



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ladislava Vaško a soudců JUDr. Jiřího Derfla a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

navrhovatele: **P. Š.**, narozený X,
bytem X,
zastoupený Mgr. Janem Špačkem, advokátem,
sídlem Dobrovského 1303/13, 170 00 Praha 7,

proti

odpůrci: **Město Žatec**,
sídlem náměstí Svobody 1, 438 01 Žatec,
zastoupený JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem,
sídlem Karlovo náměstí 559/28, 120 00 Praha 2,

o návrzích na zrušení opatření obecné povahy „Změna č. 10 Územního plánu Žatec“, schváleného usnesením Zastupitelstva města Žatec ze dne 8. 9. 2022, č. 155/22, a opatření obecné povahy „Změna č. 13 Územního plánu Žatec“, schváleného usnesením Zastupitelstva města Žatec ze dne 24. 3. 2022, č. 41/22,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy „Změna č. 10 Územního plánu Žatec“, schváleného usnesením Zastupitelstva města Žatec ze dne 8. 9. 2022, č. 155/22, se **zamítá**.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy „Změna č. 13 Územního plánu Žatec“, schváleného usnesením Zastupitelstva města Žatec ze dne 24. 3. 2022, č. 41/22, se **zamítá**.
- III. Navrhovatel je **povinen** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 18 536,21 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhy na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, podaným v zákonem stanovené lhůtě, domáhal zrušení Změny č. 10 Územního plánu Žatec, schválené usnesením Zastupitelstva města Žatec ze dne 8. 9. 2022, č. 155/22, (dále jen „Změna č. 10“), nebo alternativně zrušení části Změny č. 10, konkrétně části vymezující územní rezervu SOs 102 (územní rezerva pro smíšené obytné plochy se službami) a části upravující etapizaci výstavby, a dále zrušení Změny č. 13 Územního plánu Žatec, schválené usnesením Zastupitelstva města Žatec ze dne 24. 3. 2022, č. 41/22, (dále jen „Změna č. 13“) upravující etapizaci výstavby.

Návrh

2. V návrhu navrhovatel předeslal, že Změnou č. 6 Územního plánu Žatec byly jeho pozemky parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X (dále jen „navrhovatelovy pozemky“) zařazeny k zastavění v rámci plochy SOs 2 do 3. etapy výstavby, ačkoli navrhovatel požadoval jejich zařazení do 1. etapy. Již v rámci veřejného projednání této změny poukazoval na to, že předmětné pozemky navazují na zastavěné území, případně na 1. etapu uvnitř zastavěného území, a svou lokací odpovídaly pozemkům orné půdy odpůrce BK1, které odpůrce zařadil ke kolektivní výstavbě do 1. etapy, přestože navrhovatelovy pozemky pro toto zařazení byly vhodnější. Proti Změně č. 6 Územního plánu Žatec podal právní předchůdce navrhovatele, společnost Andante CZ, spol. s r.o., (dále jen „Andante CZ“) žalobu, o které rozhodl zdejší soud rozsudkem ze dne 5. 2. 2020, č. j. 40 A 13/2019-103, tak, že jí vyhověl v části návrhu, kterým se právní předchůdce navrhovatele domáhal zrušení územní rezervy SOs 101. Ve zbývajícím rozsahu návrh zamítl.
3. Navrhovatel a společnost Andante CZ nadále usilovali o zařazení předmětných pozemků do 1. etapy výstavby. Společnost Andante CZ a následně navrhovatel, který se k nim po převodu vlastnického práva k předmětným nemovitostem připojil, tak dne 13. 11. 2020 podali připomínky k návrhu zadání **Změny č. 10**, ve kterých se domáhali zařazení předmětných pozemků do 1. etapy a převedení územní rezervy SOs 101, resp. její převedení na zastavitelnou plochu s funkčním využitím SOs – smíšené obytné se službami a její přiřazení k zastavitelné ploše SOs 2. S těmito připomínkami se pořizovatel nijak nevypořádal a opomenul je.
4. Podáním ze dne 20. 10. 2021 dále navrhovatel doručil Městskému úřadu Žatec připomínku k návrhu Změny č. 10, ve které opětovně nesouhlasil s vymezením a umístěním územní rezervy SOs 102 na svých pozemcích, žádal o zrušení územní rezervy SOs 102 a převedení územní rezervy SOs 101 na zastavitelnou plochu s funkčním využitím SOs 2 – smíšené obytné se službami a její přiřazení k zastavitelné ploše SOs 2.
5. Navrhovatel dle svých slov přejal svou dosavadní argumentaci ohledně zařazení svých pozemků do 1. etapy i do návrhu, když uvedl, že jeho pozemky jsou součástí zastavitelné plochy SOs 2 – smíšená obytná se službami zařazené do 3. etapy rozvoje, což je podle něj Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

neúměrné, neboť se v kontextu celého města jedná o jedinou zastavitelnou plochu, která přímo navazuje na zastavěné území a je zařazena až do 3. etapy rozvoje. Za diskriminační označil to, že ačkoli již několik let žádá o zařazení svých pozemků, které jsou součástí již vymezené zastavitelné plochy, do 1. etapy výstavby, zadání Změny č. 10 navrhuje vymezení některých nových zastavitelných ploch, přičemž dle oddílu a.1.4.4 *Aktualizace navržené etapizace* navrhuje zařazení všech nově vymezených návrhových ploch přímo do 1. etapy.

6. Dále navrhovatel uvedl, že v současné době není územním plánem na celém území města vymezena žádná stabilizovaná plocha SOs – smíšená obytná se službami. V centru města je vymezena pouze jedna zastavitelná plocha (SOs 9), druhá na severním okraji (SOs 1). Poté existuje několik ploch na jižním okraji, avšak v 2. a 3. etapě, tudíž bez možnosti jejich okamžitého využití. Pro rozvoj města by podle navrhovatele bylo jistě přínosné uvolnit tuto funkci (resp. způsoby využití) do 1. etapy a umožnit její využití v rámci možné výstavby. Oproti ostatním zastavitelným plochám s funkcí SOs zařazených zejména do 2. a 3. etapy přitom je značnou výhodou přímé napojení plochy SOs 2 na komunikaci III. třídy č. 22524. To podle navrhovatele představuje další argument, proč by tato plocha měla být dříve zastavěna než jiné plochy s funkcí SOs. S těmito připomínkami se pořizovatel nijak nevypořádal a opomenul je.
7. V připomínce ze dne 20. 10. 2021 navrhovatel ve vztahu k územní rezervě namítal, že plocha SOs 2 je a má být řešena jako celek ve stejném časovém horizontu. Jedná se o souvislé území, které bude z hlediska dopravy, napojení na síť technické infrastruktury i z hlediska urbanistického provázané a není vhodné z něj části vyjímat. Komunikace například zcela jistě bude procházet napříč celou plochou SOs 2 a vyjmutím části plochy do územní rezervy by bylo efektivní dopravní řešení v ploše znemožněno. Rovněž napojení na síť technické infrastruktury je vhodné řešit kontinuálně pro celou plochu bez přerušení pro část území. Navržená územní rezerva SOs 102 tak podle navrhovatele tvoří nelogický zářez do ucelené lokality.
8. Z návrhu změny podle něj není patrný důvod a účel vymezení územní rezervy. Zástavbu lze snadněji časově oddálit etapizací. Změna územního plánu ale nestanovuje prověření konkrétní potřeby nebo plošných nároků, jak předpokládá § 23b odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Ze zcela nelogických důvodů je podle navrhovatele území již po dobu 4 let (s ohledem na dříve vymezenou a následně soudem zrušenou územní rezervu) zatíženo území rezervou, aniž by bylo specifikováno či bylo zřejmé, jaké konkrétní potřeby nebo plošné nároky mají být prověřovány. Územní rezerva má být však vymezena pouze pro nejkratší nutnou dobu a z jasně definovaných důvodů.
9. Jedná se dále o jedinou územní rezervu v celém územním plánu. Z územního plánu není patrné, čím je pozemek navrhovatele tak specifický, že zrovna zde byla vymezena územní rezerva. Územní plán přitom vymezuje množství zastavitelných ploch pro stejné nebo podobné využití o podobné rozloze, některé z nich ve značné vzdálenosti od středu města, bez faktické návaznosti na zastavěné území, zasahující již do volné krajiny. Ani tyto plochy však nejsou vymezeny jako územní rezervy (jedná se např. o plochy SOm 4, BV 14, SV 22 a mnoho dalších).
10. Podle informací navrhovatele měla být předmětná plocha do územní rezervy prvotně (před jejím zrušením soudem) zařazena proto, aby nemuselo být v celé lokalitě zpracováváno posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA). Takovýto postup je však podle navrhovatele proti smyslu územní rezervy definované zákonem a navíc je vůči němu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

