



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **Ing. V. B.**  
zastoupený advokátem Mgr. Jakubem Hrubým  
sídlem třída Míru 92, 530 02 Pardubice

proti  
odpůrci: **Město Seč**, IČ 00270881  
sídlem Chrudimská 1, 538 07 Seč  
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Všeckou  
sídlem Orlická 163, 500 03 Hradec Králové

**v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Seč vydaného Zastupitelstvem města Seč dne 5. 3. 2018, usnesením č. ZM/179/2018,**

**takto:**

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

1. Usnesením zastupitelstva města Seč č. ZM/179/2018 ze dne 5. 3. 2018 byl formou opatření obecné povahy podle § 171 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“)

vydán Územní plán Seč (dále též „ÚP Seč“), který nabyl účinnosti dne 19. 4. 2018. Navrhovatel, který je vlastníkem pozemků par. č. X a X v k.ú. Seč, má za to, že byl tímto opatřením obecné povahy zkrácen na svém vlastnickém právu, neboť územní plán byl pořízen nezákonným postupem, rozhodnutí o jeho námitkách není odůvodněno přezkoumatelným způsobem a vychází ze stavu věci, o němž má navrhovatel důvodné pochybnosti, které rozvádí následovně.

2. Navrhovatel požadoval ve svém návrhu na změnu územního plánu zařazení jeho pozemků shora uvedených do ploch „Zastavitelné plochy rekreace - plochy staveb pro rodinnou rekreaci – RI.“ Naproti tomu byly uvedené navrhovatelovy pozemky zařazeny do plochy s funkčním využitím „ZS - plochy zeleně - soukromá a vyhrazená,“ což neumožňuje vybudování rekreačního objektu, jak zamýšlel navrhovatel. Navrhovatel nabyt uvedené pozemky koncem roku 2012 s úmyslem na nich umístit stavbu pro rodinnou rekreaci, neboť v roce 2012 na nich ještě stála stavba rekreačního objektu Kovohutě Čelákovice, dále stavba Vodní záchranné služby a půjčovna loděk. Tyto stavby vlastnil odpůrce, který měl v úmyslu pozemky koupit. Následně však byly stavby odstraněny, neboť se koupě pozemků odpůrcem nepodařila uskutečnit a pozemky již bez uvedených staveb koupil navrhovatel, a to, jak sám navrhovatel v návrhu uvedl, „s vědomím toho, že bude muset odpůrce požádat o změnu územního plánu, protože územní plán, který v době zakoupení shora uvedených pozemků byl platný, na nich stavbu pro rodinnou rekreaci neumožňoval.“ Domníval se však, že změna územního plánu je akceptovatelná právě proto, že zde uvedené odstraněné stavby stály.
3. Dne 23. 1. 2017 uplatnil navrhovatel podle § 50 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) připomínky k návrhu ÚP Seč, které byly vyhodnoceny v kapitole m) ÚP Seč a dále uplatnil dne 19. 11. 2017 podle § 52 stavebního zákona námitky proti návrhu ÚP Seč, které byly vyhodnoceny v kapitole l) ÚP Seč. Připomínkám nebylo vyhověno s ohledem na vyjádření Správy CHKO Železné hory, neboť pozemky tvoří „pohledově exponovaný okraj při pohledu přes vodní plochu.“ To však dle navrhovatele platí pouze pro pozemky par. č. X, X, X v k. ú. Seč, na nichž je stavební uzávěra, neboť se nacházejí v záplavovém území. Dle navrhovatele jsou však předmětné pozemky par. č. X a par. č. X v k.ú. Seč, na nichž hodlá stavět, odděleny pásmem vysoké zeleně. Dle navrhovatele nebylo vůbec namístě zabývat se krajinným rázem podle § 12 odst. 4 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), jak uvedl odpůrce, neboť se jednalo o zastavitelné území. Tvrdí, že se krajinný ráz nepochybně neposuzoval ani v roce 2009 při povolení umístění stavby sportovně kulturního areálu, který se dvěma podlažími a dvěma věžičkami tvoří dominantu při pohledu od vodní plochy. Nadto uvádí, že tato stavba je v rozporu s regulativy dle předchozího územního plánu a rovněž dle Plánu péče CHKO Železné hory na období let 1997 - 2011. Navrhovatel dále sporuje, že se nedomáhal vymezení zastavitelné plochy na všech pozemcích, nýbrž pouze na pozemcích par. č. X a X v k.ú. Seč a dále, že nebylo jeho úmyslem vystavět na pozemcích tři až čtyři chaty.
4. O námitkách navrhovatele bylo rozhodnuto takto: „Návrh rozhodnutí o námitce: Nevyhovět.“ Navrhovatel proto namítá rozpor se zákonem, neboť tvrdí, že není zřejmé jednoznačné vyřešení otázky, která je předmětem rozhodování. Návrh nevyhovět pak zdůrazňuje respektování stávajícího stavu dle územního plánu. Navrhovatel má za to, že

má na provedení změny funkčního využití pozemku právo, neboť změna je možná v souladu se zákonem, resp. změnou by nedošlo k porušení právních předpisů.

5. Navrhovatel přitom tvrdí, že uvedené funkční zařazení jeho dotčených pozemků nebylo provedeno ve veřejném zájmu, že se jedná o znaky libovůle správního orgánu a že toto opatření obecné povahy sebou nese pro navrhovatele nepřiměřenou újmu. Navrhovatel toto vnímá dokonce jako „akt pomsty odpůrce.“
6. Navrhovatel tvrdí diskriminaci, neboť do funkční plochy „RI“ byla v jednom případě zahrnuta dokonce stavba rodinného domu. K této námitce odkázal navrhovatel na korespondenci odpůrce se zpracovatelem ÚP Seč, společností REGIO, projektový atelier s.r.o., který ve svém sdělení doporučuje nevyhovět námitce, neboť by se muselo opakovat veřejné projednání, ačkoliv se „dějí horší věci, ke kterým CHKO nic nemá, že jsou s nimi ale na jedné lodi a zpochybňovat nic nebudou, protože je jejich názor v pořádku, ač dost přísný, zvláště pokud je pravda ústní příslib p. R. a situace se starými stavbami na těch pozemcích, jak píše navrhovatel.“ V tomto postupu spatřuje navrhovatel přímo „komplot“ vůči jeho osobě.
7. Navrhovatel poukázal na případ, kdy pozemky jiných vlastníků byly zařazeny do plochy s funkčním využitím rekreační výstavby s označením „RI. Jednalo se o zastavitelnou plochu Zh9 - vymezena plocha pro stavbu rodinného domu a stavby pro rodinnou rekreaci; zastavitelnou plochu Zk5 - vymezena plocha pro realizaci staveb pro rodinnou rekreaci; zastavitelnou plochu Zu1, Zu5, Zu6 - vymezena plocha pro jednu stavbu pro rodinnou rekreaci. K zařazení zastavitelné plochy Zu5 přitom došlo na základě připomínky pana M. S., který požadoval zařadit do plochy s funkčním využitím „RI“ lesní pozemek par. č. X v k. ú. Proseč u Seče. K tomu navrhovatel namítá, že pozemek nebyl zahrnut do zastavěného území, tedy stavbu již nelze umístit podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, zastavitelnost je deklarována pouze v textové části a dále zde bylo zamítavé stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 9. 1. 2018. Avšak v rozporu s ním odpůrce zahrnul lesní pozemek par. č. X v k.ú. Proseč u Seče do zastavitelné plochy „Zu5“ jako funkční plochu „RI“ s možností umístit zde stavbu pro rodinnou rekreaci, a to na základě stanoviska nepříslušného správního orgánu Městského úřadu Chrudim, odboru životního prostředí, oddělení přírodního prostředí ze dne 30. 1. 2017, které bylo vydáno podle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o lesích, ač dle navrhovatele mělo být vydáno dle písm. b) uvedeného zákonného ustanovení Krajským úřadem Pardubického kraje. Není tedy pravdou, že příslušný orgán státní správy lesů souhlasí se změnou lesního pozemku na ostatní plochu. Dále navrhovatel sporuje vyjádření Správy CHKO Železné hory, podle kterého se jedná o pohledově uzavřenou lokalitu, aniž by toto bylo objasněno. Dále sporuje údajné „morální právo“ dotyčného vlastníka, které je odvozováno od toho, že pozemek zakoupil od státní organizace za účelem doplnění rekreačních objektů. Navrhovatel přitom uvádí, že uvedený vlastník nemohl být v dobré víře při koupi pozemku co do jeho funkčního využití podle platného územního plánu a pokud mu takové morální právo bylo uznáno, pak se dovolává téhož morálního práva i ve vztahu k jeho shora uvedeným pozemkům par. č. X a X v k.ú. Seč.
8. Jak již uvedeno, tyto pozemky par. č. X a X v k.ú. Seč byly zařazeny do funkční plochy „ZS-plochy zeleně - soukromá a vyhrazená“ s důrazem na ochranu přírody a krajiny v souladu s Plánem péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období let 2011-

