybou. Pochybnosti o tom, že a kdy zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo, tedy nevznikly.
57. Návrh na zrušení opatření obecné povahy je procesním prostředkem ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Nejvyšší správní soud již opakovaně rozhodl, že důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 910/2009 ve Sb. NSS, bod 41, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, bod 24). I případné nedodržení zákonné lhůty stanovené pro zveřejnění informace o zasedání zastupitelstva o jediný den samo o sobě právní sféru navrhovatelky stěžích mohlo zasáhnout, kdy ani navrhovatelka ve svém návrhu neuvedla, že se tvrzené procesní pochybení (které soud neshledal) jejích veřejných subjektivních práv dotklo.
58. Soud dodává, že shledává nesrozumitelnou argumentaci odpůrkyně ve vyjádření k návrhu, že navrhovatelka v námitkách neuvedla výhrady proti nedodržení lhůty pro svolání zastupitelstva. Námitky proti návrhu OOP směly být totiž podány ve lhůtě do 18. 4. 2022 (viz veřejná vyhláška o veřejném projednání návrhu OOP ze dne 9. 3. 2022), přičemž informace o zasedání zastupitelstva byla zveřejněna dne 14. 9. 2022. Navrhovatelka tedy stěžích mohla v dubnu 2022 namítat vady zveřejnění informace, k němuž došlo v září 2022.
59. Podle § 44 písm. a), resp. § 55a odst. 2 stavebního zákona může zastupitelstvo obce rozhodnout o pořízení územního plánu z vlastního podnětu. Rozhodlo-li zastupitelstvo odpůrkyně tak, jak namítla navrhovatelka, o pořízení dne 16. 12. 2020 v reakci na zrušující rozsudek, k žádnému porušení zákona nedošlo. Pohnutky, jaké vedly zastupitelstvo odpůrkyně, k rozhodnutí o pořízení změny územního plánu, nejsou pro posouzení zákonnosti takové změny relevantní. Soud připomíná, že *rozhodnutí o pořízení územně*

plánovací dokumentace je první fází v rámci komplexního procesu pořizování, a je proto běžné, že v okamžiku rozhodnutí o pořízení územního plánu nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017–102, bod 43, nebo ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, bod 34). Soud tedy nepřisvědčil obecné námitce navrhovatelky, že nezákonnost opatření obecné povahy způsobilo to, že řeší více, než je obsahem zrušujícího rozsudku, čímž nebyly dodrženy požadavky stavebního zákona. Navrhovatelka navíc neuvedla ani to, co konkrétně opatření obecné povahy nad rámec zrušujícího rozsudku reguluje, a na soudu není, aby to dohledával za navrhovatelku. Navrhovatelka neuvedla ani to, v čem konkrétně tím podle navrhovatelky nebyly dodrženy požadavky stavebního zákona. Navrhovatelka ostatně ani netvrdila, že uvedená procesní vada negativně zasáhla její veřejná subjektivní práva.

60. Soud dodává, že přisvědčuje tvrzení odpůrkyně ve vyjádření k návrhu, že vymezení definic pojmů užitých v územním plánu bylo předmětem pokynu pro zpracování návrhu OOP, který byl schválen usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 16. 12. 2020 č. 5/5/2020 (viz výpis výsledků hlasování čl. 81 správního spisu).

61. Soud uzavírá, že tvrzení navrhovatelky uvedená v odst. VI.d) a IV.e) návrhu nevedla k závěru, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy

62. Podle ust. § 43 odst. 1 první věta stavebního zákona platí, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

63. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, publ. ve Sb. NSS pod č. 1795/2009, platí: „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.*“ Současně platí, že konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016–123, bod 29).

64. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. ve Sb. NSS pod č. 2266/2011, platí: „*Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“

65. Ústavní soud pak v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, uvedl, že požadavky vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné, jinak by byly výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a

přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a bylo by lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

66. Soud postupem ex offio [viz § 101b odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] nepřezkoumatelnost OOP neshledal. Z výroků i odůvodnění OOP je zřejmé, jak byl územní plán změněn, proč bylo to které řešení přijato a jak byly posouzeny námitky navrhovatelky.
67. Navrhovatelka konkrétně namítla, že v OOP nebyly odůvodněny změny územního plánu v podkapitolách c.1, c.4, d.2, f.1 a f.3 územního plánu.
68. Soud v odůvodnění OOP ověřil, že doplnění nové podkapitoly c.1 Urbanistická koncepce [výrok I(1) OOP] odpůrkyně odůvodnila v bodě 15.1 na str. 44 odůvodnění OOP. Doplnění vymezení zastavitelné plochy Z13 v podkapitole c.4 [výrok I(3) OOP] odpůrkyně odůvodnila v bodech 2.2., 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4, 3.2.a, 3.2.b, 3.2.c, 3.2.i, 3.2.o, 9, 12, 15.1 na str. 28 až 49, v bodě 5.1., v bodě 15.2 na str. 49 a 50 a v bodě 15.3 na str. 50 a 51 odůvodnění OOP. Doplnění nové pasáže podkapitoly d.2 Technická infrastruktura [výrok I(4) OOP] odpůrkyně odůvodnila v bodě 5.2.1 na str. 13 a 14 odůvodnění OOP. Změnu kapitoly f v části podkapitoly f.1 Zastavěné území a zastavitelné plochy [výroky I(5) až (9) OOP] odpůrkyně odůvodnila v bodě 15.1 na str. 41 odůvodnění OOP. Doplnění nové podkapitoly f.3 Výstupní limity – obecné podmínky pro využití území [výrok I(11) OOP] odpůrkyně odůvodnila v bodě 5.1., v bodě 5.2.6 na str. 17 až 19 a v bodě 15.3 na str. 50 a 51 odůvodnění OOP. Navrhovatelce tedy nelze přisvědčit, že by *zcela chybělo zdůvodnění změn* provedených opatřeními obecné povahy. S odůvodněním provedených změn územního plánu tak, jak bylo právě soudem identifikováno, navrhovatelka v odst. V návrhu nepolemizovala, nijak ho nevyvracela a jednoduše ho pominula. Navrhovatelka jen vágně tvrdila, že v OOP nebylo přezkoumatelně odůvodněno, proč právě ve vztahu k dotčeným pozemkům má dojít k zásadní změně ve funkčním využití plochy, v čem převažuje veřejný zájem nad zájmem navrhovatelky, v čem spočívá nalezená rovnováha mezi urbanistickými, ekologickými a ekonomickými požadavky. Své obecné výhrady však navrhovatelka nijak nepropojila s výše uvedenými pasážemi odůvodnění OOP, kde odpůrkyně konkrétní argumentaci, odůvodňující přijaté řešení, přinesla.
69. Navrhovatelka též obecně tvrdila, že odpůrkyně dostatečně neodůvodnila rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, ale navrhovatelka argumentovala jen obecnými požadavky na řádné odůvodnění, aniž tyto požadavky vztáhla na konkrétní pasáže odůvodnění OOP. I zde tedy na takovou obecnou argumentaci soud odpovídá tím, že neshledal, že by odůvodnění OOP v části rozhodnutí o námitkách bylo nepřezkoumatelné pro neurčitost nebo nesrozumitelnost.
70. Jedinou konkrétní námitkou nepřezkoumatelnosti v odst. V návrhu byla tvrzená nesrozumitelnost a neurčitost pojmu užitého v OOP *výšková hladina zástavby* u plochy Z13. Ani zde soud tvrzenou nepřezkoumatelnost neshledal.
71. Soud podotýká, že nepřisvědčil navrhovatelce v jejím návrhovém tvrzení, že v průběhu procesu přijímání OOP nedostatky jeho odůvodnění spočívající v chybějícím zdůvodnění změny územního plánu v podkapitolách c.1, c.4, d.2, f.1 a f.3 územního plánu a neurčité a nesrozumitelné regulaci výškového limitu *opakovaně namítala* (viz první věta str. 18 návrhu). Z námitek navrhovatelky proti návrhu OOP soud totiž zjistil, že žádné takové námitky navrhovatelka nevznesla. Neurčitost a nesrozumitelnost pojmu užitého v OOP *výšková hladina zástavby* u plochy Z13 tedy navrhovatelka v průběhu v procesu přijetí OOP nenamítala.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

72. Prostorové uspořádání zástavby na ploše Z13 bylo výrokem I(3) OOP v podkapitole c.4 územního plánu nově stanoveno takto: *výšková hladina zástavby max. 9,5 m, kdy hladina limitní výšky je definována ve středu hlavní hmoty jednotlivých objektů, jako výška nad pomyslnou spojnici terénů přilehlých k objektu, vedenou ve směru spádnice (vyšší solitérní technologická zařízení možno umístit pouze po posouzení vlivu na krajinný ráz)*. Současně byla nově výrokem I(1) OOP v podkapitole c.1 Urbanistická koncepce územního plánu výšková hladina zástavby definována takto: *převažující výška objektů v navazujícím území stavby (např. v bloku, uliční řadě, či celkové venkovské siluetě), jehož bude budoucí stavba součástí, nebo s ní bude sousedit*.
73. Soud předznamenává, že opatřením obecné povahy nebyl vydán nový územní plán, nýbrž šlo o změnu již vydaného územního plánu, tudíž třeba brát v potaz i obsah samotného územního plánu. Z územního plánu soud zjistil, že již před opatřením obecné povahy stanovenou plochou Z13 územní plán pro plochy Z11 a Z12 (srov. str. 14 srovnávacího textu územního plánu s vyznačenými změnami, které je součástí správního spisu), stanovil podmínky prostorového uspořádání zástavby na těchto plochách naprosto shodně jako u sporné plochy Z13 – skutečnost, že výšková hladina zástavby byla určena v počtu metrů odlišně od plochy Z13, nemůže mít vliv na závěr, zda jde o regulaci určitou a srozumitelnou. Počet metrů výšky totiž nemůže být vyhodnocen jako neurčitý. Hladina limitní výšky zástavby tedy byla pro plochu Z13 nově stanovena opatřením obecné povahy naprosto stejně určitým způsobem jako v případě jiných ploch v územním plánu.
74. Soud neshledal, že by výšková hladina zástavby pro plochu Z13 v OOP byla stanovena neurčitě nebo nesrozumitelně. Maximální výška zástavby byla v OOP stanovena a bylo též definováno, z jakých údajů se bude při zjištění výšky zástavby vycházet. Pojem užitý v OOP *výšková hladina zástavby* u plochy Z13 byl popsán srozumitelně a určitě. Navrhovatelka v návrhu neuvedla, v čem je definice nesrozumitelná nebo neurčitá. Navrhovatelka nepopsala příklad žádné zástavby, u níž by činilo problémy stanovit její výškovou hladinu podle kritérií vymezených v OOP. Nebylo úkolem soudu, aby na základě takto obecně formulované návrhové námítky pátral po příkladu zástavby, u níž by nebylo možno podle kritérií vymezených v OOP stanovit její výškovou hladinu a porovnat ji se stanoveným výškovým limitem. Navrhovatelka netvrdila, že by výšková hladina zástavby byla definována tak (nesrozumitelně nebo neurčitě), že jí znemožňuje pořídit projektovou dokumentaci případně plánované zástavby. Navíc, případně existující pochybnosti při výkladu výškového regulativu zástavby, kterou by navrhovatelka chtěla na ploše Z13 umístit, by stavební úřad musel vyřešit ve prospěch interpretace ve prospěch navrhovatelky (srov. § 43 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 2 stavebního zákona).
75. Navrhovatelka v odst. VI.a) návrhu namítla, že řešení dopravního napojení plochy Z13 dle kapitoly c.4 je neurčité a zakládá možnosti svévolného rozhodování o záměrech umísťovaných v této ploše. Opatření obecné povahy zejména nestanovuje, podle jakých kritérií bude posuzováno, zda objemové a architektonické zpracování zástavby odpovídá stávajícímu charakteru krajiny a přírody a zda měřítko staveb zohledňuje blízkost sídla, kdy i tato podmínka je neurčitá a nesrozumitelná.
76. V územním plánu, který byl v části vymezení zastavitelné plochy Z13, zrušen zdejším soudem výrokem I zrušujícího rozsudku, byly stanoveny stejné podmínky využití plochy jako v OOP takto: - *řešení dopravního napojení na stávající dálniční přívaděč, které současně umožní napojení na plánovaný obchvat obce v koordinaci se SÚS PK a v případě, že to bude v souladu s potřebami obce, také na stávající komunikaci II/180*, - *objemové a architektonické*

zpracování zástavby bude odpovídat stávajícímu charakteru krajiny a přírody a zejména měřítko staveb bude zohledňovat blízkost sídla.

77. Totožnou návrhovou námitku jako v nynějším řízení vznesla navrhovatelka i v návrhu, kterým bylo zahájeno řízení, jež vyústilo ve vydání zrušujícího rozsudku. Zrušující rozsudek je účastníkům dobře znám, protože byli i účastníky tohoto soudního řízení správního a byl jim tedy doručen. Zrušujícím rozsudkem argumentují účastníci i v nynějším řízení.
78. Již v řízení, které vyústilo ve vydání zrušujícího rozsudku, tedy soud posuzoval, zda jsou uvedené dvě podmínky využití plochy Z13 stanoveny určitě a srozumitelně. Jelikož v procesu přijetí územního plánu (na rozdíl od procesu přijetí OOP) navrhovatelka vznesla obdobnou námitku, zabýval se soud ve zrušujícím rozsudku, jak odpůrkyně sporné podmínky odůvodnila (viz bod 66 zrušujícího rozsudku) a jak vypořádala související námítky navrhovatelky (viz bod 67 zrušujícího rozsudku).
79. Soud nemá důvod posoudit určitost a srozumitelnost dvou předmětných podmínek odlišně od zrušujícího rozsudku. Právní úprava stavebního zákona, na niž soud ve zrušujícím rozsudku odkázal, nebyla v relevantních částech v mezidobí změněna. Soud ve zrušujícím rozsudku vyšel z § 43 odst. 1, 3 stavebního zákona ve spojení s § 13 odst. 1 a čl. I odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, publ. ve Sb. NSS pod č. 3627/2017, kde kasační soud jako přípustnou podmínku shledal *přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby* (viz body 68 až 71 zrušujícího rozsudku).
80. Soud v bodě 73 zrušujícího rozsudku, stejně jako v nynějším případě, dospěl k závěru, že za neurčitou ani nesrozumitelnou podmínku využití plochy Z13 nelze považovat požadavek na to, aby objemové a architektonické zpracování zástavby odpovídalo stávajícímu charakteru krajiny a přírody a měřítko staveb zohledňovalo blízkost sídla. Jde o jasně formulovaný požadavek na to, aby zástavba jak objemově, tak architektonicky byla v souladu s prostředím (přírodním i člověkem vytvořeným), kde bude umístěna. Soulad pak má být posuzován po stránce objemu zástavby, jejího architektonického řešení, okolní přírody, krajiny a zástavby. Posouzení konkrétního řešení navrženého stavebníkem ve vztahu k těmto požadavkům pak bude posuzováno v případně zahájeném územním řízení. Soud nesouhlasí s navrhovatelkou, že by takto formulované požadavky umožňovaly svévolné rozhodování o umístění stavebních záměrů tak, jak tvrdí navrhovatelka, neboť bylo jasně stanoveno, podle jakých kritérií bude posuzován soulad s těmito požadavky. Úkolem územního plánování je stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství [srov. § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona].
81. Soud neměl důvodu odchytil se ani od závěrů v bodě 74 zrušujícího rozsudku o srozumitelnosti a určitosti podmínky dopravního napojení plochy Z13. Požadavek, aby budoucí zástavba byla dopravně napojena na dálniční přivaděč, resp. obchvat a komunikaci II/180, je zcela určitý a srozumitelný. Z takto formulované podmínky je zřejmé, že odpůrkyně podminila zástavbu v této ploše tím, že bude napojena na komunikace v daném místě. Soudu není zřejmé, jak by tato podmínka mohla vést ke vzniku navrhovatelkou

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

tvrzené možnosti svévolného rozhodování o umístění stavebních záměrů, čímž jediným navrhovatelka odůvodňuje neurčitost této podmínky.

82. Soud poukazuje na to, že naprosto totožné podmínky zástavby v ploše Z13 posoudil ve zrušujícím rozsudku jako podmínky určité a srozumitelné (poté, co takovou námitku navrhovatelka vznesla v řízení o přijetí územního plánu jako celku). Následně odpůrkyně tyto dvě podmínky uvedla do návrhu OOP a navrhovatelka k jejich určitosti ani srozumitelnosti v procesu přijetí OOP žádnou námitku nevznesla. S tvrzením o neurčitosti a nesrozumitelnosti podmínek přišla navrhovatelka až v návrhu soudu.
83. Soud dodává, že již před vydáním OOP textová část územního plánu obsahovala údaj o tom, že *západně od obce je vymezen koridor silničního obchvatu obcí Kyšice, Dýšina, Chrást, který je převzat ze ZÚR Plzeňského kraje* (bod b.2 územního plánu). Podmínka, že *objekty musí architektonickým členěním staveb a zejména celkovým objemem zástavby respektovat měřítko a kontext okolní zástavby a krajiny*, byla v územním plánu stanovena i pro jiné plochy než plochu Z13 (viz bod f str. 32 a 33 úplného znění územního plánu se srovnáním změn provedených opatřeními obecné povahy)
84. Soud zdůrazňuje, že se při posouzení přezkoumatelnosti OOP nezabýval zákonností OOP ani přiměřeností řešení zvoleného v OOP. To bude předmětem až čtvrtého a pátého kroku algoritmu soudního přezkumu.

Proporционаlita opatření obecné povahy

85. Soud předesílá, že „[z] žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicity zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. (...) Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42).
86. Soudu nepřísluší hodnotit, zda by ke stanovenému cíli nebylo vhodnější využít jiný omezující regulativ, neboť jeho úlohou v řízení o zrušení územního plánu je poskytovat ochranu subjektivních veřejných práv v územním plánování. Úkolem soudu také není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet regulaci území. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Ke zrušení (namítané části) opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření alespoň v relevantní části. Řízení před soudem „není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít“ (viz recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2023, č. j. 1 As 283/2021–34, bod 25).

87. Soud připomíná, že v rámci pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy je třeba v mezích návrhových námitek posoudit obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Přezkum proporcionality opatření obecné povahy zahrnuje, samozřejmě v mezích návrhových námitek, posouzení, zda omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle – aplikuje se tedy zásada subsidiarity a minimalizace zásahu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, publ. pod č. 1910/2009 ve Sb. NSS).
88. Podle § 55b odst. 2 stavebního zákona může podat vlastník pozemků a staveb dotčených návrhem řešení proti návrhu změny územního plánu námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymežit území dotčené námitkou, přičemž k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta třetí a pátá správního řádu).
89. Jelikož odpůrkyně tvrdila, že navrhovatelka nepřipustně ve svém návrhu uplatnila námitky, které nevznesla v procesu přijetí OOP, zabýval se nejprve soud tím, zda je z hlediska soudního přezkumu OOP rozsah námitkových tvrzení v řízení o přijetí OOP relevantní. Uvedenou otázku již ustálená judikatura správních soudů zodpověděla.
90. Závěry této ustálené judikatury pregnantně shrnul Nejvyšší správní soud v bodě 22 svého rozsudku ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, kde s odkazem na tam citovaná rozhodnutí správních soudů i Ústavního soudu konstatoval, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. V případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu měl být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud. Při přezkumu územních plánů Nejvyšší správní soud akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na

harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu.

91. I v recentním rozsudku ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 – 39, Nejvyšší správní soud odkázal na konstantní judikaturu, podle níž se v případě pasivity navrhovatele během pořizování územního plánu v soudním řízení správním nelze zabývat proporcionalitou napadeného opatření, neboť se uplatní subsidiarita soudního přezkumu, kdy soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii (viz bod 35 citovaného rozsudku). V bodě 40 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud dále vyložil, že v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, kdy musí být z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele - sama obecnost odůvodnění nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatele důvodem pro zrušení opatření, ledaže odůvodnění nedává o záměrech zpracovatele představu ani v nejobecnější rovině (shodně i bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2023, č. j. 1 As 283/2021–34).
92. V bodě 48 recentního rozsudku ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že námitka nepřiměřenosti navrhované regulace při pořizování územního plánu nebo jeho změny musí být jasná, srozumitelná a zejména dostatečně konkrétní tak, aby o ní bylo možno řádně rozhodnout, vč. provedení testu přiměřenosti. V opačném případě je tento test prováděn pouze povrchně, resp. v obecnosti odpovídající námitkám.
93. V bodě 30 svého rozsudku ze dne 8. 6. 2020, č. j. 3 As 239/2017-96, Nejvyšší správní soud jasně vyložil, že navrhovateli, který svá práva nehájil již v procesu tvorby územního plánu, může správní soud přisvědčit jen ve dvou případech: a) soud shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do určité plochy, nebo b) soud dovodil závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.
94. Soud tedy ve vztahu k projednávané věci konstatuje obecné východisko určující pro posouzení důvodnosti návrhových bodů směřujících do nepřiměřenosti řešení zvoleného opatření obecné povahy: Navrhovatelce vzniklo proti odpůrkyni právo na provedení testu přiměřenosti v míře odpovídající konkrétnosti (obecnosti) uplatněné námitky v řízení o přijetí OOP. Neuplatnila-li navrhovatelka v řízení o přijetí OOP námitku, která podle návrhu odůvodňuje nepřiměřenost OOP, není soud povolán i přes odpovídající návrhovou námitku k přezkumu proporcionality OOP. V takovém případě soud není oprávněn vážit veřejné zájmy a ochranu práv navrhovatelky, jelikož se tím vzhledem k absenci námitky navrhovatelky v řízení o přijetí OOP odpůrkyně nezabývala. Uvedené neplatí toliko ve dvou případech: proces přijetí OOP vedený odpůrkyní byl zatížen tak závažnou vadou, že to navrhovatelce znemožnilo řádné uplatnění námitky, nebo OOP vykazuje rozpor s kogentními procesními a hmotněprávními normami chránícími zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah OOP. I v případě pasivity navrhovatele však musí být z odůvodnění OOP alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele.
95. Soud tedy nejprve zjišťoval, zda a jaké námitky uplatnila navrhovatelka v procesu přijímání OOP.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

96. Včasné námitky navrhovatelky ze dne 14. 4. 2022 proti návrhu OOP obsahují jednak údaje o vlastnických právech navrhovatelky k dotčeným pozemkům a o včasnosti námitek (viz str. 1), holé citace a odkazy na zrušující rozsudek (viz první, druhý a třetí odstavec str. 2, první odstavec str. 3) a údaje o obsahu OOP (viz první odstavec str. 2, druhý a třetí odstavec str. 3). Všechna tato tvrzení nelze vyhodnotit jako konkrétní námitky proti návrhu OOP, protože nepředstavují tvrzení navrhovatelky, jaké pasáže OOP a proč navrhovatelka považuje za nevyhovující.
97. Jediný konkrétní požadavek navrhovatelky obsahuje poslední odstavec str. 3 námitek, kde navrhovatelka navrhl, aby byl návrh OOP změněn v části *podmínek využití plochy Z13* tak, aby byly tyto podmínky změněny „*v souladu s územním rozhodnutím ve znění změny územního rozhodnutí Magistrátu města Plzně č. 3403, č. j. 3599/2004 MMP/STAV SIR, ze dne 28. ledna 2005, které nabylo právní moci dne 11. března 2005*“. Tento návrh navrhovatelka v námitkách odůvodnila následovně:
- a) Návrh OOP je v rozporu s nosnými důvody zrušujícího rozsudku (viz závěr str. 1). Tvrzení není ničím zdůvodněno.
 - b) Nelegitimním cílem návrhu OOP je zabránit realizaci záměru navrhovatelky v rozsahu požadované změny územního rozhodnutí z roku 2015 (viz druhý odstavec str. 2). Tvrzení není ničím zdůvodněno.
 - c) Územní rozhodnutí umožňovalo navrhovatelce i před vydáním zrušujícího rozsudku realizovat územní rozhodnutí (viz třetí odstavec str. 2).
 - d) I na OOP dopadají závěry zrušujícího rozsudku o nedostatečném odůvodnění stanovených limitů, které nevysvětlují konkrétní hodnotu parametrů, např. proč je výškový limit 9,5 m a nikoli 12 m nebo 15 m, a které představují pochybnosti o stanovení limitů za účelem zmaření záměru navrhovatelky dle požadované změny územního rozhodnutí (viz poslední odstavec str. 2).
 - e) Z hlediska prostorového a výškového konceptu výstavby odpůrkyně argumentuje dopady do krajinného rázu, které by nastaly při stanovení mírnějších kritérií, i když tato argumentace podle zrušujícího rozsudku neuspěla (viz první odstavec str. 3).
 - f) Pokud zpracovatel identifikoval rozpor mezi požadavky zrušujícího rozsudku a požadavky z usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2020, mělo dát OOP přednost požadavkům zrušujícího rozsudku (viz druhý až čtvrtý odstavec str. 3).
98. Námitky navrhovatelky soud posoudil podle jejich obsahu v souladu s § 192 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 37 odst. 1 správního řádu následovně. Navrhovatelka se námitkami zcela zjevně (viz petit námitek v závěru str. 3) domáhala toho, aby byl návrh OOP v části Vymezení zastavitelných ploch změněn, pokud jde o využití plochy Z13 tak, že OOP umožní zástavbu *v souladu s územním rozhodnutím*. Takto vymezenému požadavku navrhovatelky však bylo opatřením obecné povahy vyhověno, neboť součástí podmínek využití nově vymezené zastavitelné plochy Z13 na str. 8 OOP bylo: „*Pro zastavitelnou plochu Z13 se považuje za souladný záměr umístění stavby „Středisko obchodu a služeb PLZEŇ – KYŠICE“ přesně dle znění a v podobě záměru vyplývajícího z platné změny územního rozhodnutí Magistrátu města Plzně č. 3403, č. j. 3599/2004-MMP/STAV-SIR, ze dne 28. 1. 2005, které nabylo právní moci dne 11. 3. 2005 s tím, že v případě umístění takového záměru (dle daného územního rozhodnutí) se neuplatní výše vymezené podmínky Prostorového uspořádání pro plochu Z13 a ani Podmínky prostorového uspořádání vymezené v části f) tohoto územního plánu obecně pro Plochy občanského vybavení.*“ Soud opakuje, že navrhovatelka se

námitkami domáhala, aby OOP umožnil zástavbu *v souladu s územním rozhodnutím*, přičemž odpůrkyně explicitně v OOP uvedla, že na ploše Z13 se připouští (bez ohledu na jině stanovené podmínky) zástavba dle územního rozhodnutí. Srovnání požadavku navrhovatelky v námitkách a obsahu OOP nemůže vést k jinému závěru, než že požadavku navrhovatelky bylo vyhověno.

99. Pokud jde o jednotlivé důvody požadavku navrhovatelky v námitkách, zabýval se soud tím, zda některý z těchto důvodů a) až f) nemohl obsahově zakládat nějakou samostatnou námitku. Soud vyšel z toho, že navrhovatelka byla povinna každou svou námitku uvést jasně, srozumitelně a konkrétně tak, aby k ní odpůrkyně vůbec mohla zaujmout stanovisko, aby mohla posoudit, zda jí lze či nelze vyhovět a proč. Nebylo povinností odpůrkyně, aby pátrala, co mohla navrhovatelkou svou námitkou myslet, kam jí mířila a co a proč by jí lépe vyhovovalo. Naopak to byla navrhovatelka, která měla jasně sdělit, co a proč jí v návrhu OOP vadí, příp. jaká regulace by jí konvenovala lépe. Touto optikou nahlížel soud na jednotlivé důvody námitek navrhovatelky a dospěl k následujícím závěrům.
100. Námitka a) v závěru str. 1 a námitka f) v druhém až čtvrtém odstavci na str. 3 obsahovaly jen obecná a ničím nezdůvodněná tvrzení, že návrh OOP (absentovalo tvrzení o konkrétní jeho části) je v rozporu s nosnými důvody zrušujícího rozsudku, resp. že návrh OOP měl dát přednost požadavkům zrušujícího rozsudku. Taková tvrzení nepředstavují konkrétní námitku, s níž by byla odpůrkyně povinna se konkrétně vypořádat (musela by totiž porovnávat každou část OOP s každým důvodem zrušujícího rozsudku a domýšlet důsledky srovnání pro navrhovatelku), a navíc z námitek nebylo vůbec zřejmé, jak a proč by toto obecné tvrzení mělo vést k závěru o konkrétním zásahu do práv navrhovatelky. Soud dodává, že obecně a bez dalšího neplatí, že by rozpor mezi závěry zrušujícího rozsudku a usnesením zastupitelstva ze dne 16. 12. 2020 musel vést k nezákonnosti OOP nebo jeho nepřiměřenosti, proto bylo na navrhovatelce, aby v námitkách *konkrétně* uvedla, co a proč z OOP se jí negativně dotýká.
101. Též námitka b) v druhém odstavci str. 2 obsahovala jen obecné a ničím nezdůvodněné tvrzení o nedovoleném cíli OOP. Takové tvrzení nepředstavuje konkrétní námitku, s níž by byla odpůrkyně povinna se konkrétně vypořádat (musela by totiž sama vyhledávat a zjišťovat, jaké záměry měla navrhovatelka, protože navrhovatelka je v námitkách neuvedla – odpůrkyně logicky měla za to, že navrhovatelka svůj záměr projevila v petitu námitek).
102. Námitka c) v třetím odstavci str. 2, že územní rozhodnutí umožňovalo navrhovatelce i před vydáním zrušujícího rozsudku realizovat zástavbu dle územního rozhodnutí, nepředstavovala žádný požadavek na změnu OOP ani tvrzení, z něhož by ho bylo možno dovodit.
103. Námitka e) v prvním odstavci str. 3, že zrušující rozsudek nepřisvědčil tehdejší argumentaci odpůrkyně o dopadech do krajinného rázu, které by nastaly při stanovení mírnějších kritérií, též nebyla žádnou konkrétní námitkou proti návrhu OOP. Navrhovatelka neuvedla, jaká část nynějšího návrhu OOP a proč jí nevyhovuje. Zda a jak zdejší soud hodnotil předchozí odůvodnění zrušené části územního plánu, nemůže založit povinnost odpůrkyně vyhledávat v návrhu OOP, co by se mohlo negativně dotýkat práv navrhovatelky.
104. Jedinou konkrétní námitku soud našel v námitce d) v posledním odstavci str. 2 v části, kde navrhovatelka uvedla, že v návrhu OOP není řádně odůvodněn výškový limit zástavby 9,5 m. Zbytek námitek d) byl opět natolik obecný, že nezakládal odpůrkyni

povinnost ho vypořádat. Pokud navrhovatelka pouze odkázala na zrušující rozsudek ve vztahu k pochybnostem o účelu stanovení limitů (zmaření záměru navrhovatelky dle požadované změny územního rozhodnutí), pak bez jakýchkoli konkrétních doprovodných tvrzení jde o spekulaci, na niž odpůrkyně nemusela reagovat.

105. Soud tedy přisvědčuje argumentaci odpůrkyně ve vyjádření k návrhu, že navrhovatelka na rozdíl od svého návrhu v podaných námitkách nespороvala vymezení pojmu internetové obchody či sklad, ani počet a velikost jednotlivých objektů - důvody návrhu v tomto rozsahu jdou nad rozsah navrhovatelčiných výhrad a požadavků uplatněných v námitkách. Soud souhlasí s tvrzením odpůrkyně ve vyjádření k návrhu, že navrhovatelka v námitkách *netvrdila*, že OOP omezuje výstavbu ve srovnání s ÚP 2003 a že nová definice stavby a zařízení pro obchodní účely a sklad vytváří překážky pro realizaci změn záměru navrhovatelky a zasahuje nepřiměřeně do jejích vlastnických a podnikatelských práv, a že navrhovatelka v námitkách neuvedla žádné výhrady proti výškové regulaci staveb ve funkčních plochách občanského vybavení, ani proti limitům zastavěnosti staveb ve funkčních plochách občanského vybavení, ani proti nereflektování probíhající změny územního rozhodnutí, ani proti změně způsobu využití. Lze též souhlasit s vyjádřením odpůrkyně k návrhu, že navrhovatelka v námitkách ani nezmínila popis změn záměru stavebního záměru uvedením druhu stavby (stavby e-commerce) a výšky plánovaných staveb a popis jednotlivých vedených správních a soudních řízení, jejichž závěry měly změn záměru navrhovatelky svědčit.

106. Nyní soud přejde k vypořádání jednotlivých návrhových námitek.

Výškový limit

107. Opatřením obecné povahy byla pro spornou plochu Z13 stanovena podmínka prostorového uspořádání: *výšková hladina zástavby max. 9,5 m, kdy hladina limitní výšky je definována ve středu hlavní hmoty jednotlivých objektů, jako výška nad pomyslnou spojnicí terénů přilehlých k objektu, vedenou ve směru spádnice (vyšší solitérní technologická zařízení možno umístit pouze po posouzení vlivu na krajinný ráz).*
108. Jak bylo výše konstatováno, navrhovatelka v řízení o přijetí OOP včas vznesla námitku, že v návrhu OOP výškový limit zástavby 9,5 m nebyl řádně odůvodněn. Navrhovatelka v procesu přijetí OOP nenamítla (na rozdíl od návrhu), že byl výškový limit stanoven nepřiměřeně, ani neuvedla žádné z konkrétních tvrzení odůvodňujících nepřiměřenost stanoveného výškového limitu, které zahrnuje do svého návrhu (argumentace krajinným rázem, stoupajícím terénem plochy Z13 a jejím umístěním vůči dálničnímu přivaděči i obci, rozsahem plochy občanského vybavení nadmístního významu, obvyklou výškou tohoto druhu zástavby, ekonomickou neefektivností takto výškově omezené zástavby a výškovým limitem přilehlých ploch Z02 a Z03).
109. Soud, veden výše popsányi judikaturními východisky, dospěl k závěru, že smí přezkoumat toliko dostatečnost odůvodnění zvoleného výškového limitu. Navrhovatelka totiž v řízení o přijetí OOP neproporcionalitu zvoleného výškového limitu nenamítala, což soudu znemožňuje přezkoumávat teprve (a v podstatě poprvé) v řízení před soudem vznesenou námitku nepřiměřenosti. Odpůrkyni totiž vzhledem k rozsahu námítky navrhovatelky v řízení o přijetí OOP nevznikla povinnost podrobněji zdůvodňovat přiměřenost zvoleného výškového limitu. Odpůrkyně byla vzhledem k obsahu námítky navrhovatelky v procesu přijetí OOP jen povinna řádně odůvodnit zvolený výškový limit, a to v míře odpovídající konkrétnosti navrhovatelkou uplatněné námítky. Soud dodává, že navrhovatelka *netvrdila*, a soud to ani nezjistil, že by navrhovatelce bylo znemožněno

uplatňování námitek v řízení o přijetí OOP, ani že by byl zvolený výškový limit v rozporu s kogentními normami chránícími zásadní veřejné zájmy.

110. Soud tedy zkoumal, jak odpůrkyně odůvodnila v OOP zvolený výškový limit v zastavitelné ploše občanského vybavení Z13 a jak vypořádala námitku navrhovatelky.
111. Odpůrkyně k ploše Z13 v odůvodnění OOP uvedla, že plochy občanské vybavenosti budou umožňovat flexibilní využití pro řadu funkcí, jsou umístěny v blízké vazbě na sídlo Kyšice, tak i město Plzeň, pro které mohou plnit další nadmístní funkce a budou tvořit s obcí jeden urbanistický celek. Plocha umožní řešit spádový přesah poptávky části Plzně s přímou vazbou na silnici I/26 (body 2.2., 3.1.1.). Plocha je určena pro plnění služeb (prodej, servis) tak, aby mix funkcí odpovídal potřebě vyváženosti prostředí. Plocha urbanizuje celou jihozápadní část správního území, tvoří protipól k bydlení s přímou dopravní vazbou na dálniční přivaděč a bude atraktivní nabídkou pro služby obyvatel místních a zčásti obyvatel Plzně (body 3.1.1., 3.1.2.). Pro plochu jsou stanoveny limity objemové podlažnosti (ochrana siluety krajiny, hodnot sídla), vymezena je maximální zastavitelnost, koeficient zeleně a je podmíněna dopravním napojením na exit dálničního přivaděče - cílem je ochránit stávající obyvatelstvo v sídle Kyšice (bod 3.1.4., 3.2.b). Z hlediska dálkových siluet je stanovena ochrana krajinného rázu limity výšek a hmoty objektů. Podmínky prostorové regulace byly stanoveny s cílem ochránit krajinu, minimalizovat terénní úpravy a tím i dopady stavební zátěže, koeficienty zastavitelnosti a zeleně s cílem řešit vsaky a úměrné zatížení oblasti dopravou a lidmi. Byl zohledněn veřejný zájem na potřebu udržení kvalitního bydlení v těsné vazbě sídla Kyšice tak, aby byla umožněna koexistence takových funkcí, které nebudou narušovat plochy bydlení, s nímž plocha tvoří jeden urbanizovaný celek. Změna ÚP poměřuje rozsah zastavitelné plochy a vytváří k ní odpovídající plochy zeleně s cílem snížit negativní dopady do území. Návrh změny stanovuje podmínky plošného a prostorového uspořádání s cílem ochrany hodnot sídla, krajinného rázu a životního prostředí (body 3.2.a, 3.2.b, 3.2.c, 3.2.i, 3.2.o). Plocha ležící v rozvojové ose při dálničním přivaděči má nejlepší předpoklady využití, avšak je nutné nastavit limity výtěžnosti s cílem ochránit jak hodnoty krajinné siluety a siluety sídla, tak i životní prostředí obyvatel bezprostředně ležících Kyšic (bod 9). Maximální podíl zastavěné plochy byl stanoven na 70% tak, aby 30% plochy bylo využito pro plochy zeleně s clonící a retenčně vsakovací funkcí. Plochy staveb občanské vybavenosti je žádoucí prostorově diferenciovat na územní celky do velikosti max. 10 000 m². Rozsahem větší stavební celky než limitních 10 000 m² by vyvolaly značné nároky na zemní přesuny, zářezy a násypy, které by měly nepřijatelné dopady do krajinného rázu. Na vzdálenost 300 metrů (průměrná délka haly) existuje 8 metrové výškové převýšení a členitost terénu není jednostranná (úžlabina v ose pozemku), tudíž není možné efektivně využít posazení objektů svojí podélnou stranou na vrstevnici. Terénní valy či nutné vysoké opěrné zdi by z hlediska dopadů do modelace terénu napravily srovnatelné vizuální škody jako příliš vysoké stavební objemy jednotlivých hal. Limit 10 000 m² odpovídá při 30 metrové šířce délkovému limitu 330 metrů, nebo při 40 metrové šířce délkovému limitu 250 metrů. Vzniklé přesuny hmot generují 4 metrové zářezy a 4 metrové násypy, případně opěrné zdi, pokud budou stavby umístěny na samé hrany řešeného pozemku. To je prostorové maximum, které lze z hlediska krajinného rázu akceptovat a odpovídá tak spíše vyšší nivelitě naspů a zářezů silničních staveb u dálničních těles, silnic I. třídy, železničních naspů. Obdobně byl stanoven i maximální počet 6 objektů. Důvodem jsou argumenty koeficientů zastavitelnosti, spojené s nezbytnými parkovacími plochami. Tyto parkovací plochy jsou u staveb občanské vybavenosti srovnatelné jako plochy stavebních hal a tudíž je třeba počítat s dostatečným prostorem pro parkování osobních automobilů. 6,6 ha je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

disponibilní pro zeleň, 6 ha je disponibilních pro stavební objemy. Tedy dalších 6 ha bude disponibilní pro parkování. Z výměry pozemku pak zbývají necelé 4 ha, které je třeba logicky uvažovat na hrany naspů, komunikace a zásobování. Výška 9,5 metru je limitní pro objemy třípodlažních staveb, jež lze považovat v kontextu okolní, nerezidentní, zástavby obce Kyšic za akceptovatelné. Jde o to, aby z dálkových pohledů horizontály staveb nevytvářely nežádoucí prostorové, pohledové bariéry, které by u venkovské zástavby Kyšic působily nepatřičně (bod 12).

112. Soud shrnuje, že z odůvodnění vyplývají záměry odpůrkyně, pokud jde o vymezení zastavitelné plochy Z13 a jejích limitů. Odpůrkyně plochu vymezila tak, aby byla zástavba byla funkčně omezena na občanskou vybavenost, šlo jí o zajištění služeb pro občany Kyšic a blízké Plzně. Odpůrkyně akcentovala při vymezení plochy, že půjde o nedílnou součást urbanistického celku obce, tvořící protipól obytné zástavby, která by občany obce neměla obtěžovat související dopravou vzhledem ke svému napojení na dálniční přivaděč. Z odůvodnění OOP dále vyplývá, že prostorové limity zástavby (výška, hmoty, zastavitelnost, zeleň) byly zvoleny za účelem ochrany siluety krajinného rázu, životního prostředí a hodnot sídla a snížení negativních dopadů využití plochy do urbanizovaného prostředí obce. Při stanovení výškových limitů a limitů hmot objektů bylo přihlédnuto k dálkovým siluetám a ochraně krajinného rázu s cílem minimalizovat terénní úpravy a dopady stavební činnosti. Koeficienty zastavitelnosti a zeleně byly stanoveny s přihlédnutím ke vsakům a úměrnému zatížení oblasti dopravou a lidmi. Odpůrkyně poměřovala veřejný zájem na udržení kvalitního bydlení v obci Kyšice se zájmem na využití strategicky významné plochy pro poskytování občanské vybavenosti. Odpůrkyně zvolila řešení, které by umožňovalo v jednom urbanizovaném celku přijatelnou koexistenci ploch bydlení a ploch občanské vybavenosti. Z odůvodnění bylo jednoznačně patrné, že prostorové limity zástavby byly nastaveny jako výsledek poměření dvou zájmů: na jedné straně zájmu na maximální výtežnosti (jak z ohledu vlastníka na užitku ze zástavby, tak i z pohledu osob užívajících služeb v zástavbě) a na druhé straně zájmu na ochraně hodnoty krajiny, životního prostředí a klidného bydlení obyvatel obce, která leží v těsné blízkosti plochy. Odpůrkyně stanovila maximální podíl zastavěné plochy a zeleně se zohledněním clonící a retenčně vsakovací funkce zeleně. Maximální zastavěnou plochu staveb (odpůrkyně uvedla příkladem šířku a délku limitních staveb) stanovila za účelem prostorové diferenciaci zástavby do územních celků, kdy stavby nad stanoveným limitem považovala za nepříjemné vzhledem k souvisejícím výrazným zemním přesunům, zářezům a násypům s negativními vizuálními dopady do krajinného rázu. Odkázala přitom na značné převýšení a členitost terénu, znemožňující osazení staveb podélnou stranou na vrstevnici. Stanovené limity měly odpovídat ještě přijatelným zásahům do krajinného rázu. Maximální počet objektů odpůrkyně odůvodnila koeficienty zastavitelnosti a nezbytnými parkovacími plochami. Výškový limit byl stanoven s přihlédnutím k okolní, nerezidentní, zástavbě obce Kyšic tak, aby z dálkových pohledů horizontály staveb nevytvářely nežádoucí pohledové bariéry neslučitelné s venkovskou zástavbou obce Kyšice.
113. Pokud jde o námitky navrhovatelky k návrhu OOP, soud z rozhodnutí o námitkách v bodě 15.1. odůvodnění OOP zjistil, že odpůrkyně vyhověla požadavku v námitkách navrhovatelky (aby byly podmínky využití plochy Z13 stanoveny v souladu s územním rozhodnutím) tak, že jako podmínku využití plochy Z13 v OOP uvedla, že se na plochu smí umístit zástavba dle územního rozhodnutí, i když by nesplňovala podmínky stanovené v OOP. V rozhodnutí o námitkách odpůrkyně zdůraznila, že výslovně v OOP připustila zástavbu dle územního rozhodnutí včetně všech jeho limitů. Odpůrkyně přihlédla

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k aktivitě navrhovatelky směřující ke změně územního rozhodnutí na haly internetových obchodů, a zohlednila, že tato aktivita nevyústila v pravomocné rozhodnutí o změně územního rozhodnutí (viz str. 34). Odpůrkyně dospěla k závěru, že rozhodný je účel stavby, ke kterému bude stavba skutečně a jakým způsobem sloužit, a takto dovodila, že by mělo jít o skladování výrobků určených primárně k internetovému prodeji, příp. polyfunkční stavbu zahrnující sklad a obchod (str. 40). Hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití plochy byla v části f) převzata z náplně ploch občanského vybavení dle § 6 vyhlášky č. 501, který neumožňuje sklady ani polyfunkční objekty (obchod a sklad), které spadají do ploch výroby a skladování dle § 11 vyhlášky č. 501 (str. 41 a 42). Ve vztahu k legitimnímu očekávání navrhovatelky odpůrkyně poukázala na to, že ani ÚP 2003 nepřipouštěl v dané ploše umístění maloobchodních skladů ani polyfunkční stavby sklad-obchod. OOP tedy připouští umístění staveb občanského vybavení, ale nikoli staveb spadajících do plochy výroby a skladování, nicméně nezasahuje do práv navrhovatelky z územního rozhodnutí ani kontinuity územního plánování z pohledu ÚP 2003 (str. 43). Navrhovatelka nemohla nabýt legitimní očekávání, že v plochách občanského vybavení může umístit stavby, které jsou z hlediska jejich využití skladem, nebo polyfunkčním objektem, který na sobě nezávisle spojuje dva účely obchod a sklad (sklad nemá sloužit k jinému než přímému fyzickému prodeji, tj. nemůže být svébytný). Proto odpůrkyně v části c.1) OOP doplnila definice použitých pojmů - stavba a zařízením pro obchodní účely a služby, sklady. Odpůrkyně poukázala na to, že navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení určitých parametrů zástavby (str. 43 a 44). Odpůrkyně nesouhlasila s navrhovatelkou, že vzhledem k územního rozhodnutí nemůže stanovené regulativy zpřísnit, neboť do práva navrhovatelky z územního rozhodnutí OOP nezasahuje. Pokud navrhovatelka hodlá změnit účel staveb umísťovaných v daném území, pak výškou, počtem objektů a zastavěnými plochami staveb povolenými v platném územním rozhodnutím argumentovat nemůže a nemůže z nich dovozovat své legitimní očekávání (str. 46). Územní rozhodnutí umožňuje navrhovateli umístění obchodního střediska (obchodů), ale on od tohoto záměru ustupuje a chce umístit v území stavby jiného druhu a účelu - sklady, resp. polyfunkční objekty, které nezávisle na sobě propojují obchod a sklad – haly internetových obchodů. Urbanistická koncepce územního plánu v tomto území dovoluje umístit jenom stavby občanského vybavení [viz část b.2.)] (str. 47). Odpůrkyně nerozšířila náplň funkčního využití dle § 6 vyhlášky č. 501 o sklady či polyfunkční objekty a konkrétní důvody včetně důvodů pro nastavenou obecnou prostorovou regulaci popsala v bodech 3 a 12 odůvodnění OOP (str. 48).

114. Soud dospěl k závěru, že zvolený výškový limit byl v odůvodnění OOP odůvodněn dostatečně. Z odůvodnění OOP je zřejmé, že odpůrkyně, jak je výše vyloženo, vnímá předmětnou zástavbu občanské vybavenosti jako součást urbanistického celku obce. Všechny prostorové limity zástavby (výška, hmoty, zastavitelnost, zeleň) odpůrkyně zvolila tak, aby byla chráněna silueta krajiny a hodnota celého sídla a aby byly minimalizovány negativní dopady zástavby do urbanizovaného prostředí obce. Odpůrkyně při stanovení limitů poměřovala veřejný zájem na udržení kvalitního bydlení v obci Kyšice se zájmem na využití strategicky významné plochy pro poskytování občanské vybavenosti. Limity zohledňovaly clonící a vsakovací funkci zeleně, zatížení sídla dopravou související s užíváním zástavby, zájem na prostorové diferenciaci zástavby a krajinném rázu, nutnost zemních přesunů, zářezů a násypů s ohledem na konkrétní terénní výškové poměry plochy a měřítko okolní vesnické zástavby. Dále odpůrkyně přihlížela k dálkovým pohledům na horizontálu zástavby vzhledem k ostatní venkovské zástavbě obce.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

115. Námitka nedostatečného odůvodnění zvoleného výškového limitu tedy nebyla důvodná, neboť odůvodnění OOP poskytl dostatečnou představu o záměrech odpůrkyně.
116. Soud nepřehlížel, zda a jak byla navrhovatelka regulací plochy Z13 v OOP ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. zkrácena, to znamená, zda a jak bylo negativně zasaženo do její právní sféry, kdy podle § 2 s. ř. s. poskytují správní soudy ochranu toliko veřejným subjektivním právům (srov. bod 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, publ. ve Sb. NSS pod č. 4077/2020). Soud zde odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, publ. pod č. 3903/2019 ve Sb. NSS, podle jehož právní věty platí následující: *„Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).“* Jelikož šlo v případě OOP o změnu územního plánu, bylo nutno zabývat se vlivem konkrétních změn využití plochy Z13 podle OOP na práva navrhovatelky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, čj. 6 As 141/2019-64, publ. ve Sb. NSS pod č. 4077/2020, v případě, kdy nebylo zjištěno, že se napadená změna územního plánu, příp. jí provedené změny územního plánu v obsahu územního plánu, negativně nedotkla práv navrhovatele, je totiž nutno návrh zamítnout pro nedostatek aktivní věcné legitimace. *„Jinak řečeno, v řízení před krajským soudem brojil stěžovatel výhradně jen proti důsledkům, jež pro výkon jeho vlastnického práva vyplývaly již z územního plánu původního, jež ovšem již s ohledem na zákonnou lhůtu pro podání návrhu napadnout nemohl. Krajský soud tak měl v první řadě konstatovat, že není splněna podmínka obsažená v § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy že navrhovatel není napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých veřejných subjektivních právech. S ohledem na výše uvedené nelze totiž dospět k jinému závěru, než že navrhovatelova subjektivní práva nemohou být dotčena, jestliže napadá změnu územního plánu v situaci, kdy odpůrce napadenou regulaci pouze s určitými odchylkami přebíral z územního plánu původního, jenž je změnou upravován, přičemž navrhovatel před správními soudy tento územní plán nenapadl.“* (bod 24).
117. Soud se tedy zabýval tím, zda a co bylo opatřením obecné povahy ve vztahu k ploše Z13 ve srovnání s regulací obsaženou v územním plánu změněno.
118. V této souvislosti není možno pominout zrušující rozsudek, jímž ostatně argumentovaly obě strany sporu. Ten totiž část územního plánu ohledně plochy Z13 zrušil. Z odůvodnění zrušujícího rozsudku je však zřejmé, že soud nehledal žádnou nezákonnost v samotném vymezení plochy a jejím zařazení, pokud jde o funkční využití, do ploch občanského vybavení. Zde soud odkazuje na bod 161 zrušujícího rozsudku, v němž jasně vyjádřil závěr, že *zařazením dotčených ploch, původně zařazených do ploch komerčního území, do ploch občanského vybavení nebyla práva navrhovatelky nikterak změněna, tj. dotčena, a že zařazení plochy Z13 do plochy občanského vybavení bylo provedeno v souladu s platnou právní úpravou a odpůrkyně nepochybně s vlivem na zákonnost územního plánu. O tom, že soud měl zařazení plochy Z13 do ploch občanského vybavení za zákonné, nemohlo být žádného sporu – i v bodě 184 zrušujícího rozsudku, obsahujícím shrnutí závěrů soudu, soud výslovně uvedl, že územní plán v části vymezené plochy Z13 zasáhl do vlastnického práva navrhovatelky k dotčeným pozemkům nikoli zařazením do funkční plochy občanského vybavení (v tomto směru k žádné faktické změně obsahu práv navrhovatelky nedošlo), ale*

stanovením jejich limitů. Pouze v případě limitů zástavby (tedy zastavěnost, výška a účel užívání - viz bod 178 zrušujícího rozsudku) dospěl soud ve zrušujícím rozsudku k závěru o nezákonnosti územního plánu.

119. Z územního plánu (před i po právní moci zrušujícího rozsudku) vyplývá, že součástí urbanistické koncepce odpůrkyně (viz bod b.2) bylo vymezení rozsáhlé plochy Z13 na západním okraji řešeného území přilehle k dálničnímu přivaděči v souladu s ÚP 2003. Limity zástavby by měly odpovídat zájmu na ochraně hodnot sídla obce, a to jak urbanistických, tak kulturních, i hodnot krajinných s důrazem na zeleň (viz body b.3, b.4).
120. Soud nepřisvědčil navrhovatelce, že nebylo zřejmé, proč odpůrkyně stanovila výškový limit právě na 9,5 m, oproti dřívějším 9 m, který byl zdejším soudem ve zrušujícím rozsudku shledán nezákonným. Navrhovatelka zrušující rozsudek nevykládá v souladu s jeho odůvodněním. V odůvodnění zrušujícího rozsudku soud vysvětlil, že tehdejší limity nového územního plánu, které byly přísnější než limity v ÚP 2003 (viz bod 173 zrušujícího rozsudku), v testu nepřiměřenosti neobstály nikoli z důvodů jejich výše (jaký konkrétní výškový limit byla stanoven, jaká konkrétní zastavěnost byla připuštěna apod.). Tehdy stanovené limity při soudním přezkumu neobstály totiž z důvodu, že dokazováním bylo zjištěno, že odpůrkyně tehdy proti změně územního rozhodnutí aktivně brojila a nově stanovené limity zástavby odůvodnila v podstatě jen tím, že jejím cílem bylo plochu zrušit (konkrétní zvolené limity odůvodnila zcela vágně). Vzhledem k tomu a zejména se zohledněním tehdejších konkrétních námitek navrhovatelky a její aktivitě v procesu přijetí nového územního plánu vznikly důvodné pochybnosti, že tehdy stanovené limity byly vytvořeny jedinečně za účelem zmaření záměru navrhovatelky dle změny územního rozhodnutí - odpůrkyně se tehdy i angažovala ve vztahu ke změně územního rozhodnutí veřejně. Soud tehdy dospěl k závěru, že stanovené limity využití sporné plochy byly stanoveny nikoli racionálně, ale za účelem zmaření záměru navrhovatelky. Soud nebral odpůrkyni právo stanovit přísnější limity zástavby, ale měl za to, že tehdy se odpůrkyně nezabývala vyvážením konkurujících zájmů (zájem na zrušení zastavitelné plochy vs. zájem vyplývající z územního rozhodnutí, příp. legitimního očekávání stavebníka s přihlédnutím k jeho aktivitě ke změně záměru) - viz body 176 až 183 zrušujícího rozsudku. Soud se tedy ve zrušujícím rozsudku v žádném případě nevyslovil ke konkrétní sazbě stanovených limitů.
121. Nyní projednávaná věc se od věci řešené zrušujícím rozsudkem liší - předmětem soudního přezkumu je právě a jen OOP včetně jeho odůvodnění s tím, že jeho meze jsou determinovány obsahem námitek navrhovatelky v řízení o přijetí OOP. Nyní odpůrkyně zvolené limity v OOP logicky a srozumitelně odůvodnila a navrhovatelka žádné konkrétní námitky nepřiměřenosti zvolených limitů v procesu přijetí OOP nenamítala (neuvedla, jaký konkrétní limit není vhodně zvolený a proč, s jakým jejím právem či záměrem mají být ostatní zájmy poměřovány atp.). Nevzniklo podezření, že účelem limitů bylo zmaření záměru navrhovatelky. Z odůvodnění OOP je zřejmé, že a proč odpůrkyně limity stanovila, jak při jejich stanovení uvažovala, jaké zájmy poměřovala. Odpůrkyně podle odůvodnění OOP vzala do úvahy zájem navrhovatelky vyplývající z územního rozhodnutí i její záměr dle změny územního rozhodnutí. Zájmy navrhovatelky podle odůvodnění OOP odpůrkyně nepominula a pečlivě a odpovědně volila řešení, které je vyvažovalo se zájmy obce, vlastníků jiných nemovitostí i zájmem veřejným. Soud se ztotožňuje s detailním odůvodněním rozhodnutí o námitkách (viz výše), kde odpůrkyně vysvětlila, že do práva navrhovatelky z územního rozhodnutí OOP nezasahuje a navrhovatelce nemůže svědčit ve vztahu ke změně záměru legitimní očekávání z ÚP

2003, který ani změněný záměr nepřipouštěl, a dále proto, že změněný záměr představuje proti územnímu rozhodnutí změnu účelu zástavby i změnu parametrů zástavby. ÚP 2003 totiž umožňoval zástavbu obchodů, veřejného stravování a ubytování, zábavní, čerpací stanice a služeb, přičemž pouze jako výjimečnou připouštěl zástavbu skladů celních a velkoobchodních.

122. Soud na tomto místě připomíná, že původní záměr navrhovatelky, jehož umístění bylo povoleno v roce 2001, podle územního rozhodnutí z roku 2005 spočíval v obvyklém příměstském nákupním centru (velkoprodejny potravin a nábytku, maloprodejny, multikina, restaurace s jediným prodejním a skladovým objektem). Od roku 2015 navrhovatelka usiluje o změnu územního rozhodnutí a povolení umístění jiných objektů s jiným určením, kdy dvě třetiny zastavěné plochy měly připadat na prodejní a skladový objekt a internetové obchody. Důvodem, proč navrhovatelka změny územního rozhodnutí nedosáhla, nesouvisí s odpůrkyní (dva roky navrhovatelka odstraňovala vady žádosti, poslední územní rozhodnutí bylo zrušeno odvolacím orgánem pro vady řízení a vady žádosti navrhovatelky).
123. Uvedla-li navrhovatelka v návrhu, že výškový limit neodůvodňuje krajinný ráz, protože dotčené pozemky přiléhají k dálničnímu přivaděči a jsou prostorově i pohledově odděleny od zastavěného území obce Kyšice, takovou námitku navrhovatelka v řízení o přijetí OOP nevznesla a odpůrkyni tudíž nelze vytýkat, že se tím explicitně v odůvodnění OOP nezabývala. Soud znovu konstatuje, že v bodě 12 odůvodnění OOP zvolený výškový limit odůvodnila odpůrkyně záměrem, aby byl objem staveb přiměřený okolní venkovské zástavbě obce, konkrétně zamezení tomu, aby z dálkových pohledů horizontály staveb nevytvářely nežádoucí prostorové pohledové bariéry. Zvolený výškový limit není s tímto cílem podle soudu v rozporu.
124. Odpůrkyně nepopírala, že plocha Z13 na jižní straně přiléhá k dálničnímu přivaděči, avšak to nijak nevylučuje záměr na tom, aby na její východní straně, kde se nachází zástavba obce, hmoty zástavby (její horizontály) nepředstavovaly pohledové bariéry. Navrhovatelka v návrhu uvedla, že zástavba je prostorově i pohledově oddělena od zastavěného území obce Kyšice, avšak toto tvrzení nijak nekonkretizovala. V tomto ohledu by tedy soud ani neměl k čemu zaujímat stanovisko, když navrhovatelka existenci konkrétní prostorové a pohledové bariéry mezi obcí a zástavbou netvrdila.
125. Pokud navrhovatelka v návrhu uvedla, že stoupající terén k dálničnímu přivaděči nemůže stanovený výškový limit odůvodnit, neuvedla, kde v OOP je výškový limit stoupajícím terénem odůvodněn, a na soudu nebylo, aby to dohledával. Jak je výše uvedeno, soud zjistil, že odpůrkyně odůvodnila výškový limit zástavby umístěním plochy vedle venkovského sídla a zamezením vzniku pohledové bariéry. Tento důvod výškového limitu navrhovatelka v návrhu ani v námitkách vůbec nezpochybňovala a pominula ho. Pokud navrhovatelka v návrhu argumentovala tím, že terén stoupá i v obci a zde na rozdíl od plochy Z13 není výška zástavby radikálně snížena, soud jí nepřisvědčil. Územní plán vymezuje jako zastavitelné plochy zejména plochy smíšené obytné (Z1 až Z10), plochy výroby a skladování (Z11 až Z12) a předmětnou plochu občanského vybavení Z13. Všechny plochy smíšené obytné i výroby a skladování jsou limitovány dvěma nadzemními podlažními stejně jako plocha Z13. Plochy výroby a skladování jsou navíc limitovány výškou 7 m (soud připomíná, že u navrhovatelčiny plochy byl stanoven limit 9,5 m). Soud tedy neporozuměl argumentaci navrhovatelky v návrhu, že výška zástavby v obci na rozdíl od plochy Z13 není radikálně snížena.

126. Jako nelogickou hodnotí soud návrhovou námitku navrhovatelky, že výjimka z výškového limitu pro zástavbu dle územního rozhodnutí prokazuje, že výškovým limitem plochy Z13 chce odpůrce znemožnit navrhovatelce připravovanou výstavbu. OOP (vč. stanovených výškových limitů) z povahy věci nemohlo jakkoli ovlivnit právo navrhovatelky umístit na plochu zástavbu v souladu s územním rozhodnutím. Jinak řečeno, OOP nemohlo změnit právní účinky územního rozhodnutí. OOP však představovalo závazný podklad pro rozhodování o území, zejména pro vydání územních rozhodnutí do budoucna (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010 – 65, publ. pod č. 2353/2011 Sb. NSS). To znamená, že i kdyby odpůrkyně výjimku z výškového limitu pro zástavbu dle územního rozhodnutí v OOP vůbec neuvedla, na právech navrhovatelky z územního rozhodnutí by to ničeho nezměnilo. Z explicitního připuštění zástavby dle územního rozhodnutí nelze tedy dovodit závěr odpůrkyně, že její výšku považuje za souladnou s jejími současnými záměry, ani závěr, že výšku zástavby dle územního rozhodnutí je nutno považovat za přiměřenou pro všechny stavby (jakékoli prostorového uspořádání a jakéhokoli účelu) umístěné v dané ploše. Navrhovatelka zaměňuje přípustnost a přiměřenost výšky zástavby – výška zástavby dle územního rozhodnutí musí být v následujících fázích řízení dle stavebního zákona respektována (jako přípustná), avšak neznamená to, že je ji bez dalšího nutno (navždy) považovat pro jakékoli stavby v dané ploše za přiměřenou. Spekulativní úvahy v návrhu, že drobné zmenšení půdorysu staveb dle územního rozhodnutí by bylo v rozporu s územním plánem, nejsou na místě. Odpůrkyně postupovala správně, když si stanovila cíle, jichž chtěla výškovým limitem dosáhnout, a podle nich výškový limit stanovila. Nebylo na odpůrkyni, aby bez iniciativy navrhovatelky v procesu přijetí OOP domýšlela, v jakých detailech by musela být zástavba dle územního rozhodnutí umístěna jinak, aby to jejím cílům konvenovalo.
127. Není sporu o tom, že odpůrkyně ví z řízení o změně územního rozhodnutí, o jakou zástavbu nyní navrhovatelka usiluje, a že navrhovatelka aktuálně nechce realizovat zástavbu dle územního rozhodnutí. Bylo však na navrhovatelce, aby v řízení o přijetí OOP *konkrétně* v rámci námitek uvedla, jaké *konkrétní* limity využití plochy Z13 jsou stanoveny nepřiměřeně a proč, resp. k jakým jejím zájmům má být při stanovení limitů přihlédnuto a jaké *konkrétní* limity by jejím záměrům vyhovovaly. Takové námitky však navrhovatelka v řízení o přijetí OOP nevznesla. Teprve v návrhu navrhovatelka argumentuje tím, že měl být zvolen výškový limit 15 m, ačkoli se takového výškového limitu (ani jiného konkrétního limitu) v řízení o přijetí OOP vůbec nedomáhala.
128. Odpůrkyně zájmy navrhovatelky nepominula, k aktivitě navrhovatelky směřující ke změně územního rozhodnutí přihlédla a v odůvodnění OOP vysvětlila, že uvážila-li konkurující zájmy, nemohla vyhovět navrhovatelce v požadavku na umožnění zástavby, která je neslučitelná s funkcí občanského vybavení. Jinými slovy, odpůrkyně odůvodnila, že změněný záměr navrhovatelky (haly internetových obchodů) nebyl přípustný podle ÚP 2003, ani podle územního plánu, kdy odlišný zájem navrhovatelky není s to zvrátit v tomto směru neměnnou urbanistickou koncepci (zástavba plochy občanskou vybaveností).
129. Soud konstatuje, že nelze přisvědčit, že odpůrkyně *požaduje* v OOP připuštěním zástavby dle územního rozhodnutí něco nespelnitelného – odpůrkyně nic takového nepožaduje, jen výslovně v OOP uvedla něco, co by platilo i bez toho, tj. že OOP nebrání navrhovatelce na plochu umístit zástavbu dle územního rozhodnutí (oprávnění umístit zástavbu dle územního rozhodnutí bez ohledu na OOP navrhovatelka konstatuje v závěru odst. III

návrhu). Návrhová námitka, že explicitní připuštění zástavby dle územního rozhodnutí je v rozporu s principem obecnosti územně plánovací dokumentace, neboť výjimka odkazuje na veřejnosti nepřístupné správní rozhodnutí, je nedůvodná. Územní rozhodnutí je nepochybně navrhovatelce dobře známo, neboť byla jeho adresátem a usiluje o jeho změnu. Do veřejných subjektivních práv navrhovatelky tedy nemohlo být tvrzenou neurčitostí opatření obecné povahy zasaženo, neboť pro navrhovatelku zcela jistě nejde v případě územního rozhodnutí o neznámou listinu. Jinými slovy, do práv navrhovatelky nemohlo být negativně zasaženo neurčitostí odkazu v OOP na územní rozhodnutí (srov. § 101a odst. 1 a § 2 s. ř. s.). Navrhovatelka není oprávněna odůvodňovat nezákonnost OOP zásahem do práv třetích osob. Nadto, jak bylo výše uvedeno, i kdyby takového explicitního připuštění zástavby dle územního rozhodnutí nebylo, zástavbu by na plochu umístit bylo možno.

130. Dále navrhovatelka v návrhu namítala, že výškový regulativ 9,5 m neodpovídá rozsahu plochy občanského vybavení nadmístního významu ve výměře 23 ha, že se stavby pro obchod běžně staví o výšce 12 až 15 m, že by stavby občanského vybavení o výšce 9,5 m nebyly dostatečně ekonomicky výnosné, že je v přilehlých plochách Z02 a Z03 povolena výška až 12,5 m, resp. 15 m. Žádnou v těchto námitkách navrhovatelka v řízení o přijetí OOP neuplatnila a odpůrkyni tak nevznikla povinnost zabývat se popsányi skutečnostmi. Není na soudu, aby se jako první zabýval tím, zda navrhovatelkou tvrzené (neprokázané) skutečnosti vedou k závěru o nepřiměřenosti zvoleného výškového limitu. Sama navrhovatelka se o soudní přezkum připravila, když v řízení o přijetí OOP uvedené skutečnosti neuplatnila.
131. Soud dodává, že důvody, proč navrhovatelka dosud nerealizovala zástavbu dle územního rozhodnutí, v zásadě nemohou být pro posouzení zákonnosti OOP relevantní. Soud poukazuje na to, že územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 3. 2005 (avšak již nahrazovalo původní územní rozhodnutí z roku 2001), dne 23. 12. 2015 požádala navrhovatelka o změnu územního rozhodnutí, územní plán nabyl účinnosti dne 1. 5. 2020 a již dne 5. 10. 2020 nabyl právní moci rozsudek, jímž byly zrušeny limity zástavby na ploše Z13. OOP pak nabylo účinnosti dne 11. 11. 2022. Je zjevné, že navrhovatelka měla dostatek časového prostoru k zajištění takového územního rozhodnutí, které by vyhovovalo jejímu záměru, a že popsané plynutí času již samo o sobě mělo oslabit její legitimní očekávání stran neměnnosti regulace plochy Z13 (bez ohledu na to, zda vůbec i jen ÚP 2003 umístění zástavby dle změny územního rozhodnutí připouštěl). Navrhovatelka (spolu se svou právní předchůdkyní) se zabývá umístěním svého záměru v území již téměř čtvrt století. Navrhovatelka si musela být vědoma toho, že právě územně plánovací dokumentace musí reagovat na změny území a že může být ovlivněna i změnou priorit jak celé společnosti, tak i politické reprezentace obce, tudíž neměla očekávat, že plocha Z13 bude napořád regulována tak, aby vyhověla (navíc měnícím se) požadavkům navrhovatelky na zástavbu. Odpůrkyni nelze vytýkat tak, jak to činí navrhovatelka v odst. IV.c) návrhu, že nereflektovala chráněnou a dlouhodobou snahu navrhovatelky směřující ke změně záměru umístěného územním rozhodnutím – navrhovatelka totiž pomíjí, že se stanovení konkrétních limitů vyhovujícím změně územního rozhodnutí svými námitkami v řízení o přijetí OOP nedomáhala, kdy nebylo úkolem odpůrkyně, aby požadavky navrhovatelky sama domýšlela. Odpůrkyně navíc v odůvodnění OOP podrobně vysvětlila, že změněný záměr oproti územnímu rozhodnutí představuje jak změnu účelu zástavby, tak i změnu parametrů zástavby, kdy taková změněná zástavba nebyla připuštěna ani v ÚP 2003.

Limit zastavěnosti

132. Navrhovatelka v dalším okruhu návrhových námitek sporovala v OOP stanovený limit zastavěnosti plochy Z13.
133. Opatření obecné povahy byly pro spornou plochu Z13 stanoveny podmínky prostorového uspořádání: - *max. podíl zastavěné plochy z celkové plochy pozemku 70%*; - *min. podíl zeleně z celkové plochy pozemku 30%*; - *maximální počet objektů s půdorysnou plochou nad 250 m² je stanoven na 6*; - *maximální zastavěná plocha nadzemní stavby /hlavní stavby objekt/ je 10.000 m².*
134. Jak bylo výše konstatováno, navrhovatelka v řízení o přijetí OOP žádnou námitku proti limitům zastavěnosti nevznesla. Navrhovatelka v procesu přijetí OOP nenamítla (na rozdíl od návrhu), že by limity zastavěnosti byly stanoveny nepřiměřeně, ani neuvedla žádné z konkrétních tvrzení odůvodňujících nepřiměřenost stanovených limitů zastavěnosti, které zahrnula do svého návrhu (fakticitu nižší zastavěnosti v důsledku doplňujících podmínek, nízký limit 10 000 m², ekonomická nerentabilita, limity z územního rozhodnutí apod.)
135. Soud opět aplikoval výše popsaná judikturní východiska a dospěl k závěru, že není oprávněn věcně přezkoumávat přiměřenost stanovených limitů zastavěnosti. Navrhovatelka totiž v řízení o přijetí OOP neproporcionalitu zvolených limitů nenamítala a soudu je tak znemožněno přezkoumávat poprvé v řízení před soudem vznesenou námitku nepřiměřenosti. Odpůrkyni navrhovatelka nedala možnost přiměřenost posoudit z hledisek popsaných navrhovatelkou v návrhu, protože tato hlediska navrhovatelka v řízení o přijetí OOP nenamítala. Soud dodává, že navrhovatelka netvrdila, a soud to ani nezjistil, že by navrhovatelce bylo znemožněno uplatňování námitek v řízení o přijetí OOP, ani že by byl zvolený limit zastavěnosti v rozporu s kogentními normami chránícími zásadní veřejné zájmy.
136. Odpůrkyně k ploše Z13 v odůvodnění OOP uvedla, že koeficienty zastavitelnosti a zeleně stanovila s cílem řešit vsaky a úměrné zatížení oblasti dopravou a lidmi (bod 3.2.b). Maximální podíl zastavěné plochy byl stanoven na 70% tak, aby 30% plochy bylo využito pro plochy zeleně s clonící a retenčně vsakovací funkcí. Plochy staveb občanské vybavenosti je žádoucí prostorově diferenciovat na územní celky do velikosti max. 10 000 m². Rozsahem větší stavební celky než limitních 10 000 m² by vyvolaly značné nároky na zemní přesuny, zářezy a násypy, které by měly nepřijatelné dopady do krajinného rázu. Na vzdálenost 300 metrů (průměrná délka haly) existuje 8 metrové výškové převýšení a členitost terénu není jednostranná (úžlabina v ose pozemku), tudíž není možné efektivně využít posazení objektů svojí podélnou stranou na vrstevnici. Terénní valy či nutné vysoké opěrné zdi by z hlediska dopadů do modelace terénu napravily srovnatelné vizuální škody jako příliš vysoké stavební objemy jednotlivých hal. Limit 10 000 m² odpovídá při 30 metrové šířce délkovému limitu 330 metrů, nebo při 40 metrové šířce délkovému limitu 250 metrů. Vzniklé přesuny hmot generují 4 metrové zářezy a 4 metrové násypy, případně opěrné zdi, pokud budou stavby umístěny na samé hrany řešeného pozemku. To je prostorové maximum, které lze z hlediska krajinného rázu akceptovat a odpovídá tak spíše vyšší nivelitě náspů a zářezů silničních staveb u dálničních těles, silnic I. třídy, železničních náspů. Obdobně byl stanoven i maximální počet 6 objektů. Důvodem jsou argumenty koeficientů zastavitelnosti, spojené s nezbytnými parkovacími plochami. Tyto parkovací plochy jsou u staveb občanské vybavenosti srovnatelné jako plochy stavebních hal a tudíž je třeba počítat s dostatečným prostorem pro parkování osobních automobilů. 6,6 ha je

disponibilní pro zeleň, 6 ha je disponibilních pro stavební objemy. Tedy dalších 6 ha bude disponibilní pro parkování. Z výměry pozemku pak zbývají necelé 4 ha, které je třeba logicky uvažovat na hrany naspů, komunikace a zásobování. Pro podmíněně přípustné využití, jako další, zužující se typ vhodných funkcí, došlo ke stanovení plošného limitu, který je obvyklou hraniční plošnou limitou u velikosti střediskových obcí a obcí do 500 EO. Plošný limit byl odvozen od plochy cca 16 x 16 metrů, což odpovídá v měřítku vesnické zástavby větší provozovně, kde lze očekávat problémy. V podmínce nepřípustného využití je použita formulace, která není výkladově nejednoznačná a zavádějící. Zvolené řešení výslovně umožňuje využití podle územního rozhodnutí (bod 12).

137. Zvolený limit zastavěnosti byl v odůvodnění OOP odůvodněn dostatečně. Z odůvodnění OOP je zřejmé, že odpůrkyně si stanovila za cíl, aby procentní limity zastavěnosti zaručovaly clonící funkci a optimální retenčně vsakovací schopnost terénu, přijatelné zatížení oblasti dopravou a lidmi, a podle tohoto cíle odpůrkyně limity stanovila. Limit zastavěné plochy jedné stavby odůvodnila odpůrkyně záměrem zástavbu prostorově diferenciovat, kdy vyšší limit by měl za následek z hlediska krajinného rázu nadměrné terénní úpravy. Odpůrkyně vysvětlila, že terén není členěn jednostranně (úžlabina v ose), tudíž stavby nelze osazovat do terénu podélně k vrstevnici, kdy na vzdálenost 300 metrů (průměrná délka haly) je osmimetrové výškové převýšení, a proto stavby budou vyžadovat terénní valy či opěrné zdi. Z těchto východisek odpůrkyni vyplynul limit 10 000 m² (stavba 30 m x 330 metrů, nebo 40 m x 250 m generující čtyřmetrové zářezy a čtyřmetrové násypy, případně opěrné zdi). Z toho odvodila odpůrkyně i maximální počet šesti objektů: Má-li být v ploše 30% zeleně (cca 6,6 ha), pak zbytek lze využít na objekty, parkovací plochy a násypy, komunikace. Jelikož plocha objektů a parkovacích ploch je u obdobných stavebních záměrů srovnatelná, pak se zbytek plochy musí rozdělit na objekty (cca 6 ha), parkovací plochy (cca 6 ha) a násypy a komunikace (cca 4 ha). Na 6 ha pak připadá šest objektů po 10 000 m². Popsané úvahy odpůrkyně jsou logické a srozumitelné. Navrhovatelka proti nim v řízení o přijetí OOP vůbec nic nenamítala, netvrdila, že je nutno vycházet z jiných výchozích údajů (průměrná délka haly, srovnatelné plošné nároky parkování jako u staveb atp.). Ostatně navrhovatelka proti popsaným konkrétním východiskům, výpočtům a závěrům nic konkrétního nenamítala ani v návrhu.
138. Soud tedy nepřisvědčil návrhové námitce, že odpůrkyně nepředložila v odůvodnění OOP žádný rozumný důvod pro limit 10 000 m² na jeden nadzemní objekt. Jak je výše popsáno, odpůrkyně vysvětlila, proč stanovila limit 10 000 m², kdy navrhovatelka ve svých námitkách v řízení o přijetí OOP proti tomuto limitu nebrojila ani neuvedla, proč odpůrkyní zvolená východiska, výpočty a z nich vyplývající limit nejsou přiléhavá či správná.
139. Soud dodává, že podstatou návrhové námítky bylo to, že ekonomická rentabilita zástavby na ploše Z13 vyžaduje větší než stanovený počet staveb nad 250 m², resp. rozlehlejší stavby než 10 000 m², kdy při maximálním využití podmínek staveb nad 250 m² (šest staveb po 10 000 m²) nelze dosáhnout maximální zastavěnosti 70% plochy. Takové námitky však navrhovatelka v řízení o přijetí OOP nevznesla a odpůrkyně tak nepochybila, pokud se při stanovení podmínek maximalizací zisku z užívání zástavby nezabývala.
140. Navrhovatelka dále namítla, že z OOP není zřetelné, že se *objektem* rozumí pouze nadzemní stavba, kdy limit počtu objektů nad 250 m² se vztahuje na veškeré objekty, ale limit 10 000 m² jen na nadzemní stavby (hlavní stavební objekt). Za objekty nad 250 m²

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

by tak mohly být považovány i komunikace a parkoviště. Faktická výměra zastavitelné plochy Z13 by tak podle navrhovatelky mohla být vzhledem k takovému započtení komunikací a parkovišť pod 10 %.

141. Soud předesílá, že se navrhovatelce ze strany odpůrkyně v řízení o OOP nedostalo na její pochybnosti žádné odpovědi, neboť navrhovatelka ani tuto námitku neuplatnila v řízení o přijetí OOP a odpůrkyně se tudíž, nemohla dozvědět, že navrhovatelka s touto částí OOP není spokojena.
142. Námitka nebyla důvodná, neboť OOP je v tomto ohledu určité a navrhovatelkou popsanou nejasnost vylučuje. OOP omezuje počet *objektů* nad 250 m² a zastavěnou plochu *nadzemních staveb (hlavních stavebních objektů)*. Podle bodu c.1 územního plánu ve znění bodu I(1) OOP se rozumí *zastavěnou plochou* plocha nadzemních staveb /bez zpevněných ploch/. Je tedy zřejmé, že za zastavěnou plochu se podle OOP nepovažuje zpevněná plocha, ale jen plocha nadzemních staveb. Plyne to nejen z bodu c.1 územního plánu, ale i z bodu 12 odůvodnění OOP (*Stejně tak byl stanoven i počet objektů a to na maximálně 6. Důvodem jsou argumenty koeficientů zastavitelnosti, spojené s nezbytnými parkovacími plochami. Tyto parkovací plochy jsou u staveb občanské vybavenosti srovnatelné jako plochy stavebních hal a tudíž je třeba počítat s dostatečným prostorem pro parkování osobních automobilů. 6,6 ha je disponibilní pro zeleň, 6 ha je disponibilních pro stavební objemy. Tedy dalších 6 ha bude disponibilní pro parkování. Z výměry pozemku pak zbývají necelé 4 ha, které je třeba logicky uvažovat na hrany náspů, komunikace a zásobování.*) Uvedená část odůvodnění OOP explicitně tedy vylučuje započtení komunikací a parkovišť do zastavěné plochy. Parkoviště a komunikace nelze logicky proto započítávat ani do plochy nadzemních staveb (objektů, stavebních objemů), u nichž se počítá se zastavěnou plochou. Soud v této souvislosti odkazuje na § 2 odst. 7 stavebního zákona (*Zastavěná plocha pozemku je součtem všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžii a arkýřů se započítávají. U objektů polooodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.*). Otevřená parkoviště (řeč samozřejmě není o parkovacích domech) a komunikace nemohou tedy vykazovat zastavěnou plochu, protože nemají obvodové zdi. I proto nelze tak, jak navrhovatelka činí v návrhu, uvažovat o tom, že by komunikace a parkoviště byly započítávány do objektů s limitní půdorysnou plochou. Ze všech uvedených důvodů nevznikají žádné pochybnosti o tom, že *objektem* se rozumí pouze nadzemní stavba, zejména že *objektem* není otevřené parkoviště a komunikace. Soud uzavírá tím, že pojem *objekt* byl zákonodárcem užit i ve výše citovaném § 2 odst. 7 stavebního zákona.
143. Návrhová argumentace, že byl-li v OOP připuštěn zastavěností rozsáhlý stavební záměr dle územního rozhodnutí, nelze nepřipustit objemově skromnější zástavbu, není opodstatněná ze shodných důvodů jako v případě výškové regulace (viz bod 126 odůvodnění tohoto rozsudku).

Změna způsobu funkčního využití

144. Navrhovatelka v dalším okruhu návrhových námitek spороvala v OOP stanovené limity využití plochy Z13.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

145. OOP ničeho nezměnilo na tom, že plocha Z13 mohla být funkčně využita jen pro zástavbu občanského vybavení. Soud ze srovnání územního plánu před nabytí účinnosti OOP (bod f územního plánu) a po nabytí účinnosti OOP [body I(6 až 9) OOP] zjistil, že funkční využití ploch občanského vybavení, kam je zařazena plocha Z13, bylo změněno takto:
- (i) Původní vymezení hlavního využití (*stavby a zařízení občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva, obchodní prodej včetně souvisejícího skladování, jehož plocha nepřesáhne dvojnásobek plochy prodejní, administrativu, tělovýchovu a sport, stravování, služby, vědu a výzkum*) bylo nahrazeno novým textem (*vymezují se obvykle samostatně za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, dostupnost a využívání staveb občanského vybavení a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich účelem*).
 - (ii) Původní vymezení přípustného využití bylo rozšířeno na *stavby a zařízení občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva; pozemky staveb a zařízení pro obchodní prodej, tělovýchovu a sport, ubytování, stravování, vědu a výzkum, lázeňství; pozemky související dopravní a technické infrastruktury a veřejných prostranství*.
 - (iii) Původní vymezení podmíněně přípustného využití (*v lokalitě Z13 stavby a zařízení lehké výroby, pokud negativní účinky a vlivy těchto staveb a zařízení nenaruší provoz a užívání staveb a zařízení ve svém okolí nad přípustnou míru danou obecně platnými předpisy*) bylo nahrazeno novým textem (*plochy a stavby občanského vybavení nad 250 m² musí být vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné*).
 - (iv) Původní vymezení nepřípustného využití (*vše ostatní, včetně ubytoven (souvislé dlouhodobé ubytování osob)*) bylo nahrazeno novým textem [*vše, co není uvedeno jako přípustné, zejména samostatné skladové a logistické areály a ubytovny s kapacitou nad 10 ubytovaných osob (souvislé dlouhodobé ubytování osob)*].
146. V bodě I(1) OOP bylo současně nově definováno, že *stavbou a zařízením pro obchodní účely a služby* se rozumí stavby a zařízení, kdy minimálně 70% plochy daných staveb zahrnuje prodejní plochu určenou pro přímý - osobní prodej zákazníkovi, ostatní plochy pak zahrnují zázemí personálu a technické zázemí, skladování. Těmito stavbami a zařízeními jsou zpravidla prodejny, obchodní domy, nákupní střediska, obchodní centra příměstského charakteru tržnice, tržště, autosalony, autobazary apod., kdy dále byly definovány pojmy *prodejna, obchodní dům, nákupní středisko, obchodní centrum příměstského charakteru, outlet, outletové centrum, tržnice, tržště, autosalon a autobazar*. Nově byl též definován pojem *sklady* jako stavby či zařízení určené pro skladování výrobků, hmot a materiálu. Skladem se rozumí také stavby, ve kterých více než 60 % podlahové plochy stavby odpovídá požadavkům pro skladování a dále výslovně také *haly internetových obchodů*, ve kterých dochází primárně ke skladování výrobků určených primárně k „internetovému“ online prodeji, *prodejní sklady*, což jsou zpravidla objekty skladu nebo krytá či otevřená skladovací plocha s integrovaným prodejem a provozním zázemím, přičemž skladovaný a prodáváný sortiment skladu, jako je např. řezivo, hutní materiál, stavebniny, tuhá paliva apod., je obvykle nevhodný pro prodej v běžné obchodní síti, a *skladové a logistické areály*.
147. Z uvedeného srovnání vyplývá, že u plochy Z13 došlo opatřením obecné povahy ke zpřísnění využití, pokud jde o stavby k obchodu a sklady, v těchto parametrech: Bylo zrušeno původní omezení skladování, souvisejícího s obchodním prodejem, na dvojnásobek prodejní plochy, ale nově byl stanoven požadavek na minimálně 70% plochy

určené pro přímý - osobní prodej zákazníkovi, kdy ostatní plochy mohou zahrnovat zázemí personálu a technické zázemí, skladování. Bylo vymezeno, že může jít (ale nikoli jen) o prodejny, obchodní domy, nákupní střediska, obchodní centra příměstského charakteru, outlety, outletová centra, tržnice, tržišťe, autosalony a autobazary. Explicitně byly vyloučeny samostatné skladové a logistické areály, které byly současně definovány nejen účelem užívání (skladování výrobků, hmot a materiálu), ale i limitem 60 % podlahové plochy stavby určené pro skladování, se zahrnutím hal internetových obchodů, prodejních skladů a skladových a logistických areálů.

148. Zjednodušeně řešeno, v důsledku OOP byl pro obchody snížen limit na maximální plochu určenou ke skladování v poměru k prodejní ploše (z dvou třetin na 30%) a bylo vyloučeno umístění samostatných skladových a logistických areálů, za něž se mj. považují stavby s více než 60% skladovací plochy nebo haly internetových obchodů.
149. Jak bylo výše konstatováno, navrhovatelka v řízení o přijetí OOP žádnou námitku proti funkčnímu využití plochy Z13 nevznesla. Navrhovatelka v procesu přijetí OOP nenamítla (na rozdíl od návrhu), že by limity funkčního využití plochy byly stanoveny nepřiměřeně, ani neuvedla žádné z konkrétních tvrzení odůvodňujících nepřiměřenost stanovených limitů, které zahrnula do svého návrhu (že sklady neměly být omezeny, že vymezení 70 % prodejní plochy je excesivní či neodůvodněné, že jsou limity neobvyklé, nedůvodné nebo nesplnitelné, nebo že má být zachována možnost využití plochy na lehkou výrobu).
150. Soud opět aplikoval výše popsání judikturní východiska a dospěl k závěru, že není oprávněn věcně přezkoumávat přiměřenost stanoveného funkčního využití plochy Z13. Navrhovatelka totiž v řízení o přijetí OOP neproporcionalitu zvoleného řešení funkčního využití plochy vůbec nenamítala a soudu je tak znemožněno přezkoumávat poprvé v řízení před soudem vznesenou námitku nepřiměřenosti. Odpůrkyni navrhovatelka nedala možnost přiměřenost posoudit z hledisek popsaných navrhovatelkou v návrhu, protože tato hlediska navrhovatelka v řízení o přijetí OOP nenamítala. Soud dodává, že navrhovatelka netvrdila, a soud to ani nezjistil, že by navrhovatelce bylo znemožněno uplatňování námitek v řízení o přijetí OOP, ani že by byl zvolený limit zastavěnosti v rozporu s kogentními normami chránícími zásadní veřejné zájmy.
151. Navrhovatelka na str. 2 námitek uvedla, že soud v bodě 173 zrušujícího rozsudku shledal, že tehdejší změna územního plánu zasáhla do práv navrhovatelky. Soud konstatuje, že za bodem 173 zrušujícího rozsudku následoval bod 174, kde soud pokračoval, že zkoumal, zda šlo o zásah přiměřený. Z bodu 173 zrušujícího rozsudku tedy nevyplývá závěr soudu o nezákonnosti změny územního plánu (spočívající mj. v omezení plochy skladování). Po holé citaci bodu 173 zrušujícího rozsudku navrhovatelka v námitkách na str. 2 uvedla, že návrh OOP obsahuje ve srovnání s minulou změnou územního plánu další omezující podmínky, mj. vyloučení internetových obchodů. Nic víc navrhovatelka v námitkách k funkčnímu využití plochy Z13 dle OOP neuvedla. Navrhovatelka ustala, jak bylo uvedeno, na holém tvrzení, že v návrhu OOP jsou vymezeny internetové obchody jako nepřípustné. Navrhovatelka neuvedla, že požaduje toto omezení z OOP vypustit, neuvedla, proč s tím není spokojena, neuvedla, v čem jsou tím její práva zasažena.
152. Pokud by soud nyní přezkoumával, zda byly podmínky funkčního využití plochy Z13 stanovené v OOP přiměřené, zda z nich vyplývající omezení navrhovatelky mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, byly stanoveny co nejšetrněji a v nezbytně nutné míře, nediskriminačně a bez libovůle, hodnotil by proporcionalitu zvoleného řešení v první linii, což soudu nepřísluší. Jelikož navrhovatelka v procesu přijetí OOP odpůrkyni

prostřednictvím námitek nedala najevo, že zvolené podmínky funkčního využití považuje za nepřiměřené, nevznikla odpůrkyni povinnost přiměřenost v odůvodnění OOP odůvodňovat.

153. Soud konstatuje, že z odůvodnění OOP jsou v základních rysech zřejmé důvody, proč odpůrkyně přistoupila ke spornému funkčnímu vymezení plochy. Odpůrkyně preferovala, aby byla plocha využívána pro plnění služeb (prodej, servis) k vyváženému uspokojení poptávky po službách ze strany občanů obce a obyvatel Plzně [body 3.1.(1), 3.1.(2)]. Pokud jde o stanovení využití ploch občanského vybavení, odpůrkyně uvedla, že vycházela z § 6 vyhlášky č. 501 a podmínkou nepřipustného využití (pozn. soudu: explicitní vyloučení skladových a logistických areálů) a definicí jednotlivých pojmů odpůrkyně chtěla odstranit výkladové nejasnosti (bod 12, str. 41). § 6 vyhlášky č. 501 neumožňuje sklady i polyfunkční objekty, které spojují dvě navzájem na sebe nezávislé účely staveb – obchod a sklad. Takové objekty spadají do ploch výroby a skladování dle § 11 vyhlášky č. 501 (str. 42). Stavby maloobchodních skladů ani polyfunkční stavby (sklad a obchod) nebyly přípustné v komerčního území ani podle ÚP 2003. Samozřejmě, že každý obchod potřebuje sklad, ale tento sklad nemá sloužit k jinému než přímému fyzickému prodeji, tj. nemůže být svébytný - internetový prodej probíhající skrze webové rozhraní s následnou přepravou zboží k maloobchodnímu zákazníkovi (str. 43). I urbanistická koncepce v části b.2 územního plánu, nedotčená opatřením obecné povahy, dovoluje umístit jenom stavby občanského vybavení (str. 47).
154. Z odůvodnění OOP tedy lze důvody zvolených omezení funkčního využití plochy dovodit. Záměrem odpůrkyně bylo, aby zástavba sloužila k uspokojení poptávky po službách jak ze strany místních občanů, tak i blízké Plzně. Podle odpůrkyně opatření obecné povahy oproti ÚP 2003 ani územnímu plánu nic nezměnilo na tom, že na ploše smí být umístěna zástavba sloužící občanskému vybavení, kterým nejsou podle vyhlášky č. 501, zjednodušeně řečeno, stavby, jejichž jeden z hlavních účelů je skladování, jež spadají podle vyhlášky č. 501 do ploch výroby a skladování. Navrhovatelce nelze přisvědčit, že zvolený způsob regulace odpůrkyně nijak nevysvětlila.
155. Navrhovatelka v návrhu uvedla, že odpůrkyně účelově limitovala výstavbu skladů včetně internetových obchodů a limitovala prodejní plochu sedmdesáti procenty, aby zabránila změně územního rozhodnutí. Navrhovatelka byla však v tomto ohledu v procesu přijetí OOP pasivní a vzala tím odpůrkyni možnost znovu uvážit, příp. konkrétněji odůvodnit, proč a jaká omezení zvolila. Zároveň z odůvodnění OOP nelze dovodit, že by omezení funkčního využití plochy byla zvolena za účelem zamezení změny územního rozhodnutí. Odpůrkyně vyložila, co je jejím záměrem a tento záměr promítla do zvolených omezení. Pokud navrhovatelka chtěla, aby odpůrkyně zájmy svých občanů či veřejné zájmy poměřila se zájmy navrhovatelky, měla své zájmy a požadavky v řízení o přijetí OOP konkrétně sdělit tak, aby je odpůrkyně mohla vzít do úvahy.
156. Navrhovatelka dále v návrhu namítla, že podíl 70 % prodejní plochy znemožňuje provést na pozemcích navrhovatelky jakýkoliv obvyklý projekt maloobchodních prodejen s obvyklým rozsahem chodeb a společných ploch. Takovou námitku však navrhovatelka v řízení o OOP nevznesla, a proto není na soudu, aby jako první zjišťoval pravdivost tvrzení navrhovatelky, příp. takové zjištění vážil ve vztahu k jiným konkurujícím zájmům a jiným, do úvahy přicházejícím, řešením. Tvrzení navrhovatelky v návrhu, že technickou realitou a obvyklostí procentuálního rozsahu prodejní plochy prokazuje územní rozhodnutí, tedy soud dokazováním nezjišťoval.

157. V další části návrhové argumentace se navrhovatelka věnovala dopadům staveb internetových obchodů na okolí (že jsou obsluhovány minimem zaměstnanců, že jejich okolí není nadměrně zatěžováno dopravou osobními vozidly konečných zákazníků, že lze nikoli značný pohyb nákladních aut limitovat). Jednak takovou námitku v řízení o přijetí OOP navrhovatelka nevznesla a jednak pominula odůvodnění OOP. Soud znovu uvádí, že odpůrkyně akcentovala zájem na tom, aby zástavba sloužila poptávce místních po službách. Odpůrkyně nepřijala závěr, že internetový obchod by byl nepřiměřenou zátěží pro okolí zástavby, jeho negativní dopady nezvažovala. Pokud chtěla navrhovatelka odpůrkyni přesvědčit o výhodnosti zástavby internetovými obchody nebo jejich přínosech, mohla tak učinit v rámci námitek proti návrhu OOP. To však navrhovatelka neučinila.
158. Pokud navrhovatelka v návrhu namítla, že opatřením obecné povahy bylo bez odůvodnění vyloučeno podmíněně přípustné využití plochy Z13 pro účely lehké výroby, soud této námitce nepřisvědčil. Jednak opět platí, že navrhovatelka v řízení o přijetí OOP v tomto směru ničeho nenamítla. Odpůrkyně nemohla vědět, že to navrhovatelce vadí. Základní záměr odpůrkyně – zástavbou uspokojit potřeby místních na služby – není s přijatou změnou v rozporu. Navrhovatelka v návrhu neuvedla, že vůbec by to její práva zasáhlo.
159. Nedůvodnou soud shledal i návrhovou námitku, že při zatřídění staveb pro e-commerce do plochy skladování nebyla splněna podmínka pro vymezení samostatných ploch skladování dle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 501, v podobě negativních vlivů těchto staveb za hranice jejich pozemků. § 11 odst. 1 vyhlášky č. 501 stanoví, že *plochy výroby a skladování se obvykle samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků například staveb pro výrobu a skladování a zemědělských staveb z důvodu negativních vlivů za hranicí těchto pozemků vylučuje začlenění pozemků s těmito vlivy do ploch jiného způsobu využití*. Plocha Z13 nebyla zahrnuta do ploch výroby a skladování (těmito jsou jediné plochy Z11 a Z12, které byly vymezeny již územním plánem). Opatřením obecné povahy nebyla vymezena žádná plocha výroby a skladování. Proto k namítanému porušení § 11 odst. 1 vyhlášky č. 501 nemohlo dojít.

Vymezení zastavěného území

160. Navrhovatelka namítla, že OOP v rozporu s § 58 odst. 3 stavebního zákona nevymezuje v kapitole a) aktualizované zastavěné území, kdy opatřením obecné povahy nezměněný bod a) územního plánu odkazuje na zastavěné území podle stavu ke dni 1. 1. 2018. Navrhovatelka uvedla, že *zcela chybí segmenty zastavěných území, které hrají významnou roli při vyhodnocování účelného využívání zastavěného území a potřeb vymezování zastavitelných ploch*.
161. Podle § 58 odst. 3 stavebního zákona se zastavěné území vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.
162. V rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016-40, Nejvyšší správní soud vyložil, že v důsledku vydání územního plánu, kterým se rovněž vymezuje zastavěné území, dochází k určitému „zakonzervování“ rozsahu zastavěného území. *S ohledem na předpokládanou dobu účinnosti územního plánu obce jakožto opatření obecné povahy, stejně jako k úkolům územního plánování (z povahy věci působícího pro futuro), pak ustanovení § 58 odst. 3 umožňuje aktualizaci zastavěného území, pro niž předepisuje formu (změny) opatření obecné povahy. Aktualizace zastavěného území má tedy primárně zohledňovat faktický vývoj v území, který se dostal do rozporu se stávajícím vymezením zastavěného území dle územního plánu.*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Aktualizace zastavěného území tedy připadá v úvahu zásadně pro okolnosti, které nastaly až po vymezení zastavěného území územním plánem.

163. Soud odkazuje na bod 39 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, publ. pod č. 3903/2019 Sb. NSS, podle něhož navrhovatel nemůže „úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele (...) Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány.“
164. Zastavěné území je v hlavním výkresu územního plánu vymezeno modrou čarou. Zastavěné území nijak nezasahuje do plochy Z13, která jako jediná je předmětem skutkových a právních námitek navrhovatelova návrhu. Zastavitelná plocha Z13 ani se zastavěným územím podle hlavního výkresu nesousedí.
165. Navrhovatelka v návrhu (odst. VI.b) konstatovala, že OOP nezměnilo zastavěné území vymezené územním plánem podle stavu ke dni 1. 1. 2018, aniž by uvedla, jak se jí tato tvrzená vada dotkla. Návrhové námítky se zastavěného území nijak netýkaly a pozemky, které navrhovatelka identifikovala jako své vlastnictví v odst. II návrhu, nebyly podle hlavního výkresu součástí zastavěného území. Z ničeho tedy nevyplývá, že by se vymezení zastavěného území v územním plánu ve znění OOP mohlo nějak navrhovatelky dotknout.
166. Navrhovatelka v návrhu pouze uvedla, že zcela chybí segmenty zastavěných území, které hrají významnou roli při vyhodnocování účelného využívání zastavěného území a potřeb vymezení zastavitelných ploch. Tuto námitku soud chápe tak, že aktuálně existují pozemky, které spadají do zastavěného území, ale přesto nebyly opatřením obecné povahy zahrnuty do zastavěné plochy. Soud nezkoumal, zda tomu tak je, protože navrhovatelka neuvedla, proč ji to poškodilo, ani o jaké konkrétní pozemky má jít. Navrhovatelka jen obecně uvedla, že zařazení popsanych pozemků do zastavěného území mohlo ovlivnit hodnocení využívání zastavěného území a potřeb vymezení zastavitelných ploch. Navrhovatelka však neuvedla, jak to ovlivnit mělo a jak se jí to negativně dotklo. Soud dodává, že tuto námitku navrhovatelka nevznesla v řízení o přijetí OOP.
167. Za této situace nebylo na soudu, aby jednak v první linii a jednak sám vyhledával a prověřoval, zda a jaký pozemek měl být zařazen do zastavěného území a zda a jak takové případné pochybení mohlo zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelky.
168. Soud nemůže zastavěné území sám vymezit, je oprávněn případnou nezákonnou část OOP pouze zrušit. Zrušením vymezení zastavěného území by práva navrhovatelky nemohla být nikterak ovlivněna, protože navrhovatelka ve vymezeném zastavěném území žádné pozemky nevlastní a územní plán se právní sféry navrhovatelky v tomto směru nedotýká. Pokud navrhovatelce šlo o to, že odpůrkyně měla jinak *vyhodnotit účelné využívání zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch*, mohla se zohlednění nějakých konkrétních skutkových okolností domáhat námitkami v řízení o přijetí OOP. To však navrhovatelka neučinila.
169. Námitka nebyla důvodná.

Stanovení podmínek

170. Navrhovatelka v odst. VI.c) návrhu namítla, že jí byly výrokem OOP stanoveny v rozporu se zákonem povinnosti projednat zahájení projekčních prací s vlastníkem plynárenské sítě, projednat možnosti a podmínky umístění stavby v ochranném pásmu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

produktovodu s provozovatelem zařízení. Podle navrhovatelky mohly být tyto povinnosti zařazeny do odůvodnění OOP nebo explicitně vyplývají ze zvláštních právních předpisů, proto je jejich zařazení do výroku OOP v rozporu se zákonem.

171. Soud konstatuje, že přípustnosti návrhových bodů týkajících se zákonnosti opatření obecné povahy nebylo na překážku, pokud navrhovatelka neuplatnila v procesu přijetí opatření obecné povahy námitky odpovídající těmto návrhovým bodům. Soud však byl povinen při hodnocení takových návrhových bodů neuplatněných v procesu přijetí opatření obecné povahy postupovat zdrženlivě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 23) a opatření obecné povahy případně zrušit pouze při naplnění výše uvedených závažných důvodů, resp. pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře nebo v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (bod 23 posledně citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu).
172. Soud z OOP zjistil, že pro plochu Z13 byly stanoveny podmínky:
- a) povinnost vyžádat si před zahájením projekčních prací vyjádření vlastníka plynárenské sítě (GasNet, s.r.o.) a toto vyjádření respektovat
 - b) u pozemků dotčených ochranným pásmem produktovodu je nutné projednat možnosti a podmínky s provozovatelem zařízení.
- V bodě f.3 (výstupní limity – obecné podmínky pro využití území) bylo nově stanoveno, že plocha Z13 je navržena v ochranném pásmu produktovodu, u pozemků dotčených ochranným pásmem produktovodu je nutné projednat možnosti a podmínky s provozovatelem zařízení.
173. V bodě 5.1 odůvodnění OOP odpůrkyně uvedla, že uvedené podmínky a výstupní limit zdvojuje specifické požadavky zvláštního právního předpisu s cílem upozornit na nadřazené zájmy technické infrastruktury.
174. Uložení podmínky a) je dále odůvodněno v bodě 15.2 na str. 49 a 50 odůvodnění OOP vyhověním námitce GasNet, s. r. o., která uplatnila k návrhu OOP námitku, že požaduje uložení předmětné podmínky, protože v jižní části plochy Z13 je uložen vysokotlaký plynovod.
175. Uložení podmínky b) je odůvodněno v bodě 15.3 na str. 50 a 51 odůvodnění OOP námitkou ČEPRO, a.s., jako oprávněného investora podle § 23a stavebního zákona, která k zajištění bezpečnosti osob i majetku uplatnila k návrhu OOP námitku, že plochou Z13 prochází trasa produktovodu s ochranným pásmem, kde platí omezení podle zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy a podle ČSN 65 0204 (Dálkovody hořlavých kapalin). ČEPRO, a.s. nesouhlasila s vymezením plochy Z13 a požadovala ji vzhledem k veřejnému zájmu posunout za 100 m od trasy produktovodu za účelem zajištění bezpečného a spolehlivého provozu produktovodu a naplnění funkce ochranného pásma. ČEPRO, a.s. požadovala do výroku OOP doplnit podmínku b) a do odůvodnění OOP doplnit limit využití existenci vedení trasy produktovodu s jejím ochranným pásmem (*Plocha je navržena do ochranného pásma produktovodu. Veškeré rozvojové plochy v uvedeném ochranném pásmu podléhají pro-jednání a odsouhlasení provozovatele zařízení.*) ČEPRO, a.s. připomněla, že všechny stavby a činnosti plánované v ochranném pásmu produktovodu a katodové ochrany musí respektovat minimální vzdálenosti stanovené platnými právními předpisy a je nutné vyžádat si k nim předchozí vyjádření provozovatele. K této námitce odpůrkyně uvedla, že zohlednila požadavek oprávněného investora provozujícího

technickou infrastrukturu nadregionálního významu, kdy veřejný zájem na ochraně trasy produktovodu násobně převyšuje ryze soukromý zájem na vymezení plochy Z13. Odpůrkyně proto doplnila podmínku b) a výstupní limit.

176. Soud shrnuje, že k uložení podmínek omezujících zástavbu v ploše Z13 (projednat s provozovateli plynovodu a produktovodu možnosti podmínky zástavby) došlo na základě námitek těchto provozovatelů. Nebylo sporu o tom, že vedení plynovodu a produktovodu se v ploše Z13 nachází. Stanovení podmínek odpůrkyně odůvodnila požadavky zvláštních právních předpisů, ochranným pásmem a nadřazeným veřejným zájmem na zajištění bezpečného a spolehlivého provozu technické infrastruktury.
177. Soud dále konstatuje, že i u zastavitelných ploch Z01, Z02, Z03, Z04, Z05 a Z06, kdy tyto části územního plánu nebyly opatřením obecné povahy dotčeny, je stanovena povinnost respektovat možnost výstavby v bezpečnostním pásu produktovodu (100 m od jeho osy) pouze s písemným souhlasem provozovatele. I u těchto zastavitelných ploch je stanovena podmínka obdobná podmínce b).
178. Podle § 68 odst. 4 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, udělí právnická osoba provozující plynovod, pokud to technické a bezpečnostní podmínky umožňují a nedojde-li k ohrožení života, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob, písemný souhlas s umístováním staveb, nejde-li o veřejně prospěšnou stavbu, v ochranném pásmu; souhlas musí obsahovat podmínky, za kterých byl udělen. Ochranná pásma plynovodů jsou vymezena v § 68 odst. 2 citovaného zákona.
179. U produktovodů je situace obdobná [srov. § 3 odst. 7 zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, čl. II jeho novely č. 161/2013 Sb., příp. § 2 odst. 1 a § 5 odst. 1 vládního nařízení č. 29/1959 Sb., o oprávněních k cizím nemovitostem při stavbách a provozu podzemních potrubí pro pohonné látky a ropu].
180. Podle § 86 písm. c), resp. § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona musí žadatel o vydání územního rozhodnutí, příp. stavebního povolení k žádosti připojit mj. stanovisko vlastníka veřejné technické infrastruktury k podmínkám dotčených ochranných pásem.
181. Umístění a provedení zástavby na ploše Z13, kde se nesporně nachází plynovod i produktovod, je tedy podle výše uvedených právních předpisů podmíněno souhlasem provozovatelů této veřejné technické infrastruktury. Pokud byla pro plochu Z13 stanovena podmínka projednat s provozovateli plynovodu a produktovodu možnosti podmínky zástavby, nijak se tím právní postavení navrhovatelky nezměnilo. I kdyby tyto podmínky v OOP uvedeny nebyly, stejně jí z výše popsanych zvláštních právních předpisů předmětné povinnosti vznikly. Soud poukazuje na to, že sama navrhovatelka požádala ve změně územního rozhodnutí o povolení přeložky produktovodu a plynovodu, kdy již územní rozhodnutí před žádostí o změnu podmínilo umístění zástavby respektováním ochranného pásmem plynovodu.
182. Námitka navrhovatelky tedy není důvodná. Navrhovatelka nespochybňovala, že jí jsou zvláštními právními předpisy stanoveny povinnosti, které jí byly uloženy v OOP. Navrhovatelka jen tvrdila, že tyto povinnosti neměly být součástí výrokové OOP, ale příp. jen odůvodnění OOP. Je tedy zřejmé, že navrhovatelka v návrhu netvrdila, že a jak se mělo tvrzené duplicitní stanovení povinností (jak ve zvláštních předpisech, tak v OOP) negativně odrazit v jejích právech. Netvrdila-li však navrhovatelka v návrhu, proč se tvrzená nezákonnost měla negativně dotknout jejích práv, nebylo na soudu, aby to vyhledával a posuzoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

VI.

Shrnutí

183. Soud neshledal žádnou z návrhových námitek důvodnou.
184. Za stěžejní návrhové námitky soud považoval námitku nepřezkoumatelnosti OOP a námitku neproporcionality regulace využití plochy Z13, zvolené opatřením obecné povahy ve vztahu k výškovému limitu, limitu zastavěnosti a funkčnímu využití. Sama navrhovatelka ostatně své návrhové body obsahově takto vymezila (odst. IV návrhu nazvala navrhovatelka *Rozpor se zásadou proporcionality a závěry zrušujícího rozsudku*, odst. V návrhu nazvala navrhovatelka *Nepřezkoumatelnost odůvodnění OOP*).
185. Pokud jde o nepřezkoumatelnost OOP, soud dospěl k závěru, že ve vztahu k ploše Z13 je regulace určitá a srozumitelná. Z OOP je zřejmé, jak a v čem je zástavba na ploše omezena. Z odůvodnění OOP jsou zřejmé důvody, proč to které řešení odpůrkyně zvolila.
186. Co se týká přiměřenosti zvolené regulace, pro rozhodnutí soudu bylo klíčové ustálené východisko judikatury, podle něhož soud není povolán i přes odpovídající návrhovou námitkou posuzovat proporcionalitu řešení zvoleného opatřením obecné povahy v případě, že ji navrhovatel včas neuplatnil v řízení o návrhu na přijetí OOP. Po soudu není možné požadovat, aby provedl vážení veřejných zájmů, zájmů vlastníků pozemků v řešeném území ve vztahu k zájmům navrhovatelky, pokud tuto úvahu před ním neprovedla odpůrkyně. Přitom tím, že navrhovatelka v řízení o přijetí OOP neuplatnila konkrétní důvody, proč mají být zvolená řešení nepřiměřená (které může identifikovat a předestřít především navrhovatelka sama), se zbavila možnosti, aby její námitky byly náležitě vypořádány odpůrkyní a aby poté takové její vypořádání přezkoumal soud.
187. Soud neshledal důvody, které by bránily užití ustálené judikatury, podle níž mohou správní soudy přezkoumávat proporcionalitu úpravy obsažené v územním plánu pouze tehdy, pokud navrhovatel uplatnil tuto námitku již v procesu přijímání územního plánu coby opatření obecné povahy. Pokud navrhovatelka nevyužila projednávání návrhu změny územního plánu k uplatnění plnohodnotné námitky o neproporcionálním zásahu do svého vlastnického práva, nemůže se následně úspěšně domáhat, aby soud v první linii proporcionalitu omezení jejího vlastnického práva přezkoumal. Posuzování diskriminace či libovůle v rámci zásahu do vlastnického práva je součástí hodnocení proporcionality napadeného OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 47, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 255/2020 – 55, bod 24, nebo ze dne 13. 1. 2023, č. j. 1 As 283/2021–34, bod 28). Pokud navrhovatelka konkrétními námitkami stanovení regulativů v řízení o přijetí OOP nezpochybnila, je nutno na odůvodnění OOP klást nižší nároky a trvat na takovém odůvodnění, z něhož bude alespoň v nejobecnější rovině patrné, proč byla regulace zvolena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018–39, bod 24).
188. Soud tak, aby účastníkům vysvětlil své úvahy, považuje za vhodné přesto, že navrhovatelka konkrétní důvody a rozsah nepřiměřenosti zvolených řešení v řízení o přijetí OOP nenamítala, za účelem přesvědčivosti rozsudku dodat, že žádnou zjevnou neproporcionalitu zvolených řešení vzhledem k jejich odůvodnění nezaregistroval. Právo obce na samosprávu, které zahrnuje právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, neznamená svévoli. Obci však nelze upírat právo regulovat území podle vlastních kritérií a preferencí, příp. takové své záměry v čase měnit. Vlastníci regulovaných pozemků však musí mít v řízení o přijetí územně plánovací dokumentace prostor, aby

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vyjádřili, v čem jim zvolené řešení vadí, proč je nevhodně omezuje apod. Na obci pak je, aby takové námitky posoudila tak, aby jejich vypořádání mohl přezkoumat soud, zda není zvolené řešení např. projevem libovůle nebo diskriminace.

189. Soud dodává následující.
190. Návrhová argumentace na str. 2 návrhu, že ve srovnání s ÚP 2003 byly opatřením obecné povahy pro dotčené pozemky stanoveny přísnější regulativy, pomíjela, že opatření obecné povahy bylo změnou územního plánu (tedy nového územního plánu z roku 2020), tudíž srovnání regulace využití území dle OOP s regulací dle původního územního plánu z roku 2003, který byl nahrazen územním plánem (z roku 2020) nemohlo mít na rozhodnutí soudu vliv. Opatření obecné povahy mohlo teoreticky zasáhnout jen do práv navrhovatelky, která jí náležela z územního plánu (z roku 2020). Před přijetím OOP totiž navrhovatelce logicky nemohla svědčit žádná práva z ÚP 2003, neboť tento původní územní plán byl nahrazen v roce 2020 územním plánem novým.
191. Pokud jde o legitimní očekávání, ta nemohla být založena žádným územním plánem. Jak totiž vysvětlil Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, bod 91, *nikdo nemá subjektivní veřejné právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. Územní plán je dokument, který lze změnit. Nikdo nemůže založit své legitimní očekávání na tom, že územní plán bude do budoucna neměnný.*
192. K přednesům účastníků při jednání soud uvádí, že odpůrkyně zvolila třetí variantu zmíněnou zrušujícím rozsudkem a stanovila v OOP nově limity zástavby plochy Z13, přičemž svůj postup v odůvodnění OOP řádně a přezkoumatelně odůvodnila. Navrhovatelka proti konkrétně stanoveným limitům ve svých námitkách ničeho konkrétního nenamítala, neuvedla žádné důvody jejich nepřiměřenosti a jejich konkrétní zdůvodnění v odůvodnění OOP v námitkách nespороvala. Zástavba dle územního rozhodnutí byla přípustná bez ohledu na explicitní pasáž OOP, tudíž její limity (výška, zastavěnost atd.) nelze vykládat tak, že byly v souladu se záměrem odpůrkyně ohledně limitace zástavby. Naopak, z výroku i odůvodnění OOP je zřejmé, že limity zástavby dle územního rozhodnutí nově vymezeným omezením výstavby nevyhovují. To ovšem nic nemění na tom, že práva navrhovatelky umístit zástavbu dle územního rozhodnutí nebyla prostřednictvím OOP dotčena.
193. Argumentovala-li navrhovatelka v návrhu zrušujícím rozsudkem, jeho obecná právní východiska mají stejný význam jako kterýkoli jiný rozsudek. Jeho konkrétní právní závěry se však odvíjely od tehdejších skutkových okolností (zejména výrokové části územního plánu a jeho odůvodnění, procesní aktivity navrhovatelky v řízení o přijetí územního plánu) a od tehdejší procesní aktivity účastníků v soudním řízení správním. Nelze tedy činit závěr, že byl-li tehdejší regulativ shledán nezákonným z důvodu jeho nepřiměřenosti, platí, že bude nezákonným jednou pro vždy a jeho nezákonnost musí být soudem shledána při přezkumu každého v budoucnu přijatého opatření obecné povahy. Jinými slovy, jeden regulativ (např. výškový limit) může být jednou shledán nezákonným a jindy zákonným – záleží na procesu přijetí a obsahu opatření obecné povahy, tj. jak byl limit odůvodněn, jaké námitky byly v řízení o přijetí opatření obecné povahy uplatněny, jak byly vypořádány, jaké návrhové námitky byly uplatněny atd. Správní soud totiž nepřezkoumává zákonnost limitu, ale zákonnost opatření obecné povahy, které limit stanovilo, a to v mezích námitek uplatněných v procesu přijetí opatření obecné povahy a návrhových námitek.

194. K jednotlivým návrhovým odkazům na judikaturu soud dodává následující.
195. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, se týká skutkově odlišné věci (viz jeho body 2, 3, 4 a 53), kde podstatou tamní projednávané věci byla otázka přiměřenosti změny funkčního využití plochy ze zastavitelné plochy do nezastavěného území, kde obec v rozhodnutí o námitkách kladla důraz na to, že pozemky byly do zastavitelné plochy zařazeny nestandardním způsobem. Zásah do práv vlastníka byl tedy kvalitativně zcela jiný, kdy soudy věcně posuzovaly přiměřenost zvoleného řešení se zohledněním tamního rozhodnutí o námitkách.
196. Citovaná pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, nijak návrhovou augmentaci nepodporuje. Odpůrkyně explicitně vyloučila aplikaci regulativů na zástavbu dle územního rozhodnutí, nelze tedy učinit závěr, slovy rozsudku, že by *se prostřednictvím vydání územního plánu snažila odstranit účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí*. Z rozsudku nevyplývá, že by změnou regulace nesměly být stanoveny jiné limity pro zástavbu odlišnou od pravomocného územního rozhodnutí. Jinými slovy, neplatí, že bylo-li pravomocně územním rozhodnutím povoleno umístění určité zástavby o výšce x metrů, o ploše y m² s počtem objektů z , musí být bez dalšího taková zástavba umožněna i nadále. Má-li stavebník o umožnění takové zástavby zájem, musí v tomto směru uplatnit námitky v procesu přijetí územního plánu. Výsledek soudního posouzení zákonnosti přijatého řešení se bude odvíjet především od obsahu takových námitek, jejich vypořádání obcí a uplatněné návrhové argumentace.
197. V návrhu citované závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, rozsudků téhož soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2020, č. j. 55 A 21/2020-68, nejsou v rozporu s posouzením důvodnosti návrhu navrhovatelky ze strany zdejšího soudu.
198. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, zamítl návrh výrokem I tohoto rozsudku (srov. § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

VII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

199. Soud neprovedl následující, navrhovatelkou navrhované, důkazy, neboť se ve vztahu k posouzení důvodnosti žaloby byly nadbytečnými.
200. Návrhové tvrzení, že se odpůrkyně zavázala napojit záměr navrhovatelky na obecní kanalizaci a poté to odmítla, nemohlo nijak ovlivnit závěry soudu o zákonnosti OOP. Totéž lze uvést k návrhové argumentaci, že odpůrkyně původně souhlasila se změnou územního rozhodnutí a jednala s navrhovatelkou o vybudování in-line dráhy pro občany. Proto soud neprovedl k důkazu smlouvu o spolupráci při odstraňování odpadních vod ze dne 31. 10. 2002 (čl. 24 soudního spisu), vyjádření odpůrkyně k projektové dokumentaci ze dne 30. 8. 2000, 9. 12. 2015, 6. 6. 2016 a 16. 10. 2017 (čl. 26 až 29 soudního spisu) a situační výkres in-line dráhy (čl. 30 soudního spisu). Soud nepřehlédl, že podle územního rozhodnutí z roku 2019 navrhovatelka ve svém záměru počítala s vlastní areálovou ČOV.
201. Výroky správních rozhodnutí vydaných v průběhu řízení o žádosti navrhovatelky o změnu územního rozhodnutí soud zjistil z územního rozhodnutí z roku 2019, které bylo k důkazu provedeno. Proto soud neprovedl k důkazu rozhodnutí Magistrátu města Plzně

ze dne 16. 3. 2018, č. j. MMP/063203/18 (čl. 62 soudního spisu) a rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 7. 2018, č. j. PK-RR/2925/18 (čl. 56 soudního spisu).

202. Soud k důkazu neprovedl ani koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Plzně ze dne 16. 2. 2016, č. j. MMP/315047/15 (čl. 94 soudního spisu), jímž navrhovatelka navrhla prokázat své návrhové tvrzení, že zájem na ochraně krajinného rázu neodůvodňuje stanovení striktních limitů, což mělo být prokázáno v předchozím soudním řízení. Navrhovatelka však v námitkách zásahem do krajinného rázu nijak konkrétně neargumentovala, neodkázala konkrétně ani na toto koordinované stanovisko. Za této situace nebylo na soudu, aby zjišťoval přiměřenost stanovených limitů právě ve vztahu k tomuto koordinovanému stanovisku, pokud jím navrhovatelka v řízení o přijetí OOP neargumentovala a nedala tak odpůrkyni důvod se k němu v OOP vyjadřovat a posuzovat ho. Proto se skutečnosti, navržené navrhovatelkou ke zjištění, z koordinovaného stanoviska mívají okruhem skutečností zjišťovaných soudem v tomto řízení. Soud dodává, že navrhovatelka pominula, že předmět předchozího a nynějšího soudního řízení je jiný – soud koordinované stanovisko ve zrušujícím rozsudku zmiňoval proto, že jím navrhovatelka v tehdejšímu průběhu pořizování územního plánu ve svých námitkách konkrétně argumentovala na podporu tvrzení, že její záměr nepředstavuje zásah do krajinného rázu. Tak však navrhovatelka v řízení o přijetí OOP nepostupovala.
203. Souhrnnou (technickou) zprávu projektové dokumentace k původnímu územnímu rozhodnutí z roku 2001 včetně koordinační situace (čl. 147 až 194 soudního spisu) soud k důkazu neprovedl, neboť podle návrhu měly prokázat nepřiměřenost limitu stanoveného v OOP pro prodejní plochy. Navrhovatelka totiž v procesu přijetí OOP tento limit ve svých námitkách vůbec nezpochybňovala.

VIII.

Náklady řízení

204. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch oproti procesně neúspěšné navrhovatelce. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku na základě § 60 odst. 1 s. ř. s.
205. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uplatnila právo na náhradu nákladů řízení spočívajících v nákladech svého právního zastoupení s odůvodněním, že je malou obcí bez rozsáhlejšího úřednického aparátu, kdy pořizovatelem územního plánu byl Magistrát města Plzně. U jednání odpůrkyně upřesnila, že v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy se stal pořizovatelem územního plánu autorizovaný architekt najatý odpůrkyní.
206. Při posouzení práva odpůrkyně na náhradu nákladů řízení vyšel soud ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, který byl následován další rozhodovací praxí kasačního soudu (např. recentní rozsudek ze dne 21. 2. 2023, č. j. 8 As 251/2021-91, bod 71).
207. V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, body 56 až 58, Nejvyšší správní soud vyložil kritéria rozhodná pro posouzení práva na náhradu nákladů řízení takto: V řízení o návrhu na zrušení územního plánu má obec, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení soudního řízení a která nebyla pořizovatelem územního plánu, právo na plnou náhradu nákladů řízení. Je-li pořizovatelem územního plánu obecní úřad obce, která územní plán vydala, a územně plánovací činnost je vykonávána prostřednictvím úředníka tohoto obecního úřadu, který

splňuje kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti dle § 24 odst. 1 stavebního zákona, pak krajský soud obvykle náhradu nákladů řízení nepřiznává.

208. Shodou okolností se právě ve věci odpůrkyně Nejvyšší správní soud k otázce náhrady nákladů řízení v řízení o přezkumu územního plánu vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 11. 2022, č. j. 2 As 210/2021-34, bod 35. Zde Nejvyšší správní soud zdůraznil, že účastníkem řízení je obec, která napadený územní plán vydala, a obec podává vyjádření, předkládá spis a příslušnou dokumentaci, účastní se jednání, podává opravné prostředky. Obec je také tím, kdo nese politickou i právní odpovědnost za zákonnost územního plánu, a hájí přijatou regulaci svého území, neboť ta představuje realizaci jejího práva na samosprávu. Rozhodování o nákladech řízení žalovaných správních orgánů je založeno na pravidlu, že se jim nepřiznává náhrada těch, které nepřesahují jejich běžnou úřední činnost. Obec Kyšice je obcí, nad níž vykonává působnost pověřený obecní úřad a úřad s rozšířenou působností, v důsledku čehož je zřejmé, že jeho obvyklá agenda nezahrnuje problematiku územního plánování. Rozhodující je, zda obec má pro hájení svých práv v určité konkrétní oblasti vlastní dostatečně kvalifikovaný aparát, nebo zda si jej musejí zajistit z externích zdrojů, což přináší náklady nad rámec jejich běžných (provozních) výdajů. Jelikož z řízení nevyplývalo, že obec Kyšice zaměstnávala osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, bylo jí právo na náhradu nákladů řízení přiznáno důvodně, protože její zastupování externím advokátem představovalo z její strany účelně vynaložené náklady.
209. Popsaná judikturní východiska aplikoval soud na projednávanou věc. Odpůrkyně je malou obcí, nejedná se o obec s rozšířenou působností, jehož obecní úřad by jako orgán územního plánování pořizoval územní plán [srov. § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a § 3 odst. 9 vyhlášky č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu]. V posuzované věci zprvu jako pořizovatel vystupoval Magistrát města Plzně a posléze obecní úřad odpůrkyně nikoli prostřednictvím úředníka, nýbrž autorizovaného architekta Ing. arch. R. B. (viz usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 17. 2. 2021 č. 4/2/2021 na čl. 88 správního spisu). Autorizovaný architekt s odpůrkyní uzavřel příkazní smlouvu a odpůrkyně se zavázala mu za jeho činnost vyplácet odměnu (viz příkazní smlouva na čl. 95 správního spisu).
210. Soud odpůrkyni náhradu nákladů přiznal, protože podle všeho nedisponuje odborným personálem pro vedení soudního řízení, kdy zajistila pro pořízení OOP z externích osob autorizovaného architekta, který splňoval kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti dle § 24 odst. 1 stavebního zákona, což obnášelo náklady nad rámec jejich běžných výdajů. Z řízení ani nevyplývalo, že by odpůrkyně zaměstnávala osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním. Ze všech těchto důvodů soud přiznal odpůrkyni právo na náhradu nákladů řízení, neboť její zastupování externím advokátem představovalo z její strany účelně vynaložené náklady.
211. Celkové náklady řízení odpůrkyni důvodně vynaložené ve výši 12 342 Kč byly tvořeny odměnou advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, seps vyjádření k návrhu a účast u jednání soudu dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], tři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, to vše zvýšené o daň z přidané hodnoty ve výši 21%.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

212. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo navrhovatelce určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.
213. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost. Osoba zúčastněná na řízení ani nenavrhovala přiznání práva na náhradu dalších nákladů 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 23. května 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.

předseda senátu