neproporcionální, neboť jsou postiženy pouze jeho plochy. Opakovaně zároveň dochází k zařazení plochy do územní rezervy, aniž by v průběhu let byly činěny jakékoli kroky k prověření tohoto území.

11. Zároveň navrhovatel poukázal na neudržitelnost argumentace odpůrce, který na návrh na zrušení územní rezervy na pozemcích navrhovatele reagoval tak, že: *„Další rozšíření plochy SOs 2 by bylo dalším navýšením rozsahu zastavitelných ploch. Město Žatec má v ÚP vymezený dostatek dosud nezastavěných zastavitelných ploch pro širokou škálu různých způsobů využití a nové záměry k prověření změnami ÚP povoluje pouze v rámci již dříve odsouhlaseného obvodu zastavěného území a zastavitelných ploch nebo v drobných prolukách mezi rozptýlenou zástavbou.“* Odpůrce tedy podle navrhovatele bez časového omezení a adekvátního zdůvodnění zatěžuje jeho pozemky územní rezervou, argumentuje přitom dostatkem nezastavěných ploch pro širokou škálu různých způsobů využití a povolováním nových ploch pouze v obvodu odsouhlaseného obvodu území nebo v drobných prolukách, a současně bez jakéhokoliv zdůvodnění navyšuje plochy v 1. etapě zastavitelnosti o dalších 13 ha, jak učinil v rámci Změny č. 13 (viz níže). Přeražení 13 hektarové plochy v polích do 1. etapy podle navrhovatele jistě nelze podřadit pod dříve odsouhlasený obvod zastavěného území nebo dokonce drobnou proluku.
12. Dále navrhovatel uvedl, že dne 23. 8. 2021 zaslal námitku k návrhu **Změny č. 13**, na kterou odkazuje, a po účely tohoto návrhu dále rekapituluje návrhové body. Je podle svých slov dotčen změnou etapizace, při které bez zdůvodnění došlo k přeražení pozemku parc. č. XD z 3. do 1. etapy, jelikož jeho pozemky jsou od tohoto pozemku vzdáleny cca 500 metrů. Toto přeražení je podle navrhovatele v jednoznačném rozporu s argumentací zastupitelstva ve vztahu k zařazení jeho pozemků do 3. etapy tak, jak bylo zdůvodněno při schvalování zadání Změny č. 10, tedy že *„pozemky jsou na okraji města a přímo navazují (pokračují) na třetí etapu výstavby a postup výstavby se má řešit uceleně a ne solitérní výstavbou, tj. nemůže být zastavěné území, následovat zastavitelná plocha ve III. etapě výstavby a na to dál navazovat první etapou výstavby“*. Vůči jednotlivým plochám a jejich vlastníkům je tak v jednotlivých změnách územního plánu postupováno protichůdně.
13. Pozemek parc. č. XD je podle navrhovatele na poměry Žatce obrovskou plochou o výměře více jak 13 hektarů (133 380 m²) průmyslových hal, tedy co do velikosti bezprecedentní developerský projekt podporovaný některými zastupiteli a radou města v rozporu se stanoviskem pořizovatele (viz negativní stanovisko pořizovatele Městského úřadu Žatec, úřadu územního plánování, ze dne 30. 3. 2021; zdůvodnění záměru v prohlášení společnosti EKOSTAVBY LOUNY s.r.o. je pak podle navrhovatele zcela strohé a bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění záměru a není ani datováno). Aktuálně zcela chybí jakákoliv infrastruktura, která by mohla obsluhovat takovouto velkou (průmyslovou) zónu na jihozápadním okraji města. V návrhu změny pak nejsou selektivně citovány ty pasáže Politiky územního rozvoje ČR a územně plánovací dokumentace kraje, se kterými je záměr v rozporu.
14. Přeražení pozemku parc. č. XD z 3. etapy do 1. bude mít podle navrhovatele negativní vliv na okolní plochy (ve vztahu k němu zejména k ploše SOs 2), popřípadě dokonce i na centrum města Žatce (ve vztahu k němu například k pozemku parc. č. XE a na něm stojící nemovitosti č. p. XF). V důsledku přeražení do 1. etapy dojde ve vztahu k pozemkům navrhovatele k poškození této lokality (určené pro výstavbu bytovou, popř. smíšenou) zejména zvýšenou mírou automobilové dopravy, hluku a znečištění a dále z důvodu absence jakékoli jiné infrastruktury. Město Žatec nemá na jih od města připravený dopravní obchvat města. Většina dopravy (vyjma směru na jih – tj. na Podbořany, Plzeň po silnici č. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

27) musí být z této lokality vedena na sever přes město (směr na Prahu, Louny, Chomutov aj.). Lze podle navrhovatele očekávat, že dojde k zahuštění dopravy v samotném centru města zejména z důvodu navýšení automobilové dopravy ve směru na Louny (komunikace 225). Kamionová i se záměrem související narůstající osobní automobilová doprava povede ke zhoršení životních podmínek a ke znehodnocení jeho pozemků určených pro bydlení. Záměr tedy zasahuje do navrhovatelova vlastnického práva, práva na zachování soukromí, práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí.

15. V současnosti pak není městem vyřešena ani jakákoliv jiná infrastruktura (kanalizace, jiné inženýrské sítě a energetické rozvody, chodníky pro pěší aj.). Přeražením pozemku je nakonec jednostranně upřednostněna i průmyslová výstavba před bytovou (plocha SOs 2). Přeražení pozemku podle navrhovatele rovněž povede k vyčerpání kapacit sítí určených pro etapizaci původně předpokládaný rovnoměrný rozvoj. Vystavěním „hradby“ vysokých průmyslových hal na pozemku parc. č. XD v délce 0,55 km podél silnice č. 27 dojde ke znehodnocení výhledů do krajiny z pozemků navrhovatele určených pro trvalé bydlení. Jde tedy o přeražení nekoncepční, které ani není nijak zdůvodněno, když je pouze odkazováno na samostatnou působnost zastupitelstva takto rozhodnout.
16. Jde-li o vyhodnocení jeho připomínek, mrtvým textem, se kterým se nijak nepracuje, podle navrhovatele zůstává i argumentace uvedená v textové části územního plánu, o kterou se opíral i zdejší soud v řízení vedeném pod sp. zn. 40 A 13/2013. Podle ní *„přednostně budou využívány plochy v zastavěném území a proluky, dále jsou k rozvoji určeny plochy v návaznosti na stávající zastavěná území. Nové plochy zástavby byly podle odpůrce vymezeny v návaznosti na stávající zástavbu s ohledem na potřeby města, vzdálenost od centra, možnost napojení na komunikace a inženýrské sítě“*. Aktuálně k vyhodnocení námitek navrhovatele odpůrce naopak uvádí, že *„argument, že v ploše chybí stavby dopravní a technické infrastruktury, je nelogický – většina rozvojových ploch se nejprve prověřuje na úrovni územního plánu a teprve po odsouhlasení možnosti zástavby se pokračuje v návazných dokumentacích podrobnějším řešením, z něj vyplynou konkrétní kapacity a možnosti napojení na inženýrské sítě“*.
17. Navrhovatel uzavřel, že každým dalším postupem změn územního plánu ztrácí původně patrně odůvodněná etapizace dalšího smyslu. Pouze lokalita u letiště (Macerka) a několik málo lokalit na jihu města ve vlastnictví obce či státu zůstávají ve 3. etapě. Vlastníci všech dalších pozemků, které byly původně koncipovány pro výstavbu ve 2. či ve 3. etapě, postupně dosáhli toho, aby byly pozemky převedeny do 1. etapy. Rozhodování v území má tak podle navrhovatele znaky nahodilosti, nepředvídatelnosti a nepřezkoumatelnosti.

Vyjádření odpůrce k návrhu

18. Odpůrce k výzvě soudu předložil spisovou dokumentaci a písemné vyjádření k návrhu. Celý proces pořízení Změn č. 10 a č. 13 podle něj proběhl v souladu se zákonem. Navrhovatel podle jeho názoru navíc nebyl nijak dotčen na svých právech a spíše se snaží Změny č. 10 a č. 13 zneužít k prosazení vlastních zájmů, ačkoli již v rámci předchozích změn územního plánu byly jeho požadavky (resp. požadavky jeho právní předchůdkyně – společnosti Andante CZ) vypořádány s tím, že jeho pozemky zkrátka nemohou být zařazeny do 1. etapy výstavby.
19. **Změnou č. 10** ve vztahu k pozemkům navrhovatele nedošlo k žádné podstatné změně. Navrhovatel napadá pouze to, že pořizovatel územního plánu neakceptoval jeho návrhy na změnu schváleného územního plánu, který mimo jiné byl potvrzen zdejším soudem. Bez relevance jsou i představy navrhovatele o ideálním využití města Žatce. Důvody ponechání

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

pozemků navrhovatele ve 3. etapě výstavby stále trvají a v odůvodnění Změny č. 10 jsou zřetelně zopakovány. Navrhovatel ani ve svém návrhu neuvádí, jak a zda vůbec se změnily okolnosti do té míry, že nastavená etapizace již nadále nemůže obstát. Argumentace, že nově vymezované zastavitelné plochy byly zařazeny hned do 1. etapy výstavby, je podle odpůrce vytržena účelově z kontextu. Navíc žádné nové zastavitelné plochy nebyly vymezeny, protože už jako zastavitelné vymezeny byly a změnou využití se mění na přestavbové nebo na zastavitelné, nicméně ke změně etapizace nedochází.

20. Pokud jde o územní rezervu SOs 102, odpůrce na připomínky navrhovatele reagoval detailním a zcela vyčerpávajícím způsobem, k čemuž odkázal na str. 34 až 37 Změny č. 10. Již při zadání Změny č. 10 vyšel vstříc navrhovateli, protože bylo rozhodnuto přesunout plochu územní rezervy na jihovýchodní stranu pozemku, tj. provést směnu územní rezervy za adekvátní část zastavitelné plochy, a tedy zrušit poměrnou část ze zastavitelné plochy SOs 2. Takto navržená plocha územní rezervy si klade za cíl zlepšení možnosti napojení zastavitelných ploch navrhovatele na dopravní a technickou infrastrukturu. Územní rezerva je v daném případě vhodným nástrojem, protože pokud mezi navrhovatelem a odpůrcem nedošlo z dlouhodobého hlediska k ustálení oboustranně přijatelného řešení, nelze zde prozatím naplnit požadavek § 18 odst. 2 stavebního zákona. Územní rezerva tak deklaruje možnost vymezení zastavitelné plochy do budoucna, protože lze očekávat postupné zastavování pozemků směrem od silnice. K zařazení zastavitelné části pozemku v ploše SOs 2 až do 3. etapy výstavby došlo podle odpůrce z legitimních důvodů. Vzhledem k pomalému postupu růstu zástavby města v současné době jsou však tyto předpoklady zatím jen zcela předběžné, a proto je územní rezerva legitimním a rozumným řešením. S ohledem na skutečnost, že pozemky navrhovatele jsou značně rozlehlé a bylo by zapotřebí hodnocení SEA, na které navrhovatel nijak finančně nepřispěl, omezil odpůrce rozsah zastavitelnosti na 5 hektarů s tím, že na zbytek plochy stanovil územní rezervu. Její umístění pak oproti Změně č. 6 bylo přizpůsobeno a řádně odůvodněno. Navrhovatel neuvádí, z čeho tak dovozuje diskriminaci a neproporcionalitu. Navrhovatel byl jediným subjektem s tak rozlehlými pozemky, když jím zmiňované plochy SOm 4, BV 14 nebo SV 22 nejsou vůbec srovnatelné. Existoval-li legitimní a zákonný důvod pro omezení těchto pozemků, navíc v tom nejmenším možném rozsahu a s řádným odůvodněním, nemůže se navrhovatel podle odpůrce podívat tomu, že byly dotčeny právě jeho pozemky. V daném území nadto existuje ještě jedna územní rezerva DG 102.
21. Ohledně **Změny č. 13** navrhovatel v podstatné části opakuje své námitky; odpůrce proto odkázal na jejich vypořádání. Navrhovatel uvedl, že byl dotčen na svých právech změnou etapizace, při které došlo k přerážení pozemku parc. č. XD z 3. etapy do 1. etapy, což bude mít negativní dopady na plochu SOs 2, popřípadě na centrum města, kde vlastní pozemek parc. č. XE a stavbu č. p. XF. Odpůrce k tomu uvedl, že pozemek parc. č. XD byl k zastavění určen již v původním územním plánu. Z tohoto důvodu není přerážení tohoto pozemku do 1. etapy v rozporu s proklamací uvedenou ve Změně č. 10, podle které se nové záměry povolují v rámci již odsouhlaseného obvodu zastavěného území a zastavitelných ploch nebo v drobných prolukách mezi rozptýlenou zástavbou, ani s podstatou etapizace. Navrhovatel si je dobře vědom, že jeho pozemky v ploše SOs 2 jsou zařazeny do 3. etapy hlavně z důvodu, že plynule navazují na jiné pozemky ve 3. etapě. Pozemky navrhovatele v ploše SOs 2 nenavazují na zastavěné území ani na pozemky zastavitelných ploch v 1. etapě. Navrhovatel tak podle odpůrce opět srovnává nesrovnatelné.
22. Navrhovatelovu argumentaci nedostatečnou infrastrukturou, zhoršením životních podmínek a znehodnocením pozemků odpůrce označil za velmi obecnou. Navrhovatel

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

podle něj musí hlavně tvrdit a prokazovat, jak Změna č. 13 zasáhla do jeho právního postavení. V tomto ohledu jsou však jeho tvrzení neurčitá a v podstatě bezcenná.

Replika navrhovatele

23. Navrhovatel dne 8. 8. 2023 ve své replice k vyjádření odpůrce podle svých slov upřesňuje, že jeho námitky proti Změně č. 10 spočívají nejen v tvrzení, že odpůrce se nijak nevypořádal s námitkami navrhovatele, kterými navrhovatel žádal o přeřazení svých pozemků z 3. do 1. etapy, ale že se cítí dotčen na svém vlastnickém právu také tím, že Změnou č. 10 došlo k zařazení části pozemků ve vlastnictví navrhovatele do 3. etapy, proti čemuž svými návrhy a námitkami brojil. Změnou č. 10 totiž bylo rozhodnuto o novém vymezení územní rezervy a taktéž o zahrnutí části jeho pozemku parc. č. XA, na kterém byla původně vymezena územní rezerva (původní plocha SOs 101), do plochy SOs 2, a to do 3. etapy. Navrhovatel nesouhlasí s novým vymezením územní rezervy. Se zahrnutím této části svého pozemku do plochy SOs 2 totiž souhlasí pouze v případě, že bude tato část plochy zahrnuta do 1. etapy výstavby.
24. Navrhovatel dále poukázal na to, že zastupitelstvo o územní rezervě rozhodlo po zrušení opatření obecné povahy soudem v únoru 2020 opětovně až v září 2022. Podmínkou vymezení územní rezervy přitom je její dočasnost. Již proto by měla být územní rezerva na jeho pozemcích zrušena.
25. Navrhovatel si dále stěžoval na to, že je vůči němu dlouhodobě postupováno diskriminačně, jeho plochy jsou „přeskakovány“, ačkoli původně definovaná kritéria splňují lépe než plochy jiných vlastníků, a zopakoval argumentaci již uvedenou v návrhu. Nově navrhovatel popsal okolnosti spojené se Změnami č. 6 a 9 Územního plánu města Žatec, na základě kterých uzavřel, že přeřazením plochy SV 17 do 1. etapy došlo k obcházení pravidla stanoveného v územním plánu.
26. Podle navrhovatele není pravdou, že tím, že se záměr „pouze posune v čase“, nedojde v jiných částech města k nežádoucímu zahuštění automobilové dopravy a ke zhoršení životních podmínek. Právě etapizace a postupné uvolňování ploch za podmínek stanovených v Územním plánu mělo garantovat, že doprava a nároky na infrastrukturu budou navyšovány koordinovaně ve směru od centra a v jednotlivých etapách tak, aby nedocházelo k přeskakování pro rozvoj města vhodnějších ploch. Zdůvodnění námitky je tak podle navrhovatele zcela nelogické a popírá samotnou podstatu etapizace, tak jak má být dle zastupitelstvem schváleného územního plánu aplikována. Navrhovatel dále popisuje i další faktory definované v územním plánu, které měly být přeřazením plochy z 3. do 1. etapy porušeny, a další nedostatky zdůvodnění Změny č. 13.

Vyjádření odpůrce k replice navrhovatele

27. Odpůrce se k replice navrhovatele vyjádřil v podání ze dne 14. 8. 2023, ve kterém především zdůraznil, že od navrhovatele neobdržel námitku ve vztahu k veřejnému projednání Změny č. 10. Změna č. 10 podle odpůrce jen převzala úpravu územního plánu ve smyslu Změny č. 6, která již byla předmětem posouzení zdejšího soudu.

Ústní jednání soudu

28. Při jednání soudu konaném dne 16. 8. 2023 právní zástupce navrhovatele odkázal na návrh a zejména repliku. Není podle něj pravdou, že by proti Změně č. 10 nepodal námitky.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Přistoupil totiž k námitkám společnosti Andante CZ ze dne 13. 11. 2020, se kterými se odpůrce nevypořádal. Změna č. 13 je podle něj neodůvodněným projevem libovůle. Na úkor funkce bydlení je zde upřednostňován průmysl. K provedenému referátu ze spisové dokumentace ve vztahu ke Změně č. 13 konstatoval, že došlo k neodůvodněnému zasíťování a upřednostnění lokality před jinými. Postup odpůrce má dopad na sociální soudržnost regionu.

29. Substituční právní zástupce odpůrce při tomtéž jednání odkázal na svá vyjádření. Podle něj není tvrzeno dotčení na právech, obzvlášť v případě Změny č. 13. Funkce bydlení podle něj potlačována není. Na straně navrhovatele jde jen o subjektivní nesouhlas.

Posouzení věci soudem

30. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
31. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno.
32. Soud připomíná, že soudní řízení ve správním soudnictví je tedy ovládáno zásadou koncentrace, jež nachází svůj odraz v § 101b odst. 2 věť druhé s. ř. s., podle které obsahuje-li návrh návrhové body, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. V případě po procesní stránce perfektního návrhu, jaký byl podán i v projednávané věci, je tedy pozdější uplatňování dalších návrhových bodů, které nejsou jen rozhojněním či upřesněním v návrhu uplatněné argumentace, zcela vyloučeno. Soud se proto může věcně zabývat jen těmi návrhovými body, které byly řádně uplatněny v samotném návrhu. Projednání později uplatněných návrhových bodů by znamenalo nepřípustné porušení principu koncentrace řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Aos 2/2012-27, nebo ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62). Z těchto důvodů soud nemohl přihlížet k těm návrhovým bodům, které navrhovatel nově vznesl v replice ze dne 8. 8. 2023, tj. po nastoupení účinků koncentrace řízení spojených s podáním perfektního návrhu.
33. Soud se proto nemohl zabývat až v replice, tj. opožděně uplatněným faktickým rozšířením návrhu (resp. minimálně alternativního petitu) na zrušení Změny č. 10, podle kterého se navrhovatel cítí být dotčen na svém vlastnickém právu také tím, že Změnou č. 10 došlo k zařazení části pozemků v jeho vlastnictví (původní plochy územní rezervy SOs 101, kterou

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

soudu zrušil při přezkumu Změny č. 6) do 3. etapy. V návrhu však navrhovatel proti tomu, že plocha původně vymezené a následně soudem zrušené územní rezervy SOs 101 byla zařazena do 3. etapy výstavby, nic nenamítal. Pro přehlednost soud dodává také to, že námítka navrhovatele v návrhu stran územní rezervy směřovaly „pouze“ proti samotnému vymezení územní rezervy SOs 102, nikoli však přímo proti jejímu umístění v rámci plochy SOs 2.

34. Soud se dále zabýval návrhem na zrušení **Změny č. 10**, resp. jeho části vymezující územní rezervu SOs 102 (územní rezerva pro smíšené obytné plochy se službami) a části upravující etapizaci výstavby. Po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předložené spisové dokumentace a po provedeném jednání dospěl k závěru, že tento návrh není důvodný.
35. Důvodnou soud neshledal v první řadě námitku navrhovatele, podle které odpůrce pochybil, neboť se podle navrhovatele nijak nevypořádal s jeho připomínkami a opomenul je. Po seznámení se spisovou dokumentací soud konstatuje, že mělo jít zřejmě o připomínky k návrhu zadání Změny č. 10 podané dne 13. 11. 2020, které navrhovatel takřka celé převzal do návrhu (odstavec 5 a 6 odůvodnění tohoto rozsudku). Obsahem tohoto podání byl zkráceně řečeno požadavek navrhovatele na přearování jeho pozemků ze 3. do 1. etapy výstavby (resp. v případě plochy původně vymezené územní rezervy SOs 101 šlo o požadavek na vymezení této plochy jako zastavitelné a její přiřazení k ploše SOs 2).
36. Ze str. 37 svazku I textové části Změny č. 10 vyplývá, že tyto žádosti navrhovatele byly předloženy zastupitelstvu, které s nimi usnesením č. 12/22 ze dne 17. 2. 2022 nesouhlasilo. Nelze tedy říct, že by žádosti navrhovatele zůstaly opomenuty, ale naopak lze konstatovat, že se jimi příslušné orgány zabývaly. Jelikož šlo o připomínky k návrhu zadání změny opatření obecné povahy podané podle § 47 odst. 2 stavebního zákona, nebylo povinností se s nimi vypořádávat v samotném textu opatření obecné povahy. O takovýchto připomínkách se nerozhoduje, pořizovatel by je měl však vyhodnotit a analyzovat s tím, že je může použít jako podklad pro úpravu návrhu zadání. V tomto směru tedy soud uzavírá, že o připomínkách navrhovatele bylo rozhodnuto zákonem předvídaným způsobem.
37. I další návrhové body navrhovatel převzal z právě zmíněných připomínek k návrhu zadání změny opatření obecné povahy podaných podle § 47 odst. 2 stavebního zákona dne 13. 11. 2020. Navrhovatel tak namítá, že jeho pozemky jsou součástí zastavitelné plochy SOs 2 – smíšená obytná se službami zařazené do 3. etapy rozvoje, což je podle něj neúměrné, neboť se má v kontextu celého města jednat o jedinou zastavitelnou plochu, která přímo navazuje na zastavěné území a je zařazena až do 3. etapy rozvoje. Za diskriminační označil to, že ačkoli již několik let žádá o zařazení svých pozemků, které jsou součástí již vymezené zastavitelné plochy, do 1. etapy výstavby, zadání pro Změnu č. 10 navrhovalo vymezení některých nových zastavitelných ploch, přičemž dle oddílu a.1.4.4 Aktualizace navržené etapizace navrhuje zařazení všech nově vymezených návrhových ploch přímo do 1. etapy.
38. Této argumentaci soud nemůže přisvědčit minimálně ze dvou zjevných důvodů.
39. První z nich plyne z toho, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dospěl k závěru, 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. Soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (viz rozsudek Nejvyššího Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, nebo ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31). Platí, že „pokud dotčení vlastníci pozemků nevyužili „upraveného a posouzeného návrhu územního plánu“ k uplatnění plnohodnotné námitky (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona) o nepřiměřenosti zásahu do svého vlastnického práva, potažmo práva na podnikání, nemohou se úspěšně domáhat toho, aby soud tento zásah přezkoumal tzv. v první linii“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49).

40. Zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu tedy může soud zásadně pouze v případě, že se k ní již vyjádřil pořizovatel v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není možné po soudu rozhodujícím ve správním soudnictví požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu. Jinými slovy, nelze po soudu požadovat, aby odborně hodnotil, zda je opatření obecné povahy ve formě územního plánu, jakožto vysoce odborného a komplexního dokumentu, ve vztahu k navrhovateli přiměřené, či nikoliv, pokud přiměřenost neměl možnost posoudit orgán veřejné správy, který územní plán nechává zpracovat specializovanými a kvalifikovanými subjekty v oboru a s ohledem na závazná stanoviska dalších dotčených subjektů, resp. orgán, který ho schvaluje.
41. Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel proti upravenému a posouzenému návrhu Změny č. 10 ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona nevznesl konkrétní námitky týkající se přiměřenosti úpravy nastolené územním plánem, a odpůrce na ně proto nemohl adekvátně reagovat a vysvětlit, proč je důraz kladen právě na onen či jiný zájem, nemůže se soud nyní příslušnými návrhovými body zpochybňujícími proporcionalitu přijatého řešení blíže zabývat, neboť se v nyní projednávané věci zjevně nejedná o zásah blížící se svou intenzitou vyvlastnění. Navrhovatel navíc svou pasivitu v tomto směru ani nijak nevysvětlil. Podání připomínek k návrhu zadání změny opatření obecné povahy podané podle § 47 odst. 2 stavebního zákona dne 13. 11. 2020 je v tomto ohledu nedostatečné, neboť – jak již bylo řečeno – o takovýchto připomínkách se nerozhoduje, pořizovatel je však může použít jako podklad pro úpravu návrhu zadání. V tomto případě se žádostmi, které byly faktickým obsahem připomínek, zabývalo zastupitelstvo.
42. Tvrzení v těchto připomínkách uvedená a následně převzatá do návrhu by však neobstála, ani kdyby byla řádně uplatněna. Dalším důvodem, pro který by soud nemohl námitce navrhovatele vyhovět, by totiž bylo i to, že navrhovatel používá argumentaci, která ve vztahu k jeho pozemkům neplatí – ty totiž na rozdíl od jiných pozemků spadajících do plochy SOs 2 na zastavěné území přímo nenavazují. Navrhovatel se přitom může domáhat výhradně ochrany svých práv. Zároveň kulhá i jeho tvrzení o pozemcích, se kterými by mohl své pozemky srovnávat. Kromě toho, že je navrhovatel konkrétně nespecifikuje, je již z pouhého náhledu na výkres týkající se změn etapizace dle Změny č. 10 zjevné, že zařazení do 1. etapy se týkalo pozemků, které jsou s těmi jeho nesrovnatelně velikostně, z hlediska umístění a mají též odlišné hlavní využití.
43. Jinak řečeno, pokud navrhovatel nevznesl konkrétní plnohodnotné námitky týkající se přiměřenosti úpravy nastolené územním plánem, soud napadený obsah územního plánu nemůže (jako první) podrobit přezkumu z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřeby), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) či zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Stejně tak posuzování diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle v rámci zásahu do vlastnického práva je součástí hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 47, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 255/2020-55, bod 24).

44. Takovéto konkrétní plnohodnotné námitky týkající se etapizace přitom navrhovatel neuplatnil.
45. Navrhovatel dále nesouhlasil s vymezení územní rezervy SOs 102 na ploše svých pozemků. Soud návrh projednal v rozsahu včas uplatněných návrhových bodů. Zjistil, že i zde navrhovatel obdobně jako v předchozím případě do návrhu převzal argumentaci uplatněnou v řízení – tentokrát šlo o podání označené jako připomínky ze dne 20. 10. 2021, které je shrnuto v bodech 7 až 10 odůvodnění tohoto rozsudku –, kterou pouze doplnil o komentář uvedený v bodě 11 odůvodnění tohoto rozsudku.
46. V tomto směru je třeba poukázat na to, že vlastně celý návrh byl pojat prakticky pouze jako překopírování připomínek a námitek navrhovatele podaných v rámci řízení o té které změně územního plánu. Ty přitom zásadně byly odpůrcem posouzeny. Z popsaného přístupu navrhovatele tak plyne, že za takové situace mohl jen obtížně a přiléhavě reagovat na vypořádání svých námitek a připomínek odpůrcem ve vydaných opatření obecné povahy, a účinně tak rozporovat jeho závěry ať již skutkové či právní. Předmětem soudního přezkumu přitom jsou právě vydaná napadená opatření obecné povahy, nikoli třeba návrh změny územního plánu (viz např. argumentace dle první věty bodu 8 nebo poslední věty bodu 13 odůvodnění tohoto rozsudku, ve které je v důsledku prostého převzetí argumentace brojeno proti obsahu právě návrhu změny územního plánu).
47. Soud proto konstatuje, že argumentace navrhovatele týkající se vymezení územní rezervy uvedená v bodech 7 až 10 odůvodnění tohoto rozsudku byla vypořádána již odpůrcem v textové části Změny č. 10. Právě relevantní polemiku s argumentací odpůrce a jeho závěry měl navrhovatel soudu předložit, nikoli v návrhu pouze zopakovat své argumenty uplatněné v řízení. Jak již bylo řečeno, řízení před správním soudem není pokračováním v řízení o změně územního plánu a předmětem soudního přezkumu je právě napadené vydané opatření obecné povahy, nikoli připomínky či námitky navrhovatele ke změně návrhu změny územního plánu.
48. Po seznámení se s argumentací odpůrce tak soud konstatuje, že odpůrce se v ní zabýval argumentací navrhovatele vznesenou následně i v návrhu a deklaroval, že plocha bude prověřena k zástavbě po případné budoucí změně zařazení plochy SOs 2 z nynější 3. etapy do 1. etapy. Vymezení územní rezervy dostatečným způsobem zdůvodnil tím, že další rozšíření plochy SOs 2 by bylo dalším navýšením rozsahu zastavitelných ploch, přičemž v územním plánu je vymezen dostatek dosud nezastavěných zastavitelných ploch pro širokou škálu různých způsobů využití a nové záměry k prověření změnami územního plánu povoluje pouze v rámci již dříve odsouhlaseného obvodu zastavěného území a zastavitelných ploch nebo v drobných prolukách mezi rozptýlenou zástavbou. Proto nesouhlasí s dalším rozšířením plochy SOs 2, tedy s vymezením zastavitelné plochy v celém rozsahu pozemků navrhovatele s ohledem na veliký rozsah plochy (6,39 ha) a trvá na

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vymezení plochy v rozsahu do 5 ha. Pro ochranu území dotčeného nedořešenými vztahy je nástroj územní rezervy podle odpůrce vhodný, protože deklaruje možnost vymezení zastavitelné plochy do budoucna, třebaže v současné době to není možné.

49. Z vyjádření odpůrce rovněž vyplývá, že stále relevantním důvodem pro vymezení územní rezervy pro něj – stejně jako v případě původní územní rezervy SOs 101 – zůstává skutečnost, že dotčený orgán ochrany životního prostředí při opakovaném veřejném projednávání Změny č. 6 nesouhlasil s vymezeným rozsahem plochy, protože plocha přesáhla výměru pro posouzení vlivu na životní prostředí. Pořizovatel proto kompromisně tehdy i nyní zmenšil projednávanou plochu tak, aby na jednu stranu bylo dosaženo maxima rozsahu zastavitelné plochy ve prospěch navrhovatele a zároveň bylo vyhověno dotčenému orgánu hájícímu veřejné zájmy ochrany životního prostředí. Na zbylé části vymezil územní rezervu.
50. Navrhovatel v návrhu tyto úvahy odpůrce nespornuje. Z jeho argumentace se dá dovodit snad pouze to, že pokud byla územní rezerva v ploše vymezena proto, aby nemuselo být v celé lokalitě zpracováno posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA), je podle něj takovýto postup „*proti smyslu územní rezervy definované zákonem*“. Žádné právní úvahy týkající se smyslu územní rezervy definované zákonem a konfliktu mezi ním a důvody uváděnými odpůrcem však neuvádí, což jeho námitku činí neprojednatelnou.
51. Vymezení územní rezervy tak s ohledem na zákonné požadavky vyplývající zejména z § 23b stavebního zákona i způsob navrhovatelovy argumentace ob stojí. Soud přitom vycházel z toho, že „*samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území ‚blokovat‘ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53).
52. Pro úplnost lze ještě zároveň korigovat některá tvrzení navrhovatele, která zjevně neodpovídají skutečnosti. Není pravdou, že by navrhovatelovy pozemky byly „*již po dobu 4 let*“ zatíženy územní rezervou. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 2. 2020, č. j. 40 A 13/2019-103, kterým soud zrušil územní rezervu SOs 101 vymezenou na pozemcích navrhovatele, nabyl právní moci dne 6. 3. 2020. V období do nabytí účinnosti Změny č. 10, ke které došlo dne 29. 9. 2022, tedy více než dva a půl roku, tak pozemky navrhovatele zjevně územní rezervou zatíženy nebyly.
53. Stejně tak není pravdou, že se v případě rezervy SOs 102 jedná o jedinou územní rezervu v celém územním plánu. Již ze Změny č. 10 je totiž zřejmé minimálně to, že jen touto změnou územního plánu byla zároveň vymezena také územní rezerva DG 102. S poukazem na podle navrhovatele obdobné plochy, na nichž však územní rezervy vymezeny nejsou, se pak odpůrce vypořádal na str. 37 až 38 svazku I textové části Změny č. 10, kde popsal konkrétní odlišnosti každé z namítaných ploch oproti pozemkům navrhovatele. Navrhovatel s tímto opět nijak nepolemizoval, soud proto na tuto část Změny č. 10 odkazuje.
54. Ze všech uvedených důvodů proto soud vyhodnotil návrh na zrušení Změny č. 10 v mezích včas uplatněných návrhových bodů jako nedůvodný a podle § 101d odst. 2 s. ř. s. výrokem I. tohoto rozsudku jej zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

55. Soud se dále věnoval návrhu na zrušení **Změny č. 13** upravující etapizaci výstavby.
56. Soud se nejprve zabýval otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání tohoto návrhu. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
57. Je přitom zjevné, že Změnou č. 13 nedošlo u pozemků navrhovatele k žádným změnám. Jedinou změnou, ke které Změnou č. 13 došlo, je přeražení plochy smíšená výrobní „SV 17 část“ z 3. do 1. etapy výstavby. Otázky aktivní procesní legitimace si byl vědom i navrhovatel, neboť ve svých námitkách proti návrhu změny územního plánu ze dne 23. 8. 2021 popisuje hlavně to, jak se cítí být navrhovanou změnou v etapizaci pozemku vedeného v katastru nemovitostí pod parc. č. XD dotčen. Tyto námitky pak převzal i do návrhu (bod 12 až 15 odůvodnění tohoto rozsudku). Toto dotčení spatřuje ve vzdálenosti přerazované plochy od jeho pozemků, která má být cca 500 m, v negativním vlivu přeražení na jeho pozemky v ploše SOs 2 i v centru města, když na přerazované ploše aktuálně chybí jakákoli infrastruktura jako kanalizace, jiné inženýrské sítě a energetické rozvody, chodníky pro pěší aj., a lze též očekávat poškození lokality zvýšenou mírou automobilové dopravy, hluku a znečištění. Podle navrhovatele město nemá na jihu města připravený žádný obchvat a většina dopravy musí být z této lokality vedena na sever přes město. Lze očekávat zahuštění dopravy v samotném centru města, kde rovněž vlastní nemovitost.
58. Navrhovatel zároveň konstatoval, že jde o velikostí bezprecedentní plochu o rozloze více jak 13 ha průmyslových hal a zároveň namítá, že vystavěním „hradby“ vysokých průmyslových hal v délce 0,55 km podél silnice č. 27 dojde ke znehodnocení výhledů do krajiny z pozemků navrhovatele určených pro trvalé bydlení.
59. V námitkách navrhovatel rovněž označil změnu etapizace za nekoncepční a neodůvodněnou. Učiněna navíc měla být v rozporu s argumentací zastupitelstva ve vztahu k zařazení jeho pozemků do 3. etapy tak, jak bylo zdůvodněno při schvalování zadání Změny č. 10, tedy že *„pozemky jsou na okraji města a přímo navazují (pokračují) na třetí etapu výstavby a postup výstavby se má řešit uceleně a ne solitérní výstavbou, tj. nemůže být zastavěné území, následovat zastavitelná plocha ve III. etapě výstavby a na to dál navazovat první etapou výstavby“*. Navrhovatel v souvislosti s tím namítá, že vůči jednotlivým plochám a jejich vlastníkům je tak v jednotlivých změnách územního plánu postupováno protichůdně.
60. Jak vyplývá z výše citované věty první § 101a odst. 1 s. ř. s., aktivní legitimace navrhovatele je dána pouhým tvrzením o tom, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Navrhovatel může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby opatření obecné povahy, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.
61. K založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části tedy musí navrhovatel tvrdit, že byl napadeným opatřením obecné povahy přímo zkrácen na svých hmotných právech. Nepostačí tvrzení, že byl zkrácen na svých procesních právech během řízení, které předcházelo vydání opatření obecné povahy. Z toho lze vyvodit, že pokud navrhovatel ve svém návrhu konkrétně a srozumitelně netvrdil možné dotčení svých hmotných subjektivních práv, není aktivně procesně legitimován.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

62. V projednávané věci soud vycházel z toho, že etapizace výstavby představuje legitimní nástroj územního plánování, který slouží k „rozložení výstavby do delšího období a k jejímu soustředění na určité plochy (zabránění chaotické výstavbě ihned a všude). Etapizace tak směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudovávání a přebudovávání pro potřeby později stavěných budov“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS). Myslitelným zásahem do vlastnictví navrhovatele tak ve vztahu k jeho pozemkům v ploše SOs 2 podle soudu může být tvrzená zcela chybějící infrastruktura (podle navrhovatele „kanalizace, jiné inženýrské sítě a energetické rozvody, chodníky pro pěší aj.“), jejíž nutné dobudování již nyní v rámci výstavby v 1. etapě, ačkoli původně bylo možné předpokládat její postupnější budování tak, jak bude postupovat výstavba v předchozích etapách, by mohlo pro pozemky v okolí představovat vyšší zátěž. Návrh proto soud považoval za přípustný.
63. V tomto směru tedy navrhovatel obecně namítal zcela chybějící infrastrukturu, jen o něco konkrétněji jmenoval „kanalizaci, jiné inženýrské sítě a energetické rozvody, chodníky pro pěší aj.“. Již z pouhého náhledu do grafické části aktuálního úplného znění územního plánu, konkrétně do výkresů A6b. Vodní plochy a toky, kanalizace, A6a. Zásobování pitnou vodou, A6c. Zásobování elektrickou energií či A6e. Elektronické komunikace se však toto tvrzení ukazuje být nepravdivým, když k ploše nebo přímo na plochu jsou zavedeny kanalizace, rozvody pitné vody, vedení elektrické energie i komunikační vedení. Tato tvrzení navrhovatele o dotčení jeho právní sféry tak při bližším zkoumání neobstojí. Námitku chybějící infrastruktury – a platí to u námitek následujících – navíc vypořádal ve Změně č. 13 i odpůrce. Navrhovatel však v návrhu s jeho závěry opět nijak nepolemizuje.
64. Navrhovatel rovněž poukazoval na podle svých slov nedostatečnou dopravní infrastrukturu, ze které dovozoval vyšší dopravní zatížení v oblasti i centru města a s tím spojenou vyšší míru hluku a znečištění. Na rozdíl od předchozího argumentu zde navrhovatel namítal nikoli že není vůbec zajištěná dopravní obslužnost plochy, ale pouze ji označil za nedostatečnou, což podle něj bude v důsledku znamenat hustší dopravní provoz v oblasti i centru města a vyšší emise.
65. K tomu soud odkazuje na vypořádání námítky ve Změně č. 13, které navrhovatel v návrhu nijak nerozporuje a podle které je třeba vycházet z toho, že plocha „SV 17 část“ byla i předtím vedena jako zastavitelná a že nedochází ke změně způsobu jejího využití, který je od počátku platnosti územního plánu i nadále vymezen jako „smíšená výrobní plocha“. Odpůrce k tomu ve vypořádání námitek přímo uvedl, že „co se týče způsobu využití ploch typu SV, v územním plánu je pro plochy typu SV ustanoveno hlavního využití, a to nerušící výroba, sklady a skladovací plochy, služby. Ve společném ustanovení v kap. A2) je dále ustanoveno: „Pro účely tohoto územního plánu se definuje nerušící výroba – výroba, která svým provozováním, výrobním a technickým zařízením nenarušuje negativními účinky a vlivy provoz a užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nezhoršuje životní prostředí souvisejícího území nad přípustnou mírou.“ Je tedy zřejmé, že v ploše SV nebudou umístovány takové provozny, které by svým provozem významně narušili obytné prostředí města.“
66. V návaznosti na to je podle Změny č. 10 na „smíšených výrobních plochách“ přípustné využití
- administrativa (veřejná správa, finančníctví, pošta, kancelářské budovy apod.)

- stavby pro maloobchod
 - čerpací stanice pohonných hmot pro funkci zóny
 - velkokapacitní stavby technické infrastruktury
 - zahradnictví
 - stavby a využití dle kap. 6.1. bod B3) písm. a), c), d), e)
67. Podmíněně přípustné využití za podmínky, že plochy hygienické ochrany nesmí být ohroženy hlukem, prachem a zápachem, je
- výroba
 - trvalé bydlení pro funkci zóny
 - zařízení školská, zdravotnická, sociální a církevní pro funkci zóny
 - objekty integrovaného záchranného systému – hasičský záchranný sbor, policie
 - zařízení kulturní, včetně zábavních zařízení (jako např. diskotéky)
 - sportovní stavby a zařízení pro funkci zóny
 - stavby pro přechodné ubytování pro funkci zóny
 - stavby pro veřejné stravování
 - stavby pro velkoobchod (pouze mimo území MPR, včetně ochranného pásma, a mimo území MPZ, včetně ochranného pásma)
 - halové a řadové garáže (halové – pouze mimo území MPR, včetně ochranného pásma a MPZ, včetně ochranného pásma)
 - zemědělská neživočišná výroba
68. Maximální zastavěná plocha lokality má činit 60 %, stanovena je i maximální hladina zástavby. Přímou pro plochu SV 17 je stanoveno, že „na styku plochy s LBK budou v šíři 20 m umístovány pouze plochy zeleně, zpevněné a manipulační plochy“.
69. Z provedené změny územního plánu nelze usuzovat na to, jaký konkrétní záměr bude v dané ploše nakonec skutečně realizován, resp. tato otázka i po změně územního plánu zůstává stále stejná. Nelze tedy jen v důsledku Změny č. 13 v žádném případě mluvit o „13 ha průmyslových hal“, „hradbě vysokých průmyslových hal na pozemku parc. č. XD v délce 0,55 km podél silnice č. 27“ apod. S ohledem na výše popsany a nadále zachovaný způsob využití plochy zároveň nelze jen ze změny v etapizaci plochy „SV 17 část“ dovozovat, že tato změna způsobí navrhovatelem tvrzený nárůst dopravy, na který stávající dopravní infrastruktura v místě nestačí, a s ním související negativní důsledky v oblasti, potažmo v centru města. Ostatně i odpůrce ve Změně č. 13 uvádí – a navrhovatel s tím opět nijak nepolemizuje –, že základní koncepce technické a dopravní infrastruktury zůstává beze změny a že dříve vymezená plocha smíšená výrobní „SV 17 část“ bude napojena na stávající technickou a dopravní infrastrukturu.
70. Soud je přesvědčen, že účinná právní ochrana se musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Účinná ochrana – a to i případně následně soudní – tak má být účastníkovi poskytnuta v řízeních, ve kterých budou jeho hmotná práva skutečně dotčena. Soud v tomto směru odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu např. v rozsudku ze dne ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011-100. Zde Nejvyšší správní soud uzavřel, že „je totiž
- Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

důležité zdůraznit, že soudní ochrana je poskytována správními soudy komplexně a vždy v závislosti na intenzitě dotčení subjektivních veřejných práv jednotlivými způsoby regulace území. Přitom není smysluplné, aby se tyto typy regulace a jím odpovídající soudní ochrana navzájem mísily. To v nyní projednávaném případě znamená, že jestliže je smyslem územního plánu VÚC obecné uspořádání a limity řešeného území, nemůže soud takovýto územní plán rušit jen proto, že jím – byť i jen potenciálně – může dojít k zásahu do vlastnických práv dotčených subjektů za situace, kdy tento zásah z tohoto územního plánu ještě není přímo dovoditelný. Úkol bdít nad respektováním práv dotčených subjektů se totiž tímto výsledkem procesu územního plánování nevyčerpává, nýbrž zůstává i v procesech dalších, jako jsou např. řízení o vydání územních rozhodnutí, případně stavebních povolení“.

71. V projednávané věci navrhovatel dotčení svých hmotných práv změnou etapizace plochy „SV 17 část“ namítal jen ve velmi obecném duchu, přičemž soud po bližším seznámení s územním plánem jeho tvrzení neshledal pravdivými či důvodnými.
72. Soud dodává, že navrhovatel stejně jako v případě Změny č. 10 nevznesl konkrétní plnohodnotné námitky týkající se přiměřenosti úpravy nastolené změnou územního plánu. V případě Změny č. 13 se dokonce ani nedomáhal přeražení svých pozemků do 1. etapy. Soud proto nemůže zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného ve změně územního plánu.
73. Jelikož z řízení nevyplývalo, že by byl navrhovatel Změnou č. 13 přímo dotčen na svých hmotných právech, soud jeho návrhu na zrušení Změny č. 13 nemohl vyhovět (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, publ. pod č. 3903/2019 Sb. NSS, či ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82). Za takovéto situace se nemohl zabývat ani tvrzenými nedostatky v odůvodnění Změny č. 13, tedy konkrétně v přeražení plochy „SV 17 část“ ze 3. do 1. etapy výstavby, neboť v daném případě by narážel na zákaz tzv. actio popularis, tedy žaloby podané ve veřejném zájmu. Jen pro úplnost tak soud dodává, že změna v etapizaci nebyla provedena v rozporu s argumentací zastupitelstva ve vztahu k zařazení pozemků navrhovatele do 3. etapy tak, jak to podle něj mělo být zdůvodněno při schvalování zadání Změny č. 10, tedy že „*pozemky jsou na okraji města a přímo navazují (pokračují) na třetí etapu výstavby a postup výstavby se má řešit uceleně a ne solitérní výstavbou, tj. nemůže být zastavěné území, následovat zastavitelná plocha ve III. etapě výstavby a na to dál navazovat první etapou výstavby*“. Plocha „SV 17 část“ totiž navazuje nikoli na 3., ale na plochu zařazenou do 1. etapy výstavby. Namítaná argumentace tak v jejím případě není přiléhavá. Zároveň je zřejmé, že pozemky navrhovatele a plocha „SV 17 část“ nejsou minimálně v tomto ohledu srovnatelné.
74. Soud proto i návrh na zrušení Změny č. 13 vyhodnotil v mezích včas uplatněných návrhových bodů jako nedůvodný a podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jej výrokem II. tohoto rozsudku zamítl.
75. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch a naopak odpůrce v řízení úspěšný byl, neboť jeho opatření obecné povahy obstála. Vzhledem k tomu, že se v daném případě jedná o složitou právní problematiku, soud výrokem III. tohoto rozsudku vyslovil, že navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 18 536,21 Kč. Náhrada se skládá z částky 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby právního zástupce odpůrce po 3 100 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(dále jen „AT“), [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; dvakrát podání písemného vyjádření – § 11 odst. 1 písm. d) AT; účast u jednání soudu – § 11 odst. 1 písm. g) AT], z částky 1 200 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [čtyři režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 3 AT], z částky 600 Kč za náhradu promeškaného času [6 půlhodin po 100 Kč podle § 14 advokátního tarifu za čas strávený na cestě z Prahy do Ústí nad Labem a zpět], cestovného v celkové výši 1 119,18 Kč za jízdu motorovým vozidlem z Prahy do Ústí nad Labem a zpět (celkem 162 km) a z částky 3 217,03 Kč představující 21% DPH, kterou byl právní zástupce odpůrce podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené náhrady nákladů řízení. Soud nepřiznal požadovanou, avšak nedoloženou náhradu úhrady parkovného.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 16. srpna 2023

Mgr. Ladislav Vaško v.r.
předseda senátu