2020. Navrhovatel tvrdí, že jeho úmyslem je umístit rodinný rekreační objekt na místo bývalého objektu Kovohutí Čelákovice, což je od přehrady dále než v roce 2013 zkolaudovaný sportovně kulturní areál. Zdůraznil, že by umístění stavby nevyžadovalo kácení zeleně, proto by nedošlo k omezení průchodů a průhledů, jak chybně tvrdí odpůrce. Nadto tyto pojmy považuje za neurčité a neobjasněné v textové části ÚP Seč. Stejně tak odmítá argumentaci o problematické přístupové komunikaci, která je běžně užívána dalšími uživateli přilehlých objektů. Navrhovatel na závěr uvedl, že hledisko ochrany přírody a krajiny a zejména krajinného rázu nebylo uplatněno v případě sportovního areálu, přičemž v celém areálu kolem přehrady jsou pouze navrhovatelovy pozemky zařazené do plochy „ZS - plochy zeleně - soukromá a vyhrazená.“

9. Z výše uvedených důvodů navrhl navrhovatel, aby soud ÚP Seč zrušil.
10. Odpůrce ve svém vyjádření odmítl důvodnost podaného návrhu na zrušení ÚP Seč, přičemž trval na tom, že uvedené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem. V předcházejícím územním plánu byly totiž předmětné pozemky zařazené takto: „Plochy plošné - lesy - vysoká zelen,“ tudíž navrhovatel při nabývání předmětných pozemků nemohl důvodně očekávat změnu funkčního využití těchto pozemků. Rovněž v zadání pro zpracování návrhu ÚP Seč je uvedeno, že při stanovení způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci má být dáвана přednost komplexnímu řešení před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků (část a1, oddíl a1.1, bod 16) a umožněna realizace objektů pro individuální rekreaci typu chat pouze v zastavěném území a plochách stanovených předchozí územně plánovací dokumentací (část a1, oddíl 1a.4, odrážka devátá). Odpůrce zdůraznil, že navrhovatel se nemohl nacházet v dobré víře a mít tak důvodné očekávání ve vztahu k zařazení pozemků do funkčního využití s možností výstavby rodinné rekreace. Pokud jde o sporované stanovisko Správy CHKO Železné hory, to je založeno na Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020, pozemky navrhovatele patří mezi přírodní hodnoty území kraje (čl. 115 Zásad územního rozvoje Pardubického kraje), kde platí zásada vymezovat nová zastavitelná území výjimečně a v souladu s požadavky na ochranu přírody a krajiny se zabezpečením ochrany krajinného rázu (čl. 116 Zásad Územního rozvoje Pardubického kraje). Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020 je dle § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny podkladem pro jiné druhy plánovací dokumentace, tedy jistě pro ÚP Seč. Odpůrce proto odmítá jakoukoliv diskriminaci osoby navrhovatele a poukazuje na to, že nepřípustnost zahušťování stabilizovaných ploch „RI“ je vyjádřena v části I., oddílu 5, bod 5.5, Rekreace, odrážka první ÚP Seč (str. 36 textové části). Pokud jde o vytýkané případy, kdy byla změněna funkční využití pozemků, pak odpůrce zdůraznil, že u ploch Zk5, Zh9, Zu1, Zu5 a Zu6 s funkčním využitím „RI“ se jednalo o plochy schválené a zahrnuté již v předchozí územně plánovací dokumentaci z roku 2000, včetně změn v roce 2005 a v roce 2011. Pokud jde o plochu Zu5, tedy o pozemek par. č. X v k.ú. Proseč u Seče, ten byl rovněž zahrnut již v přechozí plánovací dokumentaci z roku 2000 s ostatními třemi přilehlými chatami v zóně „RI“ a je podle územního souhlasu odboru výstavby Městského úřadu Třemošnice fakticky vybaven technickou infrastrukturou. Navrhovatel rovněž odmítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatele, nepovažuje jej za neodůvodněné.
11. Odpůrce proto navrhl zamítnutí návrhu na zrušení ÚP Seč.

12. Krajský soud přezkoumal zákonnost uvedeného ÚP Seč po veřejném projednání věci. Při tomto jednání byly provedeny navrhovatelem předložené důkazy, a to zhlédnutím fotografií dané lokality a dále proveden důkaz územního rozhodnutí, stavebního povolení a kolaudačního souhlas k sportovně kulturnímu areálu Autokemp Seč - pláž a dále kopií Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 1997-2011. Fotografie ani okolnosti v listinách uvedené odpůrce nespороval, dle soudu nevnesly do věci nic nového, námitky, k nimž se uvedené důkazy vázaly, jsou vypořádány níže.
13. Podle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej 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.
14. V dané věci o aktivní procesní žalobní legitimaci navrhovatele podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. nebylo pochyb, když ji nepopřel ani odpůrce. Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí, které se nacházejí v územním plánu regulovaném území, přičemž tvrdil, že územním plánem je omezen v možnosti užívání svých nemovitostí, což odpůrce nepopřel, čili nejedná se o žádnou spornou skutečnost, ke které by soud musel provádět dokazování. V dané věci byly splněny podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). S účinností od 1. 1. 2012 platná právní úprava (s. ř. s.) týkající se opatření obecné povahy (dále též „OOP“) byla změněna, když před touto změnou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., soud nebyl vázán právními důvody návrhů a posuzoval ex officio soulad OOP se zákonem a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda OOP bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění platném před 1. 1. 2012). Podle současné platné právní úpravy je soud vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012).
15. K výše uvedeným návrhovým bodům uvádí krajský soud následující argumentaci.
16. Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a hodnot jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezení zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezení ke změně stávající stavby k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje krajiny a s politikou územního rozvoje (§ 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona). Vlastní obsah územního plánu pak stanoví příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovacích činností. Požadavky na vymezení ploch pak stanoví vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

17. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Pojem nepřezkoumatelnosti není právním řádem přesně definován. Je však nepochybné, že aby bylo možné rozhodnutí označit za nepřezkoumatelné, musí trpět takovými vadami, které brání soudu v tom, aby toto rozhodnutí přezkoumal a zhodnotil závěry učiněné správním orgánem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136 platí, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Krajský soud uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti neshledal důvodnou. Není pochyb o tom, že rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění ani o tom, že je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Na druhé straně však nelze na toto rozhodnutí klást stejné požadavky jako na jiné rozhodnutí správního orgánu vydávané podle správního řádu. Ostatně to lze vyvodit i z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, z něhož vyplývá, že pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být požadavky na způsob odůvodnění tohoto rozhodnutí přemrštěné, když „takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.“ (srov. zmíněný nálezn Ústavního soudu). V dané věci pořizovatel územního plánu reagoval na námitku a připomínku navrhovatele, přičemž odůvodnění k závěrům pořizovatele územního plánu považuje krajský soud za srozumitelné a dostatečné. V dané věci zní výrok rozhodnutí o námitkách takto: „Návrh rozhodnutí o námitce: Nevyhovět.“ Je pravdou, že tato formulace striktně dle normy spisovné češtiny nevyhovuje tomu, jak by měl být výrok formulován („Námitce se nevyhovuje“), na druhou stranu nemohou být žádné rozumné pochyby o tom, jak bylo rozhodnuto, tedy o tom, že námitce navrhovatele ohledně funkčního zařazení dotčených pozemků nebylo vyhověno. Vypořádání námítky je zařazeno v kapitole I) „Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění.“ Tedy již z tohoto systematického zařazení je zjevné, že se jednalo pouze o formální pochybení, které patrně vzniklo v důsledku toho, že zpracovatel ÚP Seč začlenil do textu právě uvedenou formulaci, která pak již neprošla korekcí odpůrce jako pořizovatele ÚP Seč. Ostatně o tom, že navrhovatel plně pochopil, jak bylo o námitce rozhodnuto, svědčí i sám návrh na zrušení ÚP Seč, ze kterého je zcela nepochybné, že navrhovatel byl schopen jednoznačně identifikovat, z jakých důvodů nebyla jeho námitka odpůrcem akceptována. Tedy toto čistě formální pochybení nemůže zakládat nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce a tím snad celého ÚP Seč, jak se snaží navrhovatel dovodit.
18. V textové části ÚP Seč je totiž obsaženo zřetelné odůvodnění, proč nebylo námitce vyhověno (str. 176 až 180 textové části ÚP Seč), navrhovatel ani netvrdil, že by tomuto odůvodnění neporozuměl. V odůvodnění je obsažen odkaz na návrh územního plánu, z čehož vyplývá, že jeho finální podoba je s návrhem v souladu. Stejně tak je zde uveden odkaz na Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020, který v kap. 3.11. „Rekreace a turistika“ uvádí navrhovaná opatření: „- umožňovat úpravy vedoucí k lepšímu začlenění rekreačního areálu u přehrady Seč do krajiny, - usilovat o snížení stávajícího počtu chat (přednostně v cenných územích, např. v PR Krkanka, při jejich případných rekonstrukcích dbát na zachování charakteru starých (trampek) osad, nepodporovat výstavbu nových chat ani ve stávajících chatových osadách.“ Dále je zde

zdůrazněno, že se jedná o plochu s přímou vazbou na přehradu a že dle čl. 115 Zásad územního rozvoje Pardubického kraje patří Chráněná krajinná oblast Železné hory mezi přírodní hodnoty území kraje, přičemž podle čl. 116 bod c) těchto zásad je stanovena zásada vymezovat v těchto územích nová zastavitelná území výjimečně a v souladu s požadavky na ochranu přírody a krajiny a pod bodem i) zásada, aby při rozvoji sídle v krajinářsky hodnotných územích byla zabezpečena ochrana krajinného rázu. Mimo to jsou zmíněny i parametry jediné přístupové komunikace (sklon a šířka), které neodpovídají požadavkům na další zahušťování zástavby. Tedy krajský soud uzavírá, že s ohledem na systematické zařazení vypořádání námítky do „Rozhodnutí o námitkách“ a s ohledem na plně dostačující odůvodnění toho, proč nebylo námitce vyhověno, nelze souhlasit s navrhovatelem, že uvedené pochybení způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce a tím i nezákonnost ÚP Seč. Jedná se o ryze formální pochybení, které nijak nebrání jednoznačné interpretaci obsahu rozhodnutí o námitce, a pokud by soud akceptoval navrhovatelův právní názor, pak by se vydal z pohledu právního státu nepřijatelnou cestou posvěcení nepřipustného formalismu.

19. V dané věci je zcela klíčové objasnění toho, zda navrhovatel jako vlastník pozemku má právo na konkrétní funkční využití vlastněného pozemku, které se stanoví v územním plánu. Z podaného návrhu na zrušení ÚP Seč se totiž podává, že navrhovatel se domnívá, že jeho vlastnické právo je s právem na konkrétní využití pozemku, tedy na takové stanovení funkčního využití v územně plánovací dokumentaci spojeno. Tak tomu ale rozhodně není. Vlastnické právo navrhovatele k pozemku není neomezené. Obecné omezení vlastnického práva vyplývá přímo z čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“ Tedy omezení vlastnického práva je dáno na úrovni ústavní a dále je upřesněno v rovině zákonné právní úpravy, přičemž územně plánovací dokumentace je v oblasti veřejného práva právě jedním z nástrojů, které ve svém důsledku zcela logicky omezují vlastnické právo k pozemkům, a to právě ve způsobu jejich využití.
20. Krajský soud považuje za vhodné uvést judikaturu objasňující význam územního plánu a z něj vyplývající omezení vlastnického práva k pozemku navrhovatele. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém rozhodnutí ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 AQo 1/2009-120, k povaze územního plánu uvedl: „Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu.(...) územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez

dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). (...) V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).“

21. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09, pak zdůraznil, že neexistuje subjektivní právo vlastníka pozemku na vymezení konkrétního funkčního využití pozemku dle volby vlastníka pozemku: „Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl "určen" územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění).“ Na tento nálezh navázal nálezh Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17: „Jinými slovy - na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí.“ Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, zdůraznil samosprávnou působnost obce v této oblasti: „Do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří mj. též schvalování územně plánovací dokumentace. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“
22. Jestliže si tedy navrhovatel myslí, že má veřejné subjektivní právo na začlenění pozemků od územního plánu určitým způsobem s odkazem na to, že dle něj je takový způsob využití fakticky možný, pak se mýlí. Ve věci navrhovatele nadto nedošlo schválením ÚP Seč ke změně ve funkčním využití dotčených pozemků, územní plán platný v době, kdy navrhovatel dotčené pozemky nabyt, tedy na konci roku 2012, mu neumožňoval realizovat objekt rodinné rekreace, naopak, jak navrhovatel sám uvedl v návrhu na zrušení ÚP Seč, byl si dobře vědom toho, že bude muset o změnu územního plánu požádat, avšak měl za to, že změna je akceptovatelná. Tato jeho úvaha však nebyla opodstatněná ani skutkovými okolnostmi ani v té době platným územním plánem, kde byly pozemky zařazeny jako – „Plochy plošné - lesy - vysoká zeleň,“ dokonce ani v té době již platným Plánem péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020, který v kap. 3.11. „Rekreace a turistika“ uváděl: „usilovat o snížení stávajícího počtu chat (přednostně v cenných územích, např. v PR Krkanka, při jejich případných rekonstrukcích dbát na

zachování charakteru starých (tramských) osad, nepodporovat výstavbu nových chat ani ve stávajících chatových osadách.“ Tedy jak ze skutkových okolností nastalých ještě před nabytím pozemků do vlastnictví navrhovatele, kdy byly právě odpůrcem jako vlastníkem rekreačních staveb, které nebyly nikdy řádně povoleny, tyto „černé stavby“ odstraněny, tak z veřejně dostupných právních dokumentů, a to z územního plánu a z Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020, který je dle § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny podkladem pro jiné druhy plánovací dokumentace, muselo být navrhovateli, pokud by střežil řádně svá práva („vigilantibus iura“ - práva patří bdělým“), zcela jasné, že na uvedených pozemcích nemůže počítat s výstavbou pro rodinnou rekreaci. Tedy dle krajského soudu navrhovatel rozhodně nemohl být s ohledem na uvedené skutkové okolnosti a na znění územně plánovací dokumentace a Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020 v dobré víře či mít legitimní očekávání toho, že mu bude umožněno stavět na dotčených pozemcích stavbu určenou k rodinné rekreaci. Krajský soud proto uvedené námitky o dobré víře a legitimním očekávání na straně navrhovatele vyhodnocuje jako nedůvodné.

23. S uvedeným souvisí vyhodnocení námitky navrhovatel o tom, že nebylo namístě posuzovat krajinný ráz podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Územní plán musí být v souladu se zásadami vyššího územně samosprávního celku, jímž je v daném případě Pardubický kraj. Navrhovatel přitom ani nespороval, že právě podle čl. 115 Zásad územního rozvoje Pardubického kraje patří Chráněná krajinná oblast Železné hory mezi přírodní hodnoty území kraje, přičemž podle čl. 116 bod c) těchto zásad je stanovena zásada vymezovat v těchto územích nová zastavitelná území výjimečně a v souladu s požadavky na ochranu přírody a krajiny a pod bodem i) zásada, aby při rozvoji sídle v krajinářsky hodnotných územích byla zabezpečena ochrana krajinného rázu. Tedy jestliže je ochrana krajinného rázu zakotvena přímo v čl. 116 bod c) uvedených zásad, pak se krajinným rázem při pořízení územního plánu odpůrce správně zabýval a zcela logicky správně postupoval podle vyjádření Správy CHKO Železné hory, které upozornilo na exponovaný okraj při pohledu přes vodní plochu. Správa CHKO je přitom specializovaným správním orgánem, který je nadán odbornou pravomocí k posouzení přípustných stavebních zásahů do krajiny CHKO Železné hory.
24. Krajský soud k tomu doplňuje, že i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 20. 10. 2015, ve věci č. 4037/10 – Fazia Ali v. Spojené království, uvedl, že pojem „úplný přezkum“ není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy tak nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit:

- (i) pravomoci příslušného soudního orgánu,

- (ii) oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti,
  - (iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají,
  - (iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a
  - (v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby. Soud proto musí přezkoumat právní zakotvení soudního přezkumu jako celek, včetně procesních záruk, které účastníci řízení mají k dispozici, a ověřit, zda byly skutkové okolnosti v řízení jako celku náležitě přezkoumány.
25. Z uvedeného vyplývá, že soud ve správním soudnictví v dané věci nemůže svým rozhodnutím nahradit odborné věcné závěry Správy CHKO Železné hory, k nimž je tento správní orgán povolán z hlediska jeho odborné kompetence. S ohledem na uvedené proto námitka navrhovatele směřující proti hodnocení krajinného rázu a na ní navazující námitky o tom, z jakého úhlu pohledu je, či není vidět na dotčené pozemky při pohledu přes vodní hladinu, nemohou obstát.
26. S uvedeným spojil navrhovatel námitku absence posuzování krajinného rázu při povolení umístění stavby sportovně kulturního areálu v roce 2009, přičemž tvrdí, že stavba je v rozporu s regulativy dle předchozího územního plánu a rovněž dle Plánu péče CHKO Železné hory na období let 1997 - 2011. K tomu může krajský soud pouze uvést, že byt' je pravdou, že tato stavba působí skutečně dominantně na břehu přehrady, nemůže se navrhovatel úspěšně dovolávat svého domnělého práva na obdobné posouzení. Správní soud neslouží k tomu, aby správním orgánům radil v tom, jak tyto mají věcně rozhodnout, nýbrž správní soud se omezuje na základě procesního předpisu (s. ř. s.) na hledisko zákonnosti. V této souvislosti odkazuje krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74: „Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ Nadto navrhovatel ani netvrdil, že by snad stavba nebyla pravomocně umístěna, povolena a zkolaudována. Případný excesivní výkon správní praxe, a to v kterékoliv z fází povolování stavby, nemůže založit oprávněné, tedy legitimní očekávání navrhovatele v jeho věci. Individuální správní akt nemá moc zákona, není všeobecně závazný. Legitimní očekávání může založit pouze taková správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně (nikoliv pouze v několika případech) potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6Ads 88/2006-132). Správní praxe nemůže být strnulá a nemůže zůstat bez vývoje. Není proto vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována, ale i měněna, když k tomu jsou relevantní důvody. Opačný přístup by mohl vyústit v to, že by se žalovaný nemohl odchýlit od dosavadní právní praxe, která by např. nereflekovala výklad zákona prováděných soudy, byl by ji nucen v rozporu s veřejným zájmem uměle udržovat. Takovou interpretaci principu předvídatelnosti rozhodovací činnosti orgánu veřejné moci ústící k absurdním důsledkům

je samozřejmě nutno odmítnout (výklad per reductionem ad absurdum). Ostatně Nejvyšší správní soud již v odůvodnění rozsudku ze dne 25. 4. 2006, čj. 2As 7/2005-86 (a následně i v dalších rozhodnutích, za všechny srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1As 46/2012-87), uvedl: „účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem – jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem)“. Uvedená námitka navrhovatele, v níž se dovolává údajné předchozí správní praxe, proto nemůže obstát.

27. To, zda navrhovatel požadoval jiné funkční určení pouze u pozemků par. č. X a X v k.ú. Seč, nikoliv i u pozemků sousedních a nacházejících se blíže k vodní ploše, není pro posouzení věci rozhodné. Funkční určení bylo zdůvodněno dostatečně řádně odkazem, jak již uvedeno, na vyjádření Správy CHKO Železné hory, aktuální plán péče o tuto chráněnou krajinnou oblast, který je podkladem pro územně plánovací dokumentaci podle § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a rovněž odkazem na Zásady územního rozvoje Pardubického kraje. Stejně tak úmysl navrhovatele vystavět na pozemcích pouze jeden objekt rodinné rekreace, nikoliv tři až čtyři chaty není ve fázi pořizování územního plánu, když se rozhoduje o funkčním využití celého pozemku, stěžejní.
28. Pokud navrhovatel spatřuje „komplot“ proti jeho osobě ve zvoleném postupu, když poukazuje na korespondenci se zpracovatelem územního plánu, pak je třeba zdůraznit, že sám zpracovatel v této korespondenci uvedl, že se jedná o správný názor funkčního zařazení pozemku. To, že připustil, že se dějí v jiných chráněných krajinných oblastech „horší věci“, ke kterým CHKO nic nemá, nemůže být důvodem pro vyslovení nezákonnosti jinak zákonného postupu. Sám navrhovatel se s korespondencí seznámil a je mu tedy známo, že dle zpracovatele ÚP Seč je funkční zařazení dotčených pozemků správné. I v tomto ohledu lze odkázat na shora uvedenou judikaturu k legitimnímu očekávání, když údajný excesivní výkon správní praxe v jiných nejmenovaných chráněných krajinných oblastech nemůže být důvodem pro založení legitimního očekávání navrhovatele a rozhodně není ani důkazem o tvrzeném „komplotu“ odpůrce proti osobě navrhovatele. Jestliže dále navrhovatel tvrdí, že uvedené funkční zařazení jeho dotčených pozemků nebylo provedeno ve veřejném zájmu a že vykazuje znaky libovůle správního orgánu, pak je třeba uvést, že s tímto se krajský soud v žádném případě neztotožňuje. Naopak, v dané věci byla důsledně dodržena kritéria, jimiž se bylo třeba řídit při funkčním určení dotčených pozemků v dané chráněné krajinné oblasti, jak již uvedeno shora (Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020 a Zásady územního rozvoje Pardubického kraje).
29. Pokud navrhovatel napadá ÚP Seč jako diskriminační opatření obecné povahy, tak je třeba dát zapravdu odpůrci, že navrhovatel srovnává nesrovnatelné pozemky. Jednak ve vztahu k plochám Zk5, Zh9, Zu1, Zu5 a Zu6 s funkčním využitím „RI“ je třeba uvést, že se jednalo o plochy schválené a zahrnuté již v předchozí územně plánovací dokumentaci z roku 2000, včetně změn v roce 2005 a v roce 2011, což navrhovatel nespороval. Pokud se jednalo o plochu Zu5, tedy o pozemek par. č. X v k.ú. Proseč u Seče, ten byl rovněž zahrnut již v předchozí plánovací dokumentaci z roku 2000, podle územního souhlasu odboru výstavby Městského úřadu Třemošnice fakticky vybaven technickou

infrastrukturou, což navrhovatel nespороval, přičemž se jedná se o jiné k. ú., tedy nelze zde hovořit o skutkově srovnatelných věcech. Pokud navrhovatel dále namítal, že ohledně posledně uvedeného pozemku, který byl původně veden jako lesní pozemek, vycházel odpůrce z vyjádření nepříslušného správního orgánu, pak je třeba navrhovatele poučit o tom, že v tomto ohledu mu nesvědčí aktivní věcná žalobní legitimace, neboť jeho vlastnické právo není tímto funkčním zařazením pozemku dotčeno. Navrhovateli nesvědčí právo podat návrh na zrušení OOP proto, že má za to, že pozemek jiného vlastníka byl funkčně chybně zařazen, aniž by s jeho pozemkem přímo sousedil, či byl v důsledku funkčního zařazení pozemku nějakým zcela konkrétním způsobem omezován na svém veřejném subjektivním právu. Správní soudnictví totiž není koncipováno jako soudnictví na ochranu veškeré zákonnosti, nýbrž jako soudnictví na ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv jednotlivých subjektů. Ochrana veřejného zájmu je vymezena procesním předpisem (§ 66 s. ř. s.) ve specifických případech specifickým subjektům (nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv). Jinak řečeno, správní soudnictví v České republice nezná obecnou žalobu či návrh ve veřejném zájmu, tzv. „actio popularis.“ Opět lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120: „K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.“ Obdobně pak hovoří usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116: „Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.“ S ohledem na uvedené nemůže být ani tato námitka důvodná.

30. Na závěr krajský soud shrnuje, že navrhovatel nabyl pozemky v Chráněné krajinné oblasti Železné hory v blízkosti Vodní nádrže Seč, jejichž funkční určení neumožňovalo dle platného územního plánu výstavbu objektu rodinné rekreace. Tedy navrhovatel, zakoupil-li pozemky s úmyslem vystavět objekt rodinné rekreace, si měl být vědom toho, že případná změna územního plánu není otázkou formální, naopak, že v takto zvláště chráněném území (§ 14 odst. 2 písm. b/ zákona o ochraně přírody a krajiny) je dán zvýšený veřejný zájem na ochraně přírody krajiny, neboť se jedná o území přírodovědecky či esteticky velmi významné nebo jedinečné, u něhož se stanoví speciální podmínky ochrany (§ 14 odst. 1 posledně cit. zákona).
31. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení ÚP Seč jako nedůvodný a proto jej musel zamítnout (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
32. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný navrhovatel neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšný odpůrce se práva na náhradu nákladů řízení při jednání soudu vzdal.

#### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Pardubice 20. března 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.  
předseda senátu