



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **R. M.**, proti odpůrci: **město Špindlerův