



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **navrhovatelky: Bc. M.A., nar. „X“, bytem „X“**, zastoupené: Mgr. Jakub Hrubý, advokát, se sídlem AK v Pardubicích, Svaté Anežky České 32, 530 02 Pardubice, proti **odpůrci: Město Heřmanův Městec, Náměstí míru 4, 538 03 Heřmanův Městec**, zastoupeném: JUDr. Jiří Všecká, advokát, se sídlem AK v Hradci Králové, Orlická 163, Hradec Králové 500 03, **v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Heřmanův Městec, vydaného zastupitelstvem města Heřmanův Městec dne 30.9.2013, který nabyl účinnosti dne 21.10.2013,**

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Heřmanův Městec, vydaný dne 30.9.2013 zastupitelstvem města Heřmanův Městec, účinný od 21.10.2013, se v části B.3 odůvodnění územního plánu týkající se vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování a dále se v části, ve které byly pozemková parcela č. 1755/5 a stavební parcela č. 2514 v kat. území Heřmanův Městec zařazeny do funkční plochy RZ - Plocha rekreace – zahrádkářské osady, dnem právním moci tohoto rozsudku zrušuje.**
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náklady řízení v celkové výši 20.200 Kč k rukám Mgr. Jakuba Hrubého, advokáta, se sídlem Svaté**

Anežky České 32, 530 02 Pardubice, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka (dále v textu i jen jako „*navrhovatel*“) se návrhem doručeným Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích dne 24.1.2014 domáhala zrušení územního plánu Heřmanův Městec vydaného dne 30.9.2013, který nabyl účinnosti dne 21.10.2013, a jenž byl vydán formou opatření obecné povahy. V návrhu navrhovatel uvedl následující návrhové body:

1. Výše zmíněným územním plánem (dále jen „*ÚP*“) byla omezena na svých vlastnických právech, což se stalo bez řádného odůvodnění a bez opory v cílech a úkolech ÚP, ve větší než nezbytně nutné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem, s náznaky libovůle, zásadním způsobem. Navrhovatelka byla omezena na svých vlastnických právech, a to tím, že pozemky ve vlastnictví navrhovatele, a to č.p. 1755/5 a stavební parcela č. 2514 v k.ú. Heřmanův Městec (dále jen „*pozemky*“), které byly navrhovatelkou společně s manželem zakoupeny v roce 2006 s úmyslem na nich postavit stavbu pro bydlení a v době koupě byly dle platné územně plánovací dokumentace zařazeny do funkční plochy „*zóna obytného území*“ (a to dle obecně závazné vyhlášky č. 3/2003), tak zmíněným ÚP dochází ke změně využití funkčních ploch, ve kterých se tyto pozemky nachází, když podle ÚP jsou zařazeny do funkční plochy „*RZ – Plochy rekreace-zahrádkářské osady*“, ve které je sice výstavba možná, ale pouze zahradních domků o zastavěné ploše max. 25 m². V rozporu se skutečným stavem ÚP označuje uvedenou plochu za trvale obývané byty a chaty, tábořiště a drobné hospodářské stavby, ačkoliv ve skutečnosti jsou zde umístěny i rodinné domy a stavby pro rodinnou rekreaci. Navrhovatel dále zopakoval, stejně tak jako v další části návrhu, své tvrzení o neexistenci odůvodnění ÚP týkající se důvodu výše uvedené změny využití funkční plochy, ve které se nachází zmíněné pozemky navrhovatele.

2. Opětovně navrhovatel zopakoval své tvrzení o tom, že se ruší „*určení k zastavění pozemků*“, které jsou umístěny v zastavěném území obce, v místě, kde se nachází celá řada staveb stejného druhu a stejných či obdobných rozměrů, jako stavba, kterou měl navrhovatel v úmyslu na svých pozemcích umístit, ale žalovaný ÚP už mu to neumožňuje. Navržené funkční využití předmětných pozemků jako plocha rekreace – zahrádkářské osady, je také v rozporu s tím, jaké stavby lze v této funkční ploše umístit, když stavba o zastavěné ploše od 25 m² nemůže obsahovat, to co se od staveb pro individuální rekreaci, byť umístěných v zahrádkářských osadách, ale ani od staveb zahradních domků, zcela běžně očekává, tj. „*aby obsahovaly zejména odpovídající zázemí pro rekreující se osoby, prostor pro skladování zahradního nářadí a náčiní, prostor pro ukládání zahradních výpěstků, sociální zařízení atd.*“ Za odpovídající považuje navrhovatel minimálně dvojnásobně velikou zastavitelnou plochu, tj. do 50 m². Odpůrce se tak nezabýval dostatečně účelností využití předmětného území a přijaté řešení řádně neodůvodnil. Dále navrhovatel konstatoval, že nejsou naplněny úkoly ÚP s odkazem na § 19 zák. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, v platném znění, (dále jen „*stavební zákon*“), když v daném území kumulace staveb s různým účelem užívání, s různou funkcí a vlivem na svoje okolí, tj. staveb pro bydlení, staveb pro rodinnou rekreaci a staveb zahradních domků a hospodářských objektů, nebude zárukou kvality

prostředí a pohody bydlení, když může dojít ke střetu vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využití území. Odpůrce se otázkou v souladu žalovaného ÚP s cíli a úkoly ÚP zabýval jen stručně v části II. 3, resp. obecně, bez bližšího odůvodnění.

3. Opětovně navrhovatel poukázal na nedostatečné odůvodnění ÚP a své tvrzení o dotčení vlastnických práv navrhovatele.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 57.5.2014 uvedl podrobné údaje týkající se procesu přijímání ÚP s tím, že byl vydán řádným způsobem a splňuje kritéria určitosti, srozumitelnosti a podrobnosti odůvodnění. Dále popsal danou lokalitu s pozemky navrhovatelky a věcně se vyjádřil k jejím námitkám. Navrhl, aby soud návrh zamítl.

Navrhovatelka v podání ze dne 11.6.2014 popsala stav, jak se její manžel informoval na příslušném stavebním úřadě, uvedla, že vyjádření odpůrce k návrhu je dodatečným odůvodněním ÚP.

Krajský soud o návrhu rozhodoval již jednou, a to rozsudkem ze dne 18.6.2014, č.j. 52A 7/2014-77, když návrh zamítl. Tento předchozí rozsudek krajského soudu na základě kasační stížnosti podané navrhovatelem Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6.11.2014, č.j. 4As 141/2014-39, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (dále jen „*zrušující rozsudek NSS*“).

Podle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, (dále jen „*s.ř.s.*“), návrh na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

Podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

V dané věci o aktivní žalobní legitimaci navrhovatele podle ust. § 101a odst. 1 s.ř.s. nebylo pochyb, když ji nepopřel ani odpůrce. Navrhovatel je vlastníkem výše zmíněných nemovitostí v území dotčeném ÚP, přičemž zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 21.7.2009, č.j. 1Ao 1/2009-120, tak, že „*navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky a konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na předmětu,*

obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“ V projednávané věci navrhovatel tvrdil a odpůrce nepopřel, že jako vlastník výše zmíněných nemovitostí (resp. jako spoluvlastník) je navrhovatel dotčen na svém vlastnickém právu uvedenou změnu ÚP, a to v souvislosti s výše zmíněnou změnou funkčního využití území, ve které se pozemky nachází.

S účinností od 1.1.2012 platná právní úprava (s.ř.s.) týkající se OOP byla změněna, když před touto změnou provedenou zák. č. 303/2011 Sb. soud nebyl vázán právními důvody návrhů a posuzoval ex officio soulad OOP se zákonem a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda OOP bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s.ř.s. ve znění před 1.1.2012). Podle současné platné právní úpravy je soud vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s. ve znění účinném od 1.1.2012).

Při rozhodování o návrhu je v projednávané věci krajský soud vázán právním názorem NSS, který byl vysloven ve zmíněném jeho zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s.ř.s.). Z tohoto rozsudku vyplývají pro krajský soud následující rozhodné závěry, v jejichž světle se bude dále krajský soud návrhem věcně zabývat:

1. Navrhovatelka uplatnila v návrhu tři návrhové body. Jak NSS ve zrušujícím rozsudku konstatoval, v rámci žalobních námitek uplatněných pod bodem 1. se navrhovatelka dovolává nepřiměřenosti omezení vlastnických práv k dotčeným pozemkům schváleným územním plánem, ve druhém návrhovém bodě napadá rozpor územního plánu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona, tedy namítá rozpor s hmotným právem, jakož i nedostatečné odůvodnění v souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, tedy vytýká i rozpor s právem procesním. Třetí návrhový bod obsahuje námitku nepřezkoumatelnosti územního plánu v důsledku absence dostatečného zdůvodnění změny funkčního využití dotčených pozemků, tedy je „*opět vytýkán rozpor s právem procesním*“. Žalobní námítka obsažené v návrhových bodech (dle NSS) se týkají rozporu opatření obecné povahy se zákonem. Protože navrhovatelka v procesu přijímání územního plánu neuplatnila námítka, je ve vztahu ke každému návrhovému bodu (slovy zrušujícího rozsudku NSS „*tvrzených důvodů návrhu*“) třeba také jednotlivě u každého z nich posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy, přitom je třeba vždy hodnotit, zda i přes pasivitu navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy bylo v řízení před soudem prokázáno jeho tvrzení o zkrácení na právech přijatým opatřením obecné povahy, a to „*s přihlédnutím k okolnostem toho, kterého konkrétního případu a především s ohledem na to, zda a jak významnou měrou by případným zrušením v části opatření obecné povahy došlo k zásahu do práv a povinností těch, kteří se naopak aktivně do procesu projednávání opatření obecné povahy zapojily, a zda by jim zrušením (části) opatření obecné povahy nevznikla bez závažných důvodů újma a nedošlo k nepřípustnému narušení jejich právní jistoty ohledně dříve legitimně nabytých práv*“ (srov. i rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16.11.2010, č.j. 1Ao 2/2010-116).
2. Krajský soud je povinen zabývat se navrhovatelem tvrzenou nepřezkoumatelností odůvodnění územního plánu, „*pokud jde o posouzení jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona a následně při závěru o tom, že územní plán tvrzenou vadu nepřezkoumatelnosti netrpí*“, tak je povinen

krajský soud „vyjádřit také konkrétní úvahu o tom, zda schválená změna funkčního využití dotčených pozemků koresponduje těmito cíli a úkoly územního plánování, nebo zda došlo k porušení zákona (konkrétně § 18 a 19 stavebního zákona) v takové intenzitě, že to vyvolává pochybnosti o zákonnosti napadené části územního plánu ve vztahu k dotčenému území a v něm se nacházejícím dotčeným pozemkům.“ Zároveň NSS ve zrušujícím rozsudku vyslovil závěr, že je zjevné, že „pokud dřívější územní plán odpůrce po jeho druhé změně dotčené území vymezil jako zónu obytného území a pro dotčené území tuto formu funkčního využití v něm se nacházejících pozemků předpokládal jako jednu z možných variant také koncept řešení územního plánu odpůrce z května roku 2008, tím spíše bylo na místě odůvodnit změnu původní koncepce z hlediska cílů a úkolů územního plánování, která byla změnou i proti předchozímu (v rozhodné době platnému) územnímu plánu odpůrce.“ Závěr týkající se nepřezkoumatelnosti územního plánu ve vztahu k odůvodnění změny funkčního užití dotčených pozemků (což navrhovatelka vytýkala územnímu plánu v III. návrhovém bodě), lze učinit teprve poté, co „krajský soud posoudí námitku stěžovatelky spočívající v nepřezkoumatelnosti územního plánu z důvodu obecného a nekonkrétního odůvodnění jeho souladu s cíli a úkoly územního plánu, tedy z hlediska jeho zákonnosti v návaznosti na § 18 a § 19 stavebního zákona (námitka uplatněná ve II. bodě žaloby)“. K tomu krajský soud jen poznamenává, že NSS měl zřejmě na mysli návrh, nikoliv žalobu.

3. Teprve po posouzení opatření obecné povahy (dále v textu jen jako „OOP“) z hlediska jeho nepřezkoumatelnosti jako celku v návaznosti na § 18 a 19 stavebního zákona je možné „zaujmout i konkrétní stanovisko k určitosti a přezkoumatelnosti odůvodnění změny funkčního užití dotčených pozemků jako takové“. V této souvislosti je dle názoru NSS obsažen ve zrušujícím rozsudku třeba zohlednit i skutečnost, že „krajským soudem posuzovaná část územního plánu, která obsahuje i zásadu [n]emožnit rozptýlenou výstavbu rodinných domů v krajině, a to ani přestavbou chatových nebo zahrádkářských lokalit, neboť je z hlediska řešení dopravy a inženýrských sítí neekonomická, je součástí části řešení územního plánu v bodě A.2, obsahující základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, vlastní odůvodnění tohoto řešení je však součástí části B textové části odůvodnění územního plánu. Proto závěr o dostatečné konkrétnosti a přezkoumatelnosti důvodů změny ve funkčním užití dotčených pozemků je třeba hodnotit nejen podle vymezených zásad koncepce rozvoje území obce, ale především podle obsahu odůvodnění přijatého řešení, které je součástí zmíněné části B odůvodnění územního plánu.“
4. V novém rozhodnutí krajského soudu je dále třeba uvést úvahu týkající se provedení tzv. testu proporcionality přijatého řešení územního plánu ve vztahu k dotčeným pozemkům z pohledu kritérií, jak je NSS formuloval v rozsudku ze dne 27.9.2005, č.j. 1Ao 1/2005-98. V této souvislosti NSS konstatoval, že jednak z pouhého nezměněného označení určitého území nelze seznat, zda a jaká změna funkčního využití dle dřívějšího a nového schváleného územního plánu nastala, když nelze navrhovatelem tvrzenou absenci hrubého nepoměru mezi dosavadním a novým funkčním využitím dotčených pozemků, tedy i nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatele k dotčeným pozemkům, odůvodnit jen formálním biografickým označením dotčeného území jako „Zahrádkářská kolonie na Skalce“, příp. „poukazem na skutečné většinové využívání dotčeného území“, když je rozhodný obsah původního a nového přijatého územního plánu týkající se určení využití dotčených pozemků, jelikož pouze „porovnáním a zhodnocením obsahu té jeho části,

kteřá se dotčeného území a dotčených pozemků týká, lze dospět k relevantnímu závěru o tom, zda přijatá změna funkčního využití dotčených pozemků je či není v hrubém poměru oproti využití předchozímu a zda tato změna v konečném důsledku znamená nepřiměřený zásah do vlastnických práv stěžovatelky k dotčeným pozemkům.“

Z výše uvedených závěrů obsažených ve zrušujícím rozsudku NSS vyplývá, že v první řadě se jako na stěžejní otázku musí krajský soud zaměřit na přezkoumatelnost územního plánu, a to ve vztahu k II. návrhovému bodu (námitka o nedostatečném odůvodnění posouzení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánu dle § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona), zda je územní plán (dále v textu i jako „ÚP“) v souladu s § 18 a 19 stavebního zákona. K tomu krajský soud uvádí tyto skutkové a právní závěry:

Obsahové náležitosti územního plánu jsou stanoveny v § 13 vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění. Obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, stanoví příloha č. 7 citované vyhlášky, ze které vyplývá, že textová část odůvodnění územního plánu musí obsahovat náležitosti vyplývající ze správního řádu. Dle § 174 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „*správní řád*“) pro řízení, v němž je vydáváno OOP, platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. V tomto řízení tedy proto platí i základní zásady činnosti správního orgánu (§ 2 – 8 správního řádu), přičemž právě v nich je kladen důraz na postup v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a dále, že lze zasahovat do práv nabytých v dobré víře, jakož i do práv oprávněných zájmů osob jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu (v projednávané věci se to týká zejména vlastnického práva navrhovatelky k dotčeným pozemkům). Ustanovení o správním řízení, v jehož rámci jsou stanoveny i náležitosti rozhodnutí, včetně požadavku na jeho odůvodnění, platí přiměřeně, když odůvodnění ÚP musí dále obsahovat náležitosti uvedené v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, jakož i další v něm příkladmo uvedené náležitosti mimo jiné i komplexní zdůvodnění přijatého řešení. Součástí odůvodnění ÚP tak musí být rovněž vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, výsledek přezkoumání územního plánu z hlediska cílů a úkolů územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území (dle § 53 odst. 4 stavebního zákona, tj. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění), přičemž pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména s cíli a úkoly ÚP, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území. Obecně lze za cíl ÚP považovat rozvoj území, při kterém dochází ke koordinaci veřejných a soukromých zájmů, přičemž cílem ÚP prezentují veřejné zájmy, které je třeba chránit, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj území, ochrana životního prostředí i ochrana hodnot území, a také proto je povinnou součástí odůvodnění ÚP vydaného formou OOP zahrnující zdůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly ÚP, jak je uvedeno v § 53 odst. 5 stavebního zákona (srov. čl. 42 zrušujícího rozsudku NSS, 2. str., předposlední odstavec). Napadený ÚP se k tomuto zákonnému požadavku vyjadřuje v části B.3 odůvodnění ÚP, která je označena jako „*Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.*“ V této části ÚP v podstatě neobsahuje žádné takové přezkoumatelné vyhodnocení, když obsahuje pouze konstatování o tom, že „*nedojde k narušení urbanistické struktury města Heřmanův Městec*“, anebo že jsou územím plánem „*vymezeny lokality pro bydlení hromadné i individuální, území rodinné rekreace, ploch zeleně atd.*“ Rovněž další konstatování o tom, že ÚP „*chrání*

architektonické hodnoty v území“, a že „*respektuje veškeré památky a kulturní hodnoty, a že pro nezanedbané památky se snaží navrhnout vhodný způsob jejich budoucího využití, které by zabránilo jejich současnému chátrání*“ je podle názoru krajského soudu formulováno v obecné rovině a nelze je považovat za řádnou část odůvodnění ÚP ve vztahu k ohodnocení zmíněného zákonného požadavku. V odůvodnění tak chybí specifikace veřejných zájmů, které je třeba chránit, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj území, ochrana životního prostředí i ochrana hodnot území a zdůvodnění závěru, že územní plán je v souladu s těmito cíli a úkoly územního plánování (§ 53 odst. 5 stavebního zákona a zrušující rozsudek NSS, č.l. 42, 2 strana, poslední odstavec). Jak již výše krajský soud konstatoval, součástí OOP, tedy i ÚP, je jeho odůvodnění, když z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření OOP „*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*“ (srov. rozs. NSS ze dne 16.12.2008, č.j. 1Ao 3/2008-136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS). V případě výše citovaného odůvodnění týkajícího se souladu OOP s § 18 a 19 stavebního zákona se jedná o obdobně obecně formulované odůvodnění jako v případě řízení o návrhu na zrušení ÚP obce Moravany schváleného zastupitelstvem obce Moravany dne 25.6.2009, přičemž o návrhu na zrušení tohoto OOP rozhodoval NSS rozsudkem ze dne 18.1.2011, č.j. 1Ao 2/2010-185. V tomto rozsudku NSS považoval obdobně formulované obecné odůvodnění za „*obsahově prázdnou parafrázi textu ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona*“, z něhož „*požadované důvody, skutková zjištění a úvahy nelze zjistit.*“ V tomto případě NSS proto dospěl k závěru o tom, že zmíněné napadené OOP je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 18.1.2011, č.j. 1Ao 2/2010-185, odstavce 105 – 109). Krajský soud tak obdobně jako NSS v citovaném rozsudku konstatoval, že cíle ÚP je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy ÚP, 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 v souladu s cíli a úkoly ÚP 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 v souladu s cíli a úkoly ÚP, jedná se o pochybení, které může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah OOP. Proto i v projednávaném případě lze mít i s ohledem na již vyřčené nezákonnosti pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu s udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí a s ochranou hodnot území a krajiny, a proto je podle názoru soudu dán závažný důvod pro zrušení napadeného ÚP v části týkající se zdůvodnění souladu s cíli a úkoly ÚP, a to pro nepřezkoumatelnost, jelikož nelze z uvedené části ÚP zjistit existenci úvah pořizovatele územního plánu týkající se souladu návrhu územního plánu s cíli a úkoly ÚP, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území (§ 53 odst. 4 písm. b) a § 53 odst. 5 stavebního zákona, § 18 a 19 stavebního zákona). Krajský soud se tak ztotožnil s námitkou navrhovatele obsažené v II. návrhovém bodu s tím, že územní plán obsahuje pouze obecnou a nepodloženou proklamaci, že územní plán je v souladu s cíli a úkoly ÚP. V této souvislosti, jak je uvedeno ve zrušujícím rozsudku NSS, krajský soud se též zabýval tím, jak pasivita navrhovatele v průběhu přijímání ÚP měla vliv na možnost uvést tuto námitku při nevyčerpání námitek v uvedeném řízení týkajícím se přijímání ÚP, až v návrhu podaném u krajského soudu. Krajský soud vycházel z názoru NSS obsaženém

v rozsudku ze dne 18.1.2011, č.j. 1Ao 2/2010-185, který navazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16.11.2010, č.j. 1Ao 2/2010-116, podle něhož procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními, a že je třeba v soudním řízení přehlédnout ke všem individuálním okolnostem případu a posoudit subjektivní i objektivní faktory způsobující tuto procesní pasivitu navrhovatele ve fázích správního řízení při přijetí OOP. Přitom je soud povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení OOP podle návrhu způsobil újmu na jejich vlastních právech. NSS v navazujícím rozsudku ze dne 18.1.2011, č.j. 1Ao 2/2010-185 (bod 67) „vážil, zda existuje závažný důvod, pro který by – v případě důvodnosti některé z navrhovatelí předestřených námitek – mohl přistoupit ke zrušení části nebo celého napadeného OOP a porušit tak právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změn územního plánu a nyní tento změněný plán respektují. Jak NSS v tomto rozsudku vedl, rozšířený senát ve svém citovaném usnesení takové závažné důvody blíže nespecifikoval; z jeho argumentace však vyplývá, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Rozhodující první senát je přesvědčen, že za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah OOP.“ Proto je třeba u každé konkrétní námitky se zabývat tím, zda tato se netýká porušení kogentních procesních i hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Uvedenou námitku, která je obsažena v druhém návrhovém bodu, považuje krajský soud ve shodě s názorem obsaženým ve zrušujícím rozsudku NSS za tu, která „vytýká i rozpor s právem procesním“, když nepřezkoumatelnost uvedené části ÚP lze nepochybně považovat za vadu způsobující nepřezkoumatelnost této části ÚP. V tomto případě se jedná tedy o porušení kogentních procesních norem týkajících se procesu přijímání a obsahu OOP ve smyslu výše zmíněného závěru NSS obsaženém v jeho rozsudku ze dne 18.1.2011, č.j. 1Ao 2/2010-185, tedy pasivita navrhovatele spočívající v nepodání námitek procesu přijímání ÚP neměla vliv na možnost uplatnění této námitky v předmětném návrhu posuzovaném krajským soudem.

Krajský soud pokračoval v intencích zmíněných právních závěrů obsažených ve zrušujícím NSS, když podle NSS v případě, že „následně při závěru o tom, že územní plán tvrzenou vadou nepřezkoumatelností netrpí, bylo povinností krajského soudu vyjádřit také konkrétní úvahu o tom, zda schválená změna funkčního využití dotčených pozemků koresponduje těmto cílům a úkolům územního plánování, nebo zda došlo k porušení zákona (konkrétně § 18 a 19 stavebního zákona) v takové intenzitě, že to vyvolává pochybnosti o zákonnosti napadené části územního plánu ve vztahu k dotčenému území a vněm se nacházejícím dotčeným pozemkům.“ Krajský soud však nedospěl k závěru o tom, „územní plán tvrzenou vadou nepřezkoumatelností netrpí“, když dospěl k opačnému závěru, tedy že územní plán je v této části nepřezkoumatelný (argumentace soudu výše). Proto krajský soud nemohl „vyjádřit“ se k námitce o tom, zda schválená změna funkčního využití dotčených pozemků koresponduje těmto cílům a úkolům územního plánování. Ostatně, to je logické, neboť pokud územní plán neobsahuje v podstatě zdůvodnění zmíněného souladu, resp. posouzení souladu ÚP s cíli a úkoly územního plánování, tak není ani možné tyto neexistující úvahy v ÚP porovnávat se schválenou změnou funkčního využití dotčených pozemků, resp. zda schválená změna funkčního využití dotčených pozemků „koresponduje těmto cílům a úkolům územního plánování, nebo zda došlo k porušení zákona“ (srov. zrušující rozsudek NSS, č.l. 43, 1 odstavec).

Krajský soud se dále zaměřil na přezkum ÚP v mezích dalších návrhových bodů. V intencích odůvodnění zrušujícího rozsudku a výše zmíněných závěrů upřel svou pozornost přednostně na přezkoumatelnost odůvodnění samotné změny funkčního využití zmíněných dotčených pozemků (viz výše bod ad. 3), přičemž tuto námitku uplatnil navrhovatel v třetím návrhovém bodu. Navrhovatel zakoupil zmíněné dotčené pozemky v roce 2006 s úmyslem „na nich postavit stavbu pro bydlení“. Navrhovatel tvrdí a odpůrce to ostatně ani nepopírá, že toto území v době koupě bylo dle územně plánovací dokumentace (druhá změna územního plánu sídelního útvaru Heřmanův Městec, schválená ve formě obecně závazné vyhlášky č. 3/2003 zastupitelstvem města Heřmanův Městec dne 9.6.2003 usnesením č. 23/2003, (dále v textu jen „druhá změna ÚP“), byly dotčené pozemky v zóně obytného území, když právě celé dotčené území „Zahrádkářské kolonie na Skalce“ byly touto druhou změnou ÚP na základě zmíněného územního plánu zařazeny do zón obytného území. Návrhem napadeným ÚP však nepochybně došlo ke změně plánovaného využití tohoto území, když toto území bylo zařazeno do plochy RZ – plochy rekreace – zahrádkářské osady, s hlavním využitím zahrádkaření, kdy přípustným využitím této plochy je využití pro individuální rekreaci v zahrádkářských osadách se zahradními domky, využití výhradně pro zahrádkaření, nezbytné stavby pro dopravu a technickou vybavenost, trvale obývané byty a chaty, tábořiště, drobné hospodářské stavby, přípustné jsou jen stávající objekty a nepřípustné jsou již nové stavby pro bydlení atd. (viz. část A.6.2.2.3, přičemž tato část je obsažena v „Řešení územního plánu“).. V této části územního plánu je pak stanovena maximální zastavěná plocha 25m² a možnost stavby přízemních objektů s možností podkroví v případě sklonité střechy k výše uvedeným účelům využití této plochy. Je tedy nesporné, a ostatně ani odpůrce to nepopírá, že návrhem napadeným ÚP se změnil způsob využití území, ve kterém se nachází dotčené pozemky navrhovatele. Samozřejmě tato změna musí být v ÚP náležitě odůvodněna, když jak již soud výše uvedl, i v odůvodnění OOP je třeba nutné uvést úvahy, kterými se správní orgán řídil, přičemž je nutné přiměřeně aplikovat i ust. § 68 odst. 3 správního řádu s odkazem na § 174 odst. 1 správního řádu (srov. i rozsudek NSS ze dne 16.12.2008, č.j. 1Ao 3/2008-136 a rozsudek NSS ze dne 18.1.2011, č.j. 1Ao 2/2010-185-bod 106). Protože dotčené pozemkové parcely navrhovatele byly novým územním plánem určeny k jinému, diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu, pak v něm musí být tato změna řádně odůvodněna, když v souladu s principem právní jistoty má každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, které se ho dotýkají. A to již jen proto, že nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv dotčených subjektů v územních plánech, je třeba odůvodnit jasně, určitě a srozumitelně, aby se nejednalo o zneužití práva či svévoli. Stavební zákon staví na požadavku odbornosti pořizovatele územně plánovací dokumentace (§ 24) a nelze proto ani pochybovat o tom, že pořizovatel územního plánu musí znát navrhované změny oproti dosavadnímu stavu a záleží jen na něm, aby důvod změn řádně odůvodnil. Podle názoru krajského soudu právě pečlivé odůvodnění změn, které se dotýkají vlastnických práv dotčených subjektů, je zásadním předpokladem pro přezkoumatelnost odůvodnění této změny, ale je i předpokladem pro provedení již výše zmíněného testu proporcionality. Pokud je odůvodnění této změny nedostatečné, resp. v ÚP chybí, tak ani soud sám ex officio nemůže vyhledávat argumentaci vyvracející či potvrzující přiměřenost omezení vlastnických práv k dotčeným pozemkům schváleným územním plánem. Z odůvodnění ÚP je tedy nutné zjistit, jaký veřejný zájem si vyžádal funkční změny využití dotčeného území, aby pak soud mohl poměřovat význam a odůvodnění této změny z pohledu veřejného zájmu se zájmy navrhovatele, tedy s mírou dotčení jeho vlastnického práva k uvedeným předmětným pozemkům. V předchozím zrušujícím rozsudku, krajský soud považoval za dostatečné

odůvodnění této změny obsažené v části řešení územního plánu v bodě A.2, obsahující základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, když v něm je uvedeno, resp. je v něm uvedena zásada „*neumožnit rozptýlenou výstavbu rodinných domů v krajině, a to ani přestavbou chatových nebo zahrádkářských lokalit, neboť je z hlediska řešení dopravy a inženýrských sítí neekonomická.*“ NSS ve zrušujícím rozsudku poukázal, že vlastní odůvodnění tohoto řešení „*je však součástí části B textové části odůvodnění územního plánu*“, a že „*závěr o dostatečné konkrétnosti a přezkoumatelnosti důvodů změny ve funkčním užití dotčených pozemků je třeba hodnotit nejen podle vymezených zásad koncepce rozvoje území obce, ale především podle obsahu odůvodnění přijatého řešení, které je součástí zmíněné části B v odůvodnění územního plánu.*“ Krajský soud z odůvodnění územního plánu napadeného předmětným návrhem v podstatě nezjistil existenci odůvodnění změny funkčního využití uvedeného dotčeného území, kde se nachází předmětné pozemky navrhovatele. Pouze v části B.13, poslední odstavec, strana 96, obsahuje jedinou větu: „*tlak na nekontrolovaný rozvoj sídla do krajiny přestavbou chatových a zahrádkářských lokalit, často umístěných v přírodním parku Heřmanův Městec, je z hlediska ochrany přírody nežádoucí.*“ Takové odůvodnění je naprosto nedostatečné, když navíc je v rozporu s výše citovanou částí územního plánu, která je obsažena v řešení územního plánu, v bodě A.2. V bodě A.2 řešení územního plánu je uvedeno hledisko řešení dopravy a inženýrských sítí a s tím související „*neekonomičnost přestavby*“ chatových nebo zahrádkářských lokalit, naproti tomu v odůvodnění ÚP, které by mělo být stěžejní, je v části B textové části odůvodnění ÚP uvedeno hledisko ochrany přírody. Navíc není toto „*hledisko ochrany přírody*“ nijak blíže zdůvodněno, takže v podstatě odůvodněnost této změny je v odůvodnění ÚP nepřezkoumatelná. Navrhovatelka jistě měla právo zjistit, proč a jaký veřejný zájem vedl pořizovatele ÚP k tomu, proč tento veřejný zájem převažuje nad jejím zájmem týkajícím se ochrany jejího vlastnického práva a plánovanému využití dotčených pozemků ke stavbě. Na tomto místě neobstojí vyjádření odpůrce (obsažené ve vyjádření k návrhu ze dne 27.5.2014), že v podstatě navrhovateli svědčí vlastnické právo k pozemku stavebnímu, který je plošně o velikosti 12m², a že funkční využití stávající navrhovateli umožňuje podstatněji nemovitost využít, jelikož podle územního plánu (část A.6.2.2.3) je možné v tomto území využít pozemek i k zastavění, když maximální zastavěná plocha činí 25m². Odpůrce přehlédl, že jednak tento pozemek (parc. č. 2514) není jediným ve spoluvlastnictví navrhovatele, když uvedenou změnou je dotčen ještě další pozemek parc. č. 1755/5 o výměře 938m², přičemž oba tyto pozemky podle původního řešení využití předmětného dotčeného území mohly sloužit ke stavbě i rodinného domu. Navrhovanou změnou se však toto využití podstatně mění, když předmětné pozemky lze zastavit pouze v rozsahu 25m² a to ještě ke zcela jinému účelu (zahradní domky, zejména zahradní domky, přičemž nové stavby pro bydlení jsou nepřípustné – viz výše zmíněná část řešení územního plánu). Územní plán proto v této části týkající se dotčených pozemků trpí vadou zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Rovněž v tomto případě se jedná o námitku týkající se rozporu s právem procesním (§ 68 odst. 3 správního řádu ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu, jak ostatně uvedl i NSS ve zrušujícím rozsudku na č.l. 41, druhá strana, předposlední odstavec). Rovněž v tomto případě krajský soud neshledal, že na uplatnění této námitky v návrhu by měla vliv procesní pasivita navrhovatele při projednávání ÚP, tj. skutečnost, že navrhovatel nepodal námitky v průběhu projednávání a pořizování ÚP. Uvedené důvody nepřezkoumatelnosti vedly soud k závěru o zrušení výroku uvedených částí ÚP, přičemž z tohoto závěru nevyplývá, že by došlo nějakou významnou měrou k zásahu do práv a povinností těch, kteří se naopak aktivně do procesu projednávání opatření OOP zapojily, a že by jim zrušením uvedených částí OOP vznikla bez závažných důvodů újma a došlo k nepřípustnému narušení jejich právní jistoty

ohledně dříve legitimně nabytých práv (srov. bod 32 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16.11.2010, č.j. 1Ao 2/2010-116).

Na uvedených závěrech nemohla nic změnit tvrzení odpůrce uvedená ve zmíněném vyjádření k návrhu. Odpůrce v podstatě tímto vyjádřením se snažil „dohnat“ to, co v uvedených částech územního plánu chybí, když se snažil dodatečně odůvodňovat existenci předmětné změny využití daného území. Územní plán se neopírá o odpůrcem tvrzenou Závěrečnou zprávu inženýrsko-geologického dozoru z června roku 2009, navíc z této „zprávy“ nevyplývá, jakým způsobem a v jakém rozsahu se geologické a hydrogeologické hodnocení týká předmětných pozemků. Z této zprávy pouze vyplývají doporučení pro stabilizaci souvislosti s narušením skalní stěny, odtržení horninového bloku „západně od chatky na pozemku p.č. 1740/7“, převisu s výškou skalní stěny, odtržení bloků ve vrcholové části skalní stěny. Ze závěru této zprávy pouze vyplývá, že „provedeným inženýrsko-geologickým posouzením zájmového území v bývalém lomu v Heřmanově Městci byly splněny požadavky objednatele na zdokumentování a vyhodnocení stability skalní stěny“. Nic se zde ale neuvádí o vlivu tohoto závěru na způsob využití dotčeného území, ve kterém se nachází zmíněné pozemky navrhovatele. Rovněž odpůrcem tvrzená existence rozhodnutí o stavební uzávěře z roku 1967 nemohla mít vliv na výše uvedené závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti uvedených částí ÚP. Navíc ani odpůrce nevysvětlil ve vyjádření proč, když odpůrce vycházel z tohoto rozhodnutí o stavební uzávěře, došlo druhou změnou územního plánu naopak ke změně účelu využití daného území, tedy bylo možné zde umístit i stavbu rodinného domu (argumentace soudu viz výše, původní využití podle druhé změny územního plánu ani odpůrce nezpochybnil). Rovněž je nerozhodné, jak odpůrce ve vyjádření poněkud složitě uvedl, že „z uvedeného je nadevší pochybnost patrné, že zcela dominuje rekreační zástavba území a jsoucí dva rodinné domy a jedna garáž představují výjimku, založenou navíc na změně stavby původní. Pokud by odpůrce mohl přisvědčit navrhovatelem tvrzené délce možnosti výstavby v zóně obytného bydlení podle změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Heřmanův Městec, potom nelze přisvědčit navrhovatelovu předpokladu a důvodu pasivity v řízení že se stávající funkční využití zachová, nýbrž naopak, z řady dalších důvodů, nejen popsanych výše, nebyla ambiciózní, a do jisté míry formální, změna č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Heřmanův Městec, přijatá poplatně té době, vůbec v území přijata a reálně ani započata s jejím naplněním, tím méně, že by byla naplněna.“ Skutečnost, že uvedená změna územního plánu nebyla v podstatě naplněna, není vůbec toto tvrzení rozhodné a právně relevantní. To, zda v daném území dominuje či nikoliv rekreační zástavba a „jsoucí dva rodinné domy a jedna garáž představují výjimku“ nemůže bez řádného odůvodnění této změny v územním plánu sloužit pro závěr soudu o odůvodněnosti změny funkčního využití daného území. Ostatně, jak NSS ve zrušujícím rozsudku poznamenal, ani nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatele k dotčeným pozemkům nelze odůvodnit „poukazem na skutečné většinové využívání dotčeného území.“ V dané věci tak pro nepřezkoumatelnost odůvodnění uvedené změny v územním plánu nemohl ani krajský soud přistoupit k provedení testu proporcionality přijatého řešení územního plánu, když pro toto posouzení neměl potřebnou oporu v odůvodnění veřejného zájmu týkajícího se této změny. Z výše uvedených závěrů však vyplývá důvod pro zrušení územního plánu v uvedených částech, a to pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodu, a proto soud zrušil územní plán v uvedených částech bez jednání (§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s.ř.s., § 101d odst. 2 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když navrhovatel byl v řízení úspěšný, a to i v řízení o kasační stížnosti, proto soud rozhodl o povinnosti odpůrce nahradit navrhovateli náklady tohoto soudního řízení a rovněž náklady řízení o kasační stížnosti, ve kterém byl vydán již zmíněný zrušující rozsudek. Tyto náklady zahrnují zaplacený soudní poplatek za návrh a za kasační stížnost (2 x 5.000 Kč), dále odměnu a paušální náhradu zástupce navrhovatele Mgr. Jakuba Hrubého, advokáta, který zastupoval navrhovatele v obou řízeních, tj. odměnu a paušální náhradu za 3 úkony právní služby (příprava a převzetí věci v řízení o kasační stížnosti, seps kasační stížnosti, příprava a převzetí věci v řízení před krajským soudem), tj. 3 x 3.100 Kč a 3 x 900 Kč, celkem činí náhrada nákladů řízení 20.200 Kč (§§ 3, 7, 9, 7, 11, 13, 14 vyhl. č. 177/1996 Sb.).

P o u ě n í :

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 Pardubicích dne 18. března 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová