



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudkyň Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **navrhovatele: SINEL, spol. s.r.o., IČ 49815326**, se sídlem Palackého třída 2020, 530 02 Pardubice, proti **odpůrci: Statutární město Pardubice**, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 21 Pardubice, v řízení o návrhu na zrušení VI. změny Územního plánu města Pardubice schválené jako opatření obecné povahy Zastupitelstvem města Pardubic dne 30.3.2010, usnesením č. ZM/N14014,

t a k t o :

- I.** Návrh se **z a m í t á.**
- II.** Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení a odpůrci se toto právo **n e p ř i z n á v á.**

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se návrhem podaným u podepsaného soudu dne 18.4.2013 domáhal zrušení VI. změny Územního plánu města Pardubice vydané jako opatření obecné povahy usnesením Zastupitelstva města Pardubice dne 30.3.2010, č. ZM/N14014 (dále jen „VI. změna ÚP“ nebo jen „OOP“). Návrh odůvodnil následujícím způsobem:

Navrhovatel předně uvedl, že je vlastníkem pozemků označených jako pozemkové parcely par. č. 1749/3, 1749/4, 1753/10, 2075/3, 2075/4, 2075/5, 2075/6, 2075/7, 3892 a pozemků označených jako stavební parcely parcelních čísel st. 3685/2, st. 3685/4, st. 9304, a současně vlastníkem staveb postavených na stavebních pozemcích, zejména víceúčelová budova č. p. 2020 a víceúčelová budova bez č. p. a č.ev., všechny výše uvedené nemovitosti jsou evidovány na listu vlastnictví č. 65912 v katastrálním území Pardubice. Tyto nemovitosti se nacházejí na lukrativním místě v centru Pardubic, jedná se o prostor severozápadně od křižovatky Palackého třídy a Hlaváčkovy ulice. Podle Územního plánu města Pardubic (dále jen „ÚP“) před přijetím VI. změny ÚP bylo území, na kterém se nacházejí nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele, vymezeno pod kódem Ovd, občanská vybavenost vyšší městského, regionálního a nadregionálního významu zahrnující veřejnou správu a administrativu, obchod, služby, školství, vědu, výzkum, zdravotnickou a sociální péči a kulturu, tzn. výstavba tvořená monofunkčními objekty či areály nebo objekty a areály víceúčelovými a jednalo se tedy o zastavitelnou plochu. Nemovitosti navrhovatele před odpůrcem schválenou VI. změnou. ÚP odpovídaly uvedenému určení ÚP (pouze do jihozápadního rohu pozemku minoritně zasahovala dopravní plocha), byly v dobrém stavebně technickém stavu a udržované. VI. změna ÚP významně zasáhla do vlastnického práva navrhovatele. Komunikace – silnice I. třídy, která byla označená v VI. změně kódem VI/WD/12b/K, byla odpůrcem posunuta tak, že výrazněji zasahuje do pozemků navrhovatele, aniž by tato změna byla dostatečně odůvodněna nebo s navrhovatelem relevantně projednána. V návaznosti na uvedenou změnu došlo ke změně vymezení území ze zastavitelné plochy s určením OVD na nezastavitelnou plochu Zvu, městská zeleň, MP, městský parter. Tato území jsou VI. změnou ÚP označena kódy VI/9/3z a VI/9/5 zejména změna VI/9/3z, která mění vymezení určení území z OVD na ZVU nebyla dostatečně zdůvodněna. Odpůrce tuto lokalitu z hlukového hlediska nevyřešil ani s navrhovatelem, ani s Krajskou hygienickou stanicí Pardubického kraje, ačkoliv projekt určil, že kruhový objezd bude umístěn ještě blíže k obytným budovám. V návaznosti na výše zmíněného posunutí komunikace I. třídy vzniklo odpůrci a Pardubickému kraji předkupní právo k pozemkům navrhovatele, čímž byla významným způsobem omezena možnost dispozice s nimi pro navrhovatele a zároveň došlo k dlouhodobému snížení hodnoty majetku navrhovatele o cca 15 mil. Kč. Skutečnost, že uvedená změna ÚP významně zasáhla do funkčního využití nemovitostí a do vlastnických práv navrhovatele potvrzuje i vyjádření Magistrátu města Pardubic z 28.5.2012. Navrhovatel podal proti zmíněnému řešení v průběhu veřejného projednávání změny ÚP 9.2.2010 námitku zaevidovanou pod č. 7, pořizovatel se ve vypořádání námitky nezabýval tím, k čemu námitka navrhovatele směřovala, tj. ke způsobu řešení komunikace I. třídy výše zmíněné, ale řešil pouze problémy se změnou využití území. Vyjádření odpůrce k této námitce je v rozporu s oprávněnými zájmy navrhovatele, který nemovitost nabyt v dobré víře a za úplatu. V ÚP před vydanou změnou byla dopravní situace za lihovarem komplexně vyřešena a VI. změna ÚP přinesla jen kosmetické a estetické úpravy, které nebylo možné v době realizace investice předvídat, přičemž řešení celého prostoru uvedenou změnou bylo v rozporu s registrovanou územní studií, která stanovila pro navrhovatele příznivější dopravní řešení. Po přijetí VI. změny ÚP se snažil navrhovatel o nápravu smírnou cestou, k té však nedošlo. Odpůrce sice zaslal navrhovateli návrh dohody o směně nemovitostí, ten však nesplňoval formální a věcné náležitosti. Rovněž nedošlo k odkoupení nemovitostí ze strany odpůrce, o čemž navrhovatel rovněž jednal s odpůrcem. Odpůrce a odbor hlavního architekta opakovaně slibovali navrhovateli opětovnou změnu ÚP, o čemž svědčí např. vyjádření Magistrátu města Pardubic, odboru hlavního architekta ze dne

28.5.2012, kdy byl navrhovatel ujištěn, že předmětné nemovitosti v jeho vlastnictví budou řešeny v novém ÚP města Pardubice s předpokladem dokončení do konce roku 2015. K naplnění příslibu odpůrce dosud nedošlo. Navrhovatel nemá žádnou jistotu ani od odpůrce neobdržel garanci, že dojde k pořízení změny stávajícího územního plánu, která vadný stav na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele úplně zhojí, ani kdy se tak stane. Ke smírnému řešení vyzval navrhovatel odpůrce dopisem ze dne 18.2.2013, věc nebyla dosud vyřešena. K uvedeným tvrzením doložil v příloze návrhu navrhovatel jako důkazy kopii korespondence mezi ním a odpůrcem (zejména se jedná o e-mailovou korespondenci a dopisy Magistrátu města Pardubic, odboru hlavního architekta). Dále navrhovatel předložil soudu znalecký posudek soudního znalce Ing. V. M. ze dne 5.4.2013 o ceně nemovitosti – provozní budova č. p. 2020 postavená na pozemku p. č. 3685/2 včetně příslušenství v kat. území a obci Pardubice, přičemž z tohoto posudku vyplývá, že před VI. změnou ÚP byla hodnota nemovitosti (obvyklá cena ve smyslu ceny, kterou by bylo možné dosáhnout při prodeji stejného, popř. obdobného majetku v obvyklém obchodním styku ke dni ocenění) stanovena ve výši 30 mil. Kč, po VI. změně ÚP cena klesla na hodnotu 14-15 mil. Kč (jedná se o cenu včetně pozemků). Navrhovateli nebyla poskytnuta žádná kompenzace za snížení hodnoty majetku v rozporu s ustanovením § 25 zákona č. 513/1991 a mezinárodní smlouvou č. 155/1997, čímž byl žalobce zkrácen na svých právech, kdy nemohl nově žádat o úvěr, atd. (nemohl uzavřít smlouvu se strategickými partnery, nemohl uzavřít dlouhodobé smlouvy ani s dosavadními klienty, ani s dodavateli atd.). Otázku škody bude navrhovatel s odpůrcem řešit odděleně, dalšími relevantními kroky. Závěrem navrhovatel vyslovil přesvědčení o tom, že došlo k nepřípustnému zásahu do vlastnických práv navrhovatele a VI. změna ÚP není v části dotčené vlastnickými právy navrhovatele ve veřejném zájmu. Navrhovatel navrhl, aby opatření obecné povahy – VI. změna ÚP - bylo zrušeno v rozsahu textového i grafického vymezení označeného kódem území VI/9/3z;VI/9/5, VI/WD/94/M a VI/WD/12b/K.

Ve vyjádření k návrhu se odpůrce vyjádřil k jednotlivým námitkám navrhovatele, kdy zejména poukázal na skutečný cíl VI. změn ÚP (vyřešit a navrhnout dopravní koncepci města s tím, že pokud na tuto základní úpravu navazovaly další lokality, byly tyto upravovány v souladu a pro účely navrhovaných změn souvisejících s koncepcí města). Odpůrce uvedl, že dané území nelze označovat ve smyslu stavebního zákona jako zastavitelné, jedná se o zastavěnou plochu. Původní ÚP se předmětného území dotýkal dopravním koridorem a dle původní dokumentace byly tímto koridorem zasaženy dvě stavby ve vlastnictví žalobce, dle nynější změny jsou koridorem zasaženy opět dvě stavby, ovšem menší. Hlavní stavba bývalého ČSAD zůstává nyní nedotčena. Není pravdou, že změna nebyla se žalobcem relevantně projednávána. Celý proces ÚP byl veden dle platných právních předpisů, navrhovatel se účastnil veškerých jednání, celý procesní postup byl veden v souladu se zákonem. Navrhovatelem zmiňovaný kruhový objezd je stále ve stejném místě, je pouze „umenšen“ oproti původnímu návrhu. Komunikace vedoucí od něj na sever má dle VI. změny ÚP oproti původnímu ÚP jiný směr, a to z důvodu napojení nové komunikace směrem k pivovaru (Palackého sever). Výsledná plocha zeleně je kompromisem ujednání mezi zpracovatelem, pořizovatelem a Krajskou hygienickou stanicí. K úpravě změny vedení komunikace došlo z důvodu požadavků Krajské hygienické stanice Pardubického kraje, přičemž došlo k úpravě trasy tak, že tato byla mírně odkloněna severním směrem, a to z důvodu napojení přístupových komunikací do přestavbového území „Palackého sever“ kruhovým objezdem. Východním směrem od této komunikace byla nově navržena plocha zezeň městská všeobecná z důvodu odcloňování zmíněné obytné zástavby od komunikace, a to

jak pohledové, tak hlukové a emisní (prachové). Z urbanistického hlediska se jedná o jakýsi „zelený klín“ táhnoucí se od ploch zeleně okolo Labe až do centra města. Podél Palackého ulice poté byla naplánovaná funkční plocha „městský parter“ s cílem podpořit charakter Palackého ulice jako městského bulváru sahajícího od Pernštýnského náměstí před Třídou míru až do prostoru přednádraží. Tato varianta nakonec vyšla jako vítězná z jednání mezi pořizovatelem, zpracovatelem a Krajskou hygienickou stanicí tak, aby byl vydán souhlas s dalším pořizováním VI. změny. Předkupní právo vzniklo v souladu s ust. § 101 stavebního zákona, dotčené předkupní právo bude v blízké době zrušeno, a to v souvislosti s novelou stavebního zákona č. 350/2012, která z § 101 stavebního zákona vypouští veřejně prospěšná zařízení a vztahuje se i na danou věc. Odpůrce nerozporuje, že jeho vyjádření byla protichůdná, kdy navrhovatel byl bývalou vedoucí odboru hlavního architekta odpůrce Ing. Arch. N. vyrozuměn opravdu o tom, že by jeho změna (tj. změna ÚP) měla být i přes odlišné schválené zadání součástí XV. změny ÚP. Toto jednání však nepokládá odpůrce v kontextu praxe schvalovacího procesu ÚP za standardní a je možné si klást otázku, zda se jedná o zákonem přípustný způsob. To však nemá žádný vliv na posuzování zákonnosti návrhem napadené části VI. změn ÚP, stejně tak lze se vyjádřit k irelevantnosti následných jednání popsaných navrhovatelem, která byla vedena mezi pracovníky odpůrce a navrhovatele. Odpůrce konstatoval, že nelze dopředu garantovat, že zamýšlené změny opravdu projdou celým procesem pořízení a schvalování OOP, přičemž na změnu ÚP není právní nárok. Stavba obchvatové komunikace II/322 za Lihovarem byla obsažena i v původním územním plánu po V. změně ÚP, tj. před zakoupením předmětných pozemků navrhovatelem a plocha dopravního koridoru do ní částečně zasahovala. Skutečnost umístění komunikace společně s tím, že se jedná o exponovanou část města zasaženou dopravním řešením, byla známa již v době koupení nemovitosti. Odpůrce připouští, že pozemky jsou dotčeny patrně ve větší míře než tomu bylo v původním plánu po V. změně, ovšem oproti původnímu řešení zůstává hlavní a největší stavba navrhovatele mimo dopravní koridor a komunikace zasahuje pouze do drobnějších staveb na pozemcích. VI. změna ÚP nebyla pořízena v rozporu s obecně závaznými předpisy, odpůrce se vypořádal i s námitkou navrhovatele vznesenou v průběhu pořizování ÚP. Navrhovatel údajný nesoulad s veřejným zájmem nijak nevysvětluje, nelze vysledovat, v čem má být tento rozpor spatřován. Závěrem odpůrce odkázal na textovou část v odůvodnění VI. změn ÚP, která dle jeho názoru řeší otázku veřejného zájmu na dotčené změně ÚP. Odpůrce navrhl, aby návrh byl zamítnut.

Repliku k vyjádření odpůrce navrhovatel nepodal.

Krajský soud při přezkumu výše uvedeného OOP dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

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. Z předložené dokumentace skutečně vyplývá, že navrhovatel je vlastníkem výše zmíněných nemovitostí v území dotčeném VI. změnou ÚP. 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. 1 Ao 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 konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho 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 daném případě navrhovatel tvrdil a odpůrce nepopřel, že je jako vlastník výše zmíněných nemovitostí dotčen na svém vlastnickém právu uvedenou VI. změnou ÚP, když v části IV. návrhu poukázal na konkrétní zásah do svého vlastnického práva v důsledku výše uvedené změny ÚP, zejména se jedná o to, že komunikace – silnice I. třídy označená VI. změnou ÚP kódem výše zmíněným byla posunuta tak, že výrazněji zasahuje do pozemku navrhovatele a dále že došlo ke změně vymezení území ze zastavitelné plochy s určením Ovd (občanská vybavenost vyšší), na nezastavitelnou plochu ZVU, městská zeleň a MP (městský parter), přičemž tato území jsou VI. změnou ÚP označena výše zmíněnými kódy, a hlavně změna VI/9/3z mění vymezení určené území z Ovd na ZVU.

Vzhledem ke skutečnosti, že s účinností od 1.1.2012 platná právní úprava (s. ř. s.) týkající se OOP byla změněna, když před touto změnou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. soud nebyl vázán právními důvody návrhu 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 platné právní úpravy je soud vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhů (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1.1.2012). Proto se soud zaměřil na přezkum uvedeného OOP v mezích rozsahu a důvodů daného návrhu.

Rozsah návrhu je vymezen jeho petitum tak, že se týká textového a grafického vymezení označeného kódy území VI/9/3z; VI/9/5, VI/WD/94/M a VI/WD/12b/K. V odůvodnění návrhu jsou uvedeny jeho důvody (tj. zejména argumentace navrhovatele jich se týkající) k rozsahu textového a grafického vymezení předmětné změny ÚP označeného kódy VI/9/3z, VI/9/5 a VI/WD/12b/K. Proto soud zaměřil pozornost k takto vymezenému rozsahu obsahu návrhu, protože právě jen těchto takto označených území v odůvodnění návrhu se týká konkrétní argumentace navrhovatele. Navrhovatel tvrdí a odpůrce nepopírá, že právě ve vztahu k takto vymezenému území, na kterém se nacházejí nemovitosti ve vlastnictví

navrhovatele, došlo v důsledku VI. změny ÚP ke změnám týkajícím se vymezení území (zejména se jedná o změnu úpravy trasy pozemní komunikace - silnice I. třídy komunikace od křižení II/322 s ulicí Kpt. Bartoše po křižovatku U Marka vedená za lihovarem, a dále se jedná o změnu vymezení území ze zastavěné plochy s určením Ovd na nezastavitelnou plochu ZVU, městská zeleň a MP, městský parter, přičemž tato území jsou VI. změnou ÚP označena kódy VI/9/3z a VI/9/5). Navrhovateli se zejména jedná o změnu VI/9/3z, jak tvrdí v návrhu, přičemž tato změna mění vymezení určené území z Ovd na ZVU. V důsledku výše uvedených změn v souvislosti se schválením VI. změny ÚP, navrhovatel tvrdí a dokládá své tvrzení znaleckým posudkem, došlo ke snížení hodnoty majetku navrhovatele, který nabyt nemovitosti v dobré víře, „za úplaty, v právním i faktickém stavu, který ničím nepredeterminoval změnu funkčního využití území, následně založenou VI. změnou ÚP.“ K tomu soud uvádí následující závěry:

Územní plán je právním institutem upraveným v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“), a je dokumentem stanovujícím základní koncepci rozvoje obce. Územní plán je vydáván formou tzv. opatření obecné povahy, tedy správním aktem ovlivňujícím život konkrétně neurčených osob na území, pro které byl zpracován. Základním účelem územního plánu je regulace možných způsobů využití určitého území, přičemž je nesporné, že územní plán vždy nepřímě zasahuje do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, protože dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Předně to znamená, 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. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. Předně má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možno dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i

zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Pokud však omezení daná územním plánem či jeho změnou zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny), přičemž uvedenou náhradu by bylo možné přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, a to včetně i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně. S uvedenými závěry, obsaženými ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu NSS, se podepsaný soud plně ztotožňuje. Zároveň ale je nutné konstatovat, že v souladu se změnou právní úpravy týkající se rozhodování soudu o návrzích na zrušení opatření obecné povahy, účinné od 1.1.2012, musí soud vycházet pouze z rozsahu a zejména pak z důvodů návrhu.

Tvrzení navrhovatele o jím uvedeném znehodnocení nemovitostí, kterých se výše popsáním způsobem VI. změna územního plánu dotkla, samo o sobě bez dalšího jako důvod pro zrušení OOP nemůže obstát. Územní plán totiž ve smyslu výše uvedených skutečností může zcela legitimně představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). K tomu, aby byl navrhovatel s návrhem úspěšný, musel by v návrhu uvést důvody, že daný zásah do vlastnického práva není prováděn z ústavně legitimních důvodů, nemá zásadně výjimečnou povahu a není proveden jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, s vyloučením libovůle, eventuálně nebyl činěn na základě zákona. V projednávané věci z předložené dokumentace vyplývá, že VI. změna územního plánu města Pardubic byla vydána v souladu s platnou právní úpravou, přičemž celý procesní postup odpovídal platné právní úpravě, ostatně navrhovatel k tomuto postupu pouze namítl, že nebyla řádně vypořádána jeho námitka, kterou uplatnil v průběhu veřejného projednávání dne 9.2.2010 (námitka č. 7). Jak vyplývá z VI. změny ÚP, v této námitce namítal navrhovatel stejným způsobem jako v návrhu, že ve vztahu k části návrhu týkající se řešení výše zmíněného území se nacházejí nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele, a že navrhovaná VI. změna v této části „výrazným a bez nadsázky likvidačním způsobem“ zasahuje v tomto území do vlastnických práv navrhovatele. Navrhovatel vyslovil nesouhlas s uvedenými změnami, namítl, že dojde ke znehodnocení „jakéhokoli jiného funkčního využití dotčených pozemků“. Jak vyplývá z uvedené VI. změny ÚP, na straně 108 je obsaženo rozhodnutí o námitce a jeho odůvodnění, přičemž námitka byla zamítnuta a jsou zde obsaženy konkrétní důvody pro toto zamítnutí. Z hlediska posouzení dodržení zákonnosti procesního postupu při vydávání OOP je rozhodné, že tato námitka byla věcně vypořádána a obsahuje rozhodnutí o ní. Pokud navrhovatel nesouhlasil s odůvodněním tohoto rozhodnutí a s rozhodnutím o námitce samotným, tak tato skutečnost sama o sobě ještě není důvodem pro konstatování soudu o nezákonnosti procesního postupu při vydání zmíněného OOP. K tomuto účelu je určen soudní přezkum, přičemž navrhovatel tuto námitku v návrhu zopakoval. Problematikou týkající otázky vypořádání námitek navrhovatele vznesených v procesu schvalování územního plánu se zabýval i Ústavní soud. Ten v usnesení ze dne 7.5.2013, č.j.

III.ÚS 1669/11 uvedl: „Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují. Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.“

Tvrzení navrhovatele o tom, že VI. změna ÚP v části dotýkající se nemovitostí ve vlastnictví navrhovatele je zásahem do jeho vlastnických práv k nemovitostem v dotčeném území, nemůže být samo o sobě důvodem pro zrušení OOP. Navrhovatel sice mohl „nabýt nemovitosti v dané lokalitě v dobré víře, za úplatu, v právním i faktickém stavu, který ničím nepredeterminoval změnu funkčního využití území, následně založenou VI. změnou ÚP města Pardubic“, avšak to samo o sobě nemůže být důvodem pro vyslovení závěru o nezákonnosti zmíněného OOP. To by pak ad absurdum nebylo možné provádět žádnou změnu ve využití území na základě změn územních plánů, neboť územní plán může představovat zásadní omezení ústavního práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), jak soud již výše uvedl. Navrhovatel v daném řízení může být úspěšný ve vztahu k uvedenému důvodu návrhu pouze v případě, že by zmíněné OOP nebylo výsledkem zákonného postupu, nebyl by dán legitimní důvod k jeho vydání a nebyla by dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). K tomu soud uvádí následující závěry:

Jak vyplývá z předložené dokumentace, cílem VI. změn ÚP je navržení dílčích úprav dopravního systému města (na vnější a především vnitřní dopravní síť) dosáhnout stabilizace koncepce především silniční dopravy v podobě tangenciálního dopravního systému s maximálním důrazem na dopravní zklidnění širší centrální oblasti města. Z hlediska rozsahu soudního přezkumu daného OOP (v podstatě v mezích důvodů uvedených v návrhu - § 101d odst. 1 s. ř. s.) navrhovatel pouze v obecné rovině namítl, že VI. změna ÚP byla v rozporu s obecně závaznými předpisy (srov. část IX návrhu), avšak neuvedl konkrétní důvod rozporu s „obecně závaznými právními předpisy.“ Svě tvrzení navrhovatel nepodpořil žádnou konkrétní námitkou (pouze namítl, že se odpůrce nevypořádal s námitkami navrhovatele, což není pravdivé, jak soud již výše uvedl). Dále navrhovatel bez konkrétní námítky konstatoval, že VI. změna ÚP dle jeho názoru není v dotčené části ve veřejném zájmu, přičemž však údajný nesoulad s veřejným zájmem nekonkretizoval. O tom, že výše zmíněná změna ÚP naopak řeší otázku veřejného zájmu, svědčí samotné OOP (zejména str. 10 a str. 50). Navrhovatel v podstatě napadl řešení území nacházejícího se v prostoru přednádraží v centrální části města Pardubice, přičemž důvody pro změnu řešení tohoto prostoru uvádí zmíněné OOP v části 2.1.8, kdy ke změně řešení prostoru je uvedeno následující:

„Navrženo je nové trasování komunikace včetně křižovatky U Marka přes stávající autobusové nádraží za areálem bývalého lihovaru západním směrem do MUK Palackého.

V místě křížení této komunikace s ulicí Kpt. Bartoše je navržena okružní křižovatka. Rovněž západně posunutá křižovatka U Marka je nově řešena jako okružní. Tato komunikace bude zajišťovat dopravní napojení ploch mezi touto komunikací a Pernerovým náměstím, resp. ulicí Palackého. Z této komunikace dále odbočuje nově navrhované dopravní propojení Palackého – Sever. Napojení těchto komunikací je řešeno okružní křižovatkou, která zároveň zajišťuje dopravní přístup do lokalit VI/8/a a VI/8/b. Do lokality VI/8/b je uvažováno s možností dopravního napojení z ulice Kpt. Bartoše.

Trasa stávající komunikace v ulici Palackého v prostoru přednádraží a navazující plochy přiléhající ke křižovatce U Marka jsou vymezeny v navrhovaném funkčním využití – městský parter. Tím bude i pro pěší vytvořeno pokračování městského uličního prostoru z ulice Palackého až do prostoru přednádraží.

Plochy ležící v prostoru mezi nově navrhovanou komunikací a ulicí Palackého VI. Změna navrhuje k funkční a prostorové přestavbě resp. vymezuje nová zastavitelná území. Východní polovina tohoto území je zařazena do ploch smíšeného území městského, západní do ploch občanské vybavenosti vyšší. Stávající plocha městského parteru je vymezena západně od budovy pošty a podél západního okraje obytného bloku jižně od Palackého třídy u křižovatky U Marka. V této ploše by pak mohl být řešen např. sjízdný chodník pro možnost vjezdu do vnitrobloku a tím zajištěna jeho dopravní obslužnost. Jižně od upravené křižovatky U Marka, po obou stranách komunikace, jsou navrženy plochy městské zeleně - parkově upravené plochy, které především východně od komunikace budou plnit funkci izolační pro eliminaci vlivů dopravy vůči stávajícím obytným objektům. Pro dotvoření prostoru přednádraží je v návaznosti na budovu nádraží a pošty vymezeno zastavitelné území pro občanskou vybavenost vyšší a plocha navržená ke změně funkce (OV).

Úpravy celého prostoru přednádraží včetně navazujících ploch rozšíří území městského centra západním směrem a vytvoří důstojný nástup do centra krajského města. Přiblížení obou terminálů – vlakového a autobusového s vyřešením bezkolizního pohybu pěších včetně návaznosti na městskou hromadnou dopravu přinese nadčasové řešení jednoho z dominantních veřejných prostranství ve městě.“

Proti zmíněnému řešení prostoru přednádraží popsanému v předmětném OOP navrhovatel nic nenamítl, tj. neuvedl žádnou námitku, která by svědčila o existenci libovůle při tvorbě OOP týkajícího se daného území. Naopak z podkladů OOP soud zjistil, že ve vztahu k navrhovatelem uváděným námitkám týkajícím se změny trasy zmíněné komunikace a změny funkčního využití výše uvedených území byly odůvodněny požadavky dotčeného orgánu státní správy, tj. v dané věci Krajské hygienické stanice Pardubického kraje se sídlem v Pardubicích, přičemž se jedná o stanoviska KHS Pardubického kraje ze dne 9.2.2009 a ze dne 24.11.2009. Právě v těchto stanoviscích se KHS vyjádřila k vedení trasy zmíněné komunikace. Původní koncepce vedení zmíněné komunikace, ke které se KHS vyjádřila ve stanovisku ze dne 9.2.2009 a nesouhlasila s ním, byla na základě tohoto nesouhlasného stanoviska změněna tak, že byla ponechána původní trasa komunikace, která byla součástí stávajícího územního plánu. Odpůrce vycházel z odůvodnění tohoto stanoviska ze dne 9.2.2009, ve kterém KHS uvedla, že tato původní koncepce „se KHS jeví z hlediska ochrany veřejného zdraví jako nevhodná“. Jako důvod uvedla KHS skutečnost, že trasa komunikace přivádí dopravu severně od nároží ulice Palackého a přibližuje se k ploše OZ – školka.

Současně tento liniový zdroj atakuje plochy zeleně oddělující plochu přednádraží od zmíněných lokalit občanské vybavenosti (škola, školka). Proto KHS v tomto stanovisku uvedla, že požaduje „ponechání původní trasy, která je součástí stávajícího územního plánu, tedy vedení komunikace diagonálně od rychlodráhy severozápadním směrem přes území autobusového nádraží“ (tj. přes pozemky ve vlastnictví navrhovatele – poznámka krajského soudu). Dále KHS uvedla, že „dle hlukového posouzení v dokumentu SEA jsou v tomto úseku (např. křižovatka U Marka) dosahovány limitní hodnoty hluku včetně započtení korekce na starou hlukovou zátěž.“ Novým směřováním komunikace dle stanoviska KHS bude zvýšena hlučnost i na severním nároží ulice Palackého a dále v oblasti mateřské školky na nábřeží Závodu Míru, parkově upravovaných ploch a základní školy nábřeží Závodu Míru. KHS doporučila využít možnosti směrového odklonu a oddálení této komunikace od chráněných prostorů a ploch sloužících k odpočinku, sportu a rekreaci a požadovala zachování směrového vedení v souladu s platným územním plánem. Odpůrce akceptoval uvedené požadavky KHS o čemž svědčí souhlasné stanovisko KHS ze dne 24.11.2009, v němž je uvedeno, že „navrhovatel akceptoval požadavky KHS na vedení trasy komunikace VI/8/1k v prostoru přednádraží a v navazujícím území“. Zároveň v tomto souhlasném stanovisku KHS uvedla, že „v rámci nového vedení komunikace bude rovněž doplněna izolační zeleň v lokalitě VI/9/3z (stávající autobusové nádraží)“. A právě takto označené území navrhovatel uvedl v tomto návrhu jako území, které je změnou ÚP dotčeno tak, že žalobce je krácen na svém vlastnickém právu. Uvedená změna tohoto území, provedená na základě předmětné změny ÚP vychází ze stanoviska KHS a odpůrce neměl důvod ji nerespektovat. Ve vztahu k dalšímu dotčenému území, které uvedl navrhovatel v návrhu, tj. území označené jako VI/9/5, soud uvádí to, že i způsob funkčního využití tohoto území, které bylo podle návrhu předmětem dotčení vlastnických práv navrhovatele, byl v souladu se stanoviskem KHS a i v souladu s odůvodněním veřejného zájmu, které soud z OOP citoval již výše. Krajský soud proto dospěl k závěru, že ve vztahu k navrhovatelem označeným změnám týkajícím se výše zmíněných území, nezjistil důvod svědčící o nezákonnosti přezkoumávaného OOP. K navrhovatelem namítanému dotčení na jeho vlastnickém právu soud uvádí následující závěry:

Je nesporné, že nemovitosti navrhovatele nacházející se v území dotčeném zmíněným OOP, se nachází v prostoru přednádraží v centrální části města Pardubic, který je z hlediska velmi frekventované dopravní situace náročný na řešení eliminací vlivů dopravy vůči husté stávající obytné zástavbě. Jestliže navrhovatel nabyt vlastnické právo před schválením VI. změny ÚP, kdy výše zmíněná území měla dle předchozí územně plánovací dokumentace jiné funkční využití, tak nemůže legitimně očekávat, že stávající stav řešení dopravní situace bude „navěky zakonzervován“ tak, aby pouze navrhovatel mohl v daném území realizovat své, jistě oprávněné soukromé zájmy. Navrhovatel musel k vzhledem výše popsané situaci již v době koupě počítat s možnými změnami využití daného území. Z hlediska dotčení vlastnických práv navrhovatele, a to za účelem aplikace principu proporcionality, tj. porovnání s výše zmíněným veřejným zájmem, neuvedl navrhovatel konkrétní argumentaci a důkazy, které by se týkaly ohrožení výkonu jeho podnikatelské činnosti v důsledku schválených změn ÚP. Navrhovatel uvedl, že „např. nově nemohl žádat o úvěr, kterým by zhodnotil nemovitosti a získal obchodní a finanční profit, nemohl uzavřít smlouvy se strategickými partnery, nemohl uzavřít dlouhodobé smlouvy ani s dosavadními klienty, dodavateli apod.“, dále uvedl, že mu neklesly náklady, a to zejména na údržbu nemovitostí navrhovatele. Jedná se o obecná tvrzení, která navrhovatel nedoložil. Jediným konkrétním argumentem o dotčení jeho práv je

znalecký posudek, kterým navrhovatel doložil pokles obvyklé ceny dotčených nemovitostí v souvislosti se schválenou VI. změnou ÚP. Námitka navrhovatele týkající se tvrzení o poklesu cen nemovitostí dotčených změnou ÚP však, i kdyby byla prokázána, nemůže sama o sobě bez dalšího svědčit o nezákonnosti předmětné změny ÚP. Soud výše uvedl, že územní plán a jeho změny vždy představují významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý, zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají. Vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni (za předpokladu zákonnosti těchto OOP) strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Avšak i kdyby soud při přezkoumávání územního plánu či jeho změny zjistil, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru, tak tato skutečnost sama o sobě není důvodem ke zrušení územního plánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). V dané věci soud nezjistil, a to v rámci přezkumu předmětného OOP pouze na základě a v mezích důvodů návrhů uvedených navrhovatelem, že by byly v projednávané věci porušeny podmínky zákonnosti územního plánu, resp. výše zmíněné jeho změny, jak soud již výše uvedl. V dané věci byl dán veřejný zájem na předmětné změně ÚP, nejednalo se o žádnou libovůli, ale změna ÚP byla odůvodněna existencí veřejného zájmu a její legitimitu podpořilo i stanovisko dotčeného orgánu státní správy, tj. KHS (argumentace soud výše). Soud z návrhu nezjistil existenci důvodů svědčících o nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu a dospěl k závěru, že návrh nebyl důvodný (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

Na výše uvedených závěrech nemohlo nic změnit ani tvrzení navrhovatele o tom, že nebyly naplněny přísliby odpůrce, které spatřoval navrhovatel ve vyjádřeních odboru hlavního architekta v době před schválením zmíněného OOP, když tato skutečnost nemá žádný vliv na posuzování zákonnosti uvedeného OOP. Rovněž i navrhovatelem popisovaná jednání a vyjádření odpůrce nemohou sama o sobě garantovat dopředu, že předběžné názory odpůrce, které navrhovatel získal v době před schválením OOP, mohou vést k závěru o nezákonnosti schválené změny ÚP. Předmětem soudního přezkumu je výše zmíněné OOP a nikoliv předchozí, právně nezávazná vyjádření hlavního architekta či politických představitelů města. Otázka míry znehodnocení nemovitostí navrhovatele v důsledku předmětné schválené změny ÚP může být aktuální pro rozhodnutí o poskytnutí náhrady, přičemž otázka náhrady za to, že omezení vlastníka přesáhlo spravedlivou míru, nemohla být předmětem procesu tvorby územního plánu, resp. jeho změny (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). Ostatně k otázce náhrady škody sám navrhoval uvedl, že ji bude řešit „s odpůrcem odděleně, dalšími relevantními kroky“. Protože návrh nebyl důvodný, musel jej soud zamítnout (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

Navrhovatel nebyl se svým návrhem úspěšný, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení, a úspěšnému odpůrci soud toto právo nepřiznal, když mu podle obsahu spisu nárok na náhradu nákladů řízení nevznikl (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

P o u č e 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Pardubicích dne 19. června 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
V. P.