



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatele: **Česká republika - Ministerstvo obrany**, zast. Vojenským úřadem pro právní zastupování ministerstva obrany, se sídlem nám. Svobody 471, pošt. příhrádka 154, Praha 6, proti odpůrci: **Statutární město Plzeň**, se sídlem náměstí Republiky 1, Plzeň, zast. JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem se sídlem Kamenická 1, Plzeň, v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy o změně č. 674 Územního plánu města Plzně – Plzeň - Švabiny, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně č. 715 ze dne 11. 12. 2008,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy o změně č. 674 Územního plánu města Plzně – Plzeň - Švabiny, schváleného usnesením Zastupitelstva města Plzně č. 715 ze dne 11. 12. 2008, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu (dále také jen „soud“) dne 1. 6. 2009 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 4/2008 vydaného usnesením č. 674 zastupitelstva města Plzně dne 11. 12. 2008, kterým byla provedena změna č. 674 územního plánu města Plzně – Plzeň – Švabiny (dále jen „ÚPMP“). Území, na kterém byla změna schválena, leží v katastrálních územích Božkov, Lobzy a Doubravka. Z hlediska správního je součástí městského obvodu Plzeň 2 – Slovany a městského obvodu Plzeň 4. Z původně zemědělské půdy se nově vymezené funkční plochy (bydlení čisté, bydlení městské, smíšené území městské, park, ostatní významné komunikace) zařazují do zastavitelného území a mění se tak dosavadní rozsah a hranice zastavitelného území vymezeného v územním plánu.

Navrhovatel své námitky proti předmětnému opatření obecné povahy formuloval, či koncipoval jednak z pohledu svého procesního postavení jako dotčeného orgánu státní správy

v procesu územního plánování (§ 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů), a dále z pohledu subjektu dotčeného předmětnou změnou územního plánu na vlastnických právech k Armádnímu střeleckému stadionu Lobzy (§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona).

Ve spojení se svým postavením dotčeného orgánu státní správy navrhovatel uvedl, že pořizovatel územně plánovací dokumentace do jednání zastupitelstva dne 11. 12. 2008 předložil návrh usnesení, kterým mělo zastupitelstvo vzít na vědomí důvodovou zprávu o projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP a schválit usnesení ve dvou variantách: první varianta navrhovala zastavit proces projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP, a druhá varianta navrhovala pozastavit proces projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP a pokusit se navrhnout upravené řešení vyhovující hlukovým limitům. Navrhovatel byl zahrnut do okruhu dotčených orgánů, stejně jako bylo přihlédnuto k jeho řádně podanému nesouhlasnému stanovisku. Navrhovatel namítl, že do jednání zastupitelstva dne 11. 12. 2008 byl předložen přepracovaný návrh usnesení, na jehož základě zastupitelstvo vzalo na vědomí přepracovanou důvodovou zprávu návrhu změny, hlukovou studii – Střelecký stadion Lobzy září 2008, námitky vlastníků dotčených nemovitostí a změnu č. 674 ÚPMP usnesením č. 715 schválilo. Současně uložilo Radě města Plzně mj. zahájit kroky k omezení imisí hluku a zbloudilých střel na pozemky města v sousedství Střeleckého stadionu Lobzy a prověřit možnost společného postupu v této záležitosti s ostatními vlastníky. Navrhovatel je toho názoru, že takto přepracovaný a schválený návrh změnil okruh dotčených orgánů, přičemž navrhovatel byl z tohoto procesu jako dotčený orgán bezdůvodně vynechán a jeho řádně uplatněné závazné stanovisko bylo přehodnoceno a vypořádáno jako pouhá námitka vlastníka dotčených pozemků. Navrhovatel dále tvrdí, že odpůrce záměrně opominul jeho závažné obavy z následků, které by mohly v budoucnu nastat, pokud by došlo ke schválení změny ÚPMP. Navrhovatel proto tvrdí, že došlo k porušení procesních pravidel upravených ustanovením § 136 správního řádu (postavení dotčených orgánů), neboť odpůrce při finálním rozhodování vzal v úvahu stanovisko navrhovatele jen jako námitku vlastníka dotčeného pozemku a své rozhodnutí o negativním stanovisku navrhovatele náležitě neodůvodnil. Na podporu svých argumentů odkázal navrhovatel i na veřejný zájem na zajištění obrany státu, který hájí v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Z pozice subjektu dotčeného předmětnou změnou územního plánu na vlastnických právech navrhovatel, s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007, uvedl, že je si vědom toho, že vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni majitelé mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Podle názoru navrhovatele je daná politická jednotka (obec) rozhodující o schvalování územního plánu významně omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných, urbanistických, ekologických, ekonomických atd. mantinelů daných pravidly územního plánování. Mezi ně náleží mj. i zájem na obraně republiky. Navrhovatel dále uvádí, že na straně politické jednotky došlo k excesu rovněž v otázce dodržení zákonem stanoveného postupu při vydávání opatření obecné povahy. Důkazem je podle něj postup pořizovatele ve správním řízení, jeho návrh dvou variant řešení na jednání zastupitelstva dne 11. 12. 2008 a zcela odlišný, přepracovaný výsledný návrh, předložený do zastupitelstva téhož dne. Navrhovatel tento postup považuje za neprůhledný a jedná se podle jeho názoru o projev nezákonné ingerence orgánu města Plzně do pravomoci orgánu obce vykonávajícího přenesenou působnost. Dále navrhovatel poukázal na to, že jako vlastník perspektivního vojenského objektu „Armádní střelecký stadion Lobzy“ nejprve písemnou formou dne 22. 5. 2008, a následně při příležitosti ústního projednávání záměru dne 26. 5. 2008 u pořizovatele

územně plánovací dokumentace, vyslovil nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu s navrhovanou změnou územního plánu. Své negativní stanovisko odůvodnil tím, že lokalita je v ose střelnice, kde jsou prováděny střelby olovenými střelami či plášt'ovými střelami s oloveným jádrem do dálky 300 metrů, přičemž náhodná zbloudilá střela by mohla ohrozit život či majetek lidí v dané lokalitě. Ta je dále zatížena vysokým stupně hlukové zátěže, která je nepřiměřená záměru určit tuto lokalitu k výstavbě „čistého bydlení“. Střelecký areál, který je v této lokalitě umístěn od 50. let minulého století, je dle navrhovatele ve světovém měřítku považován za jeden z nejlepších, nejlépe vybavených a současně i nejlépe situovaných. V jeho prostorách je prováděn výcvik ve střelbě z ručních zbraní, a to nejen pro potřeby Armády ČR, ale i Policie ČR či předních sportovců, kteří dosahují významných úspěchů při světových i olympijských soutěžích. Poslední námítku navrhovatel směřoval proti porušení principu proporcionality při schvalování územního plánu. Konkrétně uvedl, že cílem opatření obecné povahy je připravit předmětné území formou změny územního plánu pro přípravu jedné z rozvojových ploch na území města Plzně pro bydlení. V současné době je území využíváno pro pěstování zemědělských plodin. Tento stávající způsob využití má být opatřením obecné povahy změněn na účel využití „čistého bydlení“. V odůvodnění opatření obecné povahy se odpůrce zmiňuje o využitelnosti tzv. Brownfieldů (např. nepotřebné areály výroby, dopravní a vojenské plochy), které mohou být využity i pro bydlení. Dále se zde hovoří o výhodnosti lokality Švabiny, a to z důvodu vhodné polohy pro rozvoj obytné funkce, dobré dopravní dostupnosti z centra města, napojení na systém veřejné dopravy, na infrastrukturní systémy města, rekreačního zázemí navazujícího na komplex lesů a kontakt s obchodním komplexem. To vše za stavu, kdy předkladatel přepracovaného návrhu byl seznámen s výsledky hlukové studie „Střelecký stadion Lobzy“. Podle této studie není reálné z pohledu povahy šíření akustického tlaku navrhnout technické řešení ochrany venkovního prostoru uvažovaných obytných domů. Stejně tak si musel předkladatel být vědom podmínky jiného dotčeného orgánu – Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje, která vyslovila souhlasné stanovisko za podmínky dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru staveb u vyjmenovaných částí, přičemž v části D2 tuto podmínku nelze splnit. S ohledem na tyto závěry stanovisek dotčených orgánů se navrhovatel domnívá, že cíl sledovaný napadeným opatřením obecné povahy, tj. možnost bydlení pro cca 5000 lidí v dané lokalitě, je neúměrný možnému následku, kterým by bylo omezení provozu či v krajním případě zastavení provozu střeleckého stadionu. Odpůrce měl podle názoru navrhovatele respektovat daný stav v území a navrhovanou změnu stávající situací přizpůsobit. Navrhovatel konečně poukázal i na to, že odpůrce nijak neodůvodnil vhodnost lokality Švabiny přes nepříznivé výsledky hlukové studie, a také se nijak nevyrovnal s otázkou prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch v ÚPMP a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Závěrem svého návrhu navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy o změně č. 674 Územního plánu města Plzně – Plzeň - Švabiny, schválené usnesením Zastupitelstva města Plzně č. 715 ze dne 11. 12. 2008, zrušil.

K návrhu jsou přiloženy jednak napadené opatření obecné povahy č. 4/2008, změna č. 674 územního plánu města Plzně, Plzeň – Švabiny, dále návrh usnesení zastupitelstva města Plzně ze dne 11. 12. 2008, důvodová zpráva ke změně územního plánu ze dne 11. 12. 2008, oznámení Magistrátu města Plzně sp. zn. STAV/02435/08, veřejná vyhláška sp. zn. STAV/2787/09 ze dne 9. 3. 2009, návrh změny Vojenské ubytovací správy č. 674 ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1801-ÚP/2007-7103/04/PL a výpis z usnesení zastupitelstva města Plzně č. 715 ze dne 11. 12. 2008, vyhotovený dne 12. 1. 2009. Dále navrhovatel přiložil k návrhu listiny dokládající právní režim stavby Armádního střeleckého stadionu Lobzy, a to rozhodnutí Vojenského stavebního úřadu Plzeň č. 0366073 ze dne 25. 7. 1966 a č. 03-62-019 ze dne 27. 2. 1962.

Na základě výzvy Nejvyššího správního soudu navrhovatel doplnil i další dokumenty, zejména originál výpisu z katastru nemovitostí LV 382, kopii katastrální mapy k. ú. Lobzy, barevnou kopii mapy Střelnice Plzeň - Lobzy, hlukovou studii – Střelecký stadion Lobzy a dále několik stížností obyvatel dané lokality. Současně dopisem ze dne 11. 6. 2009 sdělil, že souhlasí s tím, aby bylo o věci samé rozhodnuto bez nařízení jednání. Dále navrhovatel přípisem ze dne 2. 10. 2009 doplnil svůj návrh o Studii provozování zdroje hluku – Armádní střelecký stadion Plzeň – Lobzy, kterou zpracovala Akustika Praha, s. r. o., a o autorizovaný protokol Hodnocení zdravotních rizik expozice hluku.

## II.

Odpůrce zaslal k předmětnému návrhu vyjádření ze dne 12. 6. 2009, zn. TN/538/09. K návrhu uvedl, že navrhovatel nemá k jeho podání dostatek věcné legitimace. Vyložil ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a uvedl, že navrhovatel ani Česká republika samotná nebyly naříkaným opatřením obecné povahy na svých právech nijak zkráceny, opatření jim žádná práva neupírá a ani jim neukládá žádné povinnosti. Dále z ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s., podle něhož může návrh na zrušení obecního opatření obecné povahy podat Ministerstvo vnitra ČR, odpůrce dovodil, že toto ustanovení nelze vykládat extensivně a připustit podání návrhu Ministerstvem obrany ČR v případě, kdy není naříkaným opatřením nijak zkráceno na žádném svém právu, avšak navrhovatel jen tvrdí, že napadené opatření bylo vydáno nezákonným postupem. Dále k návrhu uvedl, že navrhovatel směšuje své postavení správního orgánu s postavením správce státního majetku. Podle Listiny základních práv a svobod, čl. 11 odst. 1 má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Podle odpůrce tak není možné, aby státní orgán, který spravuje státní majetek, zneužil svého veřejnoprávního postavení správního orgánu k větší ochraně státního majetku, než jakou právní řád skýtá ostatním vlastníkům. K tomu podle názoru odpůrce došlo v právě posuzované věci, kdy se jedná o případ Armádního střeleckého stadionu v Plzni - Lobzích v sousedství pozemku, jehož územně plánovací režim byl napadeným opatřením obecné povahy změněn. Vojenská střelnice, která zůstává umístěna v Plzni historicky, ač dnes již ve městě žádná vojenská posádka dislokována není a klasický vojenský výcvik na ní tudíž neprobíhá, je ve vlastnictví českého státu a ve správě navrhovatele prostřednictvím jeho organizační jednotky VUSS Plzeň. Hlavní využití této vojenské střelnice spočívá, jak Ministerstvo obrany ČR ve svém podání samo uvádí, ve sportovních soutěžích a v realizaci povinného střeleckého výcviku příslušníků Policie ČR a dalších ozbrojených složek na území města. Ohledně průběhu územně plánovacího řízení odpůrce uvedl, že Ministerstvo obrany bylo v souladu s § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o obraně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vyzváno, v souladu se stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., jako dotčený orgán k podání závazného stanoviska z hlediska zájmů obrany republiky k návrhu změny územně plánovací dokumentace pro pozemky přilehlé ke střelnici. Místo závazného stanoviska dotčeného správního orgánu však bylo odpůrci doručeno stanovisko VUSS jako organizační složky Ministerstva obrany ČR, zmocněné k jednání jeho jménem ČR při správě státního majetku ve správcovské působnosti tohoto ministerstva podle zvláštních předpisů. K tomu odpůrce zejména namítl, že působnost a pravomoc správního orgánu k vydávání správních aktů může být stanovena jen zákonem (eventuelně podzákonným předpisem – vyhláškou), a že žádným zmocněním tuto působnost na jiného přenést nelze. Z toho důvodu nemohly orgány územního plánování tuto písemnost VUSS považovat za závazné stanovisko dotčeného orgánu. Svým obsahem je toto stanovisko typickou námitkou vlastníka nemovitosti a obranyschopnosti státu ve smyslu § 6 odst. 1 písm. h) zákona o obraně se vůbec nedotýká. VUSS uplatnil dvě námitky, které obě mají charakter upozornění na emise, které při provozu střelnice přesahují nebo mohou přesáhnout na sousedící pozemky: emise střelivem a emise hlukem. Žádné námitky vztahující se k zájmům obrany republiky nebyly v tomto stanovisku prezentovány a navrhovatel žádným způsobem ani nenaznačil, jak by změna využití pozemků sousedících s vojenskou

střelnici mohla ohrozit obranyschopnost republiky. Z těchto důvodů odpůrce nemohl posoudit předmětnou písemnost jako závazné stanovisko dotčeného orgánu příslušného k hájení zájmů obrany státu, ale pouze jako námitky vlastníka sousedícího pozemku, jehož zájmy mohou být na základě opatření obecné povahy změnou územního plánu dotčeny. Z toho důvodu o námitkách vlastníka rozhodl postupem podle § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Odpůrce se rovněž vyjádřil k charakteru námitek vlastníka pozemků (navrhovatele), o nichž rozhodoval. V podstatě se podle jeho názoru jednalo o obranu imisí vlastníka vojenské střelnice na sousedící pozemky. Ty mají charakter veřejného prostranství podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Tyto pozemky jsou částečně využívány veřejností k lehké sportovní a rekreační činnosti. Tvzení o střelách, které zalétávají na tyto pozemky, je podle názoru odpůrce buď nepravdivá, anebo jde o přiznání mimořádné nezodpovědnosti provozovatele střelnice. Takové imise by zcela jistě bylo nutno posoudit jako imise nad míru přiměřenou poměrům ve smyslu § 127 odst. 1 občanského zákoníku a orgán územního plánování tedy nemůže možnost takovýchto imisí svým rozhodnutím chránit. Ohledně hlukových imisí odpůrce uvedl, že tyto imise zatím patrně nelze považovat za imise nad míru přiměřenou poměrům ve smyslu § 127 odst. 1 občanského zákoníku, avšak v případě bytové zástavby předmětného území by k takovému hluku z vojenské střelnice patrně mohlo dojít. Je otázkou, zda vlastník pozemku zatěžující nadměrným hlukem sousední pozemky, může z tohoto důvodu bránit výstavbě na těchto sousedních pozemcích, je z právního hlediska sporná. Nicméně tato námitka byla orgány města zohledněna a byla realizována hluková studie, z níž vyplývají omezení, jež budou uplatňována v rámci územních a stavebních řízení v té části území změnou územního plánu obce dotčené, která přiléhá k vojenské střelnici. Tato námitka však není způsobilá blokovat využití celého území změnou územního plánu. O námitkách tedy bylo rozhodnuto postupem dle správního řádu a rozhodnutí bylo řádně začleněno do důvodové zprávy napadeného opatření obecné povahy.

Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby byl návrh odmítnut.

Odpůrce dále na výzvu soudu doplnil dne 12. 10. 2009 obsah spisu o verzi návrhu změny územního plánu, která byla předkládána zastupitelstvu k projednání dne 11. 12. 2008.

Dále odpůrce přípisem za dne 12. 11. 2009 zaslal Nejvyššímu správnímu soudu ještě doplňující vyjádření, v němž rozporoval aktivní legitimaci navrhovatele, a dále popíral opodstatněnost věcných námitek návrhu.

### III.

Z příloh doložených navrhovatelem Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Z výpisu z listu vlastnictví č. 382, k. ú. Lobzy vyplývá, že Česká republika, k nimž vykonává právo hospodaření navrhovatel, je v daném katastrálním území vlastníkem souvisle navazujících pozemků parc. č. 151/5, 151/8, 151/13, 153/1, 153/2, 154, 155, 157, 158/1 158/2, 158/3, 158/4, 158/8, 158/9, 158/10, 158/12, 158/13, 158/14, 158/15, 158/16, 158/17, 158/19, 158/20, 158/21, 158/22, 158/23, 158/24, 158/25, 158/26, 158/27, 158/28, 158/29, 158/30, 160/2, 163, 168/2, 180/1, 181/1, 181/2, 181/3, 181/4, 181/5, 181/6, 182/1, 182/2, 182/3, 182/4, 182/5. Zároveň je vlastníkem budov umístěných na pozemcích s č. p. 158/2,4,10, 14, 17, 23, 24, 25, 27, 28 a č. p. 163.

Hluková studie vyhotovená společností Pragoprojekt, a. s. v měsíci září 2008 se zabývala akustickou situací v území Plzeň - Švabiny v blízkosti střeleckého stadionu Plzeň - Lobzy, na němž se provádí jak běžný střelecký výcvik, tak české i mezinárodní závody ve střelbě. Zpracovatel studie vycházel z údajů o parametrech střeleckého stadionu (údajů o jednotlivých

střelištích pro různé typy zbraní i častost využívání střelnice ve vztahu k hlukovým limitům stanoveným právními předpisy). Vzal v úvahu i vyúžitost střelnice většími střeleckými akcemi během roku. Z vyhodnocení studie vyplynulo, že vzhledem k povaze šíření akustického tlaku není reálné navrhnout technické řešení ochrany venkovního prostoru obytných domů protihlukovou donou. Přesto podle upraveného „Návrhu změny územního plánu města Plzně č. 674“ je možné realizovat obytnou zástavbu v části A, E, H, I a omezeně v části G. Vhodně umístěnými domy spíše komerčního charakteru lze docílit posunutí izofony 38 dB vykreslené na str. 30 této studie v modelové situaci plochy 1. V případě nerealizování podmínek je však tato izofona platná. Zpracovatel studie dále doporučil, aby konstrukční výška domů nepřekročila výši stromů stojících na horní hraně dopadového valu (cca 18m) Armádního střeleckého stadionu. Dále doporučil, aby všechny pláště domů (fasád, oken, dveří) před hranicí teoretické hodnoty 38 dB byly navrženy s vysokým stupněm zvukové neprůzvučnosti dle ČSN EN ISO část normy 140 I. Pobytové prostory v těchto domech by měly být v souladu s doporučením zpracovatele studie umístěny na odvrácené straně budov od areálu sportovní střelnice. V závěru studie je uvedeno, že „*Studie prokázala, že lze návrh realizovat pouze v omezeném rozsahu jak z hlediska zamýšleného určení využití ploch, tak z hlediska plošného*“.

Ze správních spisů předložených odpůrcem Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti:

Ve spisu sp. zn. STAV/3342/07/SLAM vedeném o zadání změny č. 674 ÚPMP Plzeň - Švabiny je založeno souhlasné stanovisko VUSS Praha ze dne 4. 7. 2007, v němž je uvedeno, že navrhovatel souhlasí s návrhem zadání změny č. 674 územního plánu města Plzně za předpokladu, že nebudou dotčeny pozemky v majetku MO ČR. Dále je zde uvedena poznámka, že na teritoriu Plzeňského, Karlovarského a části Středočeského kraje (okres Beroun a Příbram) je k vydávání výše uvedených závazných stanovisek oprávněno samostatně pracoviště VUSS Praha, Radobyčická 25, Plzeň, které je součástí organizační struktury VUSS Praha.

Ve spisu sp. zn. STAV/3242/07/SLAM vedeném o návrhu změny č. 674 ÚPMP Plzeň - Švabiny je založeno souhlasné stanovisko VUSS Praha ze dne 20. 12. 2007.

Ve stanovisku Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje ze dne 9. 1. 2008 je uvedeno, že tento správní orgán vyslovuje k navrhované změně ÚPMP souhlasné stanovisko, avšak vázané na splnění podmínky že budou dodrženy hygienické limity hluku v chráněném venkovním prostoru staveb z dopravy na přilehlých komunikacích a z provozu obchodního komplexu při Rokycanské třídě. Dodržení těchto limitů dle nařízení vlády č. 148/2006 Sb. o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací u objektů pro bydlení na funkčních plochách umístěných v blízkosti dopravním hlukem zatížených komunikací (I/26 Rokycanská, silnice K Hrádku) a v blízkosti obchodního komplexu na Rokycanské třídě bude dokladováno v dalším stupni projektové dokumentace.

Dle oznámení ze dne 10. 4. 2008 o veřejném projednání upraveného a posouzeného návrhu změny č. 674 bylo svoláno veřejné projednání na den 26. 5. 2008, 10.00 hod. Dle přiložené doručky bylo oznámení doručeno VUSS Praha dne 23. 4. 2008. Ze záznamu z veřejného projednání je patrné, že VUSS Praha zde byla zastoupena (JUDr. Linhart) a v příloze tohoto záznamu je obsaženo stanovisko VUSS Praha, jednající za Ministerstvo obrany, v němž je vyjádřen nesouhlas s částí upraveného návrhu změny č. 674 ÚPMP Plzeň – Švabiny, a to s lokalitou D1 a D2 s funkčním využitím bydlení – čisté bydlení z následujících důvodů. Lokalita D1 je v ose střelnice, kde jsou prováděny střelby s olověnými střelami nebo pláštěnými střelami s olověným jádrem do dálky 300 m. Případná náhodná zbloudilá střela by mohla ohrozit život či majetek lidí v lokalitě D1. Lokality D1 a D2 by byly zatíženy vysokým stupněm hlukové

zátěže pro bydlení čisté. Velká koncentrace obyvatel v lokalitách D1 a D2 (zvláště zvědavých dětí) by sváděla k případnému neoprávněnému vstupu do ohroženého prostoru střelnice či pohybu a pozorování činnosti na střelnici z okraje svahu nad střelnicí (přírodního ochranného valu).

Z přípisu Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, je zřejmé, že krajský úřad posoudil návrh změny č. 674 ÚPMP v souladu s Politikou územního rozvoje ČR schválenou vládou dne 17. 5. 2006 a shledal, že návrh změny odpovídá tomuto vymezení intenzitou plánovaného rozvoje a rozlohou nových zastavitelných ploch. Současně shledal nedostatek ohledně porovnání návrhu změny s územním plánem velkého územního celku – ÚP VÚC Plzeňská aglomerace, a to konkrétně propojení elektrického vedení (uzlu 110 kV Černice se stávajícím R 400/110 kV Chrást), přičemž ze spisu dále vyplývá, že tato trasa elektrického vedení byla následně institucí ČEZ Distribuce, a. s., vyhodnocena jako již neaktuální, což Krajský úřad Plzeňského kraje vzal na vědomí s tím, že zapracování nové trasy do krajské územně plánovací dokumentace může být provedeno při její aktualizaci.

Ve spisu je dále založen návrh usnesení zastupitelstva města Plzně k návrhu Rady města Plzně, podle něhož mělo být projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP pozastaveno do doby, než bude navrženo řešení odpovídající hlukovým limitům, anebo úplně zastaveno. O tomto návrhu však zastupitelstvo dle poznámky na č. l. 40 nehlasovalo.

Místo uvedeného postupu Zastupitelstvo města Plzně svým usnesením č. 715 ze dne 11. 12. 2008 vzalo na vědomí důvodovou zprávu o projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP Plzeň - Švabiny, hlukovou studii ze září 2008 a námítky vlastníků dotčených nemovitostí. Návazně schválilo návrh změny ÚPMP č. 674 Plzeň - Švabiny a zároveň vydalo rozhodnutí o námítkách, jejichž text byl uveden v příloze odůvodnění napadeného opatření obecné povahy o změně ÚPMP. Současně uložilo Radě města Plzně mimo jiné zahájit kroky k omezení emisí hluku a zbloudilých střel na pozemky města v sousedství Střeleckého stadionu Lobzy a prověřit možnost společného postupu v této záležitosti s ostatními vlastníky.

V textové části změny územního plánu (napadeného opatření obecné povahy) je uvedeno, že změnou ÚPMP se nově vymezují tyto funkční plochy: bydlení čisté – v grafické příloze č. 3 změny části D1, D2, E, F, G, H; bydlení městské – v grafické příloze č. 3 změny části A, B, C; smíšené území městské – v grafické příloze č. 3 změny část I, plochy krajinné zeleně – ostatní krajinná zeleně, plochy urbanistické zeleně – park, a ostatní významné komunikace. Tyto vymezené plochy se s výjimkou ploch urbanistické zeleně a ploch krajinné zeleně zařazují do zastavitelného území a mění se tak dosavadní rozsah a hranice zastavitelného území vymezená v územním plánu. Dále se změnou územního plánu ruší některé veřejně prospěšné stavby vodohospodářského a energetického charakteru, dopravní infrastruktura, jakož i inženýrské sítě. Změnou územního plánu je umožněn vznik některých nových veřejně prospěšných staveb. Dále se v obecné části definují obecné parametry úpravy nového zastavitelného území a v části 2. 6. 2 se pak vymezují parametry pro jednotlivé části předmětné lokality. V odůvodnění je rekapitulován průběh pořizování změny územního plánu. V bodě 5. jsou pak shrnuta stanoviska dotčených orgánů státní správy, avšak nesouhlasné stanovisko VUSS Praha, jednající za Ministerstvo obrany, mezi nimi uvedeno není. V bodě 10. odůvodnění jsou pak vymezeny námítky a je uvedeno, jak o nich bylo rozhodnuto. Námítka ze strany navrhovatele, příp. VUSS, mezi nimi uvedena není. Pod bodem 11. odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, který je věnován vypořádání připomínek, jsou výhrady navrhovatele, resp. VUSS, uvedeny jako „*připomínka ČR – Ministerstva obrany, jehož jménem jedná ředitel VUSS Praha*“, a to v tom znění, že lokalita D1 je v ose střelnice, kde jsou prováděny střelby s olovenými střelami nebo pláštěovými střelami s oloveným jádrem do dálky 300m. Případná náhodná zbloudilá střela by mohla ohrozit život či majetek lidí v lokalitě D1. Tato připomínka byla odmítnuta,

neboť je jednoznačně povinností střelnice zajistit ochranu před náhodnými zbloudilými střelami ohrožujícími život lidí, a to bez ohledu na charakter funkčního využití území. Přiznáním relevance této připomínky by bylo přiznáno právo na ochranu protiprávního jednání účastníka, což by vedlo k absurdnímu závěru o přednosti soukromého zájmu účastníka na protiprávním jednání před veřejným zájmem na rozvoji daného území. Je soukromoprávní povinností vlastníka provozujícího takto potenciálně nebezpečnou činnost zabezpečit svou prevenční povinnost spočívající v předcházení škodám na zdraví a majetku. Další argument VUSS Praha, že lokality D1 a D2 by byly zatíženy vysokým stupněm hlukové zátěže pro čisté bydlení, je řešen v odůvodnění tak, že tato připomínka bude zohledněna při stanovení podmínek pro územní řízení. Na základě připomínky VUSS byla zpracována hluková studie, která podrobně zmapovala hluk ze střelnice a jeho dopady na přilehlé území. V návrhu bude doplněn požadavek na pořízení hlukové studie pro konkrétní záměry. Dále je uvedeno, že dodržení hygienických limitů hluku u objektů pro bydlení ve vnitřním a chráněném venkovním prostoru staveb v řešeném území bude vyžadováno k doložení hlukovou studií v dalším stupni projektové dokumentace. Poslední argument VUSS Praha, že hrozí případné neoprávněné vstupy do ohroženého prostoru střelnice či pohybu a pozorování činnosti na střelnici z okraje valu nad střelnici, byl rovněž odmítnut. Podle odpůrce není problematika neoprávněného vstupu do ohroženého prostoru střelnice záležitostí územně plánovací dokumentace. Je soukromoprávní povinností vlastníka takto exponovaného objektu zabezpečit jeho ostrahu a splnit tak svou prevenční povinnost spočívající v předcházení škodám na zdraví a majetku.

Z údajů na dokumentaci obsažené ve spisu vyplývá, že dané opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce dne 18. 3. 2009, přičemž nabylo účinnosti dne 3. 4. 2009.

Odpůrce dopisem ze dne 6. 4. 2009 požádal navrhovatele o prošetření vzniklého problému změnou územního plánu v sousedství Armádního střeleckého stadionu Plzeň - Lobzy, a o podání informace ohledně omezení imise hluku a zbloudilých střel s ohledem na sousedství stávajících nemovitostí u tohoto stadionu.

Na tuto žádost reagoval navrhovatel prostřednictvím VUSS Praha dopisem ze dne 30. 4. 2009. V dopise je uvedeno, že VUSS Praha podala dne 23. 5. 2008 písemnou námitku, jíž vyjádřila nesouhlas s návrhem změny č. 674 územního plánu Plzeň - Švabiny, resp. s lokalitou D1 a D2, s jejími funkčními využitími pro čisté bydlení. Navrhovatel dále uvedl, že navzdory tomuto stanovisku odsouhlasilo Zastupitelstvo města Plzně dne 11. 12. 2008 změnu č. 674 územního plánu města Plzně s tím, že připomínka nebezpečí případné zbloudilé střely byla odmítnuta, neboť je podle názoru zastupitelstva povinností provozovatele Armádního střeleckého stadionu zabezpečit svou prevenční povinnost spočívající v předcházení škodám na zdraví a majetku. Připomínka týkající se vysokého stupně hlukové zátěže byla rovněž odmítnuta s tím, že dodržení hygienických limitů hluku u objektů pro bydlení ve vnitřním a venkovním chráněném prostoru staveb v řešeném území bude vyžadováno k doložení hlukovou studií v dalším stupni projektové dokumentace. Třetí připomínka byla zamítnuta proto, že problematika neoprávněného vstupu do ohroženého prostoru není záležitostí územně plánovací dokumentace a je povinností vlastníka takto exponovaného objektu zabezpečit jeho ostrahu. K úkolu spočívajícímu v omezení sousedských imisí hluku navrhovatel uvedl, že změna č. 674 ÚPMP nerespektuje stávající poměry v území a tím pádem bude navrhovatel nucen zahájit právní úkony směřující k zamezení jakýchkoliv možností omezení či ukončení provozu střelnice. K problematice ohrožení případnou zbloudilou střelou navrhovatel sdělil, že zadal zpracování projektové dokumentace na instalaci tzv. omezovačů náměru, po jejichž instalaci dojde k tomu, že vytvořením mechanické překážky bude znemožněno, aby i náhodná zbloudilá střela opustila areál střelnice. Zabránění vstupu nepovolaných osob do ohroženého prostoru je zajištěno prostřednictvím umístění výstražných tabulek na stávajícím oplocení



na hranici pozemkových parcel ve vlastnictví ČR. Ohledně problematiky zatížení lokalit D1 a D2 vysokým stupněm hlukové zátěže navrhovatel uvedl, že střelnice takto funguje od svého zřízení, tj. 50 let. Dále poukázal na stanovisko KHS Plzeňského kraje, jejíž souhlas se změnou územního plánu je podmíněn dodržáním hygienických limitů u objektů pro bydlení v chráněném venkovním prostoru staveb, především v části D2. Vzhledem k charakteru a intenzitě hluku ze střelnice navrhovatel vyslovil názor, že technickými prostředky nelze dosáhnout splnění hygienických limitů v těchto částech, a proto ani nelze očekávat vydání souhlasného stanoviska KHS v dalším stupni projektové dokumentace.

#### IV.

Po zahájení řízení Nejvyšší správní soud řízení usnesením ze dne 24. 6. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 – 38, řízení přerušil, a to z toho důvodu, že před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu probíhalo řízení ve věci vedené pod sp. zn. 1 Ao 1/2009, v němž byly předmětem posouzení některé nevyjasněné otázky, jejichž řešení bylo významné i pro nyní posuzovanou věc. Poté, co rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 Ao 1/2009 rozhodl a důvod, pro který bylo řízení přerušeno, tím odpadl, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 5. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 – 74, rozhodl o pokračování v řízení.

Podáním ze dne 29. 10. 2009 se na Nejvyšší správní soud obrátili J. T., bytem N. Š. 343/6, P., Ing. M. P., bytem Č. 422, K., A. V., bytem K V. 1485, P. a M. E., bytem Š. 310, N., všichni zastoupeni JUDr. Antonínem Dejmekem, advokátem se sídlem Denisovo nábřeží 6, Plzeň, s návrhem na připuštění jejich vstupu do předmětného řízení jako osob zúčastněných na řízení ve shora označené věci, s odůvodněním, že změna územního plánu, která je předmětem soudního přezkoumání, se týká i statusu pozemků, které jsou v jejich vlastnictví, přičemž současně k předmětné věci podali vyjádření jako osoby zúčastněné. Nejvyšší správní soud s ohledem na úpravu obsaženou v ustanovení § 101b s. ř. s., která stanoví, že *účast dalších osob na řízení (§ 34) je vyloučena*, usnesením ze dne 18. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 – 90, rozhodl tak, že J. T., bytem N. Š. 343/6, P., Ing. M. P., bytem Č. 422, K., A. V., bytem K V. 1485, P. a M. E., bytem Š. 310, N., nejsou osobami zúčastněnými na řízení.

#### V.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může v předmětné věci jednat. Dospěl při tom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomu i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci a jejich zástupci mají procesní způsobilost. O těchto skutečnostech ostatně není mezi účastníky sporu. O věci soud rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 s. ř. s., když navrhovatel s tímto záměrem soudu výslovně souhlasil (viz vyjádření ze dne 11. 6. 2009) a odpůrce nevyjádřil s takovým postupem nesouhlas.

Soud se však musel speciálně zabývat otázkou, zda navrhovatel není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v souvislosti s ust. § 55 odst. 2 stavebního zákona, neboť odpůrce namítá, že navrhovatel není oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele k předmětnému řízení vychází ze shora již připomínaného ustanovení § 101a s. ř. s., kde se uvádí, že: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen*. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech

již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Tam pro účely takové ochrany přichází v úvahu uplatnění námitek, přičemž § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s jeho § 55 odst. 2, uvádí, že námitky proti návrhu územního plánu, resp. jeho změny, mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Uplatnění námitek v řízení před správním orgánem však není podmínkou pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem.

Dále soud přihlížel také k dosavadní judikatuře, a to jednak k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a dále k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Podle prvního z uvedených rozhodnutí *lze odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou vyhradit případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným případům nedostatku legitimace hmotné, který je zjištělný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného*. O takový případ půjde např. tehdy, jestliže žalobce (navrhovatel) tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995 č. j. 6 A 56/94), nebo tehdy, pokud napadeným rozhodnutím vůbec nebylo rozhodováno o jeho právech či povinnostech, jejichž zkrácení tvrdí (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1994 č. j. 6 A 255/93 - 18). *Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat. I v případě, že nedostatek aktivní legitimace posléze vyjde najevo, musí o věci rozhodnout rozsudkem*. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, potom platí, že *Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho ústí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“ (výrazně doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestáčí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry*.

V projednávané věci navrhovatel nesouhlasí se schválenou změnou územního plánu a mj. namítá, že *odpůrce záměrně opominul jeho závažné obavy z následků, které by mohly v budoucnu nastat, pokud by došlo ke schválení změny ÚPMP, a dodává, že cíl sledovaný napadeným opatřením obecné povahy, tj. možnost bydlení pro cca 5000 lidí v dané lokalitě, je neúměrný možnému následku, kterým by bylo omezení provozu či v krajním případě zastavení provozu střeleckého stadionu. Odpůrce měl podle názoru navrhovatele respektovat daný stav v území a navrhovanou změnu stávající situaci přizpůsobit*.

Předmětnou změnou územního plánu se „mění dosavadní rozsah a hranice zastavitelného území“, přičemž z katastrální mapy založené ve spisu vyplývá, že nově vymezené zastavitelné území bezprostředně sousedí s pozemky České republiky, k nimž vykonává právo hospodaření navrhovatel, a to jmenovitě s pozemky parc. č. 182/1 a 182/5 v daném k. ú. Předmětná střelnice je potom situována na dalších, vzdálenějších, souvisle navazujících pozemcích České republiky, k nimž vykonává právo hospodaření navrhovatel. To, že zkrácen na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. nemusí být jen vlastník pozemků zahrnutých do území, na něž změna dopadá, ale i vlastník pozemků sousedících, Nejvyšší správní soud rovněž již řešil ve své předešlé judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Vycházel přitom z judikatury Ústavního soudu i bývalého Nejvyššího správního soudu (tzv. prvorepublikového) a na tomto základě dospěl k závěru, že pojem „dotčenosti“ je nutno vykládat širěji, nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků a staveb,

na které změna územního plánu přímo dopadá. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky a stavbami, na něž dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku či stavbě. „Dotčenost“ se proto musí posuzovat materiálně s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků či staveb, ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.

Navrhovatel v návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy uvádí námitky nejen z titulu výkonu práv vlastníka dotčených pozemků, ale také z titulu postavení tzv. dotčeného orgánu státní správy. Patrně proto se také navrhovatel v návrhu, bez bližšího vysvětlení, uvedl dvakrát, na téže procesní straně řízení, a to jedenkrát jako Ministerstvo obrany – Česká republika, podruhé jako Ministerstvo obrany. K tomu Nejvyšší správní soud jen stručně konstatuje, že s ohledem na citovanou právní úpravu (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) vztahující se k aktivní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem, navrhovatel z titulu postavení tzv. dotčeného orgánu státní správy aktivní legitimace nepřislouží. To však na jeho aktivní legitimaci nic nemění, neb ta mu přísluší z titulu výkonu práv vlastníka dotčených pozemků, přičemž z této pozice může tvrdit nejen dotčení z důvodu pochybení hmotné právních, ale i z důvodu pochybení procesně právních. Reálně vzato tak navrhovatel z titulu výkonu práv vlastníka dotčených pozemků mohl tvrdit i dotčení v důsledku pochybení, která nepřipustně tvrdil z titulu postavení tzv. dotčeného orgánu státní správy.

Za tohoto stavu věci je nutno konstatovat, že byť v projednávaném případě zůstává prozatím sporným, zda napadeným opatřením obecné povahy byla skutečně dotčena práva navrhovatele, lze mimo vši pochybnost uzavřít, že se nejedná o podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou. Jak vyplývá z výše uvedeného výkladu, není z povahy věci vyloučeno, aby vlastníkem dotčeným změnou územního plánu byl i vlastník pozemku sousedícího, popř. i vlastník pozemku přímo nesousedícího s nově upravovaným územím, a zároveň není zcela zjevné bez dalšího bližšího zkoumání, že napadené opatření obecné povahy do jeho práv nezasáhlo. Nejvyšší správní soud je tak toho názoru, že navrhovatel splnil předepsanou povinnost tvrzení o zkrácení na právech, a k podání návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu jako opatření obecné povahy, procesně legitimován je.

Současně Nejvyšší správní soud poznamenává, že zastupování navrhovatele v tomto řízení příslušným orgánem v postavení jeho organizační složky koresponduje § 3 odst. 6 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a § 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení námitek navrhovatele.

## VI.

V otázce meritorního přezkumu vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového „algoritmu“, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), vyplývajícího zejména z ust. § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s., které stanoví :

*(1) Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*

(2) *Dojde-li soud ke závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu.*

Algoritmus přezkumu je tvořen následujícími kroky (fázemi):

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

V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. Zatímco pořizování a projednávání územních plánů podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) přísluší *úřadům územního plánování* (obecní úřady obcí s rozšířenou působností), popř. podle § 6 odst. 2 téhož zákona pořizovatelským *obecním úřadům*, které zajistily splnění předepsaných kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, schvalování a vydávání územního plánu podle § 54 odst. 2 ve spojení s § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona přísluší na návrh pořizovatele *zastupitelstvu obce*, pro niž byl vždy předmětný územní plán pořizován, a to formou *opatření obecné povahy*. Zastupitelstvo obce přitom územní plán, resp. dané opatření obecné povahy, jehož formou se územní plán vydává, vydává v *samostatné působnosti*. Pravidla vymežující pravomoc k vydání územního plánu platí obdobně pro rozhodování o změně územního plánu. V posuzované věci se jedná o změnu územního plánu města Plzně, a vydalo-li předmětnou změnu územního plánu zastupitelstvo města Plzně, pravomoc odpůrce k vydání posuzovaného opatření obecné povahy byla dána. To ostatně navrhovatel nezpochybňoval.

Jen pro úplnost, s ohledem na označení odpůrce navrhovatelem v jeho návrhu, a stejně tak i soudem v záhlaví tohoto rozsudku, Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), judikoval, že *Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.*

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v jejichž rámci vykonává správní orgán svou pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní

orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svou pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svou pravomoc vykonávat).

Ani ohledně působnosti odpůrce nevznikly žádné pochyby. Citovaný § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona je součástí jeho hlavy druhé části druhé, která nese název „*Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu*“. Podle § 5 odst. 3, který uvozuje hlavu druhou části druhé stavebního zákona, zajišťují orgány obce ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Následující § 6 pak svěřuje působnost na tomto úseku různým orgánům obce – v konkrétním případě vydávání územního plánu, resp. jeho změny, jako v nyní posuzované věci, jde o zastupitelstvo obce. Tak byla respektována působnost věcná. Odpůrce respektoval i svou působnost prostorovou; napadené opatření obecné povahy se týká katastrálního území Lobzy, jež je součástí území města Plzeň, což je patrné jak z textové části přezkoumávaného opatření obecné povahy, tak i z připojeného mapového podkladu (podle § 18 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, má obec jedno nebo více katastrálních území). Osobní působnost lze v rámci specifického institutu, jímž je opatření obecné povahy, uplatňovat jen tak, aby opatření – jež je aktem s konkrétně vymezeným předmětem – dopadalo na množinu obecně určených adresátů (srov. rozhodnutí č. 740/2006 Sb. NSS). To je u přezkoumávaného opatření splněno; není totiž možno předem určit, které konkrétní osoby budou změnou územního plánu dotčeny, je však zřejmé, že změna územního plánu dopadá na každého, kdo v řešeném území vlastní pozemky, příp. jiné nemovitosti. Odpůrce se nedostal do kolize ani s časovou působností, neboť rozhodoval v době, kdy trvalo jeho funkční období. Přezkoumávané opatření obecné povahy tedy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu, přičemž ani toto ostatně navrhovatel nezpochybňoval.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno postupem souladným se zákonem.

Otázka, zda vydání předmětného opatření obecné povahy předcházela řádný procesní postup (třetí krok algoritmu), je již mezi účastníky řízení sporná. Navrhovatel zde namítá, že do jednání zastupitelstva dne 11. 12. 2008 byl předložen nikoliv řádně projednaný, nýbrž odlišný, přepracovaný návrh změny územního plánu. Navrhovatel tento postup považuje za neprůhledný a jedná se podle jeho názoru o projev nezákonné ingerence orgánu města Plzně do pravomoci orgánu obce vykonávajícího přenesenou působnost. V důsledku toho byl změněn okruh dotčených orgánů, přičemž VUSS Praha (resp. Ministerstvo obrany) bylo z tohoto procesu jako dotčený orgán bezdůvodně vynecháno a jeho řádně uplatněné závazné stanovisko bylo přehodnoceno a vypořádáno jako pouhá námitka vlastníka dotčených pozemků, přičemž ani rozhodnutí o negativním stanovisku navrhovatele o této „námitce“ odpůrce náležitě neodůvodnil. Navrhovatel proto tvrdí, že došlo k porušení procesních pravidel upravených ustanovením § 136 správního řádu (postavení dotčených orgánů). Na podporu svých argumentů odkázal navrhovatel i na veřejný zájem na zajištění obrany státu, který Ministerstvo obrany jako dotčený orgán státní správy hájí v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud k tomu z obsahu spisu především zjistil, že je v něm založen jednak návrh usnesení Zastupitelstva města Plzně k návrhu Rady města Plzně s připojenou důvodovou zprávou a s předpokládaným datem projednání a přijetí 11. 12. 2008, podle něhož mělo být projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP úplně zastaveno, nebo pozastaveno do doby, než bude navrženo řešení odpovídající hlukovým limitům. O tomto návrhu však zastupitelstvo

dle poznámky na č. l. 40 nehlasovalo. Místo uvedeného postupu Zastupitelstvo města Plzně svým usnesením č. 715 ze dne 11. 12. 2008, k návrhu Rady města Plzně dle jejího usnesení č. 1585 z téhož dne, vzalo na vědomí důvodovou zprávu o projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP Plzeň - Švabiny, hlukovou studii ze září 2008 a námítky vlastníků dotčených nemovitostí. Návazně schválilo návrh změny ÚPMP č. 674 Plzeň - Švabiny a zároveň vydalo rozhodnutí o námítkách, jejichž text byl uveden v příloze odůvodnění napadeného opatření obecné povahy o změně ÚPMP. Současně uložilo Radě města Plzně mimo jiné zahájit kroky k omezení emisí hluku a zbloudilých střel na pozemky města v sousedství Střeleckého stadionu Lobzy a prověřit možnost společného postupu v této záležitosti s ostatními vlastníky. Porovnáním obsahu důvodové zprávy stran návrhu změny č. 674 ÚPMP, která tvořila přílohu shora uvedeného návrhu usnesení k návrhu této změny ÚPMP, o němž se v zastupitelstvu nehlasovalo, a textové části schváleného návrhu předmětné změny ÚPMP, Nejvyšší správní soud zjistil, že tato znění nevycházejí z identických skutečností. Nejvyšší správní soud proto přípisem ze dne 25. 9. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 - 42 vyzvalo město Plzeň k upřesnění, resp. doplnění v jaké verzi byl předmětný návrh změny ÚPMP pořizovatelem předložen k projednání zastupitelstvu dne 11. 12. 2008. Město Plzeň přípisem ze dne 9. 10. 2009 Nejvyššímu správnímu soudu sdělilo, že zastupitelstvu byl k projednání a schválení předložen návrh změny ÚPMP č. 674 Plzeň - Švabiny ve verzi, o níž ze spisu vyplynulo, že se o ní hlasovalo, a tento text také ke svému přípisu město Plzeň znovu přiložilo. Z textu tohoto návrhu přitom nikterak nevyplývá, co vedlo k tomu, že, resp. kdy, proč a jak, došlo ke změně skutečností uváděných v připojené důvodové zprávě k původně navrhovanému usnesení rady a zastupitelstva s předpokládaným datem projednání a přijetí 11. 12. 2008 (či ke změně hodnocení těchto skutečností), podle něhož mělo být projednávání návrhu změny č. 674 ÚPMP úplně zastaveno, nebo pozastaveno do doby, než bude navrženo řešení odpovídající hlukovým limitům. Z doplnění spisu (z výpisu ze zápisu ZMP dne 11. 12. 2008) lze toliko zjistit, že k dotazu Bc. Ch., zřejmě člena zastupitelstva, o čem bude hlasováno v situaci, kdy je předložen variantní návrh, odpověděl náměstek primátora Rund: „máte na stůl nový krycí list v podobě – schvaluje a vydává opatření obecné povahy - o tom budeme hlasovat“. Dále je na listu, označeném „Zastupitelstvo města Plzně dne 11. 12. 2008, Návrh usnesení ze dne 11. 12. 2008, ve věci návrhu změny č. 674 Územního plánu města Plzně, Plzeň – Švabiny“, o němž se hlasovalo, při spodním okraji rukou dopsáno: „*Platí tento návrh usnesení předložený náměstkem Rundem „na stůl“. Nabrazuje původní řádně předložený návrh*“. (obdobná poznámka je i na listu označeném „Rada města Plzně dne 11. 12. 2008, Návrh usnesení ze dne 11. 12. 2008, ve věci návrhu změny č. 674 Územního plánu města Plzně, Plzeň - Švabiny“, jehož projednání a schválení předcházelo jednání zastupitelstva téhož dne).

Nejvyšší správní soud dále ze spisu zjistil, že v textu důvodové zprávy, která tvoří přílohu shora uvedeného návrhu usnesení k návrhu této změny ÚPMP, o němž se v radě a následně v zastupitelstvu (bez bližšího odůvodnění) nehlasovalo, stejně jako v pracovní verzi textové části návrhu předmětné změny územního plánu ze září 2007, a stejně tak i z března 2008, je VUŠS Praha, jednající za Ministerstvo obrany, zařazena mezi dotčené orgány, s tím, že její nesouhlasné stanovisko, které je závazným stanoviskem, má být zohledněno. Naproti tomu v náhradně, a také finálně, předloženém návrhu, a to návrhu textové části změny ÚPMP na její schválení (projednání a hlasování) tentýž den (jako důvodová zpráva k návrhu usnesení, o němž se nakonec nehlasovalo), tedy taktéž 11. 12. 2008, však VUŠS Praha (resp. Ministerstvo obrany) mezi dotčené orgány zařazena není. S jí uplatněnými výhradami, ač to navrhovatel výslovně nerozporuje, není naloženo ani jako s námítkami příslušejícími vlastníků dotčených nemovitostí, a je s nimi naloženo toliko jako s připomínkami.

Podle § 5 odst. 2 stavebního zákona *orgány územního plánování postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. .... stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.* Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona potom platí, že *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření,*

*že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.*

Postavení Ministerstva obrany jako dotčeného orgánu státní správy vyplývá z § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v němž je stanoveno, že *Ministerstvo obrany ... uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci z hlediska zájmů obrany České republiky.*

Z obsahu spisu vyplývá, že pořizovatel předmětné změny územního plánu Ministerstvo obrany jako dotčený orgán státní správy oslovil již přípisem ze dne 20. 11. 2007, na nějž Ministerstvo obrany reagovalo přípisem Vojenské ubytovací a stavební správy Praha, pracoviště Plzeň, v němž je výslovně uvedeno, že *na teritoriu Plzeňského, Karlovarského a části Středočeského kraje (okres Beroun a Příbram) je k vydávání výše uvedených závazných stanovisek oprávněno samostatné pracoviště VUSS Praha, Radobyčická 25, Plzeň, začleněné do struktury VUSS Praha, Hradební 772/12, Praha.* S Vojenskou ubytovací a stavební správou Praha, jednající za Ministerstvo obrany jako dotčený orgán státní správy, pořizovatel přezkoumávané změny územního plánu jednal i nadále, viz zejména výzva pořizovatele ze dne 10. 4. 2008 a reakce VUSS Praha ze dne 22. 5. 2008. V nich je nad rámec výše uvedeného konstatováno, že k vydávání stanovisek a uplatňování požadavků ve smyslu § 175 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a dle § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a to ve spojení s pověřením podle § 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je VUSS Praha oprávněna na základě pověření Ministryně obrany České republiky č. j. 302/2008-8764, ze dne 7. 2. 2008.

Nejvyšší správní soud je za daného skutkového a právního stavu toho názoru, že výhrady navrhovatele v posuzované věci vznesené cestou VUSS Praha, jednající za Ministerstvo obrany, bylo nutno především posoudit jako závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, nebo bylo třeba se s postavením Ministerstva obrany v předmětné věci (které si odpůrce nečekaně a bez bližšího zdůvodnění zřejmě vyložil tak, že se v jeho případě o dotčený orgán státní správy nejedná) z tohoto titulu již v průběhu řízení o územním plánu náležitě vypořádat (to tím spíše, že VUSS Praha písemně opakovaně výslovně pořizovateli změny územního plánu uvedla, že je pověřena k vydávání stanovisek dotčeného orgánu státní správy). To se však v řízení o změně územního plánu nestalo, nebo to alespoň z podkladů obsažených ve spisu nevyplývá.

Tím současně není dotčena skutečnost, že Ministerstvo obrany v předmětné věci mohlo vystupovat také v zastoupení České republiky jako vlastníka dotčených pozemků, a z tohoto titulu mu příslušelo příp. podávat námitky, pro jejichž vyřízení je stanoven svébytný postup. Při pořizování změny územního plánu a vydávání předmětného opatření obecné povahy tak mělo být důsledně diferencováno, co bylo třeba vyhodnotit jako závazné stanovisko Ministerstva obrany z pozice dotčeného orgánu státní správy, a co má povahu námitek subjektu, jemuž přísluší výkon vlastnických práv k dotčeným pozemkům. V tomto směru bylo žádoucí ze strany pořizovatele výslovně diferencovat již v průběhu pořizování a projednávání územního plánu při písemné komunikaci s Ministerstvem obrany, a předejít tak možným nesprávnostem a pochybnostem.

Konstrukce projednávání a schvalování návrhu územního plánu ve smyslu platné právní úpravy je přitom koncipována tak, že schvalující orgán může projednaný a předložený návrh buďto schválit, nebo neschválit, ale nemůže jej měnit. To souvisí s tím, že návrh územního plánu je podle platné právní úpravy pořizován a projednáván úřadem územního plánování v tzv. přenesené působnosti obce, resp. města, a jeho projednávání a schvalování v zastupitelstvu je výkonem tzv. samostatné působnosti města. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud,

po popsaném zjištění, kdy spis obsahuje dva zcela skutkově rozdílné návrhy usnesení (s rozdílným odůvodněním, a s přiznáním rozdílného postavení VUSS, jednajícím za Ministerstvo obrany jako dotčený orgán státní správy) v předmětné věci změny územního plánu pro jednání rady a následně i zastupitelstva města Plzně dne 11. 12. 2008, dává navrhovateli za pravdu, že tento postup je neprůhledný a signalizuje přinejmenším možnost problematické ingerence výkonu samostatné působnosti města do výkonu jeho přenesené působnosti.

Obdobně nejasné je, zda schválený návrh dostatečně zohlednil podmínku jiného dotčeného orgánu – Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje, která vyslovila souhlasné stanovisko za podmínky dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru staveb u vyjmenovaných částí, když v textové části schválené změny územního plánu je „ke splnění této podmínky“ toliko uvedeno: „...*bude investorem dokladováno blukovou studií v dalším stupni projektové dokumentace.*“

Lze tak uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání, opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto je Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy neuspělo v třetím kroku algoritmu, nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatele, neboť již provedené úvahy postačují ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. I kdyby tedy v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Z toho důvodu se již soud dále nezabýval souladem opatření obecné povahy s hmotným právem, ani přiměřeností právní regulace. Tento závěr Nejvyšší správní soud učinil v souladu se svojí dosavadní judikaturou (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2008 - 141, ze dne 16. 12. 2008, viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

## VII.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Petr Průcha  
předseda senátu