



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka v právní věci

navrhovatele: **OPAVLEN OPAVA s.r.o.**, IČ 47676094  
sídlem Jaselská 2942/31, Předměstí, 746 01 Opava  
zastoupený advokátem Mgr. et Mgr. Milanem Svobodou  
sídlem Tyršova 1434/4, 405 02 Děčín

proti  
odpůrci: **Statutární město Opava**  
sídlem Horní náměstí 382/69, 746 26 Opava

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města Opavy vydaného Zastupitelstvem Statutárního města Opavy pod č. 1/2017**

**takto:**

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2017 – Územní plán Opavy, vydaný Zastupitelstvem statutárního města Opavy dne 11. 12. 2017 **se** co do vymezení ploch OP-P1 a OP-P3 **zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku se návrh **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

1. Podaným návrhem se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy vydaného Zastupitelstvem Statutárního města Opavy pod č. 1/2017 v rozsahu části A. textové části Územního plánu, části C. 3., v níž je vymezena plocha přestavby OP-P1 a OP-P3 a části A. textové části

Územního plánu, textové části F. 2., v rozsahu, ve kterém jsou vymezeny podmínky pro využití plochy „smíšené obytné městské („SM“)“.

2. Pro případ, že by měl soud za to, že vymezenou část územního plánu nelze oddělit, navrhl navrhovatel alternativně zrušit územní plán v celém rozsahu.
3. V podaném návrhu vymezil navrhovatel tyto návrhové body:

#### 1) Nezákonost územního plánu

Dotčené nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele jsou ve svém celku historickým areálem staré textilní továrny. Původní průmyslový charakter areálu se z výrobního proměnil směrem k lehčí výrobě a doplňkovým činnostem (například skladování), tedy činnostem s minimálními negativními dopady na životní prostředí i veřejný prostor. Současně je charakter tohoto území a výstavby takový, že neumožňuje zásadní proměnu směrem k bytovým či rodinným domům či stavbě veřejné infrastruktury. Aktuálně je areál využíván 38 podnikatelskými subjekty, jejichž podnikatelská činnost je pestrá a spočívá v různorodé škále aktivit v tomto území přispívající k jeho specifickému charakteru jako jsou kanceláře, drobné skladování, provozovny, autoservis, kovoobráběčská společnost, recyklace textilií, prodejny kol, drogistického zboží, specializovaného sportovního zboží, akvaristického obchodu, školního a kancelářského nábytku, velkoobchodu „voda, topení a plyn“, prodeje servisu čerpadel a elektromotorů, půjčovny a provozu elektro agregátů. Prodává se zde požární technika, náhradní díly aut i krmiva pro psy a kočky. Je zde rovněž umělecký ateliér a zkušebna v užívání nepodnikatelských subjektů. Prostor doplňují sklady s pestrou škálou využití. Svě dílny zde provozuje dílna nábytku, opravná vah či opravná plastových dílů. Veškerá těžká výroba byla v dotčeném areálu již vyloučena, veškerá výrobní činnost je lehkého charakteru bez emisí širšího rozsahu.

Toto využití bylo vážně narušeno přijetím napadeného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), jehož důsledkem je preferování výstavby bytových, polyfunkčních a rodinných domů v dotčeném území a stavba veřejné infrastruktury. To se však naprosto vymyká dispozicím, charakteru i možnostem areálu. Areál je průmyslový, zajímavý dědictvím původní textilní továrny. Jeho dispozice jsou ideální právě pro stavby typu provozoven a dílen. Vybudování staveb pro bydlení by si vyžádalo zásadní přestavbu areálu spočívající v úplné demolici a nové výstavbě. Nově nebude možné využití stávajících podnikatelských aktivit, vyloučen je také provoz autoservisů a samostatných skladů, které představují téměř 50% současného využití. Do budoucna je také znemožněno umístění prostorů pro obchod nad 400m<sup>2</sup> a obchodů mimo opuštěné a nevyužívané areály. Vlastnické právo navrhovatele tak bylo zásadním způsobem narušeno, neboť současné využití je znemožněno a směřuje k omezení stávajících smluvních vztahů, kdy je blokován jakýkoliv rozvoj, rozšiřování nebo modernizace obchodních aktivit stávajících nájemníků. Alternativní výstavba bytových domů není vzhledem k náročnosti reálnou variantou dalšího postupu. Je znemožněno budoucí využití způsobem, který je dispozicím tohoto areálu vlastní a vychází z potřeb tohoto území. Došlo tak ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatele, neboť jejich využití se omezuje pouze na způsoby, které vyžadují zásadní technické a stavební změny, což je ekonomicky vyloučené. Navrhovatel má za to, že takový zásah do jeho vlastnického práva je zcela nepřiměřený. Poukázal přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1Ao 1/2009-12. Navrhovatel má za to, že územní plán nenaplňuje legitimní důvody této přijaté změny, došlo k porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, nebyl žádným způsobem reflektován specifický prostor území tvořeného dotčenými nemovitostmi v rámci odůvodnění územního plánu. Pro plochy OP-P1 a OP-P3 je uvedeno, že jsou vymezeny podél ulice Krnovská za účelem postupného vymístění výrobních aktivit z ploch obklopených obytnou zástavbou a občanskou vybaveností, zlepšení životního prostředí a pohody bydlení a posílení

městské multifunkční zástavby. Toto odůvodnění je podle navrhovatele zcela nelogické, neboť hovoří o vymístění výrobních aktivit a přitom jsou vymístřovány sklady a nevýrobní podnikatelské aktivity (např. autoservisy a pneuservisy). Není také pravdou, že by dané území bylo obklopeno obytnou zástavbou a občanskou vybaveností. Minimálně takto nejsou využity plochy JK-P4 a JK-P5, také na východní a severní straně je výrazné oddělení veřejnou komunikací (plochy komunikací K), ze severní strany je výrazné ohraničení plochami kategorie OS. Z pohledu do hlavního výkresu 3 (a.2) je zřejmé, že plochy OP-P1 a OP-P3 jsou sousední s plochami BI (bydlení individuální), BH (bydlení hromadné) a OV (občanské vybavenosti) na méně než polovině jejich vnější hranice. Odůvodnění je nedostatečné a fakticky i nepravdivé. Navrhovatel upozorňoval i na možnost šetrnější regulace využití území, když navrhoval přeřazení dotčených nemovitostí do plochy přestavby smíšené výrobní, což by plně odpovídalo dispozici území, historickým souvislostem i aktuálním možnostem a představovalo by to ideální kombinaci soukromých a veřejných zájmů v tomto prostoru. Odpůrce na tyto námitky ani návrhy nijak nereflektoval. Takto koncipované omezení vlastnického práva nelze považovat za akceptovatelné z hlediska čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále je Listina). V územním plánu lze spatřovat prvky libovůle, neboť byla přijata úprava, která žádným způsobem nereaguje na dispozici konkrétního území na jeho současné využití, ani na plány jeho dalšího užívání. Postup odpůrce vyjadřuje naprostou bezohlednost k zájmům vlastníků i uživatelů tohoto území, jakož i obyvatel města. Navrhovatel má za to, že zásah je nešetrný, v míře větší než nutné a zcela se vymyká rozumným postupům směřujícím k zamýšlenému cíli; činí tak s prvky libovůle, při naprosté rezignaci na zájmy vlastníků a uživatelů nemovitostí v daném území.

## 2) Nepřezkoumatelnost OOP

Navrhovatel namítá především nedostatečné vypořádání odpůrce s navrhovatelem podanými námitkami, a to především s odkazem na judikaturu NSS (rozsudek sp. zn. 1Ao 3/2008, usnesení sp. zn. 2Ao 5/2010, rozsudek sp. zn. 1Ao 5/2010). Odpůrce na rozsáhlé a konkrétní námitky navrhovatele reagoval pouze odkazem na dříve provedenou změnu a soulad s Politikou územního rozvoje České republiky v obecně vytyčeném cíli „minimalizace negativních vlivů koncentrované výrobní činnosti na bydlení“. Poukázal také na soulad regulativů s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, v platném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) a na skutečnost, že do této plochy lze zahrnout také ty provozy, které „nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území“. Podle navrhovatele jde pouze o obecnou deklaraci, která žádným způsobem nereflektuje konkrétní námitky navrhovatele, zejména se nevypořádává s argumentem charakteru tohoto území, který neumožňuje zásadní proměnu směrem k bytovým či rodinným domům a stavbě veřejné infrastruktury, ani s tím, že změna je nevhodná, nepotřebná a neuskutečnitelná. Nijak nereaguje ani na námitku, že přijatou regulací došlo k popření víceúčelovosti plochy, znemožnění její multifunkčnosti a vyloučení i těch aktivit, jejichž provozování nesnižuje kvalitu prostředí v městské zástavbě. Nevypořádává se také s námitkou, že zákazem staveb pro obchod nad 400m<sup>2</sup> a samostatných skladů bez návaznosti na hlavní nebo přípustné využití došlo i k omezení těch aktivit, které nemají negativní vliv na bydlení a patří k běžnému prostředí současné městské zástavby. Rovněž z odůvodnění nevyplývá, jak by tyto konkrétní aktivity mohly omezit charakter víceúčelového využití území. Odpůrce neobjasní, proč by nebylo možno postupovat cestou šetrnější k vlastnickým právům navrhovatele, ani proč má za lichou námitku navrhovatele o rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Obecné poukazy na Politiku územního rozvoje ČR, která se nedotýká lokálních specifik a na vyhl. č. 501/2006 Sb. jsou naprosto bezpředmětné. Vypořádání námitky odpůrcem nepřináší žádnou odpověď na námitky navrhovatele, naopak je podporuje. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je nedostatečné i ve vztahu k ust. § 8 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Aby mohlo odůvodnění

obstát, musel by odpůrce jasně a přezkoumatelně uvést, proč zakázané činnosti vybočují z činností nerušících a nezvyšujících dopravní zátěž, proč vyřazené činnosti řadí mezi rušící nebo zvyšující dopravní zátěž, a to s pohledem na území, tedy oblast nepochybně širší, než je pouze areál žalobce a jeho bezprostřední blízkost. Odpůrce měl přistoupit k určitému sui generis testu proporcionality a vyhodnotit, zda zákaz určitých činností není více zatěžující než činnosti samy. Měl také odůvodnit, proč byla stanovena např. právě hranice 400m<sup>2</sup> obchodních ploch a ne více. Ve svém důsledku tak bude zásadní množství činností přesouváno mimo běžný dosah obyvatel pouze do obchodních center, což je z urbanistického hlediska paradoxem jdoucím proti snahám minimalizovat vyliďňování center měst. Navrhovatel požadoval změnu kategorizace pozemků na kategorii VS v rámci námitek ze dne 23. 6. 2016, s čímž se odpůrce rovněž nevypořádal. Areál navrhovatele je natolik rozsáhlý, že není proti zásadám územního plánování vymezit i speciální kategorii pro tento areál samotný. Na základě uvedeného považuje navrhovatel rozhodnutí o jeho námitkách za nepřezkoumatelné, což je rovněž důvodem, pro který se domáhá zrušení územního plánu v uvedeném rozsahu.

### 3) Procesní vady

Navrhovatel poukázal na nestandardní okolnosti procesu schvalování územního plánu, kdy sám byl po dobu přípravy územního plánu ochoten o jeho výsledcích jednat a o celý proces se aktivně zajímal. Jednání byla provázána naprostou neochotou ze strany úřadů a překvapivým návrhem územního plánu (v přijaté podobě), o kterém nebylo připuštěno žádné jednání. Zveřejnění návrhu bylo po celou dobu problematické. Upravený návrh byl projednán 6. 9. 2017 a poté plynula podle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“) lhůta k uplatnění námitek, během níž byl návrh sice zveřejněn, ale z technických důvodů byl povětšinou času nedostupný či jen obtížně dostupný. Přílohou návrhu na soudní přezkum je písemná konverzace navrhovatele s odpůrcem, v níž se navrhovatel pokoušel zjistit znění navrhované změny územního plánu. Po většinu doby k uplatnění námitek nebylo možno návrh dohledat na veřejně dostupných stránkách. Rovněž tato vada je sama o sobě důvodem nezákonnosti územního plánu, když nebyly naplněny podmínky pro řádné uplatnění námitek.

4. Odpůrce ve vyjádření uvedl nejprve v obecné rovině, že zrušení územního plánu ani jeho části není na místě kvůli zájmům jednoho subjektu. Územní plán byl vydán tak, aby došlo k co nejefektivnějšímu a nejšetrnějšímu využití území Statutárního města Opavy a zrušení by bylo v rozporu se zásadou proporcionality. Navrhovatel nabádá soud k tomu, aby napadený územní plán přezkoumal ve větším rozsahu, než mu zákon umožňuje. Část C.3 vymezuje plochy přestavby, přičemž v části C.3.1 je obsažen jmenovitý soupis v tabulce katastrálních území. Součástí tohoto výčtu jsou i plochy přestavby OP-P1 a OP-P3. Návrh na zrušení územního plánu v této části odpůrce vnímá jako neopodstatněný. Zařazení předmětných ploch mezi plochy přestavby je plně v souladu s obecnou charakteristikou přestavbových ploch. K požadavku na zrušení územního plánu v části A. textové části, části F.2 v rozsahu, v jakém jsou vymezeny podmínky pro využití plochy „smíšené městské“ (SM), odpůrce uvedl, že mezi tyto plochy jsou zařazeny plochy přestavby, viz část C.3 ÚP, ale také mnohé plochy stabilizované v rámci zastavěného území a mnohé plochy zastavitelné mimo stávající zastavěné území. Plochy s tímto způsobem využití patří mezi nejčtetnější a celková výměra takto zařazených ploch patří mezi nejdůležitější v rámci celého území města. Zrušení této části územního plánu bude mít za následek ochromení možnosti rozhodování v rámci správního řízení, týkající se poměrně podstatné části města.
5. Dále se odpůrce vyjádřil ke změně regulativů. Uvedl, že k ní došlo na základě návrhu navrhovatele a společnosti DJUSU Opava s.r.o. jako vlastníků pozemků z vlastního podnětu

odpůrce v rámci projednávání návrhu zadání Územního plánu Opavy, a to Změny č. 12, která byla pořízena na základě studie schválené 31. 8. 2015. Důvodem Změny č. 12 byla potřeba změny funkčního využití území problémových lokalit v blízkosti území určeného k bydlení a cenného území Městských sadů a dále potřeba úpravy regulačních podmínek pro plochu městské památkové zóny (MPZ), území v ochranném pásmu městské památkové zóny (OPZ) a potřeba změny funkčního využití již dříve zastavěného pozemku z plochy ochranné a veřejné zeleně (OVZ) na plochu pro bydlení v souladu s jeho skutečným využitím a tím vytvoření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Zájmem odpůrce (správně zřejmě navrhovatele – pozn. soudu) a společnosti DJUSU Opava byla změna funkčního využití území mezi ulicemi Krnovská, Jaselská, Žižkova. Důvodem zařazení požadavku na změnu využití pozemků areálu z plochy průmyslu (PP) a plochy podnikatelských aktivit, technického vybavení skladů a garáží (PA) na plochy pro bydlení do Změny č. 12 Územního plánu Opavy byla snaha tuto změnu urychlit. Navrhovatel v době přípravy návrhu Změny č. 12 žádnou připomínku neuplatnil. Změnou č. 12 byly v území mezi ul. Krnovská, Jaselská, Žižkova vymezeny plochy přestavby P12/1a, P12/1b, P12/1c, a to z plochy průmyslu (PP), plochy podnikatelských aktivit technického vybavení, skladů a garáží (PA) a občanské vybavenosti (OV), navazujících ploch bytových domů o 2 a více nadzemních podlažích (BD) a plochy rodinné zástavby městské typu (RM) na plochu smíšenou obytnou městskou (SM) a plochu veřejného prostranství (PV). Převážná část omezení v území zahrnující pozemky navrhovatele tak platila již nabytím účinnosti Změny č. 12 ÚP Opavy, tj. od 31. 5. 2012.

6. Odpůrce dále uvedl, že souběžně se Změnou č. 12 byl pořizován nový územní plán a Změna č. 12 byla jedním z podkladů pro jeho zpracování. Ve schváleném zadání nového ÚP byly stanoveny požadavky a pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů území, mimo jiné problematicky využívané areály, tzv. „brownfields“ (např. bývalý areál Dukelských kasáren, bývalý areál firmy Karnola, bývalý areál firmy Opavlen, bývalý areál kotelny firmy Minerva). V roce 2012 byl zpracován koncept, jehož veřejné projednání se uskutečnilo 2. 10. 2012. Ke konceptu mohl každý uplatnit své připomínky. Na základě výsledků projednání konceptu zpracoval pořizovatel návrh pokynů pro zpracování návrhu ÚP Opavy a na základě jejich upravené verze byl vypracován návrh územního plánu Opavy, o němž bylo vedeno řízení o územním plánu. Veřejné projednání návrhu se konalo 22. 6. 2016. Z důvodů ochrany životního prostředí a pohody bydlení, zejména před nadměrným zatížením dopravou byly stanoveny omezující podmínky pro nové stavby pro obchod, kdy prodejní plocha byla omezena na maximálně 400m<sup>2</sup>. Pro sklady a zařízení s větší prodejní plochou je vymezena v územním plánu jiná funkční plocha – plocha občanského vybavení – komerčních zařízení velkoplošných (OK). Tento typ staveb vyžaduje větší parkovací plochy, má zvýšené nároky na zásobování a nelze vyloučit ovlivnění hlukových poměrů a kvality ovzduší v území s převažujícím bydlením. Omezení prodejní plochy pro stavby pro obchod vycházelo z prováděcí vyhl. č. 501/2006 Sb., která vylučuje v plochách budovy obchodního prodeje o výměře větší než 1000m<sup>2</sup>. Budovy pro obchod obsahují nejen prodejní plochu, ale také zázemí pro zaměstnance, skladové prostory a technické zařízení. V plochách smíšených obytných městských se nacházejí také opuštěné, nevyužívané areály, které jsou na území města Opavy součástí zastavěného území mezi plochami s převažujícím bydlením a v blízkosti centra města. Aby bylo možné stávající objekty těchto areálů využít případně jako prodejní plochy, bylo toto využití uvedeno samostatně bez omezení prodejní plochy.
7. V rámci veřejného projednání návrhu ÚP Opavy podal navrhovatel námitku. Při jejím vyhodnocení bylo zohledněno, že zařazení území zahrnujícího pozemky navrhovatele do ploch smíšených výrobních (VS) by přerušilo návaznost ploch s převažujícím bydlením na plochu veřejné zeleně Městských sadů. Opětovné využití území pro účely výroby a skladování by zatížilo negativními dopady z dopravy a jejich provozu rozsáhlé území města a je v rozporu

s požadavkem Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje chránit před hlukem z provozu výrobních závodů skladových areálů a z dopravy. Pořizovatel přihlížel také ke skutečnosti, že v bezprostřední blízkosti areálu se nachází bytový dům na pozemku parc. č. 5/3 v k. ú. Opava-Předměstí a pozemek k bytovému domu náležející parc. č. 5/9. Jejich vlastníci podali námitku na podmínění rozhodování v tomto území zapracováním územní studie a uvádějí, že v území v současnosti již probíhají přípravy stavebních záměrů, které by nejen kapacitně, ale i prostorově významně narušily stávající bydlení, zejména s ohledem na osvětlení a oslunění bytů, včetně vysokého zatížení statickou dopravou ve dvorním traktu bytového domu v jejich spoluvlastnictví. Podkladem pro vyhodnocení námítky byly také vydané kolaudační souhlasy k povolenému účelu užívání stavby, kterými byl vymezen nový účel využití skladové haly na pozemku parc. č. 5/1 na dílčí prostory prodejních skladů se samostatnými vstupy z ul. Jaselská a další z ul. Žižkova a zřízení zábavního centra pro děti. Při vypořádání námítky bylo přihlédnuto také k tomu, že předmětná lokalita je plochou smíšenou obytnou městskou ode dne nabytí účinnosti Změny č. 12 ÚP Opava (od 31. 5. 2012), která je víceúčelovým využitím plochy umožňující širokou škálu nerušivého využití slučitelného s bydlením a rekreací. Dále bylo vzato v úvahu, že pro území byla v souladu s platným Územním plánem města Opavy zpracována v r. 2015 „Územní studie plochy přestavby P12/1b, k.ú. Opava-Předměstí“ jako podklad pro rozhodování v území. Při odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námítky odpůrce vycházel z toho, že předmětné území bylo ve stávajícím územním plánu z vlastního podnětu a na návrh vlastníků změněno z plochy průmyslu (PP) na plochy smíšené obytné městské (SM) Změnou č. 12. Důvodem změny byla potřeba zásadní úpravy funkčního využití problematického území bývalých průmyslových areálů mezi plochami pro bydlení a v bezprostřední blízkosti Městských sadů využívaných pro rekreaci obyvatel města a blízkého okolí. Současně odpůrce poukázal na soulad zvoleného postupu s Politikou územního rozvoje ČR a požadavky vyplývajícími z vyhl. č. 501/2006 Sb.

8. Odpůrce dále uvedl, že v souladu s výsledky veřejného projednání byl návrh ÚP Opavy upraven a veřejně projednán dne 6. 9. 2017. Navrhovatel podal dne 13. 9. 2017 námitku, že dané území mělo být s ohledem na svůj charakter zařazeno mezi plochy smíšené výrobní (VS) a namítl nevhodné vymezení těchto ploch, zejména zamezení možnosti využít toto území pro stavby pro obchody s prodejní plochou nad 400m<sup>2</sup> a pro samostatné sklady bez návaznosti na hlavní nebo přípustné využití. Tato námitka však nesměřovala k úpravou měněné části návrhu územního plánu, a proto k ní pořizovatel nepřihlížel. Pořizovatel upravil vyhodnocení námítky tak, že s ohledem na charakter území bývalého areálu textilního závodu a na bezprostředně na něj navazující objekty bytových domů bylo již v současně platném ÚP Opavy Změnou č. 12 (mimo jiné i na žádost vlastníka) předmětné území zařazeno do plochy smíšené obytné městské (SM), která není plochou určenou výhradně pro bydlení, ale umožňuje víceúčelové využití slučitelné svým provozem s bydlením. Pro dané území byla zpracována územní studie, která řešila polyfunkční využití území v souladu s okolní zástavbou a ve vztahu k Městským sadům.
9. Závěrem vyjádření odpůrce zdůraznil, že porovnáním podmínek stanovených pro plochu SM stanovených Změnou č. 12 ÚP Opavy a podmínek pro tuto plochu v novém ÚP Opavy zjistil, že využití území se zásadně neliší. Stavby a zařízení pro těžký průmysl a energetiku, lehký průmysl, samostatné sklady bez návaznosti na hlavní nebo přípustné využití, autobazary, autoopravny, pneuservisy, vřakoviště a stavby, které svým provozováním a technickým zařízením narušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a snižují kvalitu prostředí sousedícího území, byly nepřijatelnými stavbami v ploše SM již od jejího vymezení a odpovídají požadavkům na obytné prostředí, zejména hygienickým požadavkům na kvalitu bydlení. Omezení nových staveb pro obchod s prodejní plochou nad 400m<sup>2</sup> koresponduje s prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu. Ze strany odpůrce se nejednalo o libovůli.

10. K námitce nezákonnosti dopůrce uvedl, že pokud navrhovatel v návrhu popisuje současné fungování nemovitostí, téměř všechny uvedené činnosti jsou v souladu s podmínkami plochy SM. Využití objektů v areálu, které je v souladu s vydanými rozhodnutími, územní plán nenaruší. Územní studie plochy přestavby P12/1b je podkladem pro rozhodování v území, závaznou dokumentací je ÚP Opavy. V označené studii je stanoveno urbanistické řešení a regulace využití ploch podle funkcí - plošné uspořádání. Plocha přestavby P12/1b byla rozdělena do ploch s rozdílnými možnostmi využití, a to A-plocha pro bydlení hromadné, B-plocha pro občanské vybavení, C-plocha pro smíšenou výrobu, D-plocha pro veřejné prostranství, E-plocha pro občanské vybavení komerčního charakteru, F-plocha pro veřejné prostranství, G- plocha pro technické služby, zahradnictví, H- plocha skladování, logistika, I-plocha pro služby motoristům. Dále jsou v územní studii jednotlivé plochy podrobněji popsány. Plochy B, C, E-H zahrnují objekty navrhovatele.
11. K námitce směřující proti omezení prodejních ploch do 400m<sup>2</sup> odpůrce zdůraznil, že toto omezení se vztahuje na nové stavby pro obchod. Využití objektů v souladu s kolaudačními rozhodnutími územní plán neznemožní, podmínky regulace se vztahují na nové stavby nebo změny ve využití stávajících staveb. Vymezení plochy SM jako víceúčelové plochy navazující na plochy bydlení a klidové plochy nebrání udržitelnému rozvoji území. Snahou při řešení územního plánu je dosažení maximálního snížení střetů zájmů v území, souladu mezi veřejnými a soukromými zájmy v území s ohledem na ochranu životního prostředí a hospodářský a společenský rozvoj.
12. K procesním vadám odpůrce uvedl, že je mu známo z e-mailové komunikace, že navrhovatel dohledával platný ÚP Opavy. Z obsahu komunikace vyplývá, že přístup k oběma dokumentům byl kontrolován a oba byly k dispozici. O přístupnosti projednávaného ÚP Opravy svědčí i skutečnost, že k opakovanému veřejnému projednání návrhu bylo doručeno dalších 21 podání obsahujících námitky a připomínky bez stížnosti na omezení přístupu k upravenému návrhu.
13. Závěrem odpůrce zdůraznil, že zrušení kapitoly C.3 Vymezení ploch přestavby dle textové části výroku by se dotklo velkého území (str. 21-24 ÚP Opavy, A. textová část), když jenom plochy přestaveb na plochy smíšené obytné městské se nacházejí v katastrálních územích Jaktář, Kateřinky u Opavy a Opava - Předměstí. Zrušení kapitoly F.2 v části A. textové části v rozsahu, ve kterém jsou vymezeny podmínky pro plochy SM, by se týkalo také navíc dalších nových zastavitelných ploch s tímto využitím. Plochami SM jsou také v Územním plánu Opavy označeny stabilizované plochy, jejichž využití podmínkám této funkční plochy vyhovuje. Rozsah území s plochami SM je patrný z příloženého výkresu A.2. Hlavní výkres ÚP Opavy. Plocha SM s označením OP-P3 zahrnuje pozemky parc. č. 5/3 a parc. č. 5/9. Součástí přestavbové plochy je také pozemek parc. č. 5/4, ke kterému se váže rozhodnutí o umístění stavby „přístavba, nástavba a stavební úpravy objektu administrativní budovy související se změnou užívání na objekt bytového domu s garážemi, stavba vodovodní a kanalizační přípojky, chodníku a parkovacích ploch“ ze dne 1. 3. 2017.
14. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.
15. Navrhovatel v replice doručené krajskému soudu dne 28. 2. 2019 uvedl, že vyjádření odpůrce považuje za bezobsažné, takže je fakticky potvrzením důvodnosti podaného návrhu. Navrhovatel poukázal na rozhodnutí NSS sp. zn. 1Ao 4/2008, podle kterého lhůta pro podání připomínek není lhůtou „koncentrační“, kdy vlastník nemovitostí by nebyl oprávněn činit jakékoliv námitky neuplatněné ve lhůtě 15 dnů od veřejného projednání konceptu územního plánu. Argumentace odpůrce Změnou č. 12, která přijala sporný regulativ, je nesprávná, když nevhodnost nového regulativu nelze obhájit tím, že byl nevhodný již dříve. Jedná se o velmi

zkratkovitou úvahu, když je patrné zpřísnění oproti úpravě předchozí. Odpůrce není schopen vyargumentovat přiměřenost a důvodnost napadené úpravy. Argumentem pro nevyhovující úpravu není ani to, že se měl navrhovatel sám na iniciaci Změny č. 12 předchozího ÚP podílet. Snaha navrhovatele přispět aktivně ke změně využití areálu je nyní trestána, když fakticky zamýšlená snaha se ukázala jako nereálná. Nevhodná změna regulativů pro dané území provedená změnou předchozího územního plánu by neměla být důvodem setrvat u nevhodného vymezení. Navrhovatel vyhodnotil provedenou změnu předchozího ÚP jako nereálnou pro dané území, a proto začal brojit proti takto nevhodně vymezenému regulativu. Odpůrce však tento legitimní požadavek nereфлекtuje a z mocenské pozice prosazuje stávající úpravu. Nebylo nijak zohledněno, že předchozí změna byla změnou razantní z vymezení ploch průmyslu a ploch podnikatelských aktivit, technického vybavení skladů, garáží na plochu smíšenou obytnou, takže bylo přeskočeno několik mezikategorií. Citace urbanistické koncepce odpůrcem není také konkrétní argumentací. To, že „budou vytvořeny podmínky pro přeměnu nevyužitých a zanedbaných areálů (brownfields) a jejich zapojení do struktury města“, je obecně vymezený cíl bez jasných parametrů nepředstavující kvalifikovaný argument. Podle navrhovatele jde přímo o protimluv, kdy změna provedená novým územním plánem přeměně spíše zabrání a tím zabrání i zapojení areálu do struktury města.

16. Skutečnost, že regulativ SM je užit pro značnou část ploch v rámci území města, není problémem navrhovatele ani relevantním argumentem odpůrce. Odpůrce nebyl nijak omezen ve vytvoření vyššího množství regulativů. Buď je regulativ SM použit pro fakticky obdobné územní celky, ale pak byl pravděpodobně přijat plošně nevhodně i na územích mimo vlastnictví navrhovatele, anebo do kategorie SM byla zahrnuta velmi nesourodá území a bylo postupováno v rozporu se zásadami územního plánování.
17. Pokud jde o argumentaci ve vztahu k omezení prodejních ploch, odkázal odpůrce na vyhl. č. 501/2006 Sb., v jejímž ust. § 4 je uvedeno omezení budovy obchodního prodeje o výměře větší než 1000m<sup>2</sup>. Kategorie SM ovšem v rámci zmiňované vyhlášky odpovídá spíše plochám smíšeně obytným ve smyslu ust. § 8 vyhlášky, a to ještě ne zcela, protože s ohledem na zahrnutí bývalých výrobních areálů je evidentní, že kategorie SM má být výrazně mírnější co do omezení, než uvedená kategorie dle § 8. V rámci uvedeného omezení se hovoří o omezení budovy obchodního prodeje o výměře větší než 1000m<sup>2</sup>, což je výrazně mírnější omezení, než nově stavby pro obchod s prodejní plochou do 400m<sup>2</sup>. Budova o výměře 1000m<sup>2</sup> může mít až několikanásobně větší prodejní plochu než je 400m<sup>2</sup>. Zcela účelově je argumentováno tím, že omezení v územním plánu je koncipováno na prodejní plochu, kdy je tak připuštěna větší budova v důsledku zázemí prodejny. Jde o logický nesmysl, neboť nelze automaticky předpokládat, že existuje určitý poměr mezi prodejní plochou a zázemím. Rovněž není zohledněno, že omezení 1000m<sup>2</sup> výměry budovy může znamenat prodejní plochy výrazně rozsáhlejší, když podle daného místa může jít i o vícepodlažní budovu. Omezení dle vyhl. č. 501/2006 Sb. je tedy s omezením v rámci kategorie SM zcela nesrovnatelným. Odpůrce stanovil restriktivní a neodůvodnitelné omezení. Je paradoxní, že uvedené omezení by vyřadilo budovu pro obchod s prodejní plochou jen nepatrně přesahující 400 m<sup>2</sup> s minimálním zázemím, ale připustilo by budovu s 400m<sup>2</sup> prodejní plochy, ale s rozsáhlým zázemím. Tedy s rozsáhlými problematickými skladovacími prostory, které jsou podle odpůrce jádrem zátěže. Jeho argumentace je proto vnitřně nekonzistentní.
18. Navrhovatel nesouhlasí ani s tím, že lze pokračovat v činnostech odpovídajících kolaudačním rozhodnutím, tedy zachovávat stávající stav. Podle navrhovatele zafixování stávajícího stavu je velmi problematické. Jelikož nájemníci nemají možnost rozvoje, nemohli by uskutečnit v rámci nepřipustných činností ani takový rozvoj, který by vedl ke snížení zátěže území, protože většinou jakákoliv technologická změna bude předpokládat stavební změnu a v určitých



případech může být technologická změna provázána i nutností nárůstu prostor, ať již z důvodu čistě technologických nebo z potřeby růstu pro zajištění rentability nové technologie. Jakékoliv přestavby, přístavby či možnosti zbudování nových prostor bezprostředně vedle původních pro zachování kontinuity je novým územním plánem znemožněno.

19. Závěrem navrhovatel uvedl, že část návrhové argumentace ponechal odpůrce zcela bez reakce, například problematiku aktuálně připravované projektové dokumentace zhotovené na objednávku odpůrce, kde nekoresponduje zmiňované využití areálu navrhovatele vzhledem k dostatečnému dimenzování sjezdů do areálu s kategorií SM a dále rozpor kategorie SM oproti stávajícímu reálnému využití, kdy odpůrce pouze uvedl, že stávající aktivity nejsou dotčeny, což není pravdou, když přijatá omezení vytváření pro nájemníky zcela neperspektivní situaci.
20. Odpůrce ve vyjádření k replice navrhovatele doručeném krajskému soudu dne 14. 3. 2019 uvedl, že poukazem na skutečnost, že navrhovatel v procesu veřejného projednávání konceptu Změny č. 12 neuplatnil připomínku, odpůrce prokazoval, že navrhovatel v té době funkční využití pozemků, tj. jejich zařazení do plochy SM vyhovovalo. První změna funkčního využití převážné většiny pozemků navrhovatele z funkční plochy PP proběhla Změnou č. 12 ÚP a tuto změnu inicioval sám navrhovatel. V rámci veřejného projednání návrhu Změny č. 12 byly pozemky navrhovatele zařazeny do ploch SM a předmětné území bylo plochou přestavby. K plochám SM byly navrženy podmínky využití. Navrhovatel neuplatnil žádnou námitku ani k zařazení pozemku do ploch SM, ani k navrhovaným podmínkám využití pro tuto plochu. Změna č. 12 ÚP byla vydána formou opatření obecné povahy č.1/2012, takže tvrzení žalobce, že šlo o nevhodnou úpravu, je překvapivé. Jelikož se podmínky v území ve vlastnictví navrhovatele v mezidobí nezměnily, zůstalo toto území i v návrhu posuzovaného opatření obecné povahy plochou přestavby s využitím plochy SM.
21. V souvislosti s tvorbou územního plánu odpůrce poukázal na ust. § 3 odst. 3 vyhl. č. 501/2006 Sb., řešící vymezení ploch s rozdílným způsobem využití. Dále poukázal na způsob vymezení ploch přestavby a ploch SM v odůvodnění částí A. a B. textové části ÚP Opavy. V další části vyjádření odpůrce zrekapituloval opodstatněné skutečnosti, k nimž přihlédl při vyhodnocení námítky podané navrhovatele.
22. Závěrem odpůrce poukázal na požadavky na pořízení změny ÚP Opavy podané po jeho vydání, jež byly předloženy Zastupitelstvu Statutárního města Opavy na jeho zasedání dne 17. 9. 2018, kdy jedním z navrhovatelů tohoto materiálu byl také navrhovatel se svým požadavkem na změnu využití pozemku v jeho vlastnictví z plochy SM na plochu VS. Zastupitelstvo města projednání materiálů na změnu Územního plánu Opavy odročilo s ohledem na připravovanou aktualizaci č. 1 Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje. Ta byla vydána dne 13. 9. 2018 a nabyla účinnosti 21. 1. 2018. Odpůrce zpracoval pro zasedání Zastupitelstva Statutárního města Opavy, které se má uskutečnit 18. 3. 2019, návrh na pořízení změny územního plánu, v jejímž rámci doporučuje prověřit dosud doručené návrhy na změnu, včetně návrhu navrhovatele.
23. Pokud jde o projektovou dokumentaci zmiňovanou navrhovatelem v replice, jde pravděpodobně o dokumentaci pro územní rozhodnutí „Propojení Krnovská, Žižkova“ (zpracovatel DOPRAPLAN s.r.o., 12/2017). Předmětem této dokumentace bylo zpracování návrhu propojky ulic Krnovská a Žižkova, včetně společné stezky pro pěší a cyklisty, návrh souvisejících komunikací a inženýrských sítí, vybudování nové dešťové komunikace a osvětlení. Předmětem dokumentace nebylo určovat funkční využití okolních pozemků, pouze umožnit sjezdy do těchto ploch.

24. Odpůrce nadále považuje návrh za nedůvodný a navrhl jeho zamítnutí.
25. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že koncept nového Územního plánu Opavy byl zpracován v r. 2012. Veřejné projednání konceptu se uskutečnilo dne 2. 10. 2012. V konceptu byly stanoveny podmínky pro plochy smíšené obytné podobně jako ve Změně č.12. Na základě výsledků projednání konceptu zpracoval pořizovatel návrh územního plánu, v průběhu jehož zpracování došlo ke změnám podmínek v řešeném území. Další postup si vyžádal úpravu pokynů pro zpracování návrhů Územního plánu, která byla schválena Zastupitelstvem Statutárního města Opavy dne 14. 12. 2015. Veřejné projednání návrhu se konalo dne 22. 6. 2016. Námitky proti návrhu mohly být podány do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Navrhovatel podal námitku dne 27. 6. 2016. V souladu s výsledky veřejného projednání byl návrh Územního plánu Opavy upraven podstatným způsobem, a proto byl opravený návrh opětovně projednán na opakovaném veřejném projednání dne 6. 9. 2017. Dne 13. 9. 2017 podal navrhovatel námitku proti upravenému návrhu územního plánu. Rozhodnutí o námitkách navrhovatele včetně odůvodnění je obsaženo na č. l. 242-243 a 286-287 textové části B. územního plánu. Ke schválení nového územního plánu došlo usnesením Zastupitelstva Statutárního města Opavy č. 1/2017 ze dne 11.12.2017.
26. Soud v souladu s ust. § 101 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) v rozsahu a v mezích návrhových důvodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy – ÚP Opavy.
27. Podle ust. § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech.
28. Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení jeho subjektivních práv opatřením obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v bodu 34. uvedl: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude (...) dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*“
29. V dané věci navrhovatel jako vlastník nemovitostí, jež tvoří dotčený areál, namítá, že je omezen ve svém vlastnickém právu tím, že pozemky v jeho vlastnictví byly zahrnuty do plochy smíšené obytné městské (SM). V této skutečnosti spatřuje negativní dopad na své vlastnické právo, a to mj. v návaznosti na stávající i budoucí využití všech pozemků tvořících areál. Navrhovatel tedy logicky a konsekvantně tvrdí dotčení své právní sféry. Je nepochybné, že může být dotčen územním plánem jako souborem pravidel omezujících způsoby a možnosti využití pozemků. Jeho aktivní procesní legitimace v řízení je tedy dána.
30. Podle ust. § 101d odst.1 s.ř.s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.
31. Zákonnost opatření obecné povahy soud zkoumá jednak z hledisek kompetenčních a procesních, a jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatelů (viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 27.9.2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 740/2006 a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16.11.2010 č.j. 1 Ao 2/2010-116).

32. V uvedených intencích se krajský soud zabýval důvodností návrhu.
33. Předně se krajský soud zabýval návrhovým bodem vytýkajícím procesní vady, jichž se měl odpůrce dopustit v souvislosti se zveřejněním návrhu v jeho elektronické podobě na veřejně dostupných stránkách odpůrce v době, kdy běžela lhůta k uplatnění námitek. Z emailové korespondence mezi navrhovatelem a odpůrcem, jež byla krajskému soudu předložena jako součást správního spisu, krajský soud zjistil, že navrhovatel se dne 7. 9. 2017 prostřednictvím svého ředitele Ing. Romana Goly dotazoval odpůrce, kde je možné nalézt aktuálně platný Územní plán Opavy. Pracovnice odpůrce téhož dne informovala navrhovatele, že současně platný Územní plán Opavy lze nalézt přes několik odkazů úvodní oficiální stránky města, jejichž označení také přesně uvedla a rovněž sdělila, že všechny odkazy jsou funkční, což jako občan zvenčí vyzkoušela. Dále tazatele vyzvala, aby ji v případě potíží s vyhledáním platného územního plánu telefonicky kontaktoval. Navrhovatel v emailu ze dne 11. 9. 2017 poděkoval za informaci a sdělil, že se mu dosud nedaří územní plán nalézt a požádal o zaslání aktuálně platného textu k územnímu plánu po Změně č. 13 s tím, že se mu jedná o platné regulativy/popisy funkčních ploch. Pracovnice odpůrce v odpovědi z téhož dne sdělila navrhovateli, že kontrolovala otevření dokumentu s názvem „Návrh regulativů“ a nebyl problém. Současně jej vyzvala, že až bude opět u PC, nechť jí zavolá a společně se pokusí problém vyřešit přes telefon. Navrhovatel v odpovědi z téhož dne sdělil, že mu to nejde a také, že nechce návrh, ale platné znění po Změně č.13 a k tomu se pořád neumí dostat. V další emailové zprávě ze dne 12. 9. 2017 sdělil navrhovatel pracovníci odpůrce, že se na ni možná obrátí jeho právní zástupce s žádostí o nějaké informace ohledně územního plánu.
34. Obsahem emailové korespondence má krajský soud za prokázané, že navrhovatel neměl problém s dohledáním navrhované změny územního plánu, ale platného územního plánu, tj. Územního plánu Opavy platného před přijetím žalobou napadeného OOP. Reakce pracovnice odpůrce v rámci emailové korespondence neprokazuje neochotu, ale naopak snahu navrhovateli v jeho obtížích pomoci včetně konstruktivního návrhu řešení po telefonu. Označená emailová korespondence neprokazuje žádná pochybení v procesu schvalování územního plánu v souvislosti se zveřejněním jeho návrhu v době, kdy běžela lhůta k uplatnění námitek. Navrhovatel navíc i druhou námitku podal ve lhůtě k jejímu uplatnění dne 13. 9. 2017, takže své procesní právo realizoval včas. Návrhové tvrzení neobsahuje žádné konkrétní důvody, které snad s ohledem na tvrzené nedostatky ve zveřejnění, které navíc nebyly prokázány, nemohl navrhovatel v podané námitce uplatnit.
35. Na základě uvedeného krajský soud neshledal návrhové tvrzení ohledně procesních vad v souvislosti se zveřejněním návrhu územního plánu důvodným.
36. Dále se krajský soud zabýval druhým návrhovým tvrzením, v němž žalobce namítl nedostatečné vypořádání odpůrce s námitkami navrhovatele. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že žalobce podal dne 27. 6. 2016 námitku k návrhu územního plánu, kterou detailně odůvodnil na str. 2 svého podání, kde namítl řadu konkrétních důvodů, pro které považuje zařazení areálu do nově definované plochy SM za nevhodné. Obsah námítky lze zrekapitulovat tak, že podle navrhovatele dojde o postupném omezení veškerých podnikatelských aktivit v areálu, což se dotkne nejen navrhovatele, ale také cca 40 nájemníků, což jsou vesměs malé firmy a živnostníci. Podle navrhovatele by funkční plocha VS umožnila zachovat stávající využití areálu při značném omezení negativních vlivů na okolí oproti původnímu provozu textilní továrny. Navrhovatel zdůraznil svůj zájem původně těžký průmyslový charakter areálu bývalé textilní továrny postupně zlehčovat a areál více propojit s okolními plochami. Uvedl, že jeho představa budoucí podoby areálu je taková, že zde mohou být umístěny menší sklady a drobná výroba,

kteřá nebude rušit okolí a vedle toho budou obchody nebo provozovny služeb. Představa bydlení se v tuto chvíli ve většině areálu jeví jako ekonomicky i fakticky nereálná. Navrhovatel rovněž zdůraznil, že jeho dlouhodobým zájmem je vybudovat do areálu přístup z nově budované kruhové křižovatky na ul. Krnovská, jak navrhuje Urbanistická studie P12/1B, čímž by se areál otevřel veřejnosti. Dále navrhovatel zdůraznil, že navržená změna je pro něj likvidační a znamenala by omezení veškerých aktivit v areálu bez reálné náhrady aktivitami novými, což by vedlo ke vzniku nového brownfieldu téměř v centru Opavy, který by byl přítěží pro území.

37. Odpůrce se s námitkou vypořádal na str. 242-243 odůvodnění územního plánu (B.textová část) tak, že jí nevyhověl. V poměrně stručném odůvodnění odpůrce uvedl, že předmětné území bylo ve stávajícím územním plánu změněno z plochy průmyslu (PP) na plochy smíšené obytné městské (SM) z vlastního podnětu navrhovatele jako vlastníka, již Změnou č. 12 vydanou opatřením obecné povahy č. 1/2012 ze dne 23. 4. 2012, které nabylo účinnosti dne 31. 5. 2012. Důvodem změny byla potřeba zásadní úpravy funkčního využití problematického území bývalých průmyslových areálů mezi plochami bydlení a v bezprostřední blízkosti cenného území Městských sadů využívaného pro rekreaci obyvatel města a blízkého okolí. Vymezení plochy SM v dané lokalitě je v souladu s požadavky v závazném republikovém dokumentu, tj. s Politikou územního rozvoje ČR, ve znění Aktualizace č.1 na vytváření podmínek pro minimalizaci negativních vlivů koncentrované výrobní činnosti na bydlení. Tento požadavek je respektován také podmínkami stanovenými pro funkční plochu SM. Podmínky odpovídají obecným požadavkům na vymezení ploch smíšených obytných, uvedených ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. Do plochy SM lze zahrnout také pozemky staveb a zařízení, které nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území včetně dopravní zátěže.
38. Krajský soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že odpůrce na konkrétně vymezenou námitku poukazující na zcela individuální a nezaměnitelnou charakteristiku areálu a jeho potřeb, reagoval zcela obecným formalistickým způsobem, když zdůraznil toliko soulad navrhovaného řešení s požadavky stanovenými vyhláškou č. 501/2006 Sb. a s požadavky Politiky územního rozvoje ČR. V obecné rovině odpůrce také zdůraznil celkový pohled na rozvoj daného území a vztahy mezi plochami v bezprostřední blízkosti areálu. Individuálním zájmem navrhovatele, ačkoliv tento byl v odůvodnění námitky obsáhle rozveden, se odpůrce nijak nezabýval. S ohledem na námitkové tvrzení však bylo nezbytné, aby se odpůrce vypořádal se vznesenými argumenty detailně rozvedenou správní úvahou, což neučinil.
39. Mnohem podrobnější, i když nikoliv vyčerpávající, argumentaci obsahuje vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení OOP (viz odst. [7] tohoto rozsudku), k němuž však nelze přihlídnout, neboť není součástí rozhodnutí o námitce.
40. Podle krajského soudu nemůže obstát ani argumentace odpůrce předchozí iniciativou navrhovatele v souvislosti se Změnou č. 12 předchozího územního plánu, kdy navrhovatel dal podnět ke změně dosavadní plochy průmyslu (PP) na plochu smíšenou obytnou městskou (SM). Postoj navrhovatele prokazuje jeho záměr přizpůsobit areál současným požadavkům rozvoje města, tj. vytvořit zde plochu vhodnou pro drobné podnikání, obchody, sklady a podobně. Tato prvotní iniciativa, která byla odpůrcem pozitivně přijata, však nemůže představovat stav, který bude trvale zakonzervován, neboť stejně jako se vyvíjí potřeby území, je třeba počítat s vývojem pohledu vlastníka na další využití jeho pozemků. Jestliže zákonná úprava (§ 55 odst. 1 stavebního zákona) počítá s vyhodnocováním územního plánu v souvislosti s vývojem v území a ukládá pořizovateli povinnost periodicky se touto otázkou zabývat a podle potřeby územní plán aktualizovat, pak nelze upřít ani vlastníkům pozemků, aby postupovali obdobně a stávající stav i budoucí vývoj posuzovali z hlediska svých potřeb.

41. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že navrhovatel mimo jiná konkrétní tvrzení v odůvodnění své námitky poukázal na svůj dlouhodobý zájem vybudovat přístup z nově budované křižovatky na ul. Krnovská dle Urbanistické studie P12/1B. Odpůrce, který na str. 242 odůvodnění územního plánu (část B. textové části) jinak doslovně citoval úplné znění navrhovatelovy námitky, tuto pasáž vypustil a ve svém odůvodnění rozhodnutí o námitce se jí také nijak nebyl.
42. Krajský soud uzavírá, že vypořádání námitky navrhovatele ze dne 27. 6. 2016 nemůže obstát z hlediska požadavků, které jsou na odůvodnění rozhodnutí kladeny ust. § 68 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“). S odkazem na ustálenou judikaturu je nutno připomenout, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené a proč považuje skutečnosti namítané účastníkem za nerozhodné a nesprávné. Pouze při naplnění těchto kritérií je pak možno rozhodnutí správního orgánu považovat za přezkoumatelné a přesvědčivé (srov. např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010).
43. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že navrhovatel podal ještě jednu námitku, a to v souvislosti s projednáním změny návrhu územního plánu, která byla odpůrci doručena dne 13. 9. 2017. Kromě opakovaného požadavku na zahrnutí pozemků do plochy smíšené výrobní (VS) namítal navrhovatel také nesprávnost zamezení možnosti využít území pro stavby pro obchod s prodejní plochou nad 400 m<sup>2</sup> a pro samostatné sklady bez návaznosti na hlavní nebo přípustné využití. Navrhovatel uvedl, že jsou tím omezeny aktivity, které patří k běžnému prostředí současné městské zástavby a které nijak nepopírají víceúčelovost prostoru, jako je např. běžný supermarket. Navrhl proto změnu tohoto omezení. Odpůrce se s námitkou vypořádal na straně 286-287 textové části B. odůvodnění územního plánu tak, že k námitce se nepřihlíží, neboť její obsah směřuje k části návrhu, která nebyla úpravou měněna. Nicméně v odůvodnění uvedl, že v souvislosti s touto námitkou upravuje vyhodnocení předchozí námitky ze dne 22. 6. 2016 (správně ze dne 27. 6. 2016 – pozn. soudu) tak, že plocha SM byla do návrhu územního plánu převzata z předchozího územního plánu a je v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., podle které lze do ploch bydlení zahrnout pozemky souvisejícího občanského vybavení s výjimkou pozemků pro budovy obchodního prodeje o výměře větší než 1000 m<sup>2</sup>. V podmínkách pro využití ploch SM byla proto omezena velikost prodejní plochy těchto staveb do 400 m<sup>2</sup> s přihlédnutím ke skutečnosti, že prodejní plocha tvoří jen část stavby pro obchod. U staveb obchodního prodeje jsou největší nároky kladeny na rozsah odstavných a parkovacích ploch, jejichž rozsah se odvíjí od velikosti prodejní plochy. Stavby pro obchod s prodejní plochou až do 2 000 m<sup>2</sup> sebou přinášejí nejen velký objem zastavěné plochy samotnou stavbou, ale také další navýšení zpevněných ploch pro parkování a zásobování. Pozemky pro stavby obchodního prodeje většího rozsahu musí být v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a musí z nich být přístupné.
44. Krajský soud má za to, že přístup odpůrce k této druhé námitce podané navrhovatelem, je oproti běžnému postupu zcela nestandardní v tom, že sice na jedné straně konstatoval její nepřipustnost, neboť se nevztahovala k projednávané změně návrhu, avšak na druhé straně ji přesto do určité míry vypořádal věcnou argumentací, což je v rozporu s rozhodnutím, že se k námitce nepřihlíží. Námitka totiž obsahuje po formální stránce řádné odůvodnění, byť je přiřazeno k odůvodnění první námitky (str. 242 odůvodnění). Krajský soud má za to, že věcným vypořádáním námitky ze strany odpůrce došlo fakticky k její akceptaci, ačkoliv to odpůrce vylučuje. Jinak si nelze logicky vysvětlit, proč rozhodnutí o námitce odpůrce věcně odůvodnil (srov. přiměřeně rozsudek KS v Ostravě ze dne 23. 9. 2015 č. j. 79 A 8/2004-124).
45. Ačkoliv vypořádání této druhé námitky nelze upřít dostatečnou konkrétnost, z hlediska věcné správnosti nemůže obstát, a to s ohledem na úpravu obsaženou ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., již

se odpůrce na tomto místě dovolává. Jakkoliv odpůrce neuvádí paragrafové označení konkrétní právní normy, z níž vycházel, ze souvislostí lze dovodit, že se jedná o ust. § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., které určuje v odstavci 2., větě třetí, že do ploch bydlení lze zahrnout pozemky souvisejícího občanského vybavení s výjimkou pozemků pro budovy obchodního prodeje o výměře větší než 1000 m<sup>2</sup>. Předně se tento regulativ vztahuje k plochám bydlení a nikoliv k plochám smíšeným obytným, kam plocha areálu dle územního plánu náleží. Podstatné však je zejména to, že pořizovatel územního plánu ve vymezení předmětného regulativu, tj. že prodejní plochy obchodních staveb nesmí přesahovat 400 m<sup>2</sup>, jde nad rámec právní úpravy, již se v odůvodnění tohoto regulativu dovolává a která pro budovy obchodního prodeje určuje limit do 1000 m<sup>2</sup>. Podle krajského soudu nemůže obstát ani to, že omezení do 400 m<sup>2</sup> se týká pouze prodejní plochy, která je jen dílčí částí budovy obchodního prodeje. Krajský soud je toho názoru, že tak detailní úprava zaměřená na dílčí část potenciální stavby, jež by měla soužit obchodnímu prodeji, tj. na prodejní plochu územnímu plánu nepřísluší, neboť se jedná o otázku, kterou je třeba řešit v konkrétním správním řízení (rozhodnutí o povolení stavby). Je nutno zohlednit, že územní plán, jakožto základní územně plánovací dokument určující koncepci rozvoje konkrétního území, je vymezen v § 43 odst. 1 stavebního zákona jako koncepční řešení obecné povahy, které upravuje potenciaální využití konkrétního území vymezením ploch a koridorů a jejich předpokládaného využití. Citovaná úprava tedy předpokládá, že územní plán bude představovat obecnou úpravu koncepce rozvoje území, v níž nemají své místo tak konkrétní regulativy jako je omezení vnitřního uspořádání potenciální stavby.

46. Na základě uvedeného krajský soud uzavírá, že vypořádání druhé námítky navrhovatele je věcně nesprávné, neboť neodpovídá právní úpravě obsažené ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., na kterou odpůrce odkazuje a současně představuje příliš detailní úpravu, která územnímu plánu z pohledu cílů a úkolů územního plánování nepřísluší.

47. Krajský soud na základě uvedeného shledal návrhový bod 2) důvodným.

48. V prvním návrhovém tvrzení navrhovatel namítl nezákonnost územního plánu, přičemž návrhová tvrzení lze shrnout jako porušení zásady proporcionality, neboť odpůrce se nezabýval dispozicemi konkrétního území, individuálními zájmy navrhovatele jako vlastníka, ani zájmy uživatelů pozemků a staveb v areálu. Z pohledu soudního přezkumu je možnost soudu posuzovat dodržení proporcionality zvolených řešení v územním plánu úzce spojena s otázkou procesní aktivity navrhovatele v průběhu procesu přípravy opatření obecné povahy. Judikatura NSS dospěla k názoru, že zkoumat proporcionalitu řešení může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce právě v procesu přípravy opatření obecné povahy na základě podané námítky či připomínky. Například v rozsudku ze dne 7.10.2011 sp. zn. 6 Ao 5/2011 NSS vyslovil, že „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. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ Dále NSS v tomtéž rozsudku poukázal na svou předchozí judikaturu, podle které „obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území (...) je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího 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 jako celku.*“ Tyto obecné závěry pak shrnul NSS v dalším rozsudku, a to ze dne 4.11.2014 sp. zn. 2 As 46/2014, v němž na základě shora citované judikatury dospěl ke shrnujícímu závěru, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy opatření obecné povahy nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“ a nahrazoval tak činnost pořizovatele opatření obecné povahy.

49. V posuzované věci však krajský soud na základě obsahu správních spisů, zejména navrhovatelovy námítky ze dne 27. 6. 2017, dospěl k závěru, že navrhovatel návrh na zkoumání proporcionality přijatého řešení v této námitce jednoznačně učinil, když podrobně odůvodnil, proč podle jeho názoru přijaté řešení odporuje individuálním zájmům a potřebám nejen navrhovatele jako vlastníka pozemků, ale také jednotlivých uživatelů pozemků a staveb, jež jsou součástí areálu. Jak již bylo shora uvedeno v rámci vypořádání návrhového tvrzení 2, odpůrce se individuálními potřebami navrhovatele nijak nezabýval a proporcionalitu přijatého řešení nezkoumal.
50. Za dané situace v intencích shora citované judikatury NSS dospěl krajský soud k závěru, že za stávajícího procesního stavu není možné, aby soud provedl úvahu ve věci proporcionality veřejných zájmů a individuálních zájmů navrhovatele, neboť by tím nepřipustným způsobem zasahoval do výlučné pravomoci pořizovatele územního plánu a nepřipustně by nahrazoval jeho činnost.
51. Na základě argumentace uvedené k návrhovému tvrzení č. 2 krajský soud napadené OOP v části týkající se ploch OP-P1 a OP-P3 zrušil dle ust. § 101d odst. 2 věty první a § 101b odst. 4 ve spojení s ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. bez jednání ke dni právní moci svého rozsudku, a to pro podstatné vady řízení.
52. Soud zrušil napadené rozhodnutí toliko v rozsahu výroku I. tohoto rozsudku, neboť v řízení posuzoval zkrácení práv navrhovatele. Soudy přihlížejí k procesním vadám jen tehdy, mohou-li mít vliv na veřejná subjektivní práva účastníků řízení, neboť právě k ochraně těchto práv jsou povolány (§ 2 s.ř.s.). Proto byl návrh ve zbytku zamítnut (výrok II. rozsudku).
53. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty druhé s.ř.s., podle něž má účastník, který měl ve věci částečný úspěch, právo na náhradu poměrné části nákladů řízení před soudem. V projednávané věci byl převážně úspěšný odpůrce, neboť návrh byl co do převážné části zamítnut. Náklady odpůrce však nepřesáhly rámec jeho běžné úřední činnosti, jak je zřejmé z obsahu soudního spisu, a proto mu nebyly přiznány.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava dne 27. června 2019

JUDr. Monika Javorová, v. r.  
předsedkyně senátu

