



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

navrhovatelů: a) **P. G.**, narozený X
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

b) **M. G.**, narozená X
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

proti
odpůrci: **obec Dešná**, IČO: 00568520
sídlem Dešná 88, 763 15 Slušovice
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: **I. T. M.**
bytem X
II. P. M.
bytem X
zastoupená obecným zmocněncem S. M.
bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 12. 12. 2019

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydané usnesením zastupitelstva obce Dešná ze dne 12. 12. 2019 **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení částku 15 924 Kč, a to k rukám JUDr. Vojtěcha Doliny, advokáta se sídlem Lešetín IV/777, Zlín, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení částku 15 924 Kč, a to k rukám JUDr. Vojtěcha Doliny, advokáta se sídlem Lešetín IV/777, Zlín, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 12. 12. 2019 opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změnu č. 1 Územního plánu Dešná (dále jen „napadené OOP“). Změnovým prvkem L04 napadeného OOP došlo v grafické části Územního plánu Dešná z roku 2012 (dále jen „Územní plán z roku 2012“) ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*. V této ploše navrhovatelé dle svých tvrzení vlastní většinu pozemků a stavbu „Účelová komunikace – zkušební dráha“ (dále jen „polygon“).

II. Stanoviska účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

2. Navrhovatelé namítají, že nemohli polygon užívat z důvodu předběžného opatření stavebního úřadu. Až v roce 2020 navrhovatelé dohledali v archivech územní rozhodnutí Místního národního výboru Slušovice – odboru výstavby ze dne 3. 12. 1987, č. 46/1987 (dále jen „územní rozhodnutí z roku 1987“), a navrhli na základě něj, aby bylo zastaveno řízení o odstranění stavby polygonu a zrušeno předběžné opatření. Napadené OOP představuje zneužití práva a je aktem libovůle. Chybí pro něj legitimní cíl. Lokalita je protkána asfaltovými a šotolinovými povrchy a k zemědělským účelům je nevhodná. Dráha byla vystavena na navážce makadamu. Nevhodnost potvrzuje i Územní plán Dešná z roku 2012. Kroky odpůrce jsou účelové, diskriminační a projevem libovůle. Navrhovatelé nenechali území ležet ladem, brojili proti předběžnému opatření a na odpůrce se opakovaně obraceli s návrhy podnikatelských záměrů naplňujících účel

stanovený územním plánem. Krok odpůrce představuje přetržení kontinuity územního plánování. Ohrožení přírody či životního prostředí podnikatelským záměrem navrhovatelů vyvrací vyjádření Krajského úřadu Zlínského kraje, Odboru životního prostředí. Odpůrce se snaží uzurpovat pravomoc, která náleží nezávislým správním orgánům. Navrhovatelé vykazovali kontinuálně snahu o zprovoznění polygonu, tvrzení odpůrce jsou lživá a jeho postup vykazuje známky podjatosti. Napadené OOP je proto nepřiměřené a nezákonné. Navrhovatelé proto navrhuji zrušení napadeného OOP v rozsahu změnového prvku L04. Na výzvu soudu navrhovatelé potvrdili, že navrhuji změnu celého změnového prvku i ve vztahu k pozemkům, které nejsou v jejich vlastnictví, neboť je na nich umístěna stavba polygonu v jejich vlastnictví.

3. Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že stavba polygonu byla provedena v rozporu s předpisy a je černou stavbou. Územní rozhodnutí z roku 1987 není rozhodnutím o umístění předmětné stavby, a to již jen z toho důvodu, že bylo vydáno až po jejím vybudování. Neexistuje důvod předpokládat, že by stavba souvisela se souhrnnými pozemkovými úpravami, jichž se územní rozhodnutí týká. Tomu, že se jedná o černou stavbu, nasvědčuje i rozhodnutí o odstranění předmětné stavby, které sice bylo zrušeno, ale odvolací orgán neměl výhrady k hmotněprávnímu posouzení. Nelze předpokládat, že by mělo být návrhu na zastavení řízení o odstranění stavby vyhověno. Jako plocha „rekreace specifických forem“ byly pozemky vymezeny pouze v Územním plánu Dešná 2012. V předcházejícím územním plánu z roku 1998 byla daná plocha vymezena jako zemědělská. Dominantní zemědělské využití pozemků na území obce je pastevectví. Pozemky jsou již od roku 2004 využívány k pastvě dobytka zemědělcem B. Š. Dle zprávy o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017 nebyla návrhová plocha RX č. 5 využita s tím, že vymezení této plochy je v rozporu s prioritami Politiky územního rozvoje České republiky a Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje. Jelikož navrhovatelé opakovaně předkládali návrhy na využití polygonu způsobem, který by byl pro odpůrce nežádoucí, vyvolalo to obavy z nebezpečí pro odpůrce z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí a životních podmínek obyvatel. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že proti zachování plochy pro rekreaci specifických forem bylo 66,7 % respondentů (těch bylo 68,1 % z obyvatel obce nad 18 let) a souhlas se změnou na původní plochy zemědělské a přírodní vyjádřilo 65,8 % dotázaných. Specifikace podmínek využití může zahrnovat i změnu ve způsobu využití. K návrhu napadeného OOP byla vydána souhlasná stanoviska a námítky navrhovatelů byly řádně vypořádány, napadené OOP je přezkoumatelné. Legitimním cílem změny územního plánu bylo zamezení ohrožení kulturní krajiny a nezastavěného území a snížení kvality životního prostředí, respektive přírodních hodnot, veřejného zdraví a pohody bydlení. Území se nachází v blízkosti Přírodního parku Vizovické vrchy a v území dočasně uklidněného sesuvu. Potenciální hrozbu by možné využití představovalo pro silně ohrožený druh živočicha mloka skvrnitého. Vlastník pozemku nemá nárok na stanovení podmínek rozvoje plochy dle jeho zájmu. Vymezení plochy RX č. 5 v Územním plánu Dešná 2012 bylo věcně nesprávným řešením, které mohlo vést k závažné kolizi s veřejným zájmem. Vymezení plochy k zemědělským účelům je návratem k využití dle územního plánu z roku 1998. Kritérium vhodnosti je splněno, jelikož přijaté řešení prokazatelně vylučuje hrozící ohrožení zákonem chráněných veřejných zájmů. Potřebnost je dána, neboť změna představovala jediný efektivní právní nástroj v dispozici odpůrce. Požadavek minimalizace zásahu byl dodržen, jelikož cyklospport je umožněn. Je zajištěna výsledná harmonie využívání lokality a následek je úměrný sledovanému cíli. Odpůrce proto navrhuje, aby soud návrh zamítl.

4. Osoby zúčastněné na řízení také poukazují na historický vývoj území a zdůrazňují, že občané a zastupitelé byli při projednávání územního plánu roku 2012 neúplně informováni o tom, co se může skrývat pod pojmem bikepark nebo cykloareál. Pojem rekreace specifických forem nevysvětluje žádný předpis. Některé části polygonu jsou veřejně přístupné účelové komunikace. Není pravdou, že by žalobci pozemky a polygon získali v restituci a že by v té době nebylo pochyb o souladu stavby s právními předpisy. Není pravdou, že by žalobci nemohli polygon využívat jako bikepark. Územní rozhodnutí z roku 1987 se polygonu netýká. Provedená změna chránící občany před hlukem a prachem, je zcela na místě. Činnosti uváděné v územním plánu z roku 2012 jsou nadále možné. Nejedná se o uzavřený areál. Navrhovatelé osoby zúčastněné na řízení stále očerňují.
5. U ústního jednání účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení setrvali na svých stanoviscích. Navrhovatelé při jednání změnili petit návrhu nahrazením slov „v rozsahu změnového prvku L04, kterým došlo ke změně“ slovy „v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně“. Jelikož změnou petitu nedošlo ke změně podstaty a rozsahu návrhu, soud usnesením vyhlášeným při jednání tuto změnu připustil. Soud v rámci jednání provedl dokazování Územním plánem z roku 2012 a některými z předložených listin a zároveň zdůvodnil neprovedení některých navržených důkazů.

III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud předně uvádí, že navrhovatelé osvědčili své vlastnické právo k nemovitostem dotčeným napadeným OOP. Jejich vlastnické právo k velké části pozemků dotčených změnovým prvkem L04 dokládá evidence v katastru nemovitostí. Jejich vlastnické právo k polygonu pak vyplývá z čl. IV Dohody o skončení nájmu a vydání pozemků 2. 11. 1992. Osoby zúčastněné na řízení potvrdily při ústním jednání, že polygon se nachází také na jejich pozemcích, nicméně žádné vlastnické nároky ke stavbě polygonu neuplatňují. Soud proto shledal, že navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.
7. Krajský soud v Brně na základě včas podaného návrhu (§ 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), přistoupil k přezkoumání napadeného OOP, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
8. Navrhovatelé namítají jednak nezákonnost napadeného OOP, respektive jeho části, jednak jeho neproporcionalitu. Pokud však jde o namítanou nezákonnost, tu navrhovatelé nekonkretizují. Veškerá návrhová argumentace se podle názoru soudu pojí k namítané nepřiměřenosti napadeného OOP. Soud proto pouze v obecné rovině konstatuje, že způsobu, jakým je nově regulováno využití dotčené plochy, nebrání konkrétní zákonná úprava, a je tudíž *stricto sensu* zákonný (tj. odhlédne-li soud od přiměřenosti či vhodnosti takové regulace).
9. Pokud pak jde o namítanou neproporcionalitu napadeného OOP, zde musí soud v první řadě zdůraznit, že výchozím bodem pro jeho posouzení je primárně regulace obsažená v předchozí územně plánovací dokumentaci, tj. v Územním plánu z roku 2012. Přiměřenost či nepřiměřenost napadeného OOP soud posuzuje z hlediska změny, kterou přináší právě napadené OOP, tj. změny oproti Územnímu plánu z roku 2012. Tento územní plán je

samostatným opatřením obecné povahy, které mohlo být předmětem samostatného soudního přezkumu. Nedošlo-li k jeho zrušení soudem, musí soud vycházet z presumpce jeho správnosti. Ostatně v případě, že soud zruší opatření obecné povahy, které toliko změnilo dřívější opatření obecné povahy, dochází k „obživnutí“ této dřívější regulace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210, všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Právě tato bezprostředně předcházející regulace je tedy zcela klíčová pro posouzení přiměřenosti napadeného OOP, které ji změnilo. Veškerá dřívější regulace může toliko přiblížit historický vývoj regulovaného území, nemůže však být důvodem pro závěr o přiměřenosti či nepřiměřenosti napadeného OOP.

10. Ve světle výše uvedeného tedy pro soud není zcela stěžejní to, jak bylo dotčené území využíváno na přelomu 80. a 90. let, neboť napadené OOP nepředstavuje změnu v regulaci oproti tomuto stavu a případný vyhovující rozsudek ani nemůže znamenat obnovení tohoto stavu. Soud proto neshledal napadené OOP nepřiměřeným pouze z toho důvodu, že znemožňuje žalobci provádět na polygonu testovací jízdy automobilů či automobilové závody, k čemuž byl na přelomu 80. a 90. let polygon využíván (tato skutečnost je mezi účastníky nesporná). Z tohoto důvodu soud nepovažoval ani za potřebné vést podrobnější dokazování k tomu, v jakém rozsahu se tyto testovací a závodní jízdy na předmětném polygonu konaly (v této otázce není mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení zcela shoda).
11. Podobně nemůže být shledáno napadené OOP přiměřené na základě argumentu, že před rokem 2012 bylo dané území regulováno jako zemědělská plocha (což opět účastníci řízení prohlásili za nesporné). Historické využívání území pro zemědělské účely má jistě v rámci územního plánování určitou váhu při zvažování vhodné a přiměřené regulace do budoucna. Na druhou stranu s ohledem na výše uvedené nelze říci, že by dané území sloužilo historicky právě pouze a jen pro zemědělské účely, neboť užívání polygonu pro testování automobilů (či konání automobilových závodů) zcela jistě nespadá pod zemědělskou činnost. Kromě toho z provedeného dokazování (například z předložených fotografií či leteckých snímků) vyplývá, že účelové komunikace jsou v daném území do značné míry zachovány a v teoretické rovině je tak možné navázat jak na původní účel polygonu, tak na zemědělskou činnost na zatravněných plochách. Argumenty obou stran poukazující na historické využití území (před rokem 2012) lze proto považovat za rovnocenné. Způsoby využití dotčeného území před rokem 2012 rozhodně nepředurčuje toto území ke konkrétnímu způsobu využití v současnosti ani budoucnosti.
12. Pro soud není podstatné ani to, zda je stavba polygonu černou stavbou, jak tvrdí odpůrce (k této otázce soud proto neprováděl dokazování). Územní plán z roku 2012 s touto stavbou zjevně počítá, a to i po změně provedené napadeným opatřením obecné povahy (vychází například z toho, že přístup k ploše OX č. 6 je zajištěn stávajícími účelovými komunikacemi). Za situace, kdy řízení o odstranění stavby není pravomocně skončeno, musí soud primárně vycházet ze stavu faktického, z něhož ostatně vycházel i sám odpůrce při přijímání napadeného OOP. Navíc z hlediska územního plánování by mělo být zvažováno možné budoucí využití území s ohledem na jeho aktuální faktický stav. Dokud nebylo pravomocně nařízeno odstranění stavby polygonu, dotváří tato stavba charakter území, od něhož se nutně odvíjí možnosti jeho regulace. Soud tím nemá na mysli to, že by se měl územní plán přizpůsobovat nově vzniklým černým stavbám, nýbrž to, že dřívější regulaci, která určitou stavbu zohledňovala, nelze měnit s odůvodněním, že se jedná o

stavbu černou (ačkoliv nebylo pravomocně nařízeno její odstranění), a v nové regulaci její existenci ignorovat.

13. Územní plán z roku 2012 spornou plochu reguloval jako plochu rekreace specifických forem RX č. 5 s označením „*Bike park*“. Hlavním využitím této plochy měla být podle územního plánu specifická rekreace, přípustným využitím pak cykloport (bike park), lezecké centrum (adventure park), související dopravní a technická infrastruktura, veřejné prostranství, krajinná zeleň, související občanská vybavenost. Napadeným OOP pak byla tato plocha změněna na stabilizovanou plochu Z a S*.
14. Hlavním využitím plochy Z s označením „*Plochy zemědělské*“ je po účinnosti napadeného OOP zemědělský půdní fond, přípustným využitím pak související dopravní a technická infrastruktura slučitelná s hlavním využitím, stavby, zařízení a opatření pro zemědělství, vodní hospodářství, ochranu přírody a krajiny pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, stavby a zařízení slučitelné s hlavním využitím (např.: drobná architektura - sochy, pomníky, informační tabule, odpočívadla), zeleň, malé vodní plochy. Jako podmíněné přípustné využití je označeno oplocení a ohrady pro chov lesní zvěře a hospodářských zvířat (farmový chov zvěře, obory) za podmínky nezneškodnění krajinného rázu, zachování prostupnosti územím (zejména respektování ÚSES) a obhospodařování ZPF, cykloport (cyklostezky, cyklotrasy) za podmínky respektování přírodních hodnot. Do nepřípustného využití spadají stavby, činnosti, zařízení a opatření, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím nebo narušující kvalitu prostředí vlivy provozu, stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a stavby, zařízení a jiná opatření, které zlepšují podmínky využití pro účely rekreace a cestovního ruchu (např. hygienická zařízení, ekologická a informační centra) vč. staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí s výjimkou cyklistických a naučných stezek a drobné architektury, oplocení s výjimkou podmíněně přípustného oplocení.
15. Hlavním využitím plochy S* s označením „*Plochy smíšené nezastavěného území*“ je po účinnosti napadeného OOP zemědělský půdní fond, zeleň, plochy vodní, přípustným využitím pak stavby, zařízení a opatření pro zemědělství a lesnictví, vodní hospodářství, ochranu přírody a krajiny pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, stavby a zařízení slučitelné s hlavním využitím, drobná architektura, sochy, pomníky, informační tabule, odpočívadla, přístřešky, v odůvodněných případech dopravní a technická infrastruktura. Plocha S* umožňuje také podmíněné přípustné využití jako oplocení a ohrady pro chov lesní zvěře a hospodářských zvířat (farmový chov zvěře, obory) za podmínky nezneškodnění krajinného rázu, zachování prostupnosti územím (zejména respektování ÚSES) a obhospodařování zemědělských pozemků a dále cykloport (cyklostezky, cyklotrasy) za podmínky respektování přírodních hodnot. Jako nepřípustné využití ploch S* jsou označeny činnosti a zařízení, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím nebo narušující kvalitu prostředí vlivy provozu, stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů, oplocení s výjimkou podmíněně přípustného oplocení, stavby a technická opatření pro účely rekreace a cestovního ruchu včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí s výjimkou cyklistických a naučných stezek a drobné architektury.
16. Změna regulace dotčených pozemků napadeným OOP byla odůvodněna následovně: „*Zastavitelná plocha č. 5 byla vymezena v platném územním plánu Dešná jako plocha návrhová specifická výhradně pro cykloport (jízda v terénu se skoky přes terénní nerovnosti,*

příp. umělé překážky na cyklistických speciálech). Vymezení plochy č. 5 využívalo skutečnosti existence bývalého automobilového polygonu, který zabíral plochu od paty svahu až po horizont, vč. terénních deformací (zlomů a zvlněného reliéfu). Směrové a výškové řešení dráhy tak bylo vhodné pro realizaci tzv. singltreků pro náročnou (adrenalinovou) terénní cyklistiku. K takovému využití v uplynulém období nedošlo. Ze zprávy o uplatňování vyplynul požadavek na úpravu podmínek využití plochy a zrušení části plochy, kdy vypuštění požaduje vlastník dotčených pozemků. Nastavené podmínky využití plochy umožňovaly do jisté míry libovůli výkladu pojmu „plocha specifické rekreace“, v důsledku čehož by mohlo dojít k ohrožení kulturní krajiny, snížení kvality životního prostředí, resp. přírodních hodnot a pohody bydlení (zejména v případě připuštění činnosti, které lze charakterizovat jako sportovní či zábavní, ale jsou při nich užívána motorizovaná technika). Plocha č. 5 se nachází v území dočasně uklidněného sesuvu (viz kap. B/1, odst.3, bod 25; obr. č. 1) a jakákoliv činnost resp. kombinace činností (např. zářezy způsobené plošnou výstavbou při patě svahu, neodborné provádění terénních úprav většího rozsahu, opakované dynamické otřesy těžkou technikou jako např. provozem vysloužilé kolové či pásové vojenské techniky, které by mohly vyvolat aktivaci svahových deformací, je vyloučeno. K využití plochy č. 5 bylo provedeno v minulosti dotazníkové šetření obce mezi občany (rezidenty) s účastí 68,1% (111 osob) z celkového počtu 163 dotazovaných osob, jehož výsledkem byl požadavek na zrušení plochy č. 5 jako celku (66,7% z došlých odpovědí) s ohledem na zachování malebnosti sídla a krajiny a pohody bydlení. Plocha č. 5 byla prověřena a vzhledem k požadavku na zrušení části plochy č. 5 jejich vlastníky (žádost č. V3) bylo shledáno ponechání zbytku plochy č. 5 jako nekonceptní. Plocha č. 5 byla vymezena s ohledem na celý rozsah bývalého automobilového polygonu ve vazbě na plochu č. 6 (rozhledna) a dálkovou cyklotrasu č. 46 Beskydsko – Karpatskou magistrálu, což v případě vyhovění požadavku V3 znamená rozdělení plochy č. 5 na dvě části, tj. přerušení kontinuity uvažované dráhy pro terénní cyklosport. Ponechání takto vzniklých ploch s přerušením uvažované dráhy postrádá logiku v provozu. S ohledem na výše uvedené a především vzhledem k ochraně veřejných zájmů (ochrana nezastavěného území před účinky hluku a vibrací, ochrana ZPF, ochrana přírody a krajiny a veřejného zdraví) byla celá plocha č. 5 vypuštěna. Pozemky dotčené změnou byly vymezeny v souladu s právním stavem. Cyklosport za podmínek respektování přírodních hodnot – viz kap. A/I.2b výroku - je podmíněně přípustná činnost v plochách zemědělských či smíšených nezastavěného území – viz kap. A/I.6b výroku.“

17. Odpůrce nad rámec odůvodnění napadeného OOP v řízení před soudem doplnil, že dotčené pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu a byly i v době po roce 2012 využívány k zemědělské činnosti (pasevectví). Provozování této zemědělské činnosti bylo účastníky prohlášeno za nesporné (sporným byl rozsah této zemědělské činnosti, respektive spíše hodnocení významu této skutečnosti). Na druhou stranu tato zemědělská činnost zjevně nebyla provozována na samotné stavbě polygonu, který tvoří síť zpevněných pozemních komunikací. Jak již soud uvedl, charakter daného území rozhodně nepředurčuje toto území k zemědělskému využití. Argument dosavadním zemědělským užíváním dotčených pozemků by soud hodnotil jako relevantní (a také zcela zásadní), kdyby navrhovatelé z vlastní vůle dlouhodobě nevyužívali prostor poskytnutý jim Územním plánem z roku 2012 k realizaci jiné činnosti. Z provedeného dokazování však plyne opak. Navrhovatelé seznámili odpůrce s několika záměry, které hodlali realizovat. Soud v tuto chvíli nehodnotí to, nakolik byly tyto záměry skutečně realizovatelné z hlediska souladu s Územním plánem z roku 2012, v každém případě se ze strany navrhovatelů nejednalo toliko o účelové jednání ve snaze vykázat jakoukoliv aktivitu pouze za účelem zachování možnosti dané Územním plánem z roku 2012. To, že

dosud žádná z navrhovaných rekreačních aktivit nebyla zrealizována, bylo navíc dáno prodlužováním příslušných správních řízení a také existujícím předběžným opatřením Městského úřadu ve Slušovicích (dále jen „stavební úřad“) ze dne 13. 4. 2001, č. j. SÚ-10036/01/Ga/Rozh. (dále jen „přeběžné opatření“), které navrhovatelům uložilo povinnost zdržet se užívání stavby „Účelová komunikace – zkušební dráha Dešná“.

18. Za situace, kdy rekreačnímu využití území do značné míry bránilo desítky let trvající předběžné opatření stavebního úřadu, nelze navrhovatelům vyčítat, že nevyužili nabízené možnosti (což odůvodnění napadeného OOP prezentuje jako jeden z důvodů převedení pozemků do ploch Z a S*). Nelze hovořit o tom, že by se navrhovatelé zcela dobrovolně rozhodli využívat své nemovitosti toliko pro zemědělské účely. Úplatné či bezúplatné poskytnutí travnatých ploch k pastevectví lze v tomto případě hodnotit jako racionální postup vyvolaný primárně vnějšími okolnostmi, nikoliv výlučně svobodnou vůlí navrhovatelů.
19. Dalším důvodem pro provedenou změnu je pak dle odůvodnění napadeného OOP to, že původně užitý pojem „plocha specifické rekreace“ je zneužitelný, neboť jeho výklad může být příliš volný. Tento důvod přitom plně koresponduje s popisem historického vývoje za účinnosti Územního plánu z roku 2012 prezentovaným účastníky řízení i osobami zúčastněnými na řízení. Napadené OOP je zjevně reakcí na to, že se odpůrce „zalekl“ toho, že by na dané ploše mohla být provozována činnost, kterou Územní plán z roku 2012 podle něj neumožňoval. Jasně to dokumentuje také Zpráva o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017, která poukázala na to, že „[v]zhledem k široce nastaveným podmínkám pro využití plochy, které mohou mít negativní dopady na zachování udržitelného rozvoje území, je třeba prověřit a lépe specifikovat podmínky pro využití této plochy. [...] Ve sledovaném období došlo k hrozbě v podobě možného využití ploch RX pro činnosti ohrožující životní prostředí s negativními dopady na stávající obyvatelstvo obce, kdy obec nemá tak kvalitní dopravní infrastrukturu, aby plocha RX mohla být využita dle v současné době široce navrženého využití, které může mít i značně rušivý charakter.“
20. Soud připouští, že odpůrce zjevně původně zamýšlel plochu RX regulovat tak, že na nich nebude možné provozovat rekreační aktivity, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí či pohodu bydlení v obci. Takovou aktivitou by mohla být například jízda vysloužilé vojenské techniky, kterou v jednom ze svých záměrů navrhovatelé zmínili. Představa odpůrce o využití plochy se však promítla spíše do označení plochy a jejího přípustného využití, nikoliv do hlavního využití, které bylo označeno do značné míry neurčitě jako „specifická rekreace“. Odstranění této neurčitosti mohlo být podle názoru soudu legitimním důvodem pro změnu územního plánu. I upřesnění či stanovení určitých omezujících kritérií sice představuje omezení vlastnického práva, avšak jde zjevně o mírnější nástroj, než radikální změna způsobu využití území. Jestliže upřesnění dosavadního regulativu sleduje legitimní cíl (a napravení neurčitosti regulativu takovým legitimním cílem je), toto upřesnění je přiměřené, zachovává podstatu dosavadní regulace, podstatu vlastnického práva navrhovatelů a s tím spojeného práva na podnikání, nelze je podle názoru soudu považovat za neproporcionální zásah do těchto práv.
21. Napadené OOP však soud nehodnotí jako pouhou konkretizaci dosavadní regulace, respektive napravení zjištěné neurčitosti této regulace. Odpůrce šel zjevně nad tento rámec (ačkoliv i Zpráva o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017 navrhovala toliko prověření a specifikování podmínek pro využití předmětné plochy) a změnovým prvkem L04 jednoznačně zamezil navrhovatelům v širší škále do té doby přípustných činností.

Nelze souhlasit s argumentací, že původně měla být plocha RX využita toliko pro cyklo sport s tím, že tato činnost je přípustná i v plochách Z a S* po účinnosti napadeného OOP. Územní plán z roku 2012 výslovně připouštěl také další využití jako je lezecké centrum, resp. adventure park. A aniž by se soud pokoušel o jakkoliv extenzivní výklad pojmu „specifická rekreace“, zcela jistě lze nalézt řadu dalších rekreačních činností, které by na dané ploše bylo možné realizovat i při plném respektu k životnímu prostředí a pohodě bydlení (jako např. paintball, terénní koloběžky či zorbing). Nové znění územního plánu jistě představuje zásadní překážku pro realizaci takovýchto podnikatelských záměrů. Dokonce i samotná realizace bike parku je v režimu nové regulace do značné míry diskutabilní, neboť by odpůrce mohl s úspěchem argumentovat tím, že připuštění cyklo sportu sledovalo toliko jako cíl umožnění veřejnosti využít polygon jako veřejně přístupnou cyklostezku. Realizace jakýchkoliv drobných staveb jako zázemí pro rekreační činnost včetně cyklo sportu je v tuto chvíli značně nejistá, přičemž již tato nejistota zásadním způsobem omezuje výkon práva na podnikání, neboť podnikatelská činnost je zde podmíněna nejistou investicí. Samotná komplexnost změny využití dotčené plochy proto svědčí o tom, že cílem odpůrce ani nebylo „dovyprávět“ regulativ obsažený v Územním plánu z roku 2012. Je zřejmé, že se odpůrce chtěl „pojistit“ a *de facto* se postavil do role správního orgánu schvalujícího každý konkrétní záměr.

22. Odpůrce jakožto obec má v rámci územního plánování jistě poměrně široké možnosti regulace rozvoje svého území. Tyto možnosti však nejsou bezmezné, neboť právo obce na samosprávu se zde střetává především s vlastnickými právy majitelů nemovitostí v regulovaném území. Obec proto musí rozlišovat situace, kdy jedná jako regulátor a kdy jedná jako vlastník svých pozemků. Pouze na svých pozemcích má právo úzce vymezovat, které konkrétní záměry jsou z hlediska jejích zájmů či zájmů občanů obce na daných pozemcích vhodné. Ve vztahu k pozemkům jiných vlastníků může pouze do budoucna stanovit obecnou regulaci a nepřísluší jí uzurpovat si schvalovací pravomoci jiných správních orgánů, nebo dokonce samotné vlastnické právo majitele pozemku a rozhodovat o tom, jaký konkrétní záměr bude na tomto pozemku realizován s ohledem na jeho vhodnost, jak ji hodnotí občané obce či její představitelé. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, obec není svrchovaným pánem nad územím.
23. Přijetím napadeného opatření obecné povahy přitom podle názoru soudu došlo k tomu, že odpůrce do značné míry vyprázdnil obsah vlastnického práva navrhovatelů k polygonu a zároveň učinil vše pro to, aby na polygonu mohl realizovat vlastní zájmy (resp. zájmy svých občanů), když určil jedinou konkrétní rekreační aktivitu, kterou lze na polygonu provozovat. Odpůrce se tímto postavil do role onoho svrchovaného pána nad územím. Nutno podotknout, že přinejmenším někteří občané obce považují předmětné účelové komunikace za veřejně přístupné (viz vyjádření osob zúčastněných na řízení), což by *de facto* znamenalo, že by odpůrce mohl v konečném důsledku svůj konkrétní záměr na nemovitostech navrhovatelů přímo realizovat proti vůli navrhovatelů (pro cyklo sport na veřejně přístupných účelových komunikacích není nezbytně nutné žádné zázemí, a tudíž ani nevyžaduje žádnou stavební činnost či dodatečnou regulaci). Územní plánování se zde stalo nástrojem pro prosazování vlastních zájmů odpůrce v maximální možné míře při současném razantním omezení vlastnického práva navrhovatelů. Takový zásah do vlastnického práva navrhovatelů (a jejich práva na podnikání) proto hodnotí jako zjevně nepřiměřený.

24. S ohledem na výše uvedené soud posoudil změnu provedenou napadeným OOP ve vztahu k předmětným pozemkům jako zcela zásadní změnu v regulaci dotčeného území, která představuje přetržení kontinuity územního plánování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50) a jako taková nepřiměřeným způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů a jejich práva na podnikání. Soud připouští reálný základ obav odpůrce z realizace činností, které by mohly být negativně vnímány jeho obyvateli, a stejně tak připouští jeho oprávnění reagovat na zjištění, že plocha RX byla vymezena příliš neurčitě. Přijetí napadeného OOP však soud hodnotí jako neadekvátní reakci na uvedenou obavu a jako vybočení z mezí toho, co lze ještě označit za upřesnění neurčitého regulativu. Nelze připustit, aby odpůrce z opatrnosti zakázal téměř jakoukoliv činnost na určitém pozemku toliko z obavy, že by vlastník mohl na pozemku teoreticky realizovat nějakou rušivou činnost. Takovou regulaci zdaleka nelze považovat za nejšetrnější způsob zásahu do vlastnického práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Je nutno vzít v úvahu, že velká část potenciálně rušivých činností podléhá schválení správních orgánů, které při své rozhodovací činnosti zpravidla berou v úvahu míru možného narušení různých veřejných i soukromých zájmů. Odpůrce nemůže zcela nahradit jejich činnost tím, že v rámci územního plánu úzce vymezí pro každou plochu takřka jedinou konkrétní přípustnou činnost, která odpovídá jeho představě o nerušivém využívání území.
25. Odpůrce se zcela jistě také mohl bránit v konkrétních správních řízeních stanoviskům správních orgánů, potažmo dotčených orgánů ohledně interpretace jeho územního plánu, což ostatně také činil. Soud však nepovažuje za přípustné, aby se nástrojem takové obrany stala změna územně plánovací dokumentace, tj. aby tato změna směřovala přímo k ovlivnění výsledku konkrétního probíhajícího správního řízení. Obec je ve správním řízení v postavení „standardního“ účastníka řízení a s ohledem na požadavek rovnosti zbraní není možné, aby v rámci své procesní obrany využívala svého mocenského postavení tím, že změnil regulaci, která je podkladem pro správní řízení. Interpretace obsahu opatření obecné povahy odpůrce ze strany správních orgánů má pochopitelně pro odpůrce zásadní význam z hlediska vyhodnocování územně plánovací dokumentace a může vést případně k její změně do budoucna. Pokud však má odpůrce za to, že jím přijatá regulace je v konkrétním správním řízení, jehož je účastníkem, nesprávně interpretována, má usilovat jako každý jiný účastník řízení o to, aby došlo standardní cestou ke zvrácení podle něj nesprávného právního názoru správního orgánu, tj. oprávněnými prostředky, případně žalobou ke správnímu soudu. Je-li přesvědčen o tom, že jím přijatá regulace je jednoznačná, není důvod pro to, aby do územně plánovací dokumentace zasahoval jen proto, aby nemusel přesvědčovat správní orgán či soud o správnosti vlastní interpretace. Lze připustit, aby přistoupil k úpravě územně plánovací dokumentace, pokud v souvislosti s dosavadními správními řízeními shledá, že dosavadní regulace vyžaduje upřesnění. Ani v tomto případě by však cílem nemělo být zabránění realizace konkrétního záměru, který je předmětem probíhajícího správního řízení, nýbrž skutečně pouze konkretizace regulace do budoucna – pro jakékoliv budoucí záměry. Je-li smyslem „konkretizace“ zabránění konkrétnímu záměru, dochází fakticky k obcházení zákona, neboť mocenské oprávnění v podobě přijetí územně plánovací dokumentace je zneužíváno k zásahu do konkrétního správního řízení (či jiného postupu správního orgánu) a je tím zásadním způsobem narušována rovnost zbraní.

26. Krajský soud si je vědom složitosti situace, v níž se odpůrce (ale i osoby zúčastněné na řízení a navrhovatelé) nachází. Napadené opatření obecné povahy i tento soudní spor vyvěrají z déle trvajícího neporozumění mezi účastníky řízení (a dalšími osobami), pro které evidentně neexistuje jednoduché řešení. Odpůrce, který se pochopitelně snaží primárně najít řešení uspokojující obyvatele obce, není v tomto případě ve snadné pozici i s ohledem na to, že interpretace a aplikace jím přijaté regulace je posléze v rukou správních orgánů. Soud však musel zasáhnout ve chvíli, kdy již odpůrcem zvolený způsob řešení situace vybočil ze zákonných mantinelů. S projednávanou věcí je zjevně spojeno několik dalších řízení, přičemž se zdá, že tvrdošíjné zastávání vyhraněných pozic nemůže v dohledné době vést k uspokojení žádné z dotčených stran. Pro prosazení těchto vyhraněných pozic jsou navíc využívány i nástroje (právně jistě přípustné), jejichž uplatnění může vést k důsledkům, které si možná nepřeje nikdo ze zúčastněných (soud například nezaznamenal, že by odpůrce či osoby zúčastněné na řízení skutečně považovaly za nutné a prospěšné, aby došlo k odstranění desítky let existujících staveb komunikací v dotčeném území). Soud proto na tomto místě apeluje na všechny zúčastněné, aby se pokusili o komplexní vyřešení všech souvisejících sporů smírnou cestou. Jakkoliv jde o nelehký úkol vyžadující řadu ústupků na všech stranách, nabízí se možnost mediace dle zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci. V obecné rovině sice může být ve veřejnoprávním prostoru v podmínkách českého práva mediace složitější s ohledem na to, že ve správním řízení často není možné jednoduše uzavřít smír, soud má však výjimečně za to, že v tomto případě může přispět k řešení celkové situace. Ani „výhra“ dílčího soudního sporu zde totiž nemůže přinést uklidnění situace a nalezení rovnováhy mezi zájmy navrhovatelů a zájmy obce, jejích občanů či konkrétně osob zúčastněných na řízení. A dokud taková rovnováha nebude zúčastněnými osobami nalezena, mohou se spory dále množit a prohlubovat. Takový stav může být dlouhodobý, finančně náročný a především značně stresující. Veškerý čas, finance i energii lze přitom jistě využít lépe, například k realizaci záměru, který uspokojí podnikatelské ambice navrhovatelů, povede k racionálnímu využití jejich vlastnického práva a zároveň přispěje k udržitelnému rozvoji obce. Je zřejmé, že přinejmenším některé rekreační aktivity plánované navrhovateli k takovému cíli vést mohou, přičemž ustoupení od jiných dílčích aktivit může odpůrce „ocenit“ svou vstřícností v jiných oblastech (např. při posuzování žádosti navrhovatelů o souhlas se zřízením přípojky elektrické energie). Jakkoliv se účastníci v rámci soudního řízení vyjádřili v tom směru, že již mezi nimi není možné urovnat situaci smírně, má soud za to, že jak na straně navrhovatelů, tak na straně odpůrce je zcela jistě prostor k ústupkům (potažmo pozitivní motivaci), a tudíž také k nalezení kompromisu.

IV. Shrnutí a náklady řízení

27. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy v grafické části v rozsahu, v němž došlo ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*. Soud tuto část opatření obecné povahy zrušil dnem právní moci tohoto rozsudku, neboť neshledal důvod pro odložení účinků tohoto rozsudku. Zrušením části napadeného opatření obecné povahy nedochází ani k dočasnému ohrožení možných dotčených veřejných zájmů. Jednak je prostor pro ochranu těchto zájmů v jednotlivých správních řízeních týkajících se záměrů na dotčeném území, jednak dotčené území není ponecháno zcela bez regulace územním plánem. Ve zrušené části dochází k obnovení původní úpravy Územního plánu z roku 2012 (srov. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210). Byť dochází ke zrušení napadeného OOP pouze v grafické části, a tudíž toliko k obnovení grafické části původního Územního plánu z roku 2012 v tomto rozsahu (tj. tímto rozsudkem se neobnovuje celá související regulace obsažená v textové části původního Územního plánu z roku 2012), i v této grafické části je základ dřívější regulace obsažen. V legendě obsažené v grafické části je totiž plocha RX vymezena jako Plochy rekreace specifických forem. Jakkoliv se jedná o vymezení obecné, jeho konkrétnější obsah lze dovozovat výkladem při zohlednění vůle „normotvůrce“ (vyjádřené v původní textové části Územního plánu z roku 2012).

28. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé byli ve věci úspěšní, soud jim proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Náklady řízení každého z navrhovatelů sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a z poloviny částky připadající na odměnu a náhradu hotových výdajů jejich společného zástupce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5., § 12 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby a účast při jednání soudu) 3 x 4 960 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Soud nepřiznal navrhovatelům jimi požadovanou náhradu nákladů v souvislosti s dalším podáním soudu, neboť podání ze dne 23. 12. 2020 zaslané na výzvu soudu je toliko upřesněním žalobních tvrzení týkajících se procesní legitimace navrhovatelů (šlo tedy fakticky o pokračování v úkonu právní služby spočívajícím v sepsání návrhu) a podáním ze dne 1. 3. 2021 byl soudu pouze předložen další důkaz s tím, že k podání odpůrce a osob zúčastněných na řízení se zástupce vyjádří při ústním jednání. Ani jedno z těchto podání proto soud nevyhodnotil jako samostatný úkon právní služby – písemné podání ve věci samé. Zástupci dále vznikl nárok na náhradu za promeškaný čas (cestou k jednání soudu a zpět 6 x ½ hodiny, tj. celkem 1 200 Kč) a nárok na náhradu cestovních výdajů (za cestu k jednání soudu a zpět, tj. ve výši 1 076 Kč za jízdu v délce 196 km při průměrné spotřebě 4 l / 100 km, průměrné ceně nafty 27,20 Kč a základní náhradě za použití vlastního vozidla ve výši 4,40 Kč za 1 km). Jelikož je zástupce advokátem v advokátní společnosti, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 3 792 Kč. Celková výše nákladů řízení každého z navrhovatelů tak činí 15 924 Kč.
29. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 3. března 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. H.