



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové, ve věci navrhovatelky obchodní společnosti **KAD spol. s r. o.**, se sídlem ve Vrchlabí, Vápenická 475, PSČ 543 01, zast. Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem AK Kaplan & Nohejl, se sídlem v Praze 2 – Vinohrady, Římská 104/14, PSČ 120 00, proti odpůrci **městu Špindlerův Mlýn**, se sídlem Svatopetrská 173, 543 51 Špindlerův Mlýn, zast. JUDr. Karlem Havlem se sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň, za účasti spolku **Krkonoše našim dětem, z. s.**, Špindlerův Mlýn čp. 204, PSČ 543 51, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného na 11. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 15. 11. 2011, usnesením č. 8/11/2011 – Z, **t a k t o :**

- I. **Krajský soud v Hradci Králové z r u š u j e dnem právní moci tohoto rozsudku opatření obecné povahy - územní plán Špindlerův Mlýn, schválený na 11. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn, dne 15. 11. 2011, usnesením č. 8/11/2011-Z, a to v té jeho části, ve které byla pozemková parcela č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších zařazena do funkční plochy DS. 1 Parkování osobních automobilů na terénu a do funkční plochy DS. 6 Parkování autobusů na terénu.**
- II. **Odpůrce je povinen uhradit navrhovateli náklady řízení v částce 13.228,-- Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Lukáše Nohejla, advokáta AK Kaplan & Nohejl, se sídlem v Praze 2 – Vinohrady, Římská 104/14, PSČ 120 00, do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Zastupitelstvo města Špindlerův Mlýn schválilo usnesením č. 8/11/2011-Z, ze dne 15. 11. 2011, územní plán města Špindlerův Mlýn (dále jen „opatření obecné povahy“, „OOP“ či „územní plán“). Jeho vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 16. 11. 2011. Územní plán nabyl účinnosti dne 1. 12. 2011. Navrhovatelka návrhem ze dne 17. 9. 2014, který byl doručen nadepsanému krajskému soudu osobně dne 19. 9. 2014, zahájila řízení o zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Špindlerův Mlýn. Odůvodnila jej následujícím způsobem.

I.

Návrh na zrušení územního plánu

Navrhovatelka napadla územní plán v té jeho části, kterou byla pozemková parcela č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších zařazena do funkční plochy *DS.1 Parkování osobních automobilů na terénu* a současně do funkční plochy *DS.6 Parkování autobusů na terénu*. Tím totiž došlo ke zrušení určení tohoto pozemku k zastavění způsobem, jak je řešil předchozí územní plán sídelního útvaru Špindlerův Mlýn. Podle něho byl předmětný pozemek zařazen do funkční plochy *XII – Autobusové nádraží*. Se zrušením určení tohoto pozemku k zastavění navrhovatelka nesouhlasí a tvrdí, že byla napadenou částí územního plánu zkrácena na svých právech, což dále podrobněji rozvedla.

Aktivní legitimaci k podání návrhu odvozovala ze skutečnosti, že je vlastnící pozemkové parcely č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších, tedy nemovitosti, které se územní plán přímo dotýká jejím zařazením do funkční plochy *DS.1 a DS.6* a na které lze podle něho postavit pouze veřejné WC. A to na rozdíl od předchozího územního plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn, podle kterého byl tento pozemek určen pro realizaci stavby autobusového nádraží, což plně koresponduje s předmětem podnikání navrhovatelky. Ta totiž provozuje silniční motorovou dopravu, v rámci které zabezpečuje mj. i autobusovou dopravu mezi Vrchlabím a Špindlerovým Mlýnem. Změnou v možném využití předmětného pozemku dochází k výraznému snížení jeho hodnoty, což navrhovatelka vnímá jako vyvlastnění bez náhrady a postup v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Navrhovatelka napadla územní plán ze tří důvodů. Předně namítala, že **rozsah a intenzita omezení vlastnických práv k pozemku parc. č. 706/34 jsou porušením zásady subsidiarity a minimalizace zásahu**. Tvrdila, že byla omezena na svých vlastnických právech tím, že **bez opory v zákonných cílech** ve větší, než v nezbytně nutné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem, s náznaky libovůle, bylo **zrušeno zastavění pozemku parcelní č. 706/34** v kat. území Bedřichov v Krkonoších. V těchto souvislostech poukazovala na to, že ještě za platnosti předchozího územního plánu se pokoušel realizovat stavbu autobusového nádraží odpůrce, ale na jeho řešení se nemohl s navrhovatelkou dohodnout, takže odpůrce od záměru nakonec upustil. Mimo jiné proto, že v té době platný územní plán umožňoval výstavbu autobusového nádraží pouze na pozemku navrhovatelky, tj. pozemku parc. č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších.

Vzhledem k tomu řeší odpůrce stavbu autobusového nádraží v napadeném územním plánu na pozemku, jenž má ve vlastnictví a **pozemek navrhovatelky z důvodů, které z obsahu územního plánu nevyplývají**, resp. nejsou v něm uvedené, zcela **znehodnotil** tím, že jej zařadil do funkční plochy využitelné pouze jako parkovací plocha s možností výstavby veřejného WC, což navrhovatel vnímá jako pomstu za dřívější nedohodu. Rozsahem a intenzitou omezení vlastnických práv navrhovatelky, v důsledku zařazení pozemku parc. č. 706/34 do funkční plochy DS.1 a DS.6, byla podle navrhovatelky **porušena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu**.

V druhém návrhovém bodu navrhovatelka namítala, že **územní plán není řádně odůvodněn**, a to zejména pokud se týče vymezení plochy s pozemkem navrhovatele **jako plochy pro parkování** osobních automobilů a autobusů bez možnosti jakýchkoliv staveb kromě veřejného WC.

Podle třetího návrhového bodu bylo zrušeno zastavění pozemku parc. č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších napadeným územním plánem v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně **v rozporu s článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv** a svobod, podle kterého je nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Navrhovatelka k tomu dodala, že: *„Přezkum napadeného ÚP z hlediska jeho proporcionality jistě znamená přezkoumání, zda napadené zrušení určení předmětného pozemku k zastavění a jeho zařazení do funkční plochy omezující jeho možné využití v podstatě pouze k jednomu účelu, **vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl**, zda toto opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda napadený ÚP omezuje své adresáty co nejméně a zda je jeho následek úměrný sledovanému cíli.“*

Cíl, který tímto řešením územní plán sleduje, není z něho ale zřejmý, resp. v něm není vůbec řešen. Vzhledem k tomu ani nelze **otázku proporcionality** navrženého řešení či opatření posoudit, v důsledku čehož je napadený územní plán z tohoto hlediska **nepřezkoumatelný**. *„Pokud by se navrhovatel i bez informace o sledovaném cíli domníval, že cílem napadeného řešení je zabezpečení dostatečně velké parkovací plochy pro parkování a odstavování motorových vozidel, včetně autobusů v centru města, tak tuto jistě zcela správnou a z logiky věci vyplývající domněnku vyvrací sám napadený ÚP, který si dává za cíl maximálně omezit vjezd motorových vozidel do centra města, a to jejich zachycením na okraji města pomocí komplexně vybavených lyžařských terminálů s vícepodlažními parkovacími domy, se stravováním a dalšími službami cestovního ruchu a nástupy na lanové dráhy za tím účelem propojených sjezdových tratí, a k naplnění tohoto cíle je dále v řešeném území navržena trasa skibusu, která propojuje všechny dojezdy sjezdových tratí s hlavními ubytovacími kapacitami, po celé trase jsou rozmístěny zastávky s docházkovou vzdáleností do 300m, jak to je uvedeno v textové části napadeného ÚP, kapitola D. Koncepce veřejné infrastruktury, podmínky pro její umístění, D.1 Dopravní infrastruktura. Za této situace lze důvodně očekávat, že předmětný pozemek nebude k účelu vymezenému napadeným ÚP postupně využíván, k čemuž tento zcela nepochybně vytváří předpoklady či podmínky. I z tohoto důvodu považuje navrhovatel napadené za nepřiměřené omezení jeho vlastnických práv a dokonce jako projev zlovůle či libovůle odpůrce a opatření diskriminující navrhovatele.“*

Z uvedeného navrhovatelka dovozovala, že cíle, které si územní plán stanovil, vylučují, aby se stanovené **využití jejího pozemku parc. č. 706/34 stalo reálným** a bezezbytku naplnilo účel či cíl jím sledovaný. Napadeným územním plánem tak došlo k **bezdůvodnému omezení vlastnických práv navrhovatelky a důvody, proč se tak stalo, napadený územní plán neobsahuje.**

Navrhovatelka připustila, že bylo z její strany chybou, že v procesu pořizování napadeného územního plánu opomněla proti návrhu na funkční využití jejího pozemku uplatnit námitky. Má však za to, že se odpůrce přesto měl změnou ve funkčním využití pozemku parc. č. 706/34 zabývat.

Vzhledem k tomu navrhovala územní plán v části, kterou byla pozemková parcela č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších zařazena do funkční plochy *DS.1 Parkování osobních automobilů na terénu* a současně do funkční plochy *DS.6 Parkování autobusů na terénu*, zrušit.

II.

Vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení územního plánu

Odpůrce se vyjádřil k návrhu na zrušení části územního plánu podáním ze dne 20. 10. 2014. Již v jeho úvodu uvedl, že žádný z navrhovatelem tvrzených důvodů nezákonnosti, jenž by byl závažným důvodem pro zrušení části napadeného opatření obecné povahy, není dán a že **se zrušením navrhované části územního plánu nesouhlasí. Považuje jej totiž za souladný** s příslušnými právními předpisy, které se k procesu přijímání tohoto druhu opatření obecné povahy (územnímu plánu města) vztahují.

Odpůrce předně poukazoval na to, že se navrhovatelka vůbec nezúčastnila **procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy, že proti „změně“ funkčního využití předmětného pozemku** v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu města neuplatnila žádné námitky. Neumožnila tak odpůrci seznámit se s jejími výhradami a reagovat na ně prostřednictvím odůvodnění v rozhodnutí o námitkách. Vzhledem k tomu by se podle odpůrce neměl krajský soud námitkou omezení vlastnických práv navrhovatelky v tomto řízení ani zabývat v kontextu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 2/2009-54, ve kterém je m.j. uvedeno: **„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 z roku 2006.“**

K tomu ovšem krajský soud hned na tomto místě poznamenává, že pozdějším, respektive aktuálnějším rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116, byla tato judikatura překonána s tím, že skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření

obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. Procesní 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 (§ 101a a násl. s. ř. s.) 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. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s.ř.s.) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.

Odpůrce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43, v němž se uvádí, že: *„V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“*

V neposlední řadě odpůrce zmiňuje rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č.j. 5 AOs 3/2013-33 (Město Špindlerův Mlýn x R. M.) a ze dne 13. 5. 2014, č.j. 6 AOs 3/2013 -29 (Město Špindlerův Mlýn x J. Ú.) a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-11, zabývající se otázkami podání či nepodání námitek. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch budou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, případně připomínkou v průběhu řízení o návrhu územního plánu, oproti případu, který nastal v posuzované věci, kdy navrhovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a námitky ani připomínky proti novému funkčnímu využití svého pozemku nepodal. Je totiž zřejmé, že pokud navrhovatel za dané situace opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, tak neměl nárok na to, aby se odpůrce v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemku.

V textové části územního plánu **vyjádřil odpůrce záměr celkově omezit výstavbu na území města a tento záměr odůvodnil ochranou základních hodnot přírodního prostředí. Takové zdůvodnění změny jednotlivých funkčních ploch v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování plánu bedlivě a aktivně sledovat, což v tomto případě navrhovatel zjevně**

nečinil. Odůvodnění funkčního využití pozemku parc. č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších v napadeném opatření obecné povahy je tak v obecné rovině postačující. Konkrétněji nebyl odpůrce povinen se novým funkčním využitím pozemku navrhovatele zabývat, neboť žádné námitky pro pasivitu navrhovatele neobdržel. Za dané situace se proto krajský soud podaným návrhem, jehož **jediným důvodem je tvrzené nepřiměřené omezení vlastnických práv navrhovatele** při „změně“ funkčního využití jeho pozemku, nemůže zabývat. Měl by jej z tohoto důvodu postupem podle ust. § 101d odst. 2 s.ř.s. v celém rozsahu zamítnout.

Odpůrce dále konstatoval, že se v daném případě nejedná o „změnu“ funkčního využití pozemku, jak tvrdila navrhovatelka v návrhu, ale o stanovení zcela „nového“ funkčního využití pozemku v kontextu s rozsáhlými úpravami napadeným opatřením obecné povahy řešeného území města Špindlerova Mlýna. Tudíž prý nemůže Krajský soud v Hradci Králové při svém rozhodování o této právní věci vycházet z odůvodnění, které v řízeních u něho v minulosti vedených opakovaně použil tj., že byl napadeným opatřením obecné povahy porušen faktický *veřejný příslib*, který ve vztahu k původnímu funkčnímu využití plynul navrhovateli z minulého územního plánu (z roku 1994)! Odkazoval též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp.zn. 6 Aos 3/2013, v němž se konstatuje, že: **„Nelze souhlasit s krajským soudem v tom směru, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkově právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy (jiná situace by byla, pokud by vlastník pozemku tento dosavadní potenciál využití svého pozemku úspěšně transformoval např. do podoby rozhodnutí o umístění stavby, které by pak bylo nutno při přípravě nového územního plánu zohlednit).“** a dále: **„Takové zdůvodnění v obecné rovině obстоjí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým.** Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě stěžovatel zjevně nečinil.“ **Ke změně funkčního využití pozemku navrhovatele při správném pochopení podstaty územního plánování tedy nedošlo.**

Další část svého vyjádření věnoval odpůrce představám navrhovatelky o zhodnocení pozemku parc. č. 706/34. Zde se ovšem zřejmě zmýlil, když uvedl, „...viz ono tvrzení navrhovatele o „plánované“ výstavbě autobusového nádraží, ze kterého po jednání s odpůrcem sám upustil.“ Navrhovatelka totiž naopak uvedla, že to byl právě odpůrce, který od záměru výstavby autobusového nádraží ustoupil (viz strana třetí, pátý a šestý řádek shora návrhu). V podání návrhu na zrušení části územního plánu pak odpůrce spatřuje **nepřijatelné vynucování zhodnocení předmětného pozemku a s argumentací navrhovatelky nesouhlasí. Opírá se přitom o judikaturu Nejvyššího správního soudu, když uvádí:** „Sám Nejvyšší správní soud ČR totiž zastává názor, že: „*Právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným, přičemž v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci.*“ a dále také: „*Majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům.*“ Odpůrce

zde odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29.04.2008 č.j. 4 Ao 2/2008-42 a ze dne 31.08.2011 č.j. 1 Ao 4/2011-42, ale i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13.05.2014 sp.zn. 6 Aos 3/2013. **Navrhovatel nebyl zkrácen napadeným opatřením obecné povahy na svých právech, když schválené funkční využití pozemku odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jeho užívání! Na předmětném pozemku skutečně parkují osobní automobily a autobusy.** Skutečnost, že odpůrce (=pořizovatel) napadeným opatřením vůbec nezměnil reálný stav užívání pozemku, čímž se bez dalšího nepodvolil představám Navrhovatele ohledně výstavby na jeho pozemku, nemůže být nadepsaným soudem kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem práva odpůrce na samosprávu = práva vyplývajících z ústavního pořádku České republiky, do kterého nemůže být zasahováno ani mocí soudní a konečná podoba napadeného opatření obecné povahy (realizace zájmů pořizovatele) je utvářena v zákonem definovaném procesu územního plánování. Obdobný názor, ze kterého vycházel při koncipování tohoto názoru odpůrce, již vyslovil Nejvyšší správní soud ČR dne 08.02.2012 ve svém rozhodnutí č.j. 6 Ao 8/2011-74.“

A odpůrce pokračoval v odkazech na judikaturu Nejvyššího správního soudu výňatky z jeho rozhodnutí ze dne 29. 4. 2008, č.j. 4 Ao 2/2008-42, jejichž účelu užití krajský soud dost dobře opět nerozumí, protože je soudem, jenž plně uznává, že rozhodování o územně plánovací dokumentaci patří do výkonu samostatné působnosti obcí, že přijaté řešení území nemusí vyhovovat všem, že soudům nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito atd. (viz strana šestá vyjádření). Plně na místě je však konstatování, že „*soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet*“. O nic jiného se krajský soud v dosavadních řízeních o návrzích na zrušení územního plánu Špindlerův Mlýn nesnažil.

Závěrem odpůrce uvedl, že při procesu pořizování napadeného územního plánu zvážil veškeré aspekty v území, a to v rozsahu celého sídelního útvaru, jeho snaha o harmonizaci území je prý jasně zřetelná z celého přijatého územního plánu města Špindlerův Mlýn (zde vycházel i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 6 Aos 3/2013), a to jak z textové části, tak i grafické. Současně poznamenal, že pokud navrhovatel nevyhovuje stanovené funkční využití jeho pozemku, pak má zákonnou možnost podat návrh na pořízení jeho změny, kterou zastupitelstvo odpůrce projedná a rozhodne o ní. Vzhledem k výše uvedenému navrhoval, aby krajský soud návrh podle § 101d odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), zamítl a aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

III.

Replika navrhovatelky k vyjádření odpůrce

Na vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení části územního plánu Špindlerův Mlýn reagovala navrhovatelka replikou ze dne 11. 11. 2014. Zdůraznila v ní, že ke změně v určení jiného funkčního využití předmětného pozemku došlo bez řádného odůvodnění a bez opory v cílech a úkolech územního plánování, ve větší, než v nezbytně nutné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem s náznaky libovůle.

Odkaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 2/2009-54, považovala za nepatřičný.

Odpůrce, byť možná měl v úmyslu reagovat ještě na tuto repliku navrhovatelky, neučinil tak, jak bylo zjištěno z přehledu soudního spisu, respektive došlé pošty, včetně datové schránky.

IV. Jednání krajského soudu.

Krajský soud projednal návrh ve veřejném jednání dne 21. 4. 2015. Účastníci řízení při něm setrvali na svých dosavadních stanoviscích. K dotazu krajského soudu jednatel navrhovatelky uvedl, že v minulosti měli jednoznačně ambice, aby na předmětných pozemcích bylo autobusové nádraží, neboť v daném místě provozují autobusovou dopravu. Za tím účelem v minulosti zajistili dva projekty výstavby autobusového nádraží. První někdy v roce 2009, podle něhož mělo být v prvním patře autobusového nádraží také sídlo městského úřadu, druhý pak v roce 2011. Z obou projektů ale sešlo. Následně došlo mezi navrhovatelem a odpůrcem k dohodě o společné výstavbě autobusového nádraží. Navrhovatel ale vycházel z dohody obou stran, že se na tomto projektu budou obě strany majetkově účastnit v poměru 1:1. V den vydání územního rozhodnutí mu však bylo odpůrcem oznámeno, že tomu tak nebude, že v podstatě pouze daruje pozemek a jinak se daného projektu majetkově účastnit nebude. Dle vysvětlení obce měl být projekt pořízen z evropských peněz a z toho důvodu se jej nemohl údajně zúčastnit soukromý subjekt. To bylo pro navrhovatele zcela nepřijatelné. Následně se navrhovatelka proti územnímu rozhodnutí odvolala a krajský úřad v odvolacím řízení územní rozhodnutí zrušil.

K tomu starosta odpůrce dodal, že následně město od tohoto projektu ustoupilo.

K dalšímu dotazu soudu jednatel navrhovatelky uvedl, že námitky proti konceptu a následně návrhu územního návrhu nepodali proto, že byli ze strany úředníků města ujišťováni, že nedojde k omezení jejich práv. K tomu starosta odpůrce uvedl, že od roku 2010 navrhovatel s odpůrcem o konkrétním projektu výstavby autobusového nádraží nejednali. Konstatoval, že pozemky navrhovatele tvoří v podstatě manipulační plochu a město při svých úvahách vždy vycházelo z předpokladu, že budova autobusového nádraží by se měla nacházet na pozemku města. Až v roce 2013 vypracovalo město konkrétní studii projektu. Postup města vyústil ve vydání územního rozhodnutí společně se stavebním povolením na stavbu autobusového nádraží, ale proti tomuto rozhodnutí podal navrhovatel odvolání. Po zvážení situace město od celého projektu ustoupilo.

Jednatel navrhovatelky ještě dodal, že se v průběhu let 2012-2014 snažili s odpůrcem jednat o projektu realizace nového autobusového nádraží, zastupitelé města ale nebyli na takovou diskuzi dostatečně připraveni. Soudu zároveň předložil k nahlédnutí projekt, který nechal navrhovatel vypracovat v roce 2009, projekt připravený v roce 2011 je podle něho možno v případě potřeby dohledat v dokumentaci stavebního úřadu. Vlastní návrh na vydání územního rozhodnutí na umístění autobusového nádraží však navrhovatelka nepodala.

K dotazu soudu jednatel navrhovatele dále uvedl, že s projektem vypracovaným v roce 2011 navštěvovali městský úřad a společně o něm tehdy jednali. Podle něj to bylo ještě před přijetím územního plánu, jednání určité pokračovala i v roce 2012. Starosta odpůrce k tomu uvedl, že mu není známo, zda v té době jednal zástupce navrhovatelky např. na stavebním úřadu, ale je si jist, že žádná oficiální nabídka projektu nebyla z jeho strany městu adresována. Na to reagoval jednatel navrhovatelky s tím, že jednání se zástupci stavebního úřadu se účastnil i zástupce vedení města.

Zástupce navrhovatelky se v závěrečném návrhu odkázal na podaný návrh na zrušení části opatření obecné povahy, stejně jako zástupce odpůrce. Ten ještě k věci dodal, že při jednání nevyšly najevo nové skutečnosti v tom smyslu, že by navrhovatelka uplatnila v procesu přijímání územního plánu námitky. Nepodala ani návrh na vydání územního rozhodnutí, tedy ani tento moment nemusel být ze strany odpůrce zohledňován. Uvedl dále, že funkční zařazení předmětného pozemku odpovídá stavu, v jakém je tento pozemek navrhovatelkou provozován. Z tohoto funkčního zařazení nemohla navrhovatelka nabýt dojmu, že by na tomto pozemku měla realizovat stavbu autobusového nádraží. Její pasivita v procesu přijímání územního plánu proto musí jít k její tíži.

Zástupce navrhovatelky k tomu dodal, že předmětný pozemek, a to jak z pohledu historického, tak z pohledu jeho současného využití, fungoval a funguje fakticky jako autobusové nádraží.

V.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení, za kterých může o návrhu na zrušení OOP (§ 101a s. ř. s.) jednat. Těmi jsou existence OOP, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu. Zjistil, že o vydání územního plánu města Špindlerův Mlýn rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na 11. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn, a to dne 15. 11. 2011, usnesením č. 8/11/2011-Z. Tento územní plán jako OOP byl v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), oznámen veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 16. 11. 2011. Podle § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu proto nabyl účinnosti dne 1. 12. 2011. Tento územní plán je tedy OOP, které bylo řádně vydáno a je účinné. Pravomoc zastupitelstva města vydat územní plán vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, napadené OOP tedy bylo vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc, a to věcně i místně příslušným.

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení OOP (jeho části) je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným OOP. Procesní legitimace je tak založena na tvrzení o dotčení subjektivních práv navrhovatele OOP, takže je v dané věci dána, tvrdí-li navrhovatel konsekventně a myslitelným způsobem možnost dotčení svých práv OOP. V přezkoumávané věci je aktivní procesní legitimace navrhovatelky spojena s jejím vlastnictvím pozemkové parcely č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších, přičemž ta spatřuje zkrácení na svých právech tím, že oproti předchozímu územnímu

plánu, podle něhož byla uvedená parcela zařazena do funkční plochy XII – Autobusové nádraží, napadený územní plán již tuto stavbu neumožňuje, když ji zahrnul, krátce řečeno, jen do parkovacích ploch pro osobní automobily a autobusy bez možnosti výstavby budovy autobusového nádraží. Vzhledem k uvedenému dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatelka měla aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP (jeho části), když ten zcela nepochybně zasahuje do jeho právní sféry.

Splněna byla podle krajského soudu též podmínka formulace závěrečného návrhu, jímž se navrhovatelka domáhala zrušení pouze té jeho části, kterou byla pozemková parcela č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších zařazena do funkční plochy *DS.1 Parkování osobních automobilů na terénu* a současně do funkční plochy *DS. 6 Parkování autobusů na terénu*.

Krajský soud proto mohl konstatovat, že v přezkoumávané věci jsou podmínky řízení splněny.

Navrhovatelka brojila proti tomu, že si parcela v jejím vlastnictví č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších neudržela v napadeném územním plánu svůj dřívější statut, tedy funkční určení podle předchozího územního plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn, podle kterého byla zařazena do funkční plochy XII – Autobusové nádraží. Podle napadeného územního plánu lze totiž využít zmíněný pozemek jen k parkování motorových vozidel na terénu, s čímž navrhovatelka spojuje dotčení svých vlastnických práv a zásah do předmětu práva na podnikání, a to i v kontextu toho, že si nový územní plán dává za cíl omezit vjezd motorových vozidel do centra města. V důsledku toho lze totiž očekávat, že předmětný pozemek přestane být i k nově stanovenému účelu postupně využíván. V těchto souvislostech uplatnila námitky o neodůvodněnosti provedené změny ve funkčním určení pozemku a jejího údajného souladu s cíli územního plánování, nepřiměřenosti rozsahu a intenzity omezení vlastnického práva k němu, porušení zásady proporcionality, jakož i další – viz vlastní návrh.

Krajský soud nejdříve věnoval pozornost skutečnosti, že navrhovatelka nepodala v průběhu pořizování napadeného územního plánu proti němu žádnou námitku ani připomínku. Právě v souvislosti s tím totiž odpůrce odkazoval zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 2/2009-54, z něhož, jakož i dalších (viz strana třetí a čtvrtá vyjádření k návrhu), dovozoval, že se krajský soud nemůže změnou funkčního využití předmětného pozemku zabývat a měl by návrh zamítnout. S tímto názorem se krajský soud neztotožnil neboť odpůrcem tvrzená nedůvodnost návrhu, opírající se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publikovaný pod č. 2008/2010 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz, je neopodstatněná, protože právní názor v něm vyslovený, 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 z roku 2006.*“ byl následně revidován rozšířeným

senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publikovaný pod č. 2215/2011 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz. V tomto usnesení se rozšířený senát zabýval otázkou, zda podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny je podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho změny podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. a uvedl k tomu, že „V první řadě je třeba připomenout, že zákon takovouto podmínku nestanoví. Procesní (návrhová legitimace), zkoumaná před tím, než se soud začne zabývat věcí samotnou, je podle zákona správně spojena jen s tvrzením o tom, že navrhovatel byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy. K tomu, aby jako podmínka návrhové legitimace mohly přistoupit další okolnosti nad ty, které zákon výslovně stanoví, může dojít jen výjimečně, a to při správném použití dalších metod právní interpretace. Ty se ale jednak nesmí dostat do rozporu se smyslem zákona a jednak musí být ústavně konformní především v tom, že omezení návrhové legitimace nezasáhne do ústavně zaručených práv, zejména do práva na soudní ochranu. Rozšířený senát - jak zřejmé z další argumentace - důvody k takovému extenzivnímu výkladu podmínek procesní legitimace (a tedy zúžení přístupu k soudu) neshledal.

Zpřísnění podmínek přístupu k soudu (a tedy další podmínění procesní legitimace) o další podmínku spočívající v tom, zda navrhovatel podal při přípravě územního plánu námitku či připomínku, nejenže nemá zákonnou oporu, ale vedlo by ve svých důsledcích nutně i k vadnému vedení procesu: Nejvyšší správní soud by musel u každého návrhu nejprve - a to předběžně, mimo řízení - zjistit (což není vždy možné jen na základě spisů, tím méně navrhovatelova tvrzení, ale obvykle až dokazováním) nejen to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, co bylo jejich obsahem, to, zda tak byl oprávněn učinit či nikoli a také to, jak byly vypořádány. Teprve poté by mohl rozšiřující podmínku návrhové legitimace posoudit a návrh popřípadě odmítnout. Je zřejmé, že posouzení těchto skutečností se nemůže dít mimo vlastní řízení; takový postup by znamenal, že soud se věcí samou aspoň zčásti zabývá již v předběžné fázi, kterou posuzování podmínek řízení je. Rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle soudního řádu správního je však zásadně rozhodnutím učiněným již ve fázi, která předchází té, při níž soud zkoumá věc samu.

Opačný názor (zpřísnující podmínky návrhové legitimace) by nadto mohl v některých procesních situacích nutně vést i k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. (...):

Sám fakt, že navrhovatel nepodal námitky nebo připomínky v předcházejících fázích řízení před správním orgánem, není tedy otázkou podmínek řízení (procesní, návrhové legitimace). To ale v žádném případě neznamená, že tato otázka nebude moci být řešena v řízení samotném a že nebude předmětem pozornosti soudu při věcném projednání návrhu, tedy při zkoumání otázek legitimace věcné (důvodnosti návrhu). Je tomu právě naopak.

(...) proto rozšířený senát (...) uzavřel, že podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2011, č.j. 7 Ao 3/2011-56).

Jak ovšem krajský soud dále zjistil, navrhovatelka nebyla v průběhu přijímání územního plánu tak pasivní, jak se to snažil odpůrce prezentovat. Sice proti němu neuplatňovala námitky či připomínky v kontextu § 48 odst. 2 či § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona (námitky proti konceptu a návrhu územního plánu), to ale neznamená, že odpůrce o představách navrhovatelky o využití parcely č. 706/34 nevěděl. Vždyť o pořízení územního plánu bylo rozhodnuto v roce 2008 a v době do jeho schválení zastupitelstvem odpůrce, tedy do 15. 11. 2011, navrhovatelka řešila s odpůrcem společnou výstavbu autobusového nádraží, jak je zřejmé z protokolu o jednání krajského soudu ze dne 21. 4. 2015. Došlo dokonce k vypracování společného projektu, podle něhož mělo být v prvním patře autobusového nádraží sídlo městského úřadu. Tuto skutečnost odpůrce nepopřel. Jednání v tomto směru vedla navrhovatelka i na stavebním úřadu a měla proto relevantní důvody se domnívat, že její zájmy jsou orgánu pořizujícímu územně plánovací dokumentaci dostatečně známy (viz § 5 odst. 1 stavebního zákona). Právě z uvedených důvodů nelze považovat navrhovatelku za pasivní při přijímání územního plánu s fatálními důsledky pro výsledek soudního přezkumu opatření obecné povahy.

Jak musí být odpůrci známo z jiných řízení, vedených u Krajského soudu v Hradci Králové, nadepsaný krajský soud vždy diferencoval ve svých požadavcích na rozsah odůvodnění přezkoumávaných územních plánů. Např. v rozsudku ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30A 5/2013-122 (navrhovatel Ing. R. K.) uvedl následující: *„Lze jistě rozumět tomu, že ne každé části územního plánu bude v jeho odůvodnění věnována stejná pozornost. Jsou ovšem věci, které pečlivé odůvodnění vyžadují a mezi ně zcela logicky patří takové změny, které se dotýkají vlastnických práv dotčených subjektů. Tak jako v daném případě navrhovatele. Uplatní-li subjekt proti navrhované změně námitky, není pochyb o tom, že v takovém případě musí být rozhodnutí o nich odůvodněno ve směru ke konkrétním pozemkům. **Pokud subjekt v procesu tvorby územního plánu námitky neuplatní, pak se musí spokojit s odůvodněním směřovaným pouze k ploše, v níž se jeho nemovitosti nachází.**“* S tímto hodnotícím kritériem přistoupil krajský soud i k posouzení odůvodnění územního plánu v daném konkrétním případě, přičemž zároveň dlužno zdůraznit, že daná věc má navíc ještě svoje specifika.

Jde totiž o funkční určení pozemku pro stavbu autobusového nádraží, a to není věc, která se nachází v území té které obce v desítkách či stovkách kusů. Jde skutečně o jedinečný případ, který vzhledem k tomu nelze odůvodňovat způsobem uvedeným odpůrcem na straně čtvrté jeho vyjádření k návrhu. Tedy že *„V textové části územního plánu vyjádřil odpůrce záměr celkově omezit výstavbu na území města a tento záměr odůvodnil ochranou základních hodnot přírodního prostředí.“* S takovým to záměrem jistě stavba autobusového nádraží nemůže z logiky věci a jeho potřeby, bez ohledu na další komunální a jinou výstavbu, vůbec souviset. A dodává-li k tomu odpůrce, že *„Takové odůvodnění změny jednotlivých funkčních ploch v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým“*, pak krajský soud, veden zásadou rozumnosti, je nadále toho názoru, že takovéto odůvodnění nemůže obstát. Již jen proto, že se z něho nelze o autobusovém nádraží dozvědět vůbec nic a dále pro naprosto nepochopitelné vázání nároků na rozsah odůvodnění OOP podle toho, zda jde o změnu územního plánu či územní plán nový. Nic takového totiž z příslušných právních předpisů nevyplývá, takže jde o pouhý ničím nepodložený názor, pomíjející materiální stránku věci. Vždyť

důsledky jsou v obou případech pro vlastníka takového pozemku zcela stejné, stejně jako není rozdílů např. v konstatování samotného faktu smrti, byť nastala z jakéhokoliv důvodu.

Odpůrce se ve svém vyjádření k návrhu opakovaně odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č.j. 5 AOs 3/2013-33, jenž se také týkal územního plánu Špindlerův Mlýn. Stejně jako rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č.j. 8 AOs 4/2013-50, na nějž již však z důvodu zjevné účelovosti neodkazoval, neboť se mu do jeho argumentace nehodil. V něm se totiž na straně šesté, v závěru bodu 25 mimo jiné uvádí:

„To však na druhou stranu neznamena, že lze rezignovat na odůvodnění nutnosti změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření. (...) Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejenom řádně pojmenovány a specifikovány, ale také doloženy.“

Pod bodem č. 26 je pak v tomto rozsudku uvedeno, že: *„Ačkoliv stěžovatel polemizoval s jednotlivými požadavky krajského soudu na odůvodnění územního plánu, zůstal v rovině obecných polemik a sám neuvedl, kde přesně se změnou posuzovaného území (alespoň v nějaké míře) zabýval. Kasační argumentace proto není s to zvrátit závěr soudu o nepřezkoumatelnosti územního plánu.“*

V obou rozsudcích lze tak nalézt zcela odlišnou odpověď na otázku, zda i v případě nevyčerpání námitek v procesu přijímání územního plánu má žalobce nárok na to, aby územní plán obsahoval odůvodnění změny funkčního využití určité plochy, případně pozemku.

V kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č.j. 5 AOs 3/2013-33, poté odpůrce „zavazuje“ krajský soud k tomu, aby nevycházel „z odůvodnění, které v řízeních u něho v minulosti vedených opakovaně použil, tj. že byl napadeným opatřením obecné povahy porušen fakticky veřejný příslib, který ve vztahu k původnímu funkčnímu využití plynul navrhovateli z minulého územního plánu (z roku 1994)!“ a pokračuje s tím, že vlastník pozemku začleněného do určité plochy nemá nárok na to, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku. Krajský soud však nerozumí tomu, co by mělo být na vysloveném přirovnání územního plánu k veřejnému příslibu danému obyvatelům obce jejich politickou reprezentací, tedy k nastínění vize dalšího rozvoje území, s níž mohou občané počítat a podle toho se také v dobré víře chovat, nesprávné? Vždyť uvedený přírám je plně souladný s náhledem na povahu územního plánu zastávaným Ústavním soudem, který v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III.ÚS 1669/11 vyslovil, že: „Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy (Koudelka, Z.: Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 143 a násl.).“

Krajský soud v Hradci Králové také nikdy netvrdil, že by měl mít vlastník pozemku právo na takové funkční určení, jež mu vyhovuje nebo jímž by ho mohl dokonce zhodnotit. Rozhodně také nikdy nejudikoval, že by soudu příslušelo určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je optimální apod.

Návody k postupu přezkumného řízení, jež v tomto směru odpůrce krajskému soudu ve svém vyjádření k návrhu vysílal, jsou proto zcela nepochopitelné a bezpředmětné.

Jak již bylo uvedeno vpředu, stěžejní námitkou navrhovatelky byla neodůvodněnost přijatého řešení změny ve funkčním určení pozemku parc. č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších a absence vyhodnocení jejího souladu s cíli územního plánování. A krajský soud musel navrhovatelce přisvědčit, a to i s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, č.j. 1 Ao 2/2010-185, v němž je k problematice odůvodnění OOP uvedeno pod bodem 106 následující:

„K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS: „Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“

Tedy jak z tohoto rozsudku, tak z výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č.j. 8 Aos 4/2013-50, plyne, že územní plán je opatřením obecné povahy a že **v něm nelze rezignovat na odůvodnění nutnosti změny funkčního využití území, resp. je opatřit alespoň stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření.**

Obsahové náležitosti územního plánu jsou pak stanoveny v § 13 vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění. Podle něho stanoví obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, příloha č. 7 citované vyhlášky. Z ní je pak patrné, že **textová část odůvodnění územního plánu musí obsahovat náležitosti vyplývající ze správního řádu.** O které náležitosti se může jednat, to vyplývá z ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu. V něm se stanoví, že pro řízení o OOP platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Tedy základní zásady činnosti správních orgánů (viz §§ 2 až 8 správního řádu) platí bezvýhradně (v nichž je kladen zejména důraz na postup v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a dále požadavky šetřit práva nabytá v dobré víře, zasahovat do práv osob za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, za odpovídající mají řešení, které je v souladu s veřejným zájmem a odpovídá okolnostem daného případu a dodržuje se požadavek, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly), ustanovení o správním řízení, v jehož rámci jsou stanoveny i náležitosti rozhodnutí, včetně

požadavků na jeho odůvodnění, platí přiměřeně. Odůvodnění územního plánu musí dále obsahovat náležitosti uvedené v § 53 odst. 4 a odst. 5 stavebního zákona (tedy mimo jiné výsledek přezkoumání územního plánu s cíli územního plánování a zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty).

Prizmatem vyplývajícím z uvedené judikatury a daným zmíněnou zákonnou úpravou, krajský soud zkoumal, zda napadené OOP splňuje tyto požadavky ve směru k parcele č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších, a to skutečně alespoň v minimálním rozsahu, když navrhovatelka neuplatnila v procesu přijímání územního plánu námitky proti němu přímo a při vědomí jisté zdrženlivosti zasahovat do OOP. Rozhodně k této věci nepřistupoval s přemrštěnými nároky, neočekával odůvodnění v rozsahu běžném pro individuální správní akty. Zároveň nemohl brát v potaz jen právo na územní samosprávu, nýbrž i práva ústavně garantovaná jiným subjektům (např. čl. 11 Listiny základních práv a svobod).

Ke změně ve funkčním využití pozemkové parcely č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších krajský soud z textové části územního plánu zjistil, že je v něm o autobusovém nádraží první zmínka na straně 7 dole, kde se v části nazvané „*C. Urbanistická koncepce, vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně*“, pod bodem „*C.1 Urbanistická koncepce*“ pouze uvádí „rozvoj technické zóny města jako strategického místa města pro umístění dopravní a technické infrastruktury (**autobusové nádraží**, parkování návštěvníků, ČOV) a strategického nástupního místa lyžařů sjezdařů na sjezdové tratě – dopravní terminál“. O autobusovém nádraží je dále zmínka, nic více, žádné odůvodnění, na straně č. 26 v rámci přestavbové plochy P45. V části územního plánu „*D. Koncepce veřejné infrastruktury, podmínky pro její umístování*“, oddílu „*D.1.1 Silniční doprava*“ se uvádí, že územní plán navrhuje pro autobusovou dopravu plochu P 45 v kat. území Bedřichov – technická zóna – plocha pro autobusové nádraží. Dlužno poznamenat, že tato plocha zahrnuje i předmětný pozemek parc. č. 706/34. V téže části, v oddílu „*D.1.2 Doprava v klidu*“ se stanoví, že konkrétní plochy pro parkování na terénu (pro autobusy) jsou nově vymezeny v ploše P 45, Bedřichov – Technická zóna, pro potřeby autobusového nádraží. Na straně 40 textové části je rovněž apodikticky stanoveno, že plochy DS.1 a DS.6, zahrnující parcelu navrhovatelky č. 706/34, jsou určeny pro parkování osobních automobilů na terénu a parkování autobusů na terénu. Regulativy těchto ploch stanoví územní plán na stranách 57 a 58 s tím, že vzhledem k charakteru těchto ploch není prostorová regulace stanovena a že nedílnou součástí všech parkovacích ploch je výsadba vzrostlé zeleně v minimálním poměru 1 strom na 5 parkovacích stání. Přípustným využitím těchto ploch je provedení WC. V uvedených textových částech přitom není uvedeno nic, co by tato řešení jakkoliv odůvodňovaly. Textové části poté odpovídá grafická část územního plánu.

Slovy rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č.j. 8 AOs 4/2013-5, v napadeném územním plánu nejsou ani stručná tvrzení odůvodňující přijaté řešení, změnu funkčního určení pozemkové parcely č. 706/34, oproti předchozímu územnímu plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn. Přitom jak již bylo uvedeno výše, vzhledem ke zvláštnímu určení tohoto pozemku, jedinečnosti výstavby (autobusové nádraží), bylo plně na místě, aby se územní plán tímto pozemkem zabýval individuálně jako plochou (viz § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona). Z odůvodnění územního plánu tedy nelze seznat důvody, pro které bylo

změněno účelové určení pozemku navrhovatelky do té míry, že již na něm nemůže realizovat své záměry, do té doby souladné se společenskou dohodou o využití daného území lidmi, kteří v něm žijí. Choulostivé na této věci je přitom to, že si odpůrce v napadeném územním plánu přisvojil, situoval výstavbu autobusového nádraží na „svých“ pozemcích. Tomu lze koneckonců i rozumět, jde přeci o veřejný zájem, ale právě o to více měla být tato změna odůvodněna v zájmu samotného odpůrce a jeho poslání vykonávat dobrou veřejnou zprávu. K ní rozhodně nelze přiřadit tézi, že občan nemá právo vědět, z jakých důvodů bylo do jeho právní sféry zasaženo.

Protože v dané konkrétní věci důvody dané změny nejsou v napadeném OOP uvedeny, a to v rozporu s kogentními zákonnými ustanoveními (viz výše), dospěl krajský soud k závěru, že je nepřezkoumatelné a že nevyhovění návrhu navrhovatelky by bylo v rozporu s principy spravedlnosti. Navrhovatelce je třeba přisvědčit i v její další námitce, v kontextu jedinečnosti daného pozemku, že v územním plánu chybí i vypořádání se s cíli územního plánování. A to i ve směru k tvrzení navrhovatelky na straně třetí návrhu dole, podle něhož si územní plán dává za cíl maximálně omezit vjezd motorových vozidel do centra obce, takže lze očekávat, že pozemky v ploše P45, v níž se nachází pozemek navrhovatelky a v níž je ovšem také navrženo autobusové nádraží, nebudou využívány. Krajský soud nenašel v napadeném územním plánu odůvodnění těchto cílů a pokud je již o nich zmínka (nikoliv ve vztahu k pozemku navrhovatelky), jde o obsahově prázdné parafráze textu ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona.

K problematice cílů územního plánování a závažnosti jejich posouzení na zákonnost OOP, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. ledna 2011, č.j. 1 Ao 2/2010-185, v bodu 109, takto:

„Nejvyšší správní soud tedy dále zvažoval, zda je dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Cíle územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace. Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují. Povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není proto pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k takovému ohrožení. Pokud odpůrce, resp. pořizovatel, rezignuje na svou povinnost zahrnout do územního plánu či jeho změny odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, jedná se o pochybení, které může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy. V projednávaném případě, kdy lze mít i s ohledem na již vyřčené nezákonnosti pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí a s ochranou hodnot v území a krajiny, je podle názoru soudu dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se zdůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování.“

Vzhledem k uvedenému krajskému soudu nezbylo, než konstatovat, že OOP bylo vydáno v rozporu se zákonem. Je nepřezkoumatelné, když jeho odůvodnění vykazuje vady výše uvedené. Je třeba vycházet z toho, že i samotné OOP musí být

přiměřeným způsobem odůvodněno, zvláště je-li jím zasahováno do vlastnických práv osob, které jsou garantovány ústavním pořádkem. Takové odůvodnění však v napadeném územním plánu chybí, což je v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (viz §§ 2 až 8 správního řádu), neboť ty musí prolínat celým územním plánem, jak již vysvětleno výše. Tímto rozsudkem není zpochybňováno právo odpůrce na samosprávu, nýbrž je o tom, že i samosprávu je nutno vykonávat způsoby odpovídajícími principům dobré veřejné správy. Ostatně v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, se uvádí, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať již plynoucí z normativního právního aktu (např. z obecně závazné vyhlášky, jako v daném případě) nebo z aktu aplikace práva. V projednávané věci nelze nevidět, že navrhovatel jednal na základě společenské dohody, předchozího územního plánu a i právě proto je nepřijatelný názor, že z OOP nemusí být seznatelné důvody jeho přijetí.

Krom toho krajskému soudu neušlo, zřejmě na rozdíl od účastníků řízení, že podle části G územního plánu (strana 68), v níž jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby a další veřejně prospěšná opatření, je pozemek parc. č. 706/34, tedy ten, o který jde, vymezen jako k plocha pro „*parkovací stání pro osobní automobily, autobusy a AUTOBUSOVÉ NÁDRAŽÍ*“! Napadený územní plán tak nejen že není odpovídajícím způsobem odůvodněn ve svých cílech ohledně autobusového nádraží, ale je dokonce vnitřně rozporný.

Vzhledem k výše uvedenému proto posoudil krajský soud napadený územní plán jako nezákonný a nepřezkoumatelný, a proto jej podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil v části, která je specifikována ve výroku I.

VI. Náklady řízení

Navrhovatelka měla ve věci úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. proti účastníkovi, který úspěch neměl. Její důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudního poplatku 5.000,-- Kč, odměně advokáta za celkem dva úkony právní služby při zastupování po 3.100,-- Kč (převzetí a příprava zastoupení a účast na jednání před soudem - § 11 odst. 1 písm. a/ a g/ a § 9 odst. 3 písm. f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb /advokátní tarif/), v platném znění, a dále v náhradě hotových výdajů za celkem 2 úkony po 300,-- Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky). Náhradu jiných nákladů řízení navrhovatelka nepožadovala. Náhrada nákladů řízení bez daně z přidané hodnoty by tak činila celkem 11.800,-Kč. Protože je ale zástupce navrhovatelky (Mgr. Lukáš Nohejl, advokát) plátcem daně z přidané hodnoty, jak krajskému soudu doložil, byla k uvedené částce podle § 57 odst. 2 s.ř.s. ještě připočtena výše této daně z odměny za zastupování a náhrad hotových výdajů ve výši 1.428,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 13.228,--Kč.

Náklady řízení je odpůrce povinen zaplatit podle výroku č. II tohoto rozsudku zástupci navrhovatelky, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1).

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil. Krajský soud žádnou takovou povinnost osobě zúčastněné na řízení neuložil a ani z jiných důvodů nepřicházelo v úvahu nějaké náklady řízení jí přiznat (viz výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-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 28. dubna 2015

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu