



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci navrhovatele: **J. Ú.**, proti odpůrci: **město Špindlerův Mlýn**, se sídlem Svatopetrská 173, 543 51 Špindlerův Mlýn, za účasti obchodní společnosti **Seattle, s.r.o.**, se sídlem Praha 1 – Nové Město, Na Poříčí 1047/26, PSČ 110 00, 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 části, ve které byla pozemková parcela č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn zařazena do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň.
- II. Odpůrce je p o v i n e n uhradit navrhovateli náklady řízení ve výši 5.000,-- Kč, a to do 8 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení n e m á 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 „OOP“ nebo „územní plán“). Jeho vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 16. 11. 2011. Územní plán nabyl účinnosti dne 1. 12. 2011. Navrhovatel návrhem ze dne 17. 12. 2012, který byl doručen krajskému soudu dne 31. 12. 2012, zahájil řízení o zrušení územního plánu Špindlerův Mlýn. Odůvodnil jej následujícím způsobem.

I.

Podstata návrhu na zrušení územního plánu

Navrhovatel shrnul námitky proti OOP do čtyřech bodů. V prvním z nich tvrdil, že byl žalovaným územním plánem omezen na svých vlastnických právech tím, že 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, bylo zrušeno zastavění pozemkové parcely č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn. Poukazoval na to, že podle předchozího územního plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn byl pozemek parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn zařazen do funkční zóny č. III – komerčně rezidenční, ve které bylo možné umísťovat mj. stavby pro bydlení, stavby pro ubytování a stavby občanské vybavenosti. S ohledem na polohu předmětného pozemku, který se nachází v zastavěném území a je umístěn de facto v proluce mezi dvěma zastavěnými pozemky parc. č. 15/6 a 16/3 v k. ú. Špindlerův Mlýn, navrhovatel odůvodněně očekával, že nový územní plán funkční využití jeho pozemku zachová nebo jej omezí pouze na stavby pro individuální bydlení. Toho se však nedočkal, když žalovaný územní plán zastavění uvedeného pozemku v podstatě zrušil, neboť jej zahrnul do funkční plochy v textové části označené jako KO – ostatní krajinná zeleň, ve které lze umísťovat pouze travní porosty, stromořadí, remízy, keřové pláště, břehové porosty vodotečí a vodních ploch, účelové komunikace, pěší cesty a cyklistické a jezdecké stezky, včelíny, včelnice a dočasné oplocování pozemků s mladou výsadbou za účelem jejich ochrany. Takové využití ale není v souladu s tím, s jakým úmyslem, z hlediska jeho pozdějšího využití, navrhovatel shora uvedený pozemek kupoval. Důkazem o tom, jaký byl z hlediska využití tohoto pozemku úmysl navrhovatele, je pak skutečnost, že už dne 11. 9. 2007 podal na stavebním úřadu Městského úřadu Špindlerův Mlýn žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn. Stavební úřad řízení v této věci vede doposud.

Primárním důvodem zamítnutí žádosti navrhovatele ze dne 11. 9. 2007 byla údajná vyčerpanost nových objektů v zóně, ve které je stavba navrhována. O této skutečnosti se navrhovatel zmiňuje proto, že obdobně argumentuje odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách podaných vlastníky jiných pozemků, nacházejících se ve stejné lokalitě, např. společností Reality Braník, s.r.o., Ing. J. N. atd., proti návrhu žalovaného územního plánu, aniž by existovaly důkazy o tom, že k přečerpání či vyčerpání stanoveného počtu nových objektů v předmětné

lokalitě skutečně došlo. Nedůvodnost a lichost této argumentace prokazuje skutečnost, že v lokalitě, ve které se pozemek navrhovatele nachází, ve vzdálenosti pouze několika málo metrů od něj (viz kopie koordinační situace v příloze), žalovaný územní plán zařazuje pozemkovou parcelu č. 63/3 v k. ú. Špindlerův Mlýn (ve vlastnictví Města Špindlerův Mlýn) do funkční plochy BM – bydlení městské, s možností výstavby vícepodlažních staveb pro bydlení, rodinných domů, penzionů, prodejen atd., pozemkovou parcelu č. 53/12 v k. ú. Špindlerův Mlýn zařazuje do funkční plochy BI – bydlení individuální s možností výstavby rodinných domů s ubytováním, dále, oproti původnímu územnímu plánu, tentokrát celý, včetně té jeho části, která byla podle předchozího územního plánu plochou urbanistické zeleně, pozemek parc. č. 30/1 v k. ú. Špindlerův Mlýn zařazuje jako část přestavbové plochy P21 (obnova a dostavba komplexu Grand) do funkční plochy OK2 – občanské vybavení komerčního charakteru – ubytování s kapacitou nad 60 lůžek (hotely), atd. Vzniká tedy otázka, jak to ve skutečnosti s tvrzenou značně přecerpanou hustotou zástavby a naprostým vyčerpáním počtu staveb v posuzovaném území je? Odpověď na tuto otázku by mělo poskytovat odůvodnění žalovaného územního plánu, bez ohledu na to, že námitky proti konceptu ani návrhu žalovaného územního plánu nepodal. Bohužel tomu tak není.

Ve druhém návrhovém bodu navrhovatel tvrdil, že zrušení zastavění pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn žalovaným územním plánem je 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. Otázkou prokázání veřejného zájmu na tom, aby ze zastavitelného pozemku navrhovatele vznikla v podstatě nezastavitelná louka, se odpůrce v žalovaném územním plánu v potřebném rozsahu nezabýval, ačkoliv to bylo jeho zákonnou povinností. Podle navrhovatele odpůrce s pořízením územního plánu navíc spěchal, aby jej stihl schválit do konce roku 2011, protože pokud by nový územní plán nabyl účinnosti až v roce 2012, musel by za zrušení zastavění pozemků v řešeném území podle § 102 stavebního zákona, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2012, poskytnout náhradu. V posuzovaném případě se tedy navrhovatel náhrady za zrušení zastavění svých pozemků podle § 102 stavebního zákona v rozporu s Listinou základních práv a svobod domáhat nemůže.

Ve třetím návrhovém bodu navrhovatel tvrdil, že napadený územní plán je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, stanovenými v § 18 odst. 1 až 3 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Ocitoval jejich znění a tvrdil, že OOP tyto cíle nenaplní, což vyplývá již z té skutečnosti, že ruší zastavění pozemku, který je umístěn v zastavěném území obce a navíc v proluce mezi dvěma pozemky se stavbami stejného druhu, jako stavba, o jejíž povolení navrhovatel již déle jak pět let žádá. Funkční využití tohoto pozemku jako louka, na které lze umísťovat pouze travní porosty, stromořadí, remízy, keřové pláště, břehové porosty vodotečí a vodních ploch, účelové komunikace, pěší cesty a cyklistické a jezdecké stezky, včelíny, včelnice a dočasné oplocování pozemků s mladou výsadbou za účelem

jejich ochrany, je proto zcela neodůvodněné a navíc nereálné, pokud vlastník tohoto pozemku na takové využití dobrovolně nepřistoupí. Za daného stavu lze tedy očekávat jediné, a sice to, že pozemek zaroste travou a nikdo se o něj starat nebude, protože podmínky k tomu, aby jej bylo možné využít v rozsahu, v jakém to předpokládá žalovaný územní plán, v daném území ani vytvořeny nejsou – o břehových porostech se v tomto místě hovořit nedá, žádný vodní tok zde není, pěší, cyklistické a jezdecké stezky nemají na co navázat a zbývají už jen porosty, které v tomto místě budou spíše, s ohledem na charakter okolní zástavby, na obtíž, než k užítu.

Odpůrce se cíli a úkoly územního plánování v územním plánu sice zabýval, a to v jeho odůvodnění v části označené písmenem „A – Vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území“, „A.5 – soulad s cíli a úkoly územního plánování“ na str. 85 textové části, ale pouze obecně, když je v této části toliko konstatováno, že územní plán je v souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona, a následně potom pouze s odkazem na § 19 stavebního zákona odpůrce uvádí skutečnosti, které by toho měly být důkazem, ale díky tomu, že se jedná v podstatě pouze o obecné a důkazy nepodložené proklamace, nelze tuto část žalovaného územního plánu považovat za obsahově dostatečnou a přezkoumatelnou.

Otázky odůvodnění OOP poté navrhovatel rozebral ve čtvrtém návrhovém bodu. Uvedl, že náležitosti obsahu územního plánu stanoví § 43 odst. 6 stavebního zákona, vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění, která v § 13 odst. 1 stanoví, že obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění je stanoven v příloze č. 7 této vyhlášky. Podle části II. této přílohy textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména:

- a) vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území, včetně souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem,
- b) údaje o splnění zadání, v případě zpracování konceptu též údaje o splnění pokynů pro zpracování návrhu,
- c) komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území,
- d) informaci o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území spolu s informací, zda a jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, popřípadě zdůvodnění, proč toto stanovisko nebo jeho část nebylo respektováno,
- e) vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa.

Podle § 53 odst. 5 stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem též vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Protože navrhovatel spojuje dotčení svých práv s tím, že došlo žalovaným územním plánem ke zrušení zastavění pozemku v jeho vlastnictví a že se jedná o pozemek nacházející se v zastavěném území obce v proluce mezi dvěma pozemky, se stavbami stejného typu a druhu, zajímala ho odpověď na otázku, zda bylo zrušení zastavění tohoto pozemku skutečně nutné a z jakého důvodu. V odůvodnění územního plánu se jí však nedobral, a proto konstatoval, že nemá předepsané náležitosti, když neobsahuje zejména komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména pak ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, a neobsahuje ani správné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ani vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Přesvědčivé a přezkoumatelné odůvodnění toho, proč žalovaný územní plán ruší zastavění pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn, z něho nelze zjistit.

Vzhledem k tomu navrhovatel navrhoval územní plán zrušit.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce se vyjádřil k návrhu na zrušení OOP podáním ze dne 23. 1. 2013. Již v jeho úvodu zdůraznil, že žádný z navrhovatelem tvrzených důvodů nezákonnosti není relevantním pro závěr, na jehož základě by bylo možno OOP zrušit, popř. tvrzený zásah do subjektivních práv navrhovatele nemůže dosáhnout takové intenzity, aby byl důvodem pro zrušení napadaného územního plánu. Vzhledem k tomu se zrušením, byť i části napadaného OOP, zásadně nesouhlasil, neboť jej považuje za právně perfektní správní akt, jenž je v souladu s příslušnými právními předpisy.

Poté se již věnoval jednotlivým procesním a věcným otázkám. Předně nemožnosti zrušení územního plánu jako celku, což však pozbylo posléze aktuálnosti vzhledem k tomu, že navrhovatel svůj návrh ještě před jednáním krajského soudu omezil. S ohledem na výsledek řízení přesto stojí za zmínku odkaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č.j. 2 Ao 2/2007-73, který v něm dovodil, že: „Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti změny územního plánu řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností konkrétní věci může zrušit i jen její část, pokud charakter napadaného aktu takového rozdělení umožňuje.“ Touto formou odpůrce krajskému soudu připomínal uvedené zásady ve směru k případnému návrhu na zrušení části OOP.

Odpůrce pokračoval, že jediným důvodem, proč navrhovatel podává předmětný návrh, je změna funkčního využití jeho pozemku parc. č. 15/13 v kat. území

Špindlerův Mlýn z plochy č. III – komerčně rezidenční (dle dřívějšího územního plánu) na plochu KO – ostatní krajinná zeleň. Navrhovatel v něm prý vytýká napadenému OOP vše, co ho při jeho sepisu tzv. napadlo a čeho si při studiu napadaného OOP možná všiml, neuvádí však, a to v rozporu se základy správního soudnictví, jak tím měla být konkrétně zasažena jeho práva, či zda vůbec byla zasažena tvrzenými „vadami“ napadeného OOP.

Tato část vyjádření odpůrce k návrhu (bod III.) byla psána v době, kdy bylo žalobním návrhem navrhováno zrušení celého OOP, přičemž odpůrce v souvislosti s tím poukazoval na to, že takový to návrh nemůže odpovídat dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatele a že ten je ani nevymezil. V těchto souvislostech se vyjadřoval k postavení navrhovatele coby veřejného žalobce, avšak v důsledku omezení žalobního petitu ztratila i tato část vyjádření odpůrce k návrhu své přiléhavosti. Po změně návrhu totiž zněl již petit na zrušení jen té části OOP, která reguluje funkční určení pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn ve vlastnictví navrhovatele.

Odpůrce dále namítal, že si navrhovatel nestřežil v procesu tvorby OOP řádně svá práva. V procesu přijímání a schvalování nového územního plánu města měl totiž svůj nesouhlas s funkčními změnami vyslovit prostřednictvím námitek, a tedy odpůrci umožnit se s těmito jeho výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání se s námitkami v rozhodnutí o námitkách. Pokud tak neučinil a až nyní navrhovatel podává proti odpůrci návrh na zrušení OOP, pak by již k těmto námitkám o omezení vlastnických práv nemělo být přihlíženo. Poznamenal, že stejný názor vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku 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.“

V souvislosti s tvrzeným dotčením vlastnických práv navrhovatele odpůrce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.10.2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43, v němž uvedený soud dovodil následující: „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.“

Po uvedení shora popsanych, podle odpurce nepřeklenutelných důvodů, pro které by měl být návrh zamítnut, vyjádřil se odpurce ještě k námitkám dle návrhových bodů.

K záměru navrhovatele postavit si na předmětném pozemku rodinný dům a zhodnotit jej tak dle svých představ poznamenal, že tyto výtky by měly směřovat spíše proti převodci předmětného pozemku. Odkazoval dále na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž: „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 že : „Majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům.“ V těchto souvislostech odpurce zmiňoval rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42.

Dále citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č.j. 4 Ao 2/2008-42, následující: *„K podstatě navrhovatelových námitek považuje Nejvyšší správní soud za nutné především zdůraznit, že jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávající práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumě předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglemantaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, 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".

Uvedený výklad je podle odpůrce nepochybně možné použít i pro proces přijímání napadeného OOP a pro změnu funkčního využití pozemků navrhovatele. Odpůrce při procesu pořizování napadeného OOP zvážil veškeré aspekty v území, zejména pak nadměrné zastavění novými stavbami a jeho snaha je jasně zřetelná z celého přijatého územního plánu města Špindlerův Mlýn, a to jak z textové části, tak i grafické.

Nelze podle něho také přehlédnout, neboť to bylo i jedním ze základních důvodů pro určení nového funkčního využití pozemku navrhovatele, že na území města Špindlerův Mlýn (již od června r. 2004) stále platí nařízení č. 1/2004, o stavební uzávěře, kterým se zakazuje provádění nových staveb či jejich změn zvyšujících počet ubytovacích kapacit. Předmětnou stavební uzávěrou reagovalo město Špindlerův Mlýn na enormní nárůst ubytovacích kapacit a obytných budov na území města Špindlerův Mlýn, kdy výstavba na jakémkoliv místě a téměř na jakémkoliv pozemku, byla z titulu původního územního plánu města (pro benevolentní určení funkčního využití jednotlivých pozemků) povolována bez dalšího. V čl. 5 předmětného nařízení je pak stanovena možnost Rady města Špindlerův Mlýn v odůvodněných případech a po dohodě s dotčenými orgány státní správy, povolit výjimku z předmětného zákazu. Stavební uzávěra z roku 2004 je stále platná a aplikovatelná a ze strany potencionálních stavebníků proto musí být na vymezeném území i nadále respektována v takové podobě, v jaké byla v roce 2004 přijata. Odpůrce má v úmyslu v tomto roce (2013) nařízení č. 1/2004, o stavební uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, úplně zrušit.

Pokud navrhovatel zmiňoval pozemky, u kterých oproti jeho pozemku bylo funkční využití zachováno, anebo nově stanoveno, odpůrce uvedl, že se jedná o pozemky, kde bude docházet např. k dostavbám obslužných objektů nebo k provedení (dříve pravomocně povolených) doprovodných staveb. Neztotožnil se s navrhovatelem v tom, že by se tyto pozemky nacházely v těsném sousedství, neboť vzdálenosti nelze podle něho měřit vzdušnou přímkou, nýbrž po přístupných veřejných komunikacích.

Odpůrce dále uvedl, že i své pozemky, dříve určené k zastavění, mění na pozemky k plnění funkce sídelní zeleně, neboť si to faktická situace (hustota nové i stávající zástavby) na území města vynucuje. V nedávné době schválil změnu funkčního využití svého pozemku parc. č. 63/3 v kat. území Špindlerův Mlýn, když považuje nynější funkční využití pozemku (BM – bydlení městské) za nesprávné. Proto na 11. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 19. 11. 2012 bylo schváleno usnesení č. 39/11/2012-Z, o pořízení změny č. 1 napadeného OOP v kat. území Špindlerův Mlýn z BM - bydlení městského na ZS.1 – ostatní sídelní zeleň s podílem vysoké zeleně.

Závěrem poznamenal, že i kdyby bylo dáno jiné funkční využití pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn, stejně by jej nebylo možno použít pro stavbu zamýšlenou navrhovatelem. Jediná veřejná pozemní komunikace vede sice přímo pod pozemkem navrhovatele, avšak mezi ní a pozemkem navrhovatele se ještě nachází pozemek parc. č. 15/14, který je ve vlastnictví odpůrce. Přes tento pozemek nebyl navrhovateli přístup k jeho pozemku odpůrcem povolen, a proto jej nelze označit s odkazem na § 20 odst. 4 vyhl. č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území, za stavební. V případě povolování nových sjezdů je pak základem pro jejich povolení souhlas vlastníka komunikace tak, jak to je stanoveno v ust. § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Pro nesplnění podmínky stanovené v zákoně o pozemních komunikacích by tedy nový sjezd povolen nebyl a pozemek navrhovatele by nemohl být označen za stavební.

K námitkám uvedeným v bodu č. 2 návrhu odpůrce uvedl, že motivem odpůrce k přijetí napadeného OOP byla snaha o odstranění benevolentního povolování nových staveb podle původního územního plánu města a zrušení stále platné stavební uzávěry z roku 2004. A i kdyby to byla snaha motivovaná důvody, jež navrhovatel naznačoval, zajisté by mu nebylo možno vytýkat to, že jednal s péčí řádného hospodáře, který má ochraňovat veřejný zájem všech stálých občanů města Špindlerův Mlýn a případně i zabránit dalším výdajům z rozpočtu odpůrce na poskytování předmětných náhrad. K procesu rozhodování o přijetí územního plánu dále uvedl, že zastupitelé města Špindlerův Mlýn jsou osoby, které byly zvoleny v řádných volbách jako reprezentanti stálých obyvatel s tím, aby obdobné názorové smýšlení dostávaly svým hlasováním na zasedání zastupitelstva města do reality a tím společně utvářely další rozvoj města Špindlerův Mlýn.

V těchto souvislostech odkazoval na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č.j. 4 Ao 2/2008 – 42 a ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74, z něhož citoval:

„Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“

Dle názoru odpůrce, který je prezentován především napadeným OOP, je nové funkční využití pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn správné, a to vzhledem k funkčnímu využití řešeného území a cílům, které si v něm odpůrce stanovil. V žádném případě nezasahuje nadměrným způsobem do vlastnických práv navrhovatele nebo jeho práv chráněných ústavním pořádkem, jak navrhovatel uvádí. K tomu citoval z usnesení Nejvyšší správní soud ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, následující: „Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý

zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu.“

K uvedeným námitkám dále citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, týkající se změny funkčního využití pozemku, v němž se uvádí: „Vlastník pozemku není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemku odpovídá dosavadním faktickému způsobu jejich užívání. Skutečnost, že pořizovatel napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ vlastníka pozemku, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.“

K námitkám v bodech č. 3 a č. 4 návrhu odpůrce již jen uvedl, že je považuje za nedůvodné a že navrhovatel nekonkretizoval, jak byl omezen nebo ohrožen v nich vytýkanými vadami napadeného OOP.

Vzhledem k tomu odpůrce navrhoval, aby krajský soud návrh na zrušení OOP jako nedůvodný zamítl.

III.

Replika navrhovatele

Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou ze dne 11. 2. 2013. Uvedl v ní, že Krajský soud v Hradci Králové již dvěma rozsudky zrušil části napadeného OOP pro jejich rozpor s právními předpisy. Vyjádřil srozumění s tím, že bude zrušena pouze ta část OOP, která se týká přímo pozemku parc. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn. Zdůraznil, že podstatou věci je námitka, že k určení jiného funkčního využití pozemku došlo bez řádného odůvodnění a bez opory v cílech a úkolech územního plánování, ve větší, než nezbytně nutné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem s náznaky libovůle. V ostatním se odkázal na podaný návrh.

IV.

Duplika odpůrce

V duplice k tomu ze dne 14. 5. 2013 odpůrce uvedl, že byť již nadepsaný krajský soud dvěma předchozími rozsudky zrušil části napadeného OOP, tak že nelze aplikovat závěry z těchto předešlých řízení a rozsudků v tomto řízení mezi navrhovatelem a odpůrcem, a to zejména z důvodu zcela odlišného skutkového základu věci a také proto, že právní důvody pro zrušení předmětných částí napadeného OOP, uváděné v předešlých soudních řízeních, nejsou v tomto řízení

přítomny či navrhovatelem namítány. V tomto přezkumném řízení by tedy měl krajský soud vycházet z obsahu návrhu podaného navrhovatelem a řízení vést a pohlížet na ně jako na zcela individuální. Poznamenal, že z navrhovatelovy repliky je zřejmé, že některá tvrzení uváděná v návrhu jako jeho důvody, se navrhovatele bezprostředně nedotýkají, resp. nezasahují do jeho práv a za této situace by bylo relevantní brát v úvahu pouze ta tvrzení v návrhu, ze kterých by mohl vyplývat údajný zásah do práv navrhovatele. Znovu připomněl, že navrhovatel nebrojil proti návrhu územního plánu námitkami a nestřežil si tak řádně svá práva.

Pokud by měla být důvodem ke zrušení napadeného OOP námitka, že k určení jiného funkčního využití pozemku došlo bez řádného odůvodnění a bez opory v cílech a úkolech územního plánování, ve větší, než nezbytné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem s náznaky libovůle, měl mít odpůrce dle ustálené judikatury, v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy, možnost se s touto námitkou navrhovatele (resp. jeho soukromým zájmem) seznámit a adekvátně na ní reagovat, což se nestalo. Navrhovatel totiž žádné námitky v procesu přijímání OOP nepodal. V závěru dupliky se odpůrce pozastavoval nad vyjádřením navrhovatele v replice, z něhož by se dalo formálně dovodit, že pokud by odpůrce „řádně odůvodnil změnu funkčního využití jeho pozemku.....pak by proti napadenému opatření obecné povahy ničeho nenamítal!“

V.

Jednání krajského soudu

Krajský soud projednal návrh při jednání dne 21. 5. 2013. Navrhovatel se z účasti na něm předem omluvil a souhlasil s projednáním věci v jeho nepřítomnosti. Zároveň zúžil petit návrhu na zrušení pouze té části OOP, ve které byla pozemková parcela č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn určena k funkčnímu využití jako ostatní krajinná zeleň. Odpůrce odkázal na svá předchozí písemná podání v dané věci, v nichž podrobně odůvodnil, proč považuje návrhová tvrzení navrhovatele za nedůvodná. Krajský soud poté přezkoumal návrh na zrušení OOP - části územního plánu Špindlerův Mlýn, v rozsahu týkajícím se pozemkové parcely č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn, zařazené do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

VI.

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 a tedy splnění jejích podmínek je dáno, tvrdí-li navrhovatel konsekventně a myslitelným způsobem možnost dotčení svých práv OOP. V dané věci je aktivní procesní legitimace navrhovatele spojena s jeho vlastnictvím pozemkové parcely č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn, přičemž ten spatřuje zkrácení na svých právech v tom, že oproti předchozímu územnímu plánu, podle něhož byla uvedená parcela zařazena ve funkční zóně III – komerčně rezidenční, ve které bylo možno při splnění dalších předpokladů realizovat celou řadu staveb (např. stavby občanské vybavenosti, bytové domy atd.), ji napadený územní plán zařadil do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň, v níž se jakákoliv výstavba nepředpokládá. Navrhovatel proti této změně brojí a nesouhlasí s ní. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani jeho kostrbaté vyjádření v závěru jeho repliky, na které odpůrce odkazuje s tím, jako by šlo navrhovateli jen o řádné odůvodnění dané změny a o nic více. To by se ovšem zároveň nepozastavoval např. nad tím, proč byla provedena změna funkčního určení parcely č. 15/13, která je ve stávající zástavbě v intravilánu obce. To by se nedomáhal povolení stavby rodinného domu na ní. Vzhledem k uvedenému dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatel měl 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. Krajský soud proto mohl konstatovat, že v přezkoumávané věci jsou podmínky řízení splněny.

Nosnou námitkou navrhovatelova návrhu bylo tvrzení, že uvedenou změnou ve funkčním určení poz. parc. č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn, jejímž je vlastníkem spolu se svojí manželkou (SJM), byl zkrácen na svých vlastnických právech tím, že mu neumožňuje její využití v souladu s předchozím územním plánem. Důvody této změny nechápe, když předmětný pozemek je situován mezi již stávajícími stavbami a v odůvodnění územního plánu je nenašel. Navrhovatel proto namítal, že se odpůrce přezkoumatelným způsobem s provedenou změnou funkčního využití předmětného pozemku nevypořádal.

Krátce řečeno, navrhovatel je vlastníkem pozemku, který splňoval základní předpoklad k tomu, aby mohl legálně očekávat, že mu na něm bude právě zmiňovaná stavba rodinného domu povolena (viz dřívější územní plán), a tak říkajíc ze dne na den, po schválení napadeného územního plánu zastupitelstvem města, je sice stále vlastníkem téhož pozemku, ale může si na něm zřídit leda tak účelové komunikace, pěší cesty, cyklistické a jezdecké stezky, včelnice a včelíny a pěstovat travní porosty. Takovouto změnu nelze při rozumném uvažování kvalifikovat jinak, než jako zcela zásadní a skokovou a postup k ní vedoucí, bez řádného odůvodnění její potřeby, za nepřijatelný, neboť by odporoval i jen samotným cílům a úkolům územního plánování. Vytváření podmínek pro udržitelný rozvoj území a s ním spojené další atributy rozvoje obcí se však nevytváří skokem, nýbrž kontinuálně. Mohou samozřejmě nastat výjimečné situace, jež si vyžádají i zásadní změny v dosavadním pojetí rozvoje obcí, s ohledem na jejich společenské potřeby. V tom případě je však nezbytné se s nimi náležitým způsobem vypořádat, k čemuž ovšem v dané věci nedošlo.

Navrhovatel byl v průběhu procedury zpracování územního plánu v podstatě nečinný, když proti jeho konceptu ani návrhu žádné námitky neuplatnil. Za této situace vzniká legitimní otázka, má-li mít vlastník pozemku, dotčeného regulativy plynoucími z nového územního plánu do té míry, že již jej nebude moci využít dosavadním způsobem, právo znát důvody této změny přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění? A to bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil námitkami či nikoliv. Krajský soud na ni odpovídá, že ano, když ze samotného názvu „opatření obecné povahy“ plyne, že jde o opatření pro širokou veřejnost, a že jeho obsah podléhá týmž požadavkům, kdy pouze při jejich naplnění lze mluvit o řádné správě věcí veřejných.

Jak již zmínil navrhovatel v návrhu, 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. 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 jeho části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Tedy základní zásady činnosti správních orgánů (viz §§ 2 až 8 správního řádu) platí bezvýhradně (v nich 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 správního rozhodnutí, včetně požadavků na jeho odůvodnění, pak platí přiměřeně. Odůvodnění územního plánu 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 územního plánu zpracovaného pořizovatelem tak musí být rovněž vyhodnocení účelného využití zastavěného území a 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 a další.

V uvedených souvislostech nelze též nevidět, že v přezkoumávané věci byl jeden územní plán nahrazen územním plánem druhým, že takovýto proces je nutno vnímat kontinuálně, s dlouhodobým výhledem, neboť každý územní plán je vždy příslibem daným politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území města, který nelze jen tak měnit podle toho, kdo „je zrovna na radnici“. Krajský soud má proto obecně vzato za nepřijatelné, aby rozvoj území obcí a měst probíhal bez ohledů na minulé přísliby a očekávání. A má-li k tomu již dojít, musí být takové změny řádně odůvodněny. Jinými slovy, byla-li pozemková parcela č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn novým územním plánem určena k jinému, diametrálně odlišnému funkčnímu využití, oproti předchozímu stavu, pak v něm musí být tato změna vysvětlena, odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají, nemá-li se naše společnost dostat na úroveň dob minulých. Právě proto, a nejen proto, je nezbytné zásadní funkční změny v územních plánech odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli.

Vyhotovit odůvodnění územního plánu odpovídající výše uvedeným požadavkům správního řádu a stavebního zákona musí být pro pořizovatele běžnou rutinní prací. Pořizovatel územního plánu přeci musí znát navrhované změny, změny oproti dosavadnímu stavu, a pokud je vezme za své, je na něm, aby důvod změn řádně odůvodnil. Je to nejen vizitka jeho práce, ale i osvědčení toho, že postupoval správně, nehledě na to, jak uvedeno výše, jde o požadavek zcela zákonný a nelze jej spojit jen s tím, zda v tom kterém případě byly uplatněny námitky či nikoliv.

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 právě 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.

Krajský soud hledal v textové části územního plánu odůvodnění týkající se změny ve funkčním využití pozemkové parcely č. 15/13, nenašel je však, přičemž odpůrce v tomto směru ve svých vyjádřeních nijak nereagoval, nepředestřel krajskému soudu tu část OOP, kde by takové odůvodnění bylo. Jediné, co bylo

možno z územního plánu zjistit, bylo to, že se předmětná parcela nachází mezi stabilizovanými plochami pro bydlení a že podle grafické části územního plánu byla zařazena do ostatní krajinné zeleně. Jaké konkrétní důvody však k tomu vedly právě v tomto místě, to již z územního plánu zjistit nelze. Tato skutečnost je o to závažnější, že v jiných částech města ji územní plán, a to vzdor proklamacím o nutnosti výstavbu omezit, připouští. Je přitom zcela nerozhodné, jak jsou tyto lokality od sebe vzdálené, jde o to, že v případě neodůvodnění těchto změn, a to je realita napadeného územního plánu, lze skutečně mluvit o diskriminaci a svévoli. Za odůvodnění záměrů a cílů územního plánu přitom nelze považovat jeho bezobsažná konstatování, jako např.:

„ÚP se snaží o navrácení lázeňského charakteru města (volné louky, návrh parků, veřejných prostranství, zeleně, regulace výstavby).“

Na otázku, zda tedy musí územní plán obsahovat ve svém odůvodnění důvody provedených změn oproti předchozímu stavu, došlo-li ke změně účelového určení pozemku do té míry, že již na něm dotčený subjekt nemůže realizovat záměry do té doby souladné s veřejným zájmem či nikoliv, odpovídá krajský soud, že ano. V přezkoumávané věci ale územní plán v tomto směru odůvodněn vůbec není, a proto nezbylo, než zkonstatovat, že jeho odůvodnění je nepřezkoumatelné, což ve svém důsledku znemožňuje přezkum i dalších návrhem nastolených otázek – námitek, zejména otázky přiměřenosti napadené právní regulace. Na této nepřezkoumatelnosti nemůže nic změnit ani odpůrcem zmiňovaná stavební uzávěra z roku 2004, neboť ta se náležitosti napadeného OOP nezabývá, nehledě na to, že o ní není ve schváleném územním plánu města Špindlerův Mlýn ani zmínka. Bez významu jsou i stesky odpůrce nad tím, jakým benevolentním způsobem byla výstavba ve Špindlerově Mlýně povolována. Vždyť byla povolována Městským úřadem Špindlerův Mlýn. Pokud však v období před schválením územního plánu ve Špindlerově Mlýně byla výstavba povolována, jak říká odpůrce, „bez dalšího“, dělo se tak nepochybně pod patronací Městského úřadu Špindlerův Mlýn, respektive odpůrce, a o to více lze rozumět námitkám navrhovatele. Odpůrce ve svém vyjádření říká, že OOP v žádném případě nezasahuje nadměrným způsobem do vlastnických práv navrhovatele, neříká však již, jak k takovému závěru došel. Jeho vyjádření k návrhu je tak přes zjevnou snahu ještě dodatečně odůvodnit územní plán, samo o sobě konkrétními fakty neodůvodněné. O skutečně „principiálním“ přístupu k dané věci pak svědčí odpůrcovo vyjádření ohledně přístupu k pozemku parc. č. 15/13 z veřejné pozemní komunikace. Řešení těchto otázek totiž do procedury tvorby územního plánu vůbec nepatří, neboť jsou řešeny až v konkrétním povolovacím, běžně územním, řízení. Navrhovatel by se zřejmě nedočkal jiného řešení ani v případě podání námitek proti návrhu územního plánu.

Odpůrce se k návrhu vyjádřil podrobným, nicméně obecným způsobem. Často přitom odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu, kterou krajský soud nikterak nezpochybňuje, nicméně musí konstatovat, že byla předkládána nepřipadným způsobem směřujícím k dosažení cíle odpůrce. Často se je třeba jen domýšlet, co kterým judikátem odpůrce vůbec zamýšlel. Zvláště když jeho vyjádření

jsou velmi obecná a vůbec ne již podložená výstupy z územního plánu samotného. Odpůrce např. na straně šesté dole svého vyjádření cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu pasáž, v níž 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.“ Byť tím odpůrce zřejmě sleduje něco jiného, pro krajský soud je to pouze potvrzení toho, že by se v pátém kroku přezkumu OOP nemohl zabývat testem proporcionality, když tak neučinil odpůrce sám. Ten totiž namísto toho odůvodňuje své postupy silovými prohlášeními o tom, že patří do jeho pravomoci rozhodovat o uspořádání území, že majitelé pozemků nemají právní nárok na stanovení podmínek rozvoje svých pozemků dle svých představ, prostě absolutizuje a odůvodňuje těmito jinak uznávanými principy přijatá rozhodnutí v proceduře tvorby a schválení územního plánu. Tak tomu ovšem není a být nemůže, když každý z uvedených principů má své meze. Ty však odpůrce v důsledku obecnosti územního plánu vůbec nevymezil.

Odkazy odpůrce na judikaturu Nejvyššího správního soudu celou věc jen zneprůhlednily. Tak odpůrce dále na straně sedmé svého vyjádření uvádí, že se vlastník pozemku nemůže domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci, jeho zhodnocení. Navrhovatel se však ničeho takového nedomáhal a byl to naopak odpůrce, jenž mu předmětný pozemek parc. č. 15/13 jeho změnou ve funkčním určení znehodnotil. Citoval-li pak odpůrce z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ao 2/2008, že úkolem územního plánu je harmonizace územního celku, že v praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních politických funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, s tím, že výklad v něm uvedený je aplikovatelný na daný případ a že zvážil veškeré aspekty v území (viz strana osmá uprostřed vyjádření odpůrce), pak by bylo na místě též citovat ty pasáže územního plánu, kde pravdivost těchto tvrzení lze ověřit. Které jsou to aspekty, jak byly hodnoceny? Krajský soud je v územním plánu nenašel, když za ně nepovažuje všeobecné a nic neříkající formulace, kopírující obecné požadavky stavebního zákona na obsah územních plánů.

Stěžejní námitkou návrhu bylo tvrzení, že provedená změna nebyla konkrétně odůvodněna, když navrhovatel nenašel na otázku, proč k této změně došlo, proč byl takto dotčen ve svých právech, odpovídající vysvětlení. Odpůrce byl jiného názoru, přičemž ten odůvodňoval v jiných obdobných věcech (např. návrhu na zrušení územního plánu Špindlerův Mlýn podaný Ing. Jaromírem Gebasem) následujícími výňatky z OOP (krajský soud si musí takto vypomoci v argumentaci o nepřezkoumatelnosti OOP, když odpůrce v této věci na podporu svých stanovisek o perfektnosti tohoto aktu neuvedl z územního plánu ničeho). Odpůrce odkazoval na tyto části územního plánu:

„VÝROKOVÁ ČÁST

1. V části **B. Koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot** (na str. 6 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

- **B.1. Koncepce rozvoje území obce:**

Špindlerův Mlýn se bude rozvíjet jako vzdušné lázně v Krkonošském národním parku a město s významným uplatněním krajinného zázemí. Špindlerův Mlýn bude podporovat rekreační využití celého správního území s respektem k přírodním hodnotám.

- **B.2. Hlavní cíle ochrany a rozvoje hodnot:**

Územní plán v zájmu ochrany a rozvoje přírodních hodnot území navrhuje provázání zastavěného a zastavitelného území s krajinou v okolí sídel stabilizací ploch ÚSES a ploch sídelní zeleně a rozvojem parků ve Špindlerově Mlýně a stagnaci počtu objektů k bydlení a individuální rekreaci.

Územní plán v zájmu ochrany a rozvoje civilizačních hodnot území využívá stávající kapacitní technické vybavenosti pro rozvoj města v oblasti bydlení, výroby

a služeb a navrhuje doplnění technické vybavenosti v sídlech určených k dalšímu rozvoji.

Územní plán v zájmu ochrany a rozvoje urbanistických hodnot a architektonických hodnot území navrhuje funkční využití ploch, které je v souladu s ochranou přírodních a kulturních hodnot území

2. V části **C. Urbanistická koncepce, vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně** (na str. 7 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

- **C.1. Urbanistická koncepce:**

Chrání krajinné a přírodní hodnoty správního území. Usiluje o vyrovnání existujícího nepoměru mezi ubytovacími kapacitami města a rekreační únosností a možnostmi krajiny. Výrazně omezuje nárůst ubytovací kapacity města.

- **C.3. Systém sídelní zeleně** (str. 27 a 28 napadeného opatření obecné povahy):

Systém sídelní zeleně je založen na vzájemné propojení ploch lesů v navazujícím krajinném území a stávajících parkových ploch a ploch stávající vysoké zeleně s plochami navrhovaných parků a městské zeleně na veřejných prostranstvích, stromořadími podél silnic a nábreží v zastavěném území města a sídel. POZN: K uvedenému odpůrce poznamená, že na podstatné části pozemku Navrhovatele parc.č. 87/1 v k.ú. Špindlerův Mlýn se nachází vysoká zeleň, což je patrné i z předkládané ortomapy.

3. V části **E. Koncepce uspořádání krajiny** (na str. 36 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

- E.1. Návrh uspořádání krajiny:

Správní území města vykazuje vysoké krajinné a přírodní hodnoty (krajinný reliéf, voda, fauna a flora), které jsou obecně vnímané, historicky respektované a legislativně chráněné. Ze zařazení území do KRNAP a EVL Krkonoše vyplývá nadřazená zákonná ochrana přírodních a krajinných hodnot řešeného území. V řešeném území je zásadní a velmi obtížné hledání poměru vzájemné vyváženosti rekreačního využívání krajiny s ochrannou funkcí krajiny. **Všechny dostupné zdroje informací (statistika města, studie Ecosign, územně analytické podklady, vlastní průzkumy) jednoznačně dokládají značné přetížení kapacity „údolí“, tj. ubytovacích kapacit města oproti kapacitám „svahů“, tj. rekreačních možností okolní krajiny. Vzhledem k objektivně prokázanému existujícím nepoměru mezi ubytovacími kapacitami města a rekreačními možnostmi krajiny a z důvodu ochrany základních hodnot přírodního prostředí není podporován další nárůst ubytovacích kapacit.** V zájmu ochrany okolní krajiny a přírodních hodnot území je rozvoj města a zástavby přednostně orientován na přestavbové plochy uvnitř města (především v centrální části města a technické zóně) s drobným doplněním (zahuštěním) zástavby v Bedřichově. Rozvoj zástavby v ostatních sídlech s vyšší krajinnou hodnotou (Sv. Petr, Přední Labská) je návrhem ÚP velmi omezen. V blízkém okolí města nejsou navrhovány nové zastavitelné plochy, naopak jsou (v míře přípustné z hlediska ochrany přírodních a krajinných hodnot) navrhovány nové plochy pro celoroční rekreační využití příměstské krajiny (cesty, pěší stezky, lyžařské trasy, sjezdové tratě) pro širší spektrum rekreačních příležitostí.

ODŮVODNĚNÍ

4. V části A. Vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území (na str. 81 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

- A.2. Soulad s politikou územního rozvoje ČR:

Zpracovaný návrh je v souladu s "Politikou územního rozvoje ČR", schválenou usnesením vlády České republiky pod č. 929 dne 20.7.2009. Návrh plní touto politikou stanovené „Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území“ dle kapitoly 2 Politiky územního rozvoje ČR (PÚR). **Návrhem jsou plněny všechny níže uvedené požadavky:** 1) vytvářet předpoklady pro dosažení vyvážených podmínek udržitelného rozvoje území v koordinaci s ochranou přírody a krajiny, 5) **vytvářet podmínky pro zajištění jak zájmů ochrany přírody, tak zájmů ekonomických a sociálních.**

- A.3. Soulad s územně plánovací dokumentací vydanou krajem:

Ze zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje, které byly vydány 8. září 2011 vyplývají pro řešené území tyto požadavky:

- SOB 7 - specifická oblast Krkonoše – Jizerské hory

- Na území Krkonošského národního parku a jeho ochranného pásma vytvářet územní podmínky pro zachování a **zvyšování biologické rozmanitosti území a ekologických funkcí krajiny.**
- Vytvářet územní předpoklady pro dosažení vyvážených podmínek **udržitelného rozvoje území, zejména v koordinaci s ochranou přírody a krajiny.**
- **Plochy změn využití umísťovat především ve vazbě na zastavěné území a při jejich vymezení se řídit stávajícími i potenciálními přírodními hodnotami území.**

- A.5. Soulad s cíli a úkoly územního plánování:

Územní plán je zpracován v souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 zákona 183/2006 Sb. Soulad navrženého řešení s cíli a úkoly územního plánování dle ustanovení § 19 zákona 183/2006 Sb.:

- **vtažení přírodních prvků do městské zástavby, zejména ve formě městských a rekreačních parkových ploch v návrhových a přestavbových lokalitách,**
- **stagnace a zamezení další výstavby apartmánových domů,**
- **provázání zastavěného a zastavitelného území s krajinou v okolí sídel stabilizací ploch ÚSES a ploch sídelní zeleně.**

- F.II. Shrnutí přínosu územního plánu k vytváření podmínek pro předcházení zjištěným rizikům ovlivňujícím potřeby života současné generace obyvatel řešeného území a předpokládaným ohrožením podmínek života generací budoucích (na str. 97 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

Souhrnně byly identifikovány následující hlavní klady (+) a zápory (–) realizace ÚP pro vyváženost vztahů územních podmínek udržitelného rozvoje území:

- + **Návrh ÚP se snaží o navrácení lázeňského charakteru města** (volné louky, návrh parků, veřejných prostranství, **zeleně**, regulace výstavby).
- + **Návrh ÚP má vliv na snížení hrozeb narušení přírodního prostředí neregulovanou výstavbou sjezdových tratí a rekreačního bydlení a zamezením přestaveb horských bud na apartmánové rekreační bydlení**

– **Návrh ÚP není schopen samostatně zmenšit (zrušit) trvajícím enormní zájem o apartmánové bydlení jinak než přísnou regulací (zákazem).** Zájem o jejich výstavbu vyplývající z ekonomických zájmů developerů však neustále trvá.

+ **Návrh ÚP počítá nadále se zvyšováním (byť jen mírným) ubytovacích kapacit ve městě a s posilováním kapacit zimní rekreace,** což poněkud snižuje pozitivní přínos ke zmírnění rozdílů mezi zimním a letním sezónním využíváním území.

– **V řešeném území jsou již prakticky vyčerpány možnosti a rezervy pro další územní rozvoj, aniž by docházelo ke střetům s dalšími veřejnými zájmy (především ochrany přírody KRNAP, EVL a PO Krkonoše), tj. pro další období a generace bude stále problematičtější umísťování nových rozvojových lokalit (zbývá možnost přestaveb a rekonstrukcí).**

5. V části C. Kompletní zdůvodnění přijatého řešení (na str. 99 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

- F.II. Shrnutí přínosu územního plánu k vytváření podmínek pro předcházení zjištěným rizikům ovlivňujícím potřeby života současné generace obyvatel řešeného území a předpokládaným ohrožením podmínek života generací budoucích (na str. 97 a násl. napadeného opatření obecné povahy)

Ze zařazení území do KRNAP a EVL Krkonoše vyplývá nadřazená zákonná ochrana přírodních a krajinných hodnot řešeného území. V řešeném území je zásadní a velmi obtížné hledání poměru vzájemné vyváženosti rekreačního využívání

krajiny s ochrannou funkcí krajiny. Všechny dostupné zdroje informací (statistika města, studie Ecosign, územně analytické podklady, průzkumy) jednoznačně dokládají značné přetížení kapacity „údolí“, tj. ubytovacích kapacit

města oproti kapacitám „svahů“, tj. rekreačním možnostem okolní krajiny. Navyšování rekreačních možností území a jeho okolí je přitom velmi omezeno zákonnými limity ochrany přírody a krajiny chránící základní hodnoty území. Z důvodu objektivně prokázaného existujícího nepoměru mezi ubytovacími kapacitami města a rekreačními možnostmi krajiny a z důvodu ochrany základních hodnot přírodního prostředí není podporován další nárůst ubytovacích kapacit. Z důvodu ochrany okolní krajiny a přírodních hodnot území je rozvoj města a zástavby přednostně orientován ve vnitřních částech města na přestavbové plochy (především v centrální části města) s drobným doplněním (zahuštěním) zástavby a Bedřichově. Rozvoj zástavby v ostatních sídlech (Sv. Petr, Přední Labská) je návrhem ÚP velmi omezen z důvodu ochrany přírodních a krajinných hodnot území. V blízkém okolí města nejsou navrhovány nové zastavitelné plochy, naopak jsou (v míře přípustné z hlediska ochrany přírodních a krajinných hodnot) navrhovány nové plochy pro celoroční rekreační využití příměstské krajiny (cesty, pěší stezky, lyžařské trasy, sjezdové tratě) a pro širší spektrum rekreačních příležitostí.

- C.3. Urbanistické analýzy

Urbanistická analýza vzhledu a charakteru města Špindlerův Mlýn:

Neuspořádaná urbanistická struktura postupné nekoncepční zahušťování zástavby, zejména v centru města.

Chybějící plochy zeleně (parky, pobytové louky, stromořadí podél komunikací, ozelenění parkovišť).

Problémy k řešení – letní období:

Rozšíření veřejné zeleně (parky, nábreží, pobytové louky, stromořadí).

- C.4. Způsob zajištění ochrany urbanistických a architektonických hodnot území a ochrany nezastavěného území

Urbanistické a architektonické hodnoty území a ochrana nezastavěného území je zajištěna celkovým řešením územního plánu, zejména důsledným uplatňováním:

- koncepce uspořádání krajiny, specifikované v kapitole E a koncepce sídelní zeleně, specifikovaná v kapitole C.3
- prostorových a funkčních regulativů ploch s rozdílným způsobem využití, specifikovaných v kapitole F.územního plánu; tyto regulativy umožňují v jednotlivých plochách umísťovat takové činnosti, které se doplňují, nejsou ve vzájemném rozporu a při jejich správném uplatnění eliminují možné konflikty uživatelů zastavěného a zastavitelného území.“

Tyto výňatky z OOP byly nepochybně vybrány v přesvědčení, že jsou to právě ony, co dávají povšechné odpovědi na důvody provedených změn novým územním plánem. Podle krajského soudu naopak na základě nich nezbyvá, než znovu konstatovat oprávněnost námitek navrhovatele ohledně neodůvodněnosti územního plánu. Vždyť jde skutečně o obecné a nic neříkající formulace, z nichž se nelze dozvědět nic konkrétního ve vztahu k lokalitě, v níž se parcela navrhovatele nachází, proč právě tam došlo ke změně ve funkčním – účelovém využití řešené plochy, v níž je i parcela č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn, v čem převažuje veřejný zájem nad zájmem vlastníků nemovitostí v daném území, kde má pozemek navrhovatel, jaké konkrétní hodnoty vedly k dané změně funkčního využití uvedeného pozemku, respektive plochy, neboť územní plán jednotlivé pozemky neřeší, v čem spočívá nalezená rovnováha mezi urbanistickými, ekologickými a ekonomickými požadavky atd. Z pojmů v OOP uvedených nelze ani zjistit, co se jimi myslí, jaké hodnoty se chrání, viz např. „Chrání krajinné a přírodní hodnoty správního území.“ Jaké hodnoty se tím myslí, není však v OOP uvedeno, zda hustota obyvatel na km², v čem je nepoměr, není vymezena nerovnováha, a to ve směru k ploše, kde je předmětný pozemek navrhovatele. Z takto obecně koncipovaných proklamací ale není možno dovodit, proč by se omezovací, změnová opatření měla týkat právě pozemku v té či oné části města Špindlerův Mlýn. Takže OOP sice předpokládá omezení výstavby, vysvětlení konkrétního řešení však v něm však chybí. Např. tak zásadní požadavek, jako je soulad územního plánu s cíli a úkoly územního plánu je v OOP vyřešen opět jen několika obecnými požadavky (strana 85 OOP), které nenašly již další konkrétní odůvodněnou odezvu v něm.

Jelikož důvody zmiňované funkční změny u pozemkové parcely č. 15/13 v kat. území Špindlerův Mlýn nebylo možno z napadeného OOP zjistit, nezbylo, než opakovaně i v závěru rozsudku zkonstatovat, že je nepřezkoumatelné, že z něho nelze zjistit přiměřenost právní regulace. Vzhledem k tomu nadepsaný krajský soud zrušil podle § 101d odst. 2 s.ř.s. napadené OOP v části, která je specifikována ve výroku I. tohoto rozsudku. Krajský soud je přesvědčen o tom, že má-li mít vůbec smysl ústavní princip práva subjektů na soudní ochranu, musí být i samotné OOP přiměřeným způsobem odůvodněno, zvláště je-li jím zasahováno do vlastnických práv osob, která jsou garantována ústavním pořádkem. Při nerespektování tohoto požadavku by se totiž také dalo říci, že si pořizovatel územního plánu, potažmo zastupitelstva obcí, mohou dělat, co se jim zlíbí. Takové odůvodnění však v napadeném územním plánu chybí, což je v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (viz §§ 2 až 8 správního řádu), které musí prolínat celým územním plánem, jak již vysvětleno výše. Tento rozsudek nezpochybňuje 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 fakticky na základě veřejného příslibu, jenž mu plynul z minulého územního plánu, tj. územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn, k jehož zániku došlo nepřezkoumatelným způsobem, když odpůrce absolutizoval, a to zcela ve svůj prospěch, jinak správné zásady, jako že je jen jeho výsostnou pravomocí rozhodovat o obsahu územního plánu či že vlastník pozemku nemá právní nárok na jeho funkční určení dle svých představ. Právě v souvislosti s tím a proto chybí v odůvodnění územního plánu důvody změny ve funkčním určení plochy, v níž se parcela č. 15/13 nachází, podklady pro ni, úvahy, jakými se odpůrce řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Není z něho tak seznatelné, proč odpůrce k uvedené změně přistoupil právě v daném případě a nikoliv naopak v případě svého pozemku parc. č. 63/3, tedy hned vedle, což je zvláště zarážející. A nic na tom nemůže změnit fakt, že odpůrce najednou prozřel a chystá se tento stav změnit.

VII. Náklady řízení

Navrhovatel měl ve věci úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. proti účastníkovi, který úspěch neměl. Jeho náklady počívaly v náhradě soudního poplatku ve výši 5.000,--Kč, které mu byly přiznány ve výroku II.

Osoba zúčastněná na řízení neuplatňovala nárok na náhradu řízení. Ostatně podle § 60 odst. 5 s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení 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 ji přiznat (viz výrok III.).

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

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

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

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

V Hradci Králové dne 30. května 2013

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu