



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Ivony Šubrtové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci navrhovatelů: **a) V. V.**, bytem X a **b) M. V.**, bytem tamtéž, zast. JUDr. Mgr. Jaromírem Peterou, advokátem a společníkem Podroužek, Moník, Petera a partneři, advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Fráni Šrámka 1139/2, Hradec Králové, proti odpůrci: **Město Dvůr Králové nad Labem**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 38, Dvůr Králové nad Labem, zast. JUDr. Radkou Gerstnerovou, advokátkou se sídlem Valdštejnská 150/4, Praha 1, za účasti: **1. N. Š.**, bytem X, zast. obecným zmocněncem M. Š., bytem tamtéž, a **2. P. H.**, bytem X, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 09/2013 – Územního plánu Dvůr Králové nad Labem, resp. jeho části, schváleného na jednání zastupitelstva města Dvůr Králové nad Labem dne 5. 9. 2013, **t a k t o :**

I. Návrh se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Obsah návrhu

V úvodu návrhu navrhovatelé konstatovali, že dne 5. 9. 2013 schválilo zastupitelstvo města Dvůr Králové nad Labem svým usnesením Z/463/2013-19 ZM

opatření obecné povahy č. 09/2013 „Územní plán Dvůr Králové nad Labem“ (dále také jen „ÚP Dvůr Králové nad Labem“). Toto opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 23. 9. 2013.

Navrhovatelé tvrdí, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem a to pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku odůvodnění a nezákonnost spočívající v rozporu s právními předpisy, v důsledku čehož došlo k zásahu do jejich práv.

Ohledně své aktivní legitimace k podání uvedeného návrhu uvedli, že jsou vlastníky rodinného domu a k němu přilehlých pozemků v katastrálním území Dvůr Králové nad Labem. Jeden z těchto jejich pozemků (p. č. 3107/29) přímo hraničí s pozemkem p. č. 3107/1 ve vlastnictví pana D. S., který je napadeným územním plánem zařazen jako funkční typ plochy výroby a skladování - drobná a řemeslná výroba (dále také jen "VD" nebo "Plocha VD").

Napadeným opatřením obecné povahy došlo ke změně účelového určení předmětné plochy zařazené jako funkční typ VD, respektive na dané ploše jsou v současné době povoleny rušivé činnosti, které zde před přijetím napadeného OOP povoleny/vymezeny nebyly (viz zejména parkovací a odstavné plochy pro nákladní vozidla - v současnosti je plocha využívána k parkování 40-ti tunových cisternových vozidel - k tomu viz níže).

Shora předestřené změny ve funkčním využití ploch však nebyly v napadeném OOP nijak odůvodněny (a to přesto, že jde o změny podstatné), což je obecně nepřípustné. Navrhovatelé tedy tvrdí, že napadené opatření obecní povahy je nezákonné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku odůvodnění.

V souvislosti s tím uvedli, že jsou si vědomi, že v řízení, které vydání napadeného OOP předcházelo, nepodali proti napadené změně námitky. V daném případě však tato neaktivita v předcházejícím řízení nemá vliv na přípustnost žaloby, a to s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116.

Zdůraznili, že v citovaném usnesení Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že i námitky neuplatněné v předchozím řízení lze uplatnit před soudem, pokud jejich uplatnění bránila objektivní překážka. V případě navrhovatelů taková objektivní překážka vychází ze samotného důvodu tvrzené nezákonnosti. Napadená změna nebyla v návrhu nového územního plánu odůvodněna, nebyla ani explicitně označena jako změna, neboť spočívá fakticky pouze v odlišné formulaci jednoho ustanovení (odstavce), a je tedy pro běžného čtenáře (který neví, na co konkrétně se má zaměřit) nepostřehnutelná. Tím spíše, že napadená změna se týká „obecné“ části územního plánu (tedy ji není možné objevit ani při podrobném průzkumu té části územního plánu, která se týká lokality, kde navrhovatelé žijí). Ani při vynaložení nadstandardní péče proto běžný čtenář tuto změnu nemůže postřehnout. Shora uvedené podtrhuje dle navrhovatelů skutečnost, že s ohledem na svůj pokročilý věk a tomu odpovídající zdravotní stav nemají možnost pravidelně sledovat úřední desku a nemají ani přístup k internetu, čímž se jejich přístup k informacím dramaticky snižuje.

Dodali, že adresáti územního plánu (široká veřejnost) jsou obvykle osoby práva neznalé, které objektivně nemohou provádět kvalifikovanou komparaci původního a nově navrhovaného územního plánu tzv. „větu po větě“, a hledat, zda-li nový plán neobsahuje změny, na které úřad zapomněl upozornit, a které tedy nejsou jakkoli odůvodněny. Právě skutečnost, že provedená změna (byť z pohledu úřadu se jedná o změnu formální) nebyla v návrhu nového ÚP Dvůr Králové nad Labem nijak odůvodněna, objektivně zabránila běžnému adresátovi (čtenáři), aby proti ní uplatnil námitky. Pokud by soud odmítl v takovém případě poskytnout navrhovatelům ochranu, prakticky by tím umožnil úřadu „skrývat“ do návrhu neodůvodněné a nepřezkoumatelné změny, s tím, že pokud si jich nikdo včas nevšimne, nebudou soudně přezkoumatelné, což jistě není žádoucí výsledek. Jejich předchozí nečinnost tedy byla způsobena objektivními důvody, které navíc mají původ v nezákonném postupu odpůrce.

A. Nepřezkoumatelnost ÚP Dvůr Králové nad Labem

Navrhovatelé se dále zabývali požadavky na odůvodnění územního plánu. S odkazem na § 174 a §§ 67 a 68 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a na judikaturu Nejvyššího správního soudu jsou toho mínění, že na odůvodnění OOP je třeba klást prakticky stejné požadavky, jako na odůvodnění správního rozhodnutí.

I při vědomí toho, že do územního plánování mají soudy vstupovat zdrženlivě (jelikož jde o otázku ve své podstatě politickou), souhlas soudu s absencí odůvodnění konkrétních obsahových změn územního plánu by vyvolal nepřijatelný stav, kdy opatření obecné povahy měnící územní plán by zůstalo prakticky absolutně neodůvodněné, bez jakékoli možnosti smysluplného přezkumu. Soud samozřejmě nemůže přezkoumávat, proč zastupitelstvo zvolilo právě to konkrétní, a nikoliv jiné řešení. To je otázka politická. Soud však může (a musí) přezkoumat, zda politický orgán při svém rozhodování neporušil zákon. I samosprávné rozhodnutí zastupitelstva musí respektovat zákonem nastavené mantinely, a byly-li překročeny, nelze nezákonnému aktu poskytnout ochranu, ale naopak soud musí zakročit a poskytnout ochranu těm, kdo byli nezákonným aktem poškozeni.

Přijetím nového ÚP Dvůr Králové nad Labem v září 2013 došlo v území k řadě změn. Především, řada ploch byla přearanžována z jednoho funkčního typu do jiného. Tyto změny jsou řádně identifikovány, popsány a odůvodněny, navrhovatelé proti nim nic nenamítají. Vedle toho však ÚP Dvůr Králové nad Labem v části 6.2. „*Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití*“ změnil hlavní účel využití, přípustné, nepřípustné, podmíněně přípustné využití jednotlivých typů ploch. Odpůrce (bez řádného odůvodnění) pozměnil a redefinoval funkční využití u jednotlivých ploch/funkcí. Došlo tedy k jakési „transpozici“, kdy některé plochy byly „mechanicky“ (bez dalšího) přearanžovány - „překlopeny“ - do nově definovaných ploch. Protože nový ÚP Dvůr Králové nad Labem zavedl nové funkční typy, když 26 původních funkčních typů bylo nahrazeno 36 novými funkčními typy, bylo třeba jednotlivé plochy nově zařadit. Funkční typ podle starého územního plánu byl jednoduše nahrazen (dle názoru odpůrce) „odpovídajícím“ funkčním typem podle územního plánu nového.

Pokud by skutečně došlo pouze k formální mechanické změně („překlopení“), tedy fakticky pouze ke změně názvu funkční plochy, pak by navrhovatelé ničeho nenamítali, a taková změna by ani nemusela být odůvodněna. Mechanické neodůvodněné „překlopení“ je přípustné pouze mezi obsahově shodnými funkčními typy (byť jejich formální označení může být odlišné). Pokud se však mění rozsah přípustných a nepřípustných činností na dané ploše, jedná se ve skutečnosti o změnu věcnou (navíc podstatnou), a ta musí být, jak vyplývá z výše uvedené judikatury, řádně odůvodněna.

Ve vztahu k navrhovatelům je klíčová změna způsobu využití z plochy typu „Území nerušící výroby, komerce a služeb - NK“ (dále jen „NK“) na plochu typu VD. Podle starého ÚP byl totiž pozemek p. č. 3107/1 (o němž se jedná především), který sousedí s pozemky navrhovatelů, zařazen do funkčního typu NK. Novým ÚP však byl tento pozemek zařazen do funkčního typu VD. Ačkoliv tato změna působí na pohled jako formální (pouhá změna názvu), ve skutečnosti jde o změnu obsahovou, a to z hlediska navrhovatelů podstatnou, jak bude podrobněji popsáno níže. Tato změna však není v ÚP Dvůr Králové nad Labem nijak odůvodněna.

Navrhovatelé následně porovnali, jak byly vymezeny plochy NK podle původního územního plánu odpůrce z roku 2001 a jak byl vymezen funkční typ VD (do něhož byl funkční typ NK při přijetí nového územního plánu v roce 2013 „překlopen“) v napadaném ÚP Dvůr Králové nad Labem.

Uvedeným porovnáním dospěli k závěru, že nejde o změnu pouze formální, ale obsahovou, a to poměrně významnou. Jestliže v původním ÚP byly jako nepřipustné zapovězeny veškeré „*rušící činnosti*“, pak nový ÚP tento zákaz takto striktně nepřebírá. Naopak nový ÚP Dvůr Králové nad Labem rozšiřuje výčet přípustných činností, a to mimo jiné výslovně i o „*odstavné a parkovací plochy pro osobní a nákladní automobily*“, což je (zejména v případě nákladních automobilů) činnost již ze své podstaty značně rušivá, a je to zřejmě důvod, proč nebyl tento způsob využití zařazen ve starém ÚP jako přípustný.

Rovněž nelze dle navrhovatelů přehlédnout, že do funkčních ploch v novém ÚP (oproti původnímu ÚP) nebyly přejaty regulační prvky (tj. zejména max. % zastavěnosti a min. % zeleně na pozemku), a tedy nový ÚP neklade na výstavbu v dané ploše žádné podmínky na prostorové uspořádání, ačkoli u některých dalších funkčních ploch tak činí. Nový ÚP Dvůr Králové nad Labem tak oproti původnímu ÚP umožňuje, aby byl pozemek p. č. 3107/1 v katastrálním území Dvůr Králové nad Labem zcela zastavěn, zatímco původní ÚP by toto neumožňoval. V současnosti je přitom tento pozemek (byť zatím nelegálně) zastavěn v plném rozsahu odstavnou plochou pro nákladní automobily.

Dle navrhovatelů tak došlo přijetím nového ÚP, resp. neodůvodněným přeřazením/překlopením funkčních ploch NK na funkční plochy VD, k výrazné materiální změně, která je způsobilá zasáhnout do práv navrhovatelů. Taková změna, jak plyne z výše uvedené judikatury, musí být alespoň základním způsobem odůvodněna, což se však nestalo, a to navíc za situace, kdy se z vymezení funkčních ploch v novém ÚP nabízí některé jiné funkční plochy, do kterých mohla být funkční plocha NK „přenesena“ (při užití shodné logiky) obdobně jako do funkční plochy VD.

Tak mohla být např. „přenesena“ do plochy občanského vybavení - komerční zařízení malá a střední (OM). Z odůvodnění OOP tak není zřejmé, proč byly plochy NK "překlopeny" v novém ÚP do ploch VD, a nikoli např. do ploch OM, resp. proč tomu tak není v dané lokalitě, tj. v konkrétním případě shora označených pozemků.

Následně navrhovatelé poukázali na str. 95 a 110 nového ÚP Dvůr Králové nad Labem, kde jsou zmínky ohledně ploch výroby a skladování a obecně ohledně ploch výrobních. Odpůrce zde hovoří o respektování stávajících ploch (což je v pořádku) a rozšíření některých průmyslových areálů (což, je-li zdůvodněno, je taktéž v pořádku). V odůvodnění však zcela absentuje vysvětlení, proč byl změněn obsah. Naopak, pokud odpůrce na straně 95 píše, že plochy „přebírá“ a na straně 110 píše, že starou úpravu „respektuje,“ mělo by to znamenat, že se jejich obsah nemění. Opak je však pravdou.

Navrhovatelé tak uzavřeli, že vzhledem k tomu, že odůvodnění nového územního plánu dále nevysvětluje, proč k dané (poměrně zásadní) obsahové změně došlo, a to ani obecně, tím spíše ne ve vztahu ke konkrétní ploše, nezbyvá než konstatovat, že nový ÚP Dvůr Králové nad Labem nesplňuje zákonné požadavky vymezené správním řádem a judikaturou Nejvyššího správního soudu, a tudíž je jako opatření obecné povahy nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejedná se přitom o hypotetické a v budoucnu možné dotčení jejich práv. Od 18. 6. 2013 je totiž vedeno s panem D. S. řízení o odstranění stavby betonového oplocení a úprav terénu pro rozšíření odstavné a manipulační plochy (parkoviště) pro nákladní vozidla, což navrhovatelé doložili příslušnými doklady, které bylo na základě žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení přerušeno. Řízení o dodatečném povolení stavby je vedeno až do současnosti.

Jmenovaný užívá plochu k parkování nákladních automobilů - kamionů, které odtud denně (i během noci) vyjíždějí k zákazníkům. Je pravidlem, že řada kamionů vyráží na cesty již v časných ranních hodinách (cca od 3 hodiny ranní). Řidiči těchto kamionů často natočí motor svého vozidla i několik desítek minut před výjezdem. Nepovolená odstavná plocha přitom končí fakticky pod okny vlastníků přilehlých rodinných domů, vč. navrhovatelů. Lze tedy shrnout, že v této lokalitě je již v současnosti (byť doposud nezákonně) provozována činnost, která je z hlediska rodinného bydlení nepochybně rušící a je způsobila značně zasáhnout do práv navrhovatelů a podstatně narušit jejich pohodu bydlení. Nicméně z hlediska nového ÚP (viz vymezení Plochy VD) se jedná o činnost, která by mohla být v dané lokalitě (zcela nepochopitelně a bez řádného odůvodnění v OOP) přípustná.

B. Nezákonnost ÚP Dvůr Králové nad Labem

Navrhovatelé dále upozornili, že Plocha VD, jak je vymezena na shora specifikovaných pozemcích, se ve své podstatě (jak vyplývá z grafické části ÚP) hluboko vklíní mezi tradiční vilovou čtvrtí "Žižkov" s bohatou zástavbou (často prvorepublikových) rodinných domů a zahrádkářskou kolonií. Tímto postupem je ráz dané plochy, jako lukrativní a klidné vilové čtvrti, zásadním způsobem narušen.

Přítom čtvrt "Žižkov", v níž Navrhovatelé vlastní shora specifikované pozemky, a která přímo přiléhá a v podstatě ze dvou stran (západní a východní) "obtéká" Plochu VD, je v novém ÚP Dvůr Králové nad Labem vymezena jako Plocha bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (jedná se tedy o plochu určenou k bydlení), částečně z východní strany a zcela z jižní strany je pak Plocha VD obklopena Plochou pro rekreaci – plochy staveb pro rodinnou rekreaci (jedná se tedy nepochybně o plochu určenou k rekreaci).

V dané situaci je tak sice parkoviště pro nákladní automobily čistě formálně (dle nového ÚP) umístěno v Ploše VD, nicméně z 90% je obklopeno a přímo přiléhá na plochy pro bydlení a rekreaci. V novém ÚP Dvůr Králové nad Labem jsou v Ploše VD jako přípustné vymezeny i parkovací plochy pro nákladní vozidla, a to ačkoli se v předmětném územním plánu nacházejí lokality, kde je Plocha VD fakticky zcela vklíněna a bezprostředně obklopena plochami pro bydlení a rekreaci. Tímto postupem rovněž dochází dle navrhovatelů k popření základního cíle územního plánování, kterým je (mimo jiné) vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí a pro soudržnost společenství obyvatel území.

Napadený ÚP Dvůr Králové nad Labem je tak v rozporu s § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jakož i s ustanovením § 24 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

C. Závěrečné shrnutí

Závěrem navrhovatelé opakovaně vyjádřili přesvědčení, že je v rozporu s požadavky správního řádu, i s jimi citovanou judikaturou, aby odpůrce pouze paušálně nahradil jeden funkční typ jiným, aniž by uvedl, z jakého konkrétního důvodu došlo ve vztahu ke konkrétní ploše ke změně (rozšíření/zúžení) přípustného využití, respektive proč odpůrce pro danou plochu zvolil vybrané, a nikoliv jiné funkční využití, když v novém návrhu plně nezachoval původní členění ploch, nýbrž jej podstatně modifikoval.

Požadavek na dostatečné odůvodnění poté musí být dodržen bez ohledu na to, zda se změna projevuje ve změně funkčního využití jednotlivé (jediné) plochy, z pohledu území celého města bagatelní (byť jistě nikoli bagatelní pro ty osoby, které mají k takové ploše reálný vztah, jako je tomu v případě navrhovatelů), anebo ve změně územního plánu s celouzemním dopadem. Z pohledu osob majících ke konkrétní ploše v území reálný vztah je takové rozlišení změn na „bagatelní“ a „celouzemní“ bezvýznamné.

Konkrétně ve vztahu k posuzované věci musí být z každé změny podmínek pro využití funkčních ploch zřejmé, proč k ní bylo přistoupeno, proč nevyhovuje stávající stav a co vedlo odpůrce ke změně funkčního typu. Důvody a podklady, o něž se odpůrce opíral, musí přitom být v OOP jednoznačně uvedeny.

Připustili ovšem, že nejsou oprávněni přezkoumávat, zda tvrzený důvod nezákonnosti dopadá i na další funkční typy, jelikož návrh na zrušení opatření

obecné povahy není „*actio popularis*“, ale naopak se musí opírat o konkrétní zásah do práv navrhovatele.

Závěrem proto navrhli, aby krajský soud zrušil opatření obecné povahy ze dne 5. 9. 2013, č. 09/2013 – Územní plán Dvůr Králové nad Labem, in eventum, aby zrušil opatření obecné povahy ze dne 5. 9. 2013, č. 09/2013 – Územní plán Dvůr Králové nad Labem v části 6.2. - "*Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití*", bod 24) Plochy výroby a skladování - drobná a řemeslná výroba (VD).

II.

Vyjádření odpůrce

V první části svého vyjádření odpůrce zdůraznil, že navrhovatelé nepodávali v průběhu fáze projednání a přijímání územního plánu žádné námítky a připomínky, což odůvodňují vysokým věkem a absencí možnosti využívat internetové připojení. Dle názoru žalovaného tyto skutečnosti nezakládají objektivně uznatelný důvod, pro který by bylo možno pasivitu žalobců v přípravné fázi omluvit. Nadto pak tyto důvody nemohou jít k tíži žalovaného.

Dále uvedl, že předpokladem aktivní procesní a věcné legitimace musí být rovněž skutečnost, že navrhovatelé mají jistá subjektivní práva, jejichž porušení se dovolávají. V podaném návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ovšem není konstatováno ani blíže vymezeno, jaká konkrétní subjektivní práva navrhovatelů měla být provedenou změnou územního plánu, respektive změnou funkčního využití některých ploch, zasažena. Navrhovatelé nepředkládají žádný důkaz, kterým by navrhovali prokázat zásah do svých subjektivních práv, a proto dle názoru odpůrce nejsou aktivně věcně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu.

Dle názoru odpůrce bylo opatření obecné povahy (územní plán) vydáno zcela správným a zákonným postupem. Dotčené subjekty měly možnost v rámci přípravy opatření obecné povahy podávat své námítky a připomínky, které byly důsledně vypořádány a odůvodněny. Napadený územní plán byl vytvořen zcela v souladu s principem proporcionality, neboť regulatorní technika spočívající ve změně funkčního využití některých pozemků zcela odpovídá zamýšlenému cíli, tedy účelnějšímu územnímu uspořádání, a aktualizaci možného využití těchto pozemků s ohledem na jejich aktuální stav.

Pokud se jedná o otázku odůvodnění změny funkčního využití jednotlivých ploch, odkázal odpůrce na svá dřívější vyjádření adresovaná navrhovatelům. Důvod provedení změny funkčního využití pozemků byl dle jeho názoru v územním plánu zcela dostatečně odůvodněn. Rovněž je nutné vyjít z premisy, že nelze po odpůrci požadovat, aby každou jednotlivou konkrétní změnu územního plánu odůvodňoval zcela konkrétně a obsáhle, ve vztahu ke všem případným osobám, jichž se změna dotkne, neboť tento přístup by fakticky znemožnil provádět územní plánování jako takové.

Nadto odpůrce uvedl, že při přijímání opatření obecné povahy (územního plánu) vycházel z nadřazených dokumentů, zejména pak ze zásad územního rozvoje, jakož i ze zákonných předpisů. Jelikož se jednalo o koncepční změnu územního plánu, která byla připravována po dlouhý časový úsek (2008 – 2013), rozhodl se plnit nadstandardně svou informační povinnost vůči možným dotčeným subjektům, a nad rámec svých povinností informovat o chystaných změnách územního plánu nejen na úřední desce, ale i na webových stránkách a v periodikách, která vydává.

Podle názoru odpůrce se navíc navrhovatelé necítí být zkráceni na svých právech napadeným územním plánem, nýbrž konkrétní stavbou stavebníka nacházející se na pozemku p. č. 3107/1, který sousedí s jejich nemovitostí, a podnikatelskou činností provozovanou na tomto pozemku. V takovém případě nechť se navrhovatelé brání v příslušném správním řízení o (dodatečném) povolení stavby, nikoliv cestou návrhu na zrušení územního plánu. Návrh tak odpůrce považuje za zjevně účelový a šikanózní, když skutečným důvodem podání žaloby je nesouhlas se stavbou na pozemku p. č. 3107/1. Je zřejmé, že navrhovatelé ve skutečnosti nebrojí proti územnímu plánu jako takovému, nýbrž proti podnikatelské činnosti svého souseda.

Dále se odpůrce věnoval procesu přijetí napadeného územního plánu. Předchozí územní plán odpůrce byl pořizován na konci devadesátých let minulého století, byl vydán v lednu 2001, následně bylo vydáno celkem jedenáct jeho změn. V roce 2006 došlo k významné změně právního prostředí v oblasti stavebního práva mimo jiné i na úseku územního plánování a stavebního řádu, když původní stavební zákon byl nahrazen novým právním předpisem v plném znění. Blížící se konec návrhového období, počet pořízených změn a v neposlední řadě i nové právní prostředí byly logickými důvody, které vedly k rozhodnutí o pořízení nového územního plánu v březnu 2008. Odpůrce následně citoval některé pasáže zadání územního plánu, v nichž dle jeho názoru bylo jasně, zřetelně a postřehnutelně vyjádřeno, jakým způsobem bude územní plán pořizován.

V dokumentaci ÚP se v kapitole F.4.2. Urbanistická struktura uvádí „...V rámci provedeného průzkumu bylo funkční využití ploch (dle metodiky MINIS) uvedeno do souladu se zjištěným skutečným stavem...“ V kapitole 6., ve které jsou stanoveny podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, jak vyplývá s jejího názvu, je v odkazu na grafickou část uvedeno „...*Plochy s rozdílným způsobem využití jsou vyznačeny ve výkresu číslo I.2-b1...*“

Plocha předmětné pozemkové parcely 3107/1 byla v územním plánu klasifikována jako stabilizovaná podle skutečnosti (tj. podle evidence katastru nemovitostí: ostatní plocha) a jako plocha tvořící funkční celek s plochou pod a při stávajícím objektu garáží bez č.p. (plocha stavební parcely 1781 a přilehlých pozemkových parcel 3107/27, 3107/18, vše v katastrálním území Dvůr Králové nad Labem).

Územní plán byl pořizován poměrně dlouhý časový úsek (2008 – 2013), přičemž jeho projednávání vyvolalo potřebu vypořádání značného množství připomínek a námitek, žádná z nich se však netýkala zpochybnění členění řešeného území na plochy s rozdílným způsobem využití. O pořizování územního plánu

odpůrce informoval i nad rámec procesních kroků v Novinách královédvorské radnice a prostřednictvím webových stránek města, mimo jiné v souladu s pravidly publicity při čerpání dotačních prostředků.

Následně odpůrce, podobně jako navrhovatelé, provedl srovnání hlavního a přípustného využití území podle uvedených regulativů co se týká odlišnosti funkčního regulativu v napadeném ÚP označeného VD a funkčního regulativu v původním ÚP označeného NK. Z tohoto srovnání dle odpůrce zcela jasně vyplývá, že k veškerému hlavnímu i přípustnému způsobu využití v napadeném opatření uvedenému ve funkční ploše VD lze s úspěchem nalézt způsob využití uvedený v regulativu funkční plochy NK.

Přestože je původní funkční regulativ NK uveden názvem „Území nerušící výroby, komerce a služeb“, je třeba jej posuzovat především podle obsahu. Tento regulativ již jako tzv. základní funkční využití obsahuje zásadní informaci, že jím označená plocha má sloužit k soustředění zařízení obchodu a služeb (i nadmístního či regionálního významu), ke skladování a spediční činnosti, k nerušící výrobě. Je zcela jednoznačné, že podstatou změny je šetrnější a konkretizovaný přístup ve stanovení možného využití předmětného území.

Ve vztahu k tzv. prostorové regulaci považuje odpůrce za významnou skutečnost, že při vymezování funkčních ploch, jejich regulativů a územního plánu samotného nelze posoudit vzájemný vliv z konkrétní činnosti na sousedních plochách. Tento vliv vyplývá až z podrobnějšího konkrétního využití pozemků a posuzuje se v rámci navazujících správních řízení.

Odpůrce dále dodal, že požadavek navrhovatelů, aby bylo zrušeno celé opatření obecné povahy nebo jeho část, považuje za nepřiměřený, a to z hlediska právní jistoty ostatních účastníků procesu územního plánování. Jejich procesní pasivita ve fázi přípravy opatření obecné povahy je dle jeho názoru v tomto případě natolik zásadní, že v rámci vedeného soudního řízení je možný toliko přezkum zákonnosti přijatého opatření obecné povahy, nikoliv jeho konkrétního dopadu do právní sféry navrhovatelů. Jinak by docházelo k faktickému zvýhodňování těch účastníků územního plánování, kteří v průběhu přípravy územního plánu zůstávali pasivní, a to na úkor těch, kteří svá práva v souladu s právní zásadou *vigilantibus iura* již v procesu přípravy územního plánu aktivně hájili a prosazovali.

Zrušení územního plánu jako celku, respektive celé jeho jedné části, by dle názoru odpůrce bylo natolik zásadním zásahem do právní jistoty třetích osob, že by k této možnosti měl soud přistoupit teprve až v poslední řadě. Odpůrce má za to, že není dán důvod ke zrušení územního plánu ani jeho části, neboť toto zrušení by bylo víc než nepřiměřeným zásahem do právní jistoty a postavení všech zúčastněných subjektů.

Zdůraznil rovněž, že územní plánování je spíše politický proces, přičemž možnost obcí rozhodovat o uspořádání pozemků v rámci procesu územního plánování vychází z ústavně zaručeného práva na samosprávu. Správní soud by tak měl dle jeho názoru přezkoumávat napadený územní plán nikoliv z hlediska jeho věcné správnosti, neboť ta je v působnosti politické diskrece odpůrce, nýbrž pouze soulad územního plánu se zákonem a jeho proporcionalitu.

S ohledem na shora uvedené proto odpůrce navrhl, aby krajský soud buď návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zamítl, nebo alternativně rozhodl tak, že opatření obecné povahy č. 09/2013, územní plán Dvůr Králové nad Labem, se v části 6. 2., bod 24) Plochy výroby a skladování – drobná řemeslná výroba (VD), ruší toliko ve vztahu k pozemku p. č. 3107/1.

III.

Replika navrhovatelů

Pokud jde o problematiku jejich aktivní legitimace k podání návrhu, navrhovatelé znovu upozornili na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž i námitky neuplatněné v předchozím řízení lze uplatnit před soudem, pokud jejich uplatnění bránila objektivní překážka. Ta v posuzované věci vychází již ze samotného důvodu tvrzené nezákonnosti. Napadená změna totiž nebyla v návrhu nového územního plánu jakkoli odůvodněna, nebyla ani explicitně označena jako změna, a je tedy pro běžného čtenáře prakticky nepostřehnutelná. Po běžném adresátovi územního plánu nelze požadovat, aby si "řádek po řádku" srovnával "nové" a "staré" znění územního plánu, a to zvláště za situace, kdy bylo v odůvodnění uvedeno, že způsob využití se nemění. Ostatně ani odpůrce ve svém vyjádření neuvádí, že by předmětná změna byla v napadeném územním plánu jakkoli odůvodněna a odkazuje pouze na přípravné dokumenty a podklady, popř. dřívější stanoviska zaslaná navrhovatelům (aniž je však blíže specifikuje).

Dle navrhovatelů muselo být nadto odpůrci dobře známo, že proti nevhodnému zařazení předmětných ploch, tj. zejména pozemku parcelní číslo 3107/1, jakož i pozemku parcelní číslo 3107/18, již společně s dalšími obyvateli dané lokality vystupovali již při přípravě předchozího územního plánu. V souvislosti s tím připomněli, že s ohledem na svůj pokročilý věk a tomu odpovídající zdravotní stav nemají možnost pravidelně sledovat úřední desku a nemají ani přístup k internetu, čímž se pro ně dostupnost informací dramaticky snižuje, jakož se snižuje i schopnost důkladně porovnat předchozí a novou úpravu za situace, kdy je tvrzeno, že k žádné faktické změně nedochází.

Navrhovatelé se dále ohradili proti tvrzení odpůrce, že netvrdí a neprokazují zásah do svých subjektivních práv. Dotčení (a zkrácení) svých subjektivních hmotných práv, a to konkrétně vlastnických, navrhovatelé dovozují jednak ze zcela reálné možnosti, že v souladu se změněným funkčním určením daných ploch bude možné v přímém sousedství realizovat rušící činnosti, které svojí podstatou a náplní absolutně nevyhovují a odporují charakteru dané lokality, jakožto rezidenční čtvrti, popř. rekreační oblasti (viz rovněž přiléhající zahrádkářská kolonie), a jednak ze shora zmíněného postupu zpracovatele ÚP Dvůr Králové nad Labem, resp. odpůrce, který absencí jakéhokoli odůvodnění provedené změny (resp. naopak uvedením, že k žádným podstatným změnám nedochází) fakticky zamezil navrhovatelům proti této úpravě brojit, neboť navrhovatelé tuto změnu (daný věčný posun v přípustné činnosti v dané funkční ploše) zaregistrovali až v okamžiku, kdy bylo započato s řízením o dodatečném povolení stavby D. S. na pozemku parcelní číslo 3107/1, tj. v roce 2014.

Navrhovatelé tedy tvrdí a prokazují, že mohou být na svých subjektivních právech dotčeni (zkráceni) zejména činnostmi na pozemku parcelní číslo 3107/1, který přímo hraničí s pozemky v jejich vlastnictví, jak byly specifikovány v návrhu, a jednak tím, že tyto změny nebyly v návrhu ÚP Dvůr Králové nad Labem řádně (jakkoli) odůvodněny. Nejedná se tedy zjevně o nějaké budoucí imaginární ohrožení jejich subjektivních práv umožněné přijatým OOP, nýbrž o zcela aktuální ohrožení ze strany D. S., resp. jeho společnosti, když tuto činnost mu zde (může) v budoucnu (v rámci dodatečného povolení stavby) umožnit právě i nově definovaná (změněná) funkční plocha (samozřejmě za splnění dalších podmínek pro vydání dodatečného stavebního povolení). Avšak stejně tak (tj. i kdyby bylo nařízeno odstranění stavby) může zde obdobnou činnost dle ÚP Dvůr Králové nad Labem realizovat jiný investor. Takto vymezené plochy umožňují, aby v budoucnu byla na těchto plochách (fakticky uprostřed obytné a klidové zóny) umístěna a povolena stavba svým charakterem zcela nevhodná a rušící, přičemž změna ve vymezení (využitelnosti) plochy nebyla v OOP jakkoli (byť minimálně) odůvodněna.

Odůvodnění územního plánu může být co do prováděných změn dle navrhovatelů sice velice stručné, avšak nemůže zcela absentovat. V souvislosti s tím zdůraznili, že ačkoli mají zásadní výhrady vůči proporcionalitě daného řešení, neboť mají za to, že v dané lokalitě je vymezení Plochy VD zcela nevhodné, přičemž by se přímo nabízelo zařazení pozemků do jiných funkčních ploch, tak primárně napadají skutečnost, že změna ve využití ploch nebyla jakkoli odůvodněna, přičemž má podstatný dopad na funkční využití těchto ploch, a tedy má i dopad do jejich subjektivních (vlastnických) práv.

Proti stavbě pana D. S. se samozřejmě budou bránit v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, avšak pokud shledávají nezákonnost ÚP Dvůr Králové nad Labem, kterou je zasaženo do jejich subjektivních práv, tak jim nic nebrání v tom, aby napadli i toto opatření obecné povahy. Navíc uvedený postup má svoji logiku a opodstatnění, když dle § 129 odst. 3, písm. a) stavebního zákona musí správní orgán (mimo jiné) posoudit, že stavba není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací.

Dále navrhovatelé uvedli, že jejich nemovitosti se nacházejí uprostřed klidné rezidenční ulice Husitská, minimálně několik desítek metrů od hlavní silnice. Mezi hlavní silnicí a jejich nemovitostmi je navíc řada dalších objektů vč. zeleně, které hluk z hlavní silnice prakticky zcela eliminují. Rozhodně se tedy nelze ztotožnit s ničím nepodloženým tvrzením odpůrce, že by hluk z komunikace byl podstatnější, než hluk ze spediční (správně kamionové přepravní) činnosti.

Navrhovatelům dále není zřejmé, proč napadený územní plán pro některé typy ploch stanoví podmínky prostorového uspořádání jako součást regulativů jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití (např. plocha SK, ZV, ZS, ZO, W a další), přičemž u ostatních ploch tomu tak není. Podstatná změna ve využití pozemků je proto představována i (bez jakéhokoli odůvodnění) "odpadlým" prostorovým regulativem, když do nového územního plánu nebyly přejaty pro tuto plochu žádné regulační prvky (tj. zejména max. % zastavěnosti a min. % zeleně na pozemku).

Navrhovatelé uznali, že zrušení celého Územního plánu Dvůr Králové nad Labem může být skutečně nepřiměřené, proto rozhodně nechtějí a nikdy nechtěli

narušovat právní jistotu jiných adresátů napadeného opatření obecné povahy, nýbrž pouze brání svá subjektivní práva. V této snaze, avšak vědomi si, že jimi tvrzená nezákonnost se dotýká minimálně všech ploch VD, navrhli jako možnost i "jen" částečné zrušení OOP ve vztahu k předmětným plochám. Shledá-li nadepsaný soud jako účelné (a možné) odpůrcem navrhované zrušení Územního plánu Dvůr Králové nad Labem pouze ve vztahu k pozemkům p. č. 3107/29 a p. č. 3107/1 v katastrálním území Dvůr Králové nad Labem, pak vůči tomuto nebudou ničeho namítat.

IV.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

Osoba zúčastněná na řízení N. Š. se postavila plně za návrh. Nesouhlasí se změnou, kterou přinesl nový územní plán, kdy se ze zahrady v zahrádkářské kolonii stalo území umožňující výrobu, služby a skladování. Z nerušivé zóny se tak stala zóna průmyslová, což vede i ke znehodnocení dotčených pozemků. Na svažitém pozemku p. č. 3107/1 byly provedeny rozsáhlé stavební úpravy a změny bez stavebního povolení. Ty způsobují zamokření spodních pozemků, především pozemku p. č. 3113/4 v rohové části, kde protéká nejvíce vod. Vyzvala proto k respektování § 24 odst. 3 stavebního zákona.

Osoba zúčastněná na řízení P. H. uvedla, že bydlí na území, které se nachází v bezprostřední blízkosti plochy dotčené podaným návrhem. Obývá bytovou jednotku v 1. patře rodinného domu, okna ložnice a obývacího pokoje směřují k předmětné odstavné a manipulační ploše, na níž parkují cisternové vozy. Tím dochází k výraznému zhoršení kvality bydlení v dané lokalitě, především s ohledem na kvalitu spánku. Řidiči cisteren startují motory již od třetí hodiny ranní, a to několikrát za noc, po nastartování nechají motor v řádu několika minut zahřívát. K tomu dochází nepřetržitě, protože cisterny převážející mléko vyjíždějí i o víkendech a svátcích. Nekvalitní spánek se negativně podepisuje na zdraví osob žijících v blízkosti.

V.

Jednání soudu

Při jednání soudu ve dnech 27. 7. 2016 a 29. 7. 2016 zůstali účastníci řízení i osoby na řízení zúčastněné v podstatě na svých stanoviscích. Navrhovatelé zdůraznili, že kromě vlastnického práva byla napadeným územním plánem dotčena rovněž jejich práva na ochranu zdraví, příznivé životní prostředí a legitimní očekávání řádného postupu správního orgánu. Obecný zástupce osoby zúčastněné N. Š. zdůraznil, že jim vadí zejména skutečnost, že díky nepovolené stavbě odstavných ploch pana S. na pozemku p. č. 3107/1 zasahují jejich zahrádku nadměrně splaškové vody.

Navrhovatelé rovněž rozšířili svůj původní návrhový petit o další alternativu, dle níž navrhli zrušení napadeného územního plánu v části 6.2., bod 24) Plochy výroby a skladování – drobná řemeslná výroba (VD) toliko ve vztahu k pozemkům p. č. 3107/1 a 3107/29 v k. ú. Dvůr Králové nad Labem.

Po nahlédnutí do výkresu č. I.2 – b1 bylo odsouhlaseno, že do funkční plochy VD je zařazen i pozemek navrhovatelů p. č. 3107/29. Stejně tak bylo odsouhlaseno, že rozsah plochy NK dle předcházejícího územního plánu ohledně dotčených pozemků je shodný se současným vymezením plochy VD.

VI.

Posouzení věci krajským soudem

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. O věci usoudil následovně.

Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byl napaden Územní plán Dvůr Králové nad Labem, přijatý na zasedání zastupitelstva města dne 5. 9. 2013 usnesením Z/463/2013-19 ZM, který nabyl účinnosti dne 23. 9. 2013 (dále také jen „napadený územní plán“ nebo „nový územní plán“ nebo „územní plán z roku 2013“). V dané věci 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.

Dále krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území Dvůr Králové nad Labem. Nebude tedy již tuto skutečnost při označování konkrétních nemovitostí pro zjednodušení dále uvádět.

Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní legitimace navrhovatelů 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 navrhovatelé mají vlastnické právo k pozemku p. č. 3107/29, který bezprostředně sousedí s pozemkem p. č. 3107/1 (dále také jen „dotčené pozemky“), který je ve vlastnictví třetí osoby, pana D. S.. Tvrzená nezákonnost napadeného územního plánu pak směřuje právě k problematice zařazení těchto pozemků do funkčních ploch. 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).

Pokud jde o aktivní legitimaci k podání návrhu, krajský soud nemohl přisvědčit názoru odpůrce, že navrhovatelé nepřišli v návrhu s žádným tvrzením o dotčeních svých konkrétních veřejných subjektivních práv. Naopak, navrhovatelé již v návrhu uváděli, že zařazením dotčených pozemků do funkční plochy VD došlo k dotčení jejich vlastnického práva k pozemku p. č. 3107/29, následně pak při jednání soudu doplnili, že napadeným územním plánem byla dotčena rovněž jejich práva na ochranu zdraví, příznivé životní prostředí a legitimní očekávání řádného postupu správního orgánu.

Dále považuje krajský soud za vhodné, ještě než přistoupí k posouzení důvodnosti jednotlivých návrhových námitek, v obecné rovině připomenout premisy vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se otázky, do jaké míry může soud zasahovat do rozhodnutí územní samosprávy, které územní plán jistě představuje, ohledně stanovení, do jaké funkční plochy má být ten který pozemek zařazen.

Již ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, Nejvyšší správní soud uzavřel, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně. 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.

Shora naznačenou zásadu rozvinul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, následovně: *„Obecně vzato totiž 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 vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.*

V reálném životě totiž existuje značná variabilita možných situací a je vždy věcí příslušných správních orgánů, aby velmi citlivě vážily, do jaké míry jsou tyto námitky důvodné a naopak kdy se jedná toliko o námitky spíše obstrukční povahy. Jak již ostatně zdejší soud uvedl ve svých dříve citovaných rozhodnutích, i v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a

proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“

Konečně rovněž v rozsudku ze dne 12. 11. 2013, č.j. 2 AOs 3/2013-36, Nejvyšší správní soud znovu zdůraznil, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. Hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti. Ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit jen, je-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

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 nevznegli 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“).

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.“*

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.

Dle přesvědčení krajského soudu se však ani o jeden z uvedených případů v dané věci nejedná. Nutnosti prokázat existenci objektivních překážek, pro které nemohli uplatnit při přijímání posuzovaného územního plánu námitky, si byli dobře

vědomi i navrhovatelé. Jejich tvrzení, že tyto objektivní důvody vychází ze samotného důvodu tvrzené nezákonnosti, konkrétně z toho, že změna v zařazení pozemku p. č. 3107/1 do funkční plochy VD nebyla v územním plánu odůvodněna, nebyla jako změna explicitně označena, že spočívala pouze v odlišné formulaci jednoho odstavce, tedy že byla pro běžného čtenáře nepostřehnutelná, krajský soud z níže uvedených důvodů přisvědčit nemůže.

Pokud jde o skutkový stav projednávané věci, bylo postaveno najisto (a to i na základě souhlasných stanovisek navrhovatelů a odpůrce), že pozemky p. č. 3107/1 a 3107/29 byly i v předchozím územním plánu města Dvůr Králové nad Labem z roku 2001 zařazeny do výrobních ploch, konkrétně do funkční plochy „Území nerušící výroby, komerce a služeb (NK)“. Tyto pozemky, jakož i celá zbývající část provozovny pana D. S. byly v přezkoumávaném územním plánu z roku 2013 ve stejném rozsahu zařazeny rovněž do výrobních ploch, konkrétně do funkčního typu „Plochy výroby a skladování – drobná a řemeslná výroba (VD)“. Přesné obsahové vymezení jak funkční plochy NK dle územního plánu z roku 2001, tak funkční plochy VD dle územního plánu z roku 2013 bylo obsaženo v návrhu, přičemž správnost a úplnost tohoto vymezení ověřil krajský soud z textové části obou územních plánů.

V návaznosti na tuto skutečnost se mezi navrhovatelem a odpůrcem rozvinula diskuse, jejíž podstatu lze shrnout tak, že navrhovatelé tvrdí, že se obsahové vymezení funkční plochy VD (např. v důsledku zrušení regulativů, zejména max. % zastavěnosti a min. % zeleně) oproti ploše NK významně změnilo, konkrétně že výslovně umožnilo, aby na pozemku p. č. 3107/1 mohl D. S. parkovat nákladní vozidla; odpůrce naopak tvrdí, že obsah využití funkční plochy NK a funkční plochy VD je v podstatě shodný, jinými slovy, že tytéž činnosti, které může D. S. ve svém areálu provozovat dle přezkoumávaného územního plánu, mohl provozovat již dle územního plánu z roku 2001. V souvislosti s tím rozebírali, co si lze představit např. pod pojmy spediční činnost, prodejní sklady stavebnin, nerušící výroba apod. obsaženými ve funkční ploše NK dle předcházejícího územního plánu.

Odpovědi na tyto otázky však krajský soud za relevantní pro posouzení důvodnosti návrhu nepovažuje. Musí totiž znovu připomenout, že navrhovatelé při pořizování přezkoumávaného územního plánu nevznесли žádné námítky, stejně jako z toho pro ně vyplývající dopady (viz shora citované judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu).

Z dokladů předložených samotnými navrhovateli vyplývá, že při přípravě územního plánu z roku 2001 proti zařazení dotčených pozemků do funkční plochy NK námítky vznesli (viz námitka z 21. 9. 2000). Stejně tak je zřejmé, že pokud D. S. začal bez povolení rozšiřovat na pozemku p. č. 3107/1 odstavné plochy pro svá nákladní vozidla, docházelo v souvislosti s tím k problémům již za účinnosti předcházejícího územního plánu (viz protokoly stavebního úřadu ve Dvoře Králové nad Labem z šetření ze dne 26. 11. 2009). Je tedy zřejmé (a lidsky pochopitelné), že provozovna pana S., funkční zařazení pozemků, na nichž se nachází, v územním plánu, jakož i faktická činnost jmenovaného na těchto pozemcích, byla navrhovatelům „trnem v oku“ již dlouhodobě, tedy nemá přímou souvislost s přijetím nového územního plánu. Byť poté se situace z pohledu navrhovatelů ještě zhoršila, jak lze z předložených podkladů vysledovat.

Krajský soud rovněž rozumí navrhovatelům, pokud uvádějí, že jako laici nemohou číst návrh územního plánu řádek po řádku, že jsou již vyššího věku, že nemají přístup k internetu, což snižuje jejich informovanost apod. Přesto se mu však nedostalo logicky odůvodněného vysvětlení, proč si svá práva ohledně zařazení pozemků pana S. a jejich pozemku p. č. 3107/29 do funkčních ploch při přípravě nového územního řádně nestřežili. Právě s ohledem na shora uvedené skutkové okolnosti by bylo lze důvodně očekávat, že navrhovatelé se budou při přípravě nového územního plánu o tyto skutečnosti starat a aktivně zajímat.

Přitom za tím účelem nebylo třeba na straně navrhovatelů žádných složitých či odborných činností. Stačilo nahlédnout do grafické části návrhu územního plánu, čímž by zjistili, do jaké funkční plochy jsou pozemky, na nichž se nachází provozovna D. S., navrhovaným územním plánem zařazený a následně si nahlédnutím do textové části tohoto návrhu ověřit, jak je tato funkční plocha vymezena, tedy které činnosti na ní lze provozovat, které nikoliv, jsou-li stanoveny nějaké regulativy apod. Tento postup není podmíněn hlubšími odbornými znalostmi, není ani nijak časově náročný. Případně mohli touto činností navrhovatelé pověřit některé z členů rodiny, kteří s nimi v dané lokalitě také bydlí (osoba zúčastněná na řízení P. H. je vnučkou navrhovatelů).

Pokud by na základě těchto informací měli obavu, že se funkční zařazení dotčených pozemků oproti předcházejícímu územnímu plánu mění, a to výhledově v jejich neprospěch, nic jim nebránilo vznést proti jejich navrhovanému funkčnímu zařazení námitku, s níž by se odpůrce byl povinen řádně vypořádat a svůj postup podrobně odůvodnit. Navrhovatelé přitom netvrdí, že by jim v tom bránilo nějaké procesní pochybení odpůrce v procesu tvorby nového územního plánu, ani krajský soud žádné takové pochybení na straně odpůrce neshledal.

Krajský soud nemůže přisvědčit navrhovatelům ani v tom, že by je snad mohly zmást jimi uváděné formulace na str. 95 a 110 napadeného územního plánu. Zde se hovoří pouze o tom, že „návrhové plochy výroby (zejména VL) jsou v převážné většině převzaty z předchozího ÚPmDK“, resp. že „výrobní plochy pro uvažované průmyslové zóny Zboží a U letiště jsou v ÚPDK respektovány“. Informace o převzetí funkčních ploch výroby z předcházejícího územního plánu tedy nebyly formulovány tak, že by se tato skutečnost bez výjimky vztahovala na všechny pozemky zařazené do těchto ploch, naopak. Případně se tyto informace týkaly zcela jiných území. Rozhodně na základě nich nemohli navrhovatelé dospět k závěru, že ohledně pozemků, na nichž se nachází provozovna pana S., nedochází, resp. nemůže dojít, v důsledku nového územního plánu k žádné změně.

Krajský soud proto uzavírá, že navrhovatelé neprokázali existenci objektivních důvodů, pro které by nemohli nebo jim bylo znemožněno uplatnit proti návrhu napadeného územního plánu, konkrétně proti zařazení dotčených pozemků do funkční plochy VD, námitky. To má ovšem fatální dopad pro posouzení jejich věcné aktivní legitimace, tedy pro posouzení důvodnosti jejich návrhu na zrušení opatření obecné povahy, resp. jeho části.

Za této situace totiž nelze dle krajského soudu po odpůrci důvodně požadovat, aby u každé pozemkové parcely v územním plánu podrobně odůvodňoval, proč byla zařazena do té které funkční plochy, porovnával toto zařazení s obsahem jejího

funkčního zařazení dle předcházejícího územního plánu, případně vysvětloval, proč nebyla zařazena do jiných funkčních typů, které by přicházely v úvahu. Se všemi těmito okolnostmi by se naopak musel odpůrce podrobně vypořádat, pokud by námitka proti zařazení pozemku do určité funkční plochy 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 zařazení pozemků p. č. 3107/1 a 3107/29 do funkční plochy VD.

A to tím spíše, že v daném případě se nejednalo o zcela zásadní změnu ve funkčním zařazení těchto pozemků, např. že by byly novým územním plánem přeřazeny ze zastavitelných ploch do ploch nezastavitelných. V posuzované věci zůstalo v porovnání s předcházejícím územním plánem funkční zařazení dotčených pozemků v nezměněném rozsahu (tedy celá lokalita provozovny D. S. + pozemek navrhovatelů p. č. 3107/29) v podstatě shodné, stále jde o výrobní plochy. Došlo ke změnám ohledně názvu konkrétního funkčního typu a ke změnám ve vymezení jeho obsahu, které pochopitelně mohou v praxi vyvolat výkladové rozpory v tom směru, zda jde pouze toliko o změny formulační, které nemají vliv na možnosti faktického užívání dotčených pozemků (jak tvrdí odpůrce) nebo zda ke změnám (k rozšíření) v možnosti užívání těchto pozemků došlo (jak tvrdí navrhovatelé).

Právě odůvodňování takových, již velmi podrobných a individuálních, záležitostí spojených se zařazením pozemku do konkrétní funkční plochy, a to u každého z pozemků dotčených územním plánem, bez toho, že proti takovému zařazení 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. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11)

Ztotožnit se krajský soud nemohl ani s druhou návrhovou námitkou, kterou sami navrhovatelé považovali spíše za námitku doplňující. V ní se domáhali nezákonnosti napadeného územního plánu, která měla spočívat v tom, že k zařazení předmětných pozemků do funkční plochy VD došlo v rozporu s § 24 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu. Navrhovatelé upozornili, že v rozporu s tímto ustanovením byly dotčené pozemky zařazeny jako výrobní plochy, přestože jsou obklopeny pozemky zařazenými do funkčních typů „Plochy bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI)“ a „Plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci (RI)“.

Dle citovaného ustanovení garáže, odstavná a parkovací stání, zejména pro nákladní automobily, autobusy, traktory a jiné dopravní prostředky, se umísťují mimo plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení, smíšené obytné, kromě staveb garáží, odstavných a parkovacích ploch pro ně určených v uzavřených prostorech zemědělských staveb a kromě odstavných a parkovacích stání pro speciální automobily policejní, požární techniky, lékařské pomoci, automobily obytné a obytné přívěsy, pokud tomu nebrání omezení vyplývající ze zvláštních předpisů.

Uvedená vyhláška dle § 1 odst. 1 stanoví obecné požadavky na využívání území při vymežování ploch a pozemků, při stanovování podmínek jejich využití a umísťování staveb na nich a rozhodování o změně stavby a o změně vlivu stavby na

využití území. Dle odst. 2 téže normy se při vymezení ploch v územních plánech použije ustanovení části druhé této vyhlášky. Navrhovatelé zmiňovaný § 24 odst. 3 je dle systematiky vyhlášky součástí části třetí. Ustanovení části třetí a čtvrté se ale dle § 2 odst. 2 věty druhé vyhlášky použijí při vymezení pozemků a umisťování staveb na nich. Krajský soud tedy uzavírá, že ustanovení § 24 odst. 3 citované vyhlášky se při vymezení ploch v územních plánech nepoužije. Územní plán, ani jeho část, proto nemůže být s tímto ustanovením v rozporu, a tedy nemůže být z toho důvodu nezákonným.

Pro úplnost nutno doplnit, že v rámci tohoto návrhového bodu zmínili navrhovatelé i rozpor shora popsaného umístění plochy VD s § 18 stavebního zákona. Nutno ovšem konstatovat, že ve velmi obecné rovině. Ze znění této části návrhu lze dovodit, že s největší pravděpodobností mínili rozpor s cílem územního plánování vymezeným v odst. 1 této normy, kterým je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro zdravé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života budoucích generací. Navrhovatelé však rozpor napadeného územního plánu s tímto cílem územního plánování nikterak podrobněji nerozvedli, a to ani v replice k vyjádření odpůrce, nezmnínili se o něm ani při jednání soudu.

Krajskému soudu proto nezbyvá, než ve stejné obecné rovině reagovat tak, že s ohledem na shora zjištěný skutkový stav, zejména s ohledem na skutečnost, že dotčené pozemky byly jako výrobní plocha zařazeny i v předcházejícím územním plánu a že stavby garáží spotřebního družstva Jednota se v daném místě nacházely již před rokem 1989, neshledává v zařazení dotčených pozemků do funkční plochy VD rozpor s uvedeným cílem územního plánování. A pokud by snad (zcela teoreticky) bylo možno takový rozpor připustit, nebyl by rozhodně takové intenzity, že by odůvodňoval zrušení územního plánu, byť pouze v části týkající se dotčených pozemků. Odpůrce se vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování věnoval na str. 86 a 87 územního plánu. Stalo se tak sice způsobem rovněž poměrně obecným, ale to je pochopitelné a přijatelné s ohledem na skutečnost, že ani ohledně této problematiky nebyla v průběhu přípravy a tvorby územního plánu vznesena žádná námitka či připomínka.

Ze shora uvedených důvodů tedy krajský soud neshledal žádnou z návrhových námitek důvodnou. Nemohl proto vyhovět žádné z návrhových variant, tedy ani té, která směřovala ke zrušení pouze té části územního plánu, která se týkala funkčního zařazení pozemků p. č. 3107/1 a 3107/29. Proto mu nezbylo, než návrh dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnout.

Obiter dictum krajský soud zdůrazňuje, že z tohoto jeho rozhodnutí nelze dovodit žádné závěry ve vztahu k posouzení zákonnosti činnosti pana S. na jeho pozemcích, konkrétně k rozšíření odstavné plochy pro nákladní automobily na pozemku p. č. 3107/1. Tou se bude muset pečlivě zabývat stavební úřad odpůrce v řízení o dodatečném povolení stavby, které dle účastníků řízení v současné době probíhá, příp. v řízení o jejím odstranění, které je v současné době přerušeno. V těchto řízeních musí být navrhovatelům, jakož i osobám zúčastněným na řízení (viz námitky N. Š. ohledně splaškových vod, které nemohou být předmětem řízení o návrhu na zrušení územního plánu či jeho části), dán dostatečný prostor pro ochranu

jejich práv. Těch se pochopitelně mohou domáhat i mimo tato správní řízení, např. v souvislosti s ochranou před nadměrným hlukem. Takové úvahy však již přesahují předmět a účel tohoto rozsudku.

VII.

Náklady řízení

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 uplatnění nákladů řízení (spočívajících zejména v nákladech zastoupení advokátem) v závěru soudního jednání avizoval.

V souvislosti s touto problematikou ale krajský soud nepřehlédl existenci usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47. Dle jeho závěru náhradu nákladů řízení spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná. V odstavci 29 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud vymezil ty situace, kdy žalované správní orgány mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, pokud přesahují jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být dle Nejvyššího správního soudu právě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, např. územního plánu, vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem, kdy odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli.

V daném případě odpůrce má statut města, jeho úřad vykonává agendu stavebního úřadu, odpůrce byl pořizovatelem územního plánu, má svoje právní oddělení. Za této situace nepovažuje krajský soud za odůvodněné, pokud se odpůrce v řízení nechal zastupovat advokátem, tedy náklady s tím spojené nepovažuje za náklady účelně vynaložené, na jejichž náhradu má odpůrce právo. Proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Náklady řízení pak nemohly být přiznány ani osobám zúčastněným na řízení. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v projednávané věci nenastala, osoby zúčastněné na řízení ostatně přiznání nákladů řízení ani nepožadovaly.

Poučení:

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Hradci Králové dne 29. července 2016

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu