



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci

Navrhovatele **BEDNAR FMT s. r. o.**
se sídlem Lohenická 607, Praha 9 - Vinoř,
zastoupena JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem KVB
advokátní kanceláře s. r. o.
se sídlem Teplého 2786, Pardubice

proti
odpůrci **Město Rychnov nad Kněžnou**
se sídlem Havlíčkova 136, Rychnov nad Kněžnou

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2017 ze dne 26. 4. 2017
Změna č. 1 Územního plánu města Rychnov nad Kněžnou

takto :

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**Odůvodnění:****I.****Obsah návrhu**

1. V úvodu návrhu navrhovatel uvedl, že Územní plán města Rychnov nad Kněžnou byl přijat jako opatření obecné povahy č. 1/2015 ze dne 22. 6. 2015, s účinností ke dni 9. 7. 2015.
2. V rámci územního plánu byla v zastavěném území vymezena zastavitelná plocha označená jako „Z.dv 6“, která se nachází na katastrálním území Dlouhá Ves u Rychnova nad Kněžnou. Plocha Z.dv 6 byla vymezena o orientační výměře 6.000 m² jako plocha výroby a skladování – lehký průmysl (označováno jako „VL“ a definováno jako: „*Plochy výrobních areálů lehkého průmyslu a pro skladování bez omezení, s negativním vlivem nad přípustnou mez nepřekračujícím hranice areálu a většími dopravními nároky.*“). Hlavním využitím plochy podle územního plánu byly „*pozemky pro areály průmyslu a kapacitního skladování; plochy pro výrobní služby*“. Podmínky prostorového uspořádání stanoveny nebyly, pouze s výhradou minimálně 15 % zeleně z celkové plochy a maximální výšky zástavby 13 m.
3. Do plochy Z.dv 6 spadají především pozemky ve vlastnictví navrhovatele, který hodlá tuto plochu využít v rámci hlavního způsobu využití, tedy k výstavbě stavby „Skladová hala na pozemku parc. č. 209/4 a 209/9 k. ú. Dlouhá Ves u Rychnova nad Kněžnou“. Navrhovatel proto požádal o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, které mu Městský úřad Rychnov nad Kněžnou, odbor výstavby a životního prostředí jako obecný stavební úřad vydal dne 25. 1. 2017, pod č. j. OVŽP-31173/2016-Zi. Toto rozhodnutí stavebního úřadu bylo napadeno odvoláním a následně bylo rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 20. 10. 2017, č. j. KUKHK-14696/UP/2017/Bk, zrušeno a věc vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.
4. V průběhu odvolacího řízení ohledně společného územního rozhodnutí a stavebního povolení přijalo město Rychnov nad Kněžnou uvedenou Změnu č. 1 Územního plánu města Rychnov nad Kněžnou. Ta nabyla účinnosti 12. 5. 2017. Bodem č. 28 této změny je: „*V kapitole 6.2 v tabulce regulací VL se v podmínkách prostorového uspořádání doplňuje odrážka: v zastavitelných plochách VL je využití plochy podmíněno realizací pásu vzrostlé zeleně (stromové patro) v minimální šíři 20 m v rámci plochy VL, pokud plocha VL těsně sousedí s plochou pro bydlení (BH, BI, BV, SC, SM nebo SV).*“ Touto změnou Územního plánu města Rychnov nad Kněžnou tak byl vytvořen nový regulativ pro plochy výroby a skladování – lehký průmysl (tedy i pro plochu Z.dv 6). Tento regulativ je závazný pro stavební úřad v rámci projednání žádosti navrhovatele o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení a v současné době s velkou pravděpodobností znemožňuje realizaci stavebního záměru navrhovatele.
5. Navrhovatel dále konstatoval, že je aktivně legitimován k podání návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť v souladu s tímto ustanovením tvrdí, že byl na svých

právech opatřením obecné povahy zkrácen. Jeho právní sféra byla zásadně dotčena napadenou částí opatření obecné povahy, neboť je vlastníkem pozemků, na něž dopadá nový regulativ zavedený napadenou částí opatření obecné povahy, a dále v důsledku zavedení nového regulativu územního plánu v podobě, v jaké byl přijat, mu bylo prakticky zabráněno v realizaci zamýšlené výstavby na pozemcích v jeho vlastnictví (a to náhle, nečekaně a v rozporu s legitimním očekáváním). Před přijetím a nabytím účinnosti napadené části opatření obecné povahy byl navrhovatelem zamýšlený stavební záměr realizovatelný, nicméně v důsledku zavedení nového regulativu je souladnost stavebního záměru s územním plánem prakticky vyloučena.

6. V první řadě je navrhovatel přesvědčen, že je napadená část opatření obecné povahy nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, neboť nově vytvořený regulativ má nejasný obsah. Jako podmínku využití plochy VL uvádí regulativ nutnost realizace pásu vzrostlé zeleně. Není tedy dostatečně specifikováno, co má být chápáno pod pojmem „vzrostlá zeleň“. Z odůvodnění opatření obecné povahy patrně vyplývá, že se má jednat o pás stromů [viz odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, str. 179 – vyhodnocení připomínky č. 3: „(...) v návrhových plochách VL a VD bude využití plochy podmíněno realizací pásu vzrostlé zeleně (stromové patro) v ploše výroby, v minimální šíři 20 m od hranice plochy s funkčním využitím pro bydlení.“]. Není však zřejmé, zda má být pás stromů realizován z již vzrostlých stromů – jak by napovídala formulace „realizace pásu vzrostlé zeleně“, či zda postačí stromy v definovaném pásu vysadit. Nejsou zřejmé ani další parametry zeleně, např. její výška, průměr kmene atd.
7. Rovněž není dle navrhovatele zřejmé, jak má být vykládán souběh dvou podmínek prostorového uspořádání, tj. realizace pásu vzrostlé zeleně a minimálního procenta výměry stanoveného pro zeleň (v plochách VL je to 15 %). Není objektivně zjištěné, zda je v souladu s územním plánem takový záměr, který započítává pás vzrostlé zeleně do oněch minimálních 15 % výměry pro zeleň, nebo zda má být pás zeleně realizován zcela nad rámec oněch 15 % zeleně. Tutéž otázku lze položit u podmínky „maximální výšky 13 m“ – mohou stromy dosahovat výše, či snad mají dosahovat v průměru právě oněch 13 metrů?
8. Dalším formulačním problémem je zcela nedostatečné vymezení parametrů pásu vzrostlé zeleně, protože jediným vymezením je „minimálně 20 m v rámci plochy VL“. Jak je z formulace regulativu patrné, není nijak vymezeno, kudy má pás zeleně procházet či kde na pozemku se má nalézat. K objasnění této zjevně nedostatečné formulace by snad mohlo dopomoci i výše uvedené odůvodnění, které uvádí: „v minimální šíři 20 m od hranice plochy s funkčním využitím pro bydlení.“ Jedná se však pouze o vysvětlení vycházející z vypořádání připomínky k navrhované změně územního plánu, nikoli o formulaci obsaženou v závazné části územního plánu.
9. Lze-li vyjít z uvedeného odůvodnění, pak byl regulativ zaveden za účelem oddělení ploch pro bydlení (BH, BI, BV, SC, SM, SV) od ploch výroby (VL), nicméně tento záměr nebyl při tvorbě regulativů vůbec zohledněn, protože jediným požadavkem je „realizace pásu vzrostlé zeleně v minimální šíři 20 m v rámci plochy VL“. Lze tedy konstatovat, že zavedení regulativu nesleduje žádný důvod, neboť tak, jak byl regulativ nastaven, pouze nutí k realizaci pásu zeleně, nicméně ten může být umístěn kdekoliv v rámci plochy VL. Regulativ je proto nepřezkoumatelný dle navrhovatele pro nedostatek důvodů.

10. Pro případ, že by snad krajský soud došel k závěru, že je třeba regulativ (navzdory jeho výslovnému zakotvení) vykládat dle odůvodnění, tedy tak, že má být realizován pás vzrostlé zeleně „*v minimální šíři 20 m od hranice plochy s funkčním využitím pro bydlení*“, pak musí navrhovatel trvat na nepřezkoumatelnosti regulativu z důvodu nesrozumitelnosti. Vymezené plochy VL se totiž nemusí vždy skládat pouze z pozemků ve vlastnictví jediné osoby, a proto není jasné, jak by měl být regulativ naplněn v případě, že požadovaný pás vzrostlé zeleně (jenž má být umístěn od hranice ploch VL a plochy pro bydlení) zasahuje do pozemků více vlastníků. Nelze vlastníky pozemků zařazených do plochy VL územním plánem nutit k tomu, aby na svých pozemcích strpěli realizaci pásu vzrostlé zeleně, aby na zbytku plochy VL mohl být realizován stavební záměr v souladu s hlavním využitím plochy (pozemky pro areály průmyslu a kapacitního skladování; plochy pro výrobní služby).
11. Či snad má být regulativ vykládán tak, že musí být pás vzrostlé zeleně vždy nejméně 20 metrů široký a zároveň nesmí končit dříve než 20 metrů od hranice ploch pro bydlení? Nebo má být regulativem stanovena povinnost realizovat pás vzrostlé zeleně okolo celé plochy VL? Či snad jen okolo hranice pozemků, které v rámci plochy VL hodlá daný stavebník využít k realizaci stavebního záměru? Anebo se má pás vzrostlé zeleně realizovat pouze na pozemcích spadajících do plochy VL, které mají společnou hranici s pozemkem spadajícím do ploch pro bydlení, pokud by měl být daný pozemek plochy VL využit pro hlavní využití stanovené pro plochu výroby a skladování – lehký průmysl?
12. Navrhovatel dále upozornil, že absentuje jakékoli odůvodnění zavedení nového regulativu, vyjma toho, které bylo uvedeno u vypořádání připomínek.
13. Navrhovatel shrnul, že nemůže uvedenému regulativu porozumět, neboť jeho formulace je zcela nedostatečná, svádí k více než třem různým výkladům a postrádá komplexní odůvodnění (a též smysl). Takto zavedený regulativ územního plánu je nepřijatelný, neboť by bylo ponecháno na libovůli stavebních úřadů, jak budou regulativ vykládat, hrozilo by absolutní vybočení ze zásad činnosti správních orgánů, především pak ze zásady uvedené v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“):
14. V další části návrhu se navrhovatel zabýval algoritmem přezkumu opatření obecné povahy vymezeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
15. Dle navrhovatele je tento algoritmus přiměřeně uplatnitelný i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Pokud jde o prvé dva kroky algoritmu, navrhovatel žádná pochybení neshledal. V rámci třetího kroku testu, tedy přezkumu otázky legálnosti procesního postupu navrhovatel zopakoval, že odpůrce prakticky žádným způsobem nevysvětlil zavedení nové podmínky prostorového uspořádání pro plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL).
16. V rámci čtvrtého kroku testu by se měl krajský soud zabývat souladností napadené části opatření obecné povahy se zákonem. V souvislosti s tím navrhovatel upozornil, že změna územního plánu odpůrce spočívající v zavedení nového regulativu podmínek prostorového uspořádání ploch výroby a skladování – lehký průmysl (VL), je v rozporu

s ústavněprávní premisou vycházející z čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť vnáší mezi vlastníky pozemků v plochách VL zásadní nerovnost.

17. Majitelé menších pozemků s plochou VL totiž budou znevýhodněni. Například velikost zastavitelné plochy Z.dv 6, na které se nacházejí pozemky ve vlastnictví navrhovatele, prakticky nedovoluje zároveň realizovat pás vzrostlé zeleně o šíři 20 metrů (pokud by se tento měl nacházet podél celé hranice ploch VL a ploch pro bydlení) a využít tuto plochu k zastavění v souladu se stanoveným hlavním využitím plochy výroby a skladování – lehký průmysl. Naproti tomu u větších ploch VL a velkých pozemků s tímto způsobem využití bude realizace pásu zeleně pouhou formalitou.
18. Parametry plochy Z.dv 6 po zavedení nového regulativu takřka vylučují zřízení velkokapacitního skladu a znemožňují tak využití této zastavitelné plochy k zastavění v souladu s daným způsobem využití. Lze tedy uvažovat o vnitřní rozpornosti územního plánu, který zapříčinila právě jeho napadená změna.
19. V rámci pátého kroku testu je dle navrhovatele třeba se zabývat největší slabinou napadené části opatření obecné povahy, tedy její proporcionalitou. V návaznosti na to věnoval jednotlivým kritériím proporcionality vymezeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
20. V rámci posouzení kritéria vhodnosti je dle jeho názoru obtížné stanovit konkrétní závěr, neboť není znám cíl, který by měla regulace sledovat, protože chybí komplexní odůvodnění zavedení regulace. Lze však vycházet z připomínky č. 3 a jejího vypořádání (na str. 179 odůvodnění změny územního plánu Textová část – Odůvodnění, Příloha B), které je prakticky shodné s vypořádáním připomínek č. 4, 16, 17, 20 a 21.
21. Sledovaným cílem nově zavedeného regulativu by tak měla být ochrana okolní zástavby pro bydlení a obyvatel této zástavby před negativními jevy spojenými s výrobním procesem. Dle navrhovatele lze ale jen stěží dojít k závěru, že pás vzrostlé zeleně o šíři 20 m může zabezpečit komplexní ochranu obytné zástavby před všemi myslitelnými projevy využití plochy výroby a skladování – lehký průmysl. Obzvlášť za situace, kdy regulativ sám dostatečně nespecifikuje umístění a parametry daného pásu vzrostlé zeleně. Potence k naplnění cíle regulativu (ochrana obytné zástavby) právě tímto regulativem (realizace 20 m širokého pásu vzrostlé zeleně někde na pozemku plochy VL) je tak poměrně nízká.
22. Navíc připomínka i její vypořádání směřují jen k plochám, které byly jako plochy VL a VD nově změnou č. 1 takto označeny. To ovšem není případ plochy, na které se nachází pozemky navrhovatele, způsob jejího využití takto určoval územní plán již před účinností změny č. 1. V tomto ohledu tak připomínka a její vypořádání nekoresponduje s tím, že územní plán požaduje osazení vzrostlou zelení paušálně, tj. i ve vztahu k plochám nedotčeným změnou č. 1 co do způsobu jejich využití.
23. Dle navrhovatele není naplněno ani kritérium potřebnosti. Kýžený cíl regulace (ochrana bytové zástavby před vlivy využití plochy výroby a skladování – lehký průmysl) a prostředek regulace (pás vzrostlé zeleně) spolu logicky souvisí jen vzdáleně a existují jiné prostředky, které jsou pro dosažení stanoveného cíle regulace vhodnější a jsou též k tomu účelu náležitě legislativně upraveny – především jde o územní řízení a stavební

řízení. Řízení ve věci povolení dané stavby již může zohlednit konkrétní parametry navrhovaného stavebního záměru, včetně reakce na předpokládané typové imise s provozem té které stavby související.

24. Konkrétní prostředky ochrany konkrétních vlastníků proti konkrétním vlivům budoucí zástavby mají být stanoveny v rámci povolovacích procesů dle stavebního zákona, neboť jedině tehdy budou jasně specifikované, přiměřené a přezkoumatelné v rámci opravných prostředků. Takto konkrétní prostředek ochrany vlastníků pozemků, který je představován napadenou částí opatření obecné povahy, ze své povahy nespadá do působnosti územního plánu, jak je vymezen v § 43 odst. 1 stavebního zákona.
25. Odpůrce dle navrhovatele brání harmonickému využití území, neboť svou nepřiměřenou reakcí na připomínky některých vlastníků pozemků prakticky zabránil využití pozemků navrhovatele v ploše Z.dv 6. Nelze tedy absolutně hovořit o harmonii mezi zájmy soukromými a veřejnými, neboť plné satisfakce se dostalo zájmům vlastníků pozemků určených k bydlení, prakticky zcela byly opomenuty soukromé zájmy navrhovatele a velmi výrazně byly omezeny též zájmy veřejné, neboť v důsledku zavedení napadeného regulativu bylo prakticky vyloučeno využití pozemků plochy Z.dv 6 k hlavnímu způsobu využití, tj. k zastavění stavbami velkokapacitního skladování.
26. Obdobně argumentoval navrhovatel i stran kritéria minimalizace zásahů. Zopakoval, že v důsledku zavedení regulativu navíc patrně došlo ke zmaření stavebního záměru navrhovatele, který zcela odpovídá hlavnímu způsobu využití ploch, na kterých je umístěn, i zbylým regulativům územního plánu. Zásah do právní sféry navrhovatele napadeným regulativem územního plánu byl tedy značný a absolutně neodpovídá povaze zásahů, které by do vlastnických práv měl přinášet územní plán, jakožto koncepční nástroj. Ochrany vlastníků okolních pozemků pro bydlení by zcela jistě bylo možné dosáhnout jinými, méně invazivními metodami, a přede-vším by tato ochrana měla být zajištěna v procesech povolování konkrétních staveb, nikoli paušálně územním plánem.
27. Stran kritéria proporcionality v užší slova smyslu má být hodnocena obecná přiměřenost regulace a jí sledovaného cíle. Navrhovatel je přesvědčen, že zbudování pásu vzrostlé zeleně není přiměřenou regulací pro cíl ochrany přilehlých nemovitostí pro bydlení, a to hned z několika důvodů. Ochrany blízkých nemovitostí určených pro bydlení může být efektivněji dosaženo prostřednictvím uplatňování účastnických práv v rámci povolovacích procesů dle stavebního zákona. Paušalizovanou výsadbou stromů (pokud vůbec má být regulativ takto vykládán) patrně nelze předejít působení všech myslitelných negativních vlivů výstavby na plochách výroby a skladování – lehký průmysl. Ochrana přilehlých pozemků a staveb pro bydlení je navíc limitována způsobem využití okolních ploch – v tomto případě zastavitelnou plochou Z.dv 6.
28. Závěrem navrhovatel upozornil na nepřiměřený zásah, který napadený regulativ představuje pro jeho legitimní očekávání a právní jistotu. Ačkoliv připustil, že tyto instituty nejsou běžně spojovány právě se zásahy do vlastnických práv prostřednictvím územního plánu, neboť by tím byl popřen smysl územního plánování. Dle jeho názoru je však třeba v daném případě udělat výjimku. S legitimním očekáváním v původní způsob využití a zastavitelnost této plochy totiž pojal stavební záměr, který si již z jeho strany vyžádal nemalé náklady. Nový regulativ prakticky vyvrací možnost využít

pozemky v ploše Z.dv 6 k zastavění právé v souladu s hlavním způsobem využití ploch pro výrobu a skladování – lehký průmysl. Stalo se tak uprostřed spojeného stavebního a územního řízení. Takto tvrdý regulativ pro plochu Z.dv 6 představuje nejen nepřiměřený zásah do práv vlastníků pozemků v této ploše, ale též nepřípustné narušení jejich právní jistoty a legitimního očekávání týkající se toho, jak mohou své pozemky využít.

29. Navrhovatel proto navrhl, aby krajský soud zrušil opatření obecné povahy města Rychnov nad Kněžnou č. 1/2017 ze dne 26. 4. 2017 – Změna č. 1 Územního plánu města Rychnov nad Kněžnou v části uvedené na straně 9 přílohy A s názvem „Textová část – Konečné znění“, větu: „28. V kapitole 6.2 v tabulce regulací VL se v podmínkách prostorového uspořádání doplňuje odrážka: v zastavitelných plochách VL je využití plochy podmíněno realizací pásu vzrostlé zeleně (stromové patro) v minimální šíři 20m v rámci plochy VL, pokud plocha VL těsně sousedí s plochou pro bydlení (BH, BI, BV, SC, SM nebo SV).“

II.

Vyjádření odpůrce

30. Dle odpůrce bylo napadené opatření obecné povahy přijato v souladu se zákonem a tak, že nikdo nebyl jakkoliv poškozen. Odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy. Zákonným způsobem byly koordinovány záměry změn v území s ochranou veřejných zájmů, v tomto případě s ochranou urbanistických hodnot území, resp. kvalitou života v sídle.
31. Důvody pro vymezení zeleně kvůli ochraně obyvatel ve stávající h plochách určených územním plánem k bydlení jsou zjevné, neboť regulativ je v souladu s § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dál jen „stavební zákon“). Ve městě tak nadměrně zatíženém negativními vlivy z výroby, jako je Rychnov nad Kněžnou, jsou opatření vedoucí k udržení alespoň stávající úrovně kvality bydlení na místě. Oddělením nových ploch výroby od ploch bydlení izolační zelení byl naplněn jeden z úkolů územního plánování – stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení.
32. Úvahy o možném jiném umístění pásu zeleně, než jak je v napadeném opatření obecné povahy uvedeno, jsou spekulacemi, které sám navrhovatel popírá, když v dalších částech návrhu plochu zeleně vymezil a učinil uvedené závěry. Předmětný regulativ tedy je nepochybně srozumitelný. Rozsah podrobností územního plánu je dán § 43 odst. 3 stavebního zákona. Územní plán tedy nesmí obsahovat podrobnosti náležející do regulačního plánu nebo územního rozhodnutí. Parametry zeleně (jako průměr kmene apod.) tedy v územním plánu uvádět nelze. Jedná se o věc navazujících řízení, ve kterých se posuzuje umístění stavby včetně jejího vlivu na okolní prostředí. Tam je možné uvádět i skladbu zeleně a její parametry.
33. Dále odpůrce namítl, že navrhovatel měl možnost v průběhu pořizování změny územního plánu vyjádřit svůj nesouhlas, mohl svá práva bránit např. podáním námítky. To ovšem neučinil, takže pořizovatel nemohl domýšlet všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení a nemohl tedy uvést v odůvodnění opatření obecné povahy reakci na ně, tj. nemohl polemizovat s důvody, které nebyly vyjeveny. Dle

odpůrce jsou tak důvody uvedené regulace uvedeny v odůvodnění opatření obecné povahy dostatečně.

34. Danou podmínkou není navrhována veřejná zeleň, vlastníci pozemků tedy nejsou omezováni ve svých vlastnických právech. Velikost šířky požadovaného pásu zeleně je kompromisním řešením mezi občany navrhovanými padesáti metry a nulovou hodnotou v původním územním plánu. O diskriminační charakter regulativu a nepřiměřenost vůči vlastníkům pozemků v ploše výroby tedy rozhodně nejde.

III.

Posouzení věci krajským soudem

35. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Navrhovatel i odpůrce výslovně souhlasili s tím, aby krajský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. O věci usoudil následovně.
36. Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byla napadena Změna č. 1 Územního plánu města Rychnov nad Kněžnou, schválená zastupitelstvem města Rychnov nad Kněžnou dne 26. 4. 2017, která nabyla účinnosti dne 12. 5. 2017 (dále také jen „Změna č. 1 ÚP“). V dané věci tak není pochyb o tom, že daný územní plán, který je dle § 43 odst. 4 stavebního zákona opatřením obecné povahy, byl řádně přijat, oznámen a je účinný, stejně tak jako že návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
37. Pro úplnost krajský soud dodává, že Územní plán Rychnov nad Kněžnou, jehož změna je návrhem napadána, nabyl účinnosti dne 9. 7. 2015 (dále také jen „územní plán z roku 2015“).
38. Dále krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území Dlouhá Ves u Rychnova nad Kněžnou. Nebude tedy již tuto skutečnost při označování konkrétních nemovitostí pro zjednodušení dále uvádět.
39. Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovateli přísluší vlastnické právo k pozemkům dotčeným Změnou č. 1 ÚP, např. p. č. 209/4 a 209/9 (dále také jen „dotčené pozemky“ nebo „předmětné pozemky“ nebo „pozemky navrhovatele“). Tvrzená nezákonnost napadeného územního plánu pak směřuje právě k problematice zavedení regulativu týkajícího se dotčených pozemků. K tomu srovnej například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
40. Navrhovatel ve své věcné argumentaci zejména uvádí, že žádá soud, aby testoval napadený územní plán v abstraktní rovině kritérií, které fakticky pocházejí z tzv.

přezkumného algoritmu vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, jenž byl používán v rámci přezkumu napadených opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem (tehdy jako jedinou přezkumnou instancí) před novelou soudního řádu správního. Novela, která přenesla pravomoc na soudy krajské, ovšem zásadně změnila i přezkumný rámec, který je nyní ovládán zásadou dispoziční, což vylučuje abstraktní přezkum v rovině historicky překonaného algoritmu a vytváří povinnost žalobce uvést konkrétní nezákonnosti, jež zasahují do jeho práv. Algoritmus užitečný do konce roku 2011 ex officio postupně zkoumal právní otázky, které navrhovatel nevznášel. Nově je soud dle § 101d odst. 1 s. ř. s. přísně vázán rozsahem a důvody návrhu a dále je v přezkumné činnosti omezen na tři obecné typové vady, které definuje § 101d odst. 2 s. ř. s. Současný procesní režim taktéž připouští pouze přezkum v tom rozsahu, v jakém se týká zájmů navrhovatele. Dlužno dodat, že některá návrhová tvrzení poněkud postrádají vztah k zájmům navrhovatele a mají spíše povahu obecné polemiky.

41. V řízení o návrhu na zrušení opatření nebo jeho části dle § 101d odst. 1 s. ř. s. nyní platí, že je soud při přezkumu vázán rozsahem a důvody návrhu, tj. platí přísná dispoziční zásada. Rozsah přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy je vymezen návrhovými body, jimiž navrhovatel konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita návrhu předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu; k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54 nebo např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42.
42. Soudní řád správní v podobě účinné od 1. 1. 2012 tedy vychází ze zásady, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d s. ř. s.). Jedině v rámci takto vymezených návrhových námitek může soud dojít k 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 postupem. Pokud by soud k takovému zjištění dospěl, jenom z těchto důvodů může (a současně musí) opatření obecné povahy nebo jeho části zrušit dnem, který v rozsudku určí. Krajský soud tedy nemohl postupovat způsobem, který navrhoval navrhovatel, ale musel posuzovat důvodnost jednotlivých návrhových námitek.
43. V obecné rovině považuje soud na nutné zdůraznit, že rozhodnutí o změně územního plánu a obsah takovéto změny je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Soudům nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74). Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se proto soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke

zrušení územního plánu či jeho změny soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73).

44. V procesu územního plánování se zvažují zájmy soukromé i veřejné, přičemž výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Územní plán je způsobilý značně ovlivnit práva a povinnosti fyzických a právnických osob, zejména pak vlastnická práva k nemovitostem nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120).
45. Pro posouzení dané věci dále považuje krajský soud za důležité zmínit judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu pro případy přezkumu územních plánů za situace, kdy navrhovatelé nevznесли v procesu tvorby napadeného územního plánu námitky ve smyslu § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).
46. Procesní aktivita stěžovatelů v procesu pořizování územního plánu není bez významu. Může mít totiž vliv na úspěšnost jimi podané žaloby. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, uvedl, že *„(s)kutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.“* Dále dospěl k závěru, že *„(p)rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“*
47. V navazující judikatuře (srovnej např. rozsudek ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, nebo rozsudek ze dne 27. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015-39), Nejvyšší správní soud uvedené závěry konkretizoval ve vymezení případů, v nichž může soud přisvědčit navrhovateli, který svá práva nehájl již v procesu tvorby územního plánu. Je tomu tak v případě, že krajský soud buď: a) shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že

- znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do určité plochy; nebo: b) dovodil závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.
48. Předmětný návrh obsahuje v podstatě pouze jednu návrhovou námitku a tato se v prvé rovině týká nepřezkoumatelnosti změnou č. 1 ÚP zakotveného regulativu (ať už pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů) a v rovině druhé jeho zásahu do vlastnického práva navrhovatele.
49. Ze správního spisu soud zjistil, že navrhovatel nepodal námitky či připomínky ve fázích přípravy změny opatření obecné povahy. Z obsahu správního spisu a ani z obsahu návrhu nelze ovšem dovodit, že by tomu bylo pro některý ze shora uvedených důvodů. Krajský soud proto uzavírá, že navrhovatel neprokázal existenci objektivních důvodů, pro které by nemohl nebo mu bylo znemožněno uplatnit proti návrhu napadené Změny č. 1 ÚP, konkrétně proti stanovení regulativu u předmětných pozemků, námitky. To má ovšem fatální dopad pro posouzení jeho věcné aktivní legitimace, tedy pro posouzení důvodnosti jeho návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.
50. Krajský soud proto konstatuje, že v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy, respektive jeho změny (v podobě onoho regulativu) z hlediska jeho proporcionality, není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodů zaviněné pasivity navrhovatele příslušný správní orgán. Takový postup by byl rozporný s ústavní dělbou moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Nepodáním námitek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastník sám zbavil možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány správním orgánem, a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2016, č. j. 50 A 5/2016-116).
51. Rovněž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, uvedl, že námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona. Výkladem *a minori ad maius* krajský soud dospívá k závěru, že posledně uváděný judikatorní závěr je možno aplikovat i na projednávanou věc, kde se jedná pouze o doplnění regulativu do územního plánu, tedy nikoli o změnu funkčního využití některého z pozemků ve vlastnictví navrhovatele.
52. S ohledem na to, že navrhovatel námitky proti návrhu územního plánu nepodal, krajský soud se ze shora uvedených důvodů proporcionalitou zásahu územního plánu

do vlastnických práv navrhovatele zabývat nemůže, a proto ani námitky, že přidáním onoho regulativu do územního plánu byl zkrácen na svém vlastnickém právu k pozemku, právu na podnikání a že postup odpůrce je v rozporu s ústavním pořádkem ČR, konkrétně s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s principem právní jistoty, nemohou být shledány důvodnými.

53. Krajský soud dále zaměřil pozornost na tu rovinu návrhové námítky poukazující na nepřezkoumatelnost nově stanoveného regulativu, a to ať už pro jeho nesrozumitelnost, tak pro nedostatek důvodů.
54. Regulativ je obsažen ve Změně č. 1 ÚP na straně 9 přílohy A s názvem „Textová část – Konečné znění“, a zní: „28. V kapitole 6.2 v tabulce regulací VL se v podmínkách prostorového uspořádání doplňuje odrážka: „v zastavitelných plochách VL je využití plochy podmíněno realizací pásu vzrostlé zeleně (stromové patro) v minimální šíři 20m v rámci plochy VL, pokud plocha VL těsně sousedí s plochou pro bydlení (BH, BI, BV, SC, SM nebo SV).“
55. Krajský soud v této souvislosti dospívá k závěru, že pokud jde o samotné znění regulativu, tento je formulován a odůvodněn pro účely územního plánování, jako činnosti koncepční, dostatečně. Konkrétnímu naplnění onoho regulativu bude učiněno za dost ve fázích navazujících, tzv. realizačních, tj. v rámci územního řízení – pokud půjde o umístění staveb a celkové uspořádání využití ploch, případně rovněž ve fázi stavebně povolení, která na fázi územní logicky navazuje. S ohledem na principy a fungování územního plánování (jako koncepční činnosti veřejné správy) a územního a stavebního řízení (jako tzv. realizační činnosti veřejné správy) není možné po orgánu územního plánování požadovat vyčerpávající vymezení onoho regulativu. Tento má být vymezen obecně s tím, že konkrétní naplnění bude zajištěno zejména až v rámci územního řízení, kdy půjde o samotnou realizaci územního plánu obce.
56. Přestože navrhovatel v návrhu nastolil řadu otázek, které na základě takto formulovaného znění regulativu vyvstávají dle jeho názoru nezodpovězeny, je z celkového vyznění návrhu zřejmé, že i jemu je jasná podstata a důvody přijetí napadené změny územního plánu. A to i ve světle Odůvodnění Změny č. 1 ÚP, které je nedílnou součástí napadeného opatření obecné povahy, v němž se odpůrce vypořádával s připomínkami občanů z dané lokality (připomínky č. 3., 4., 16., 17., 20. a 21.).
57. Podstatou napadené změny územního plánu bylo nepochybně zavedení nového regulativu spočívajícího v tom, že v zastavitelných plochách VL je využití plochy podmíněno realizací pásu vzrostlé zeleně (stromové patro) v minimální šíři 20m v rámci plochy VL, pokud plocha VL těsně sousedí s plochou pro bydlení (BH, BI, BV, SC, SM nebo SV).
58. Jak je patrné z obsahu odpůrcem předloženého spisového materiálu, tato změna se v podobě regulativu do Změny č. 1 ÚP dostala na základě připomínek vlastníků ploch pro bydlení sousedících se zastavitelnými plochami VL, mezi kterými jsou i předmětné pozemky navrhovatele. Důvodem přijatého regulativu, jak se podává ze Změny č. 1 ÚP (viz vypořádání shora uvedených připomínek) a rovněž z vyjádření odpůrce k návrhu, bylo oddělit plochu určenou pro bydlení od ploch sousedních za účelem dodržení určité konformity bydlení. Je také zřejmé, že se odpůrce při stanovení rozměru onoho pásu zeleně snažil o kompromisní vyvážení územního plánu z roku 2015 (v němž tento pás

předvídán vůbec nebyl) a připomínek vlastníků pozemků situovaných v ploše pro bydlení, kteří navrhovali pás zeleně o šířce celých 50m v rámci plochy VL.

59. Odůvodnění opatření obecné povahy má mít základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). V odůvodnění opatření obecné povahy je tudíž třeba uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Totéž platí i pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech s ostatními částmi opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169). Povinnost v textové části územního plánu komplexně odůvodnit přijaté řešení situace v území a vyhodnotit jeho předpokládané důsledky zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území ukládá orgánům územního plánování také část II. odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.
60. V souvislosti s tím ovšem krajský soud znovu připomíná, že navrhovatel nevnesl proti způsobu stanovení dnes rozporovaného regulativu v době přípravy Změny č. 1 ÚP žádné námitky. Již jen z toho důvodu nelze dle krajského soudu po odpůrci důvodně požadovat, aby u každého stanoveného regulativu v územním plánu podrobně odůvodňoval, proč tak činí. Se všemi těmito okolnostmi by se naopak musel odpůrce podrobně vypořádat, pokud by námitka proti stanovení regulativu vznesena byla. Jestliže se tak však nestalo, nelze považovat napadený územní plán za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a to ani v té části, která se týká stanovení daného regulativu u předmětných pozemků.
61. Právě odůvodňování takových, již velmi podrobných a individuálních, záležitostí, a to u každého z pozemků dotčených územním plánem, bez toho, že proti takovému postupu byly vzneseny konkrétní námitky, nelze dle krajského soudu po odpůrci důvodně požadovat. Jednalo by se o naprosto nepřiměřené požadavky na odůvodnění územního plánu (srovnej kromě shora citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu také např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
62. Ze shora uvedených důvodů tedy krajský soud neshledal návrh důvodným. Proto mu nezbylo, než jej dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnout.

V.

Náklady řízení

63. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch odpůrce, který náklady řízení neuplatnil. Ostatně z obsahu soudního spisu není ani zřejmé, že by mu nějaké náklady v souvislosti se soudním řízením vznikly.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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 nejbližze 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.

Hradec Králové 1. února 2018

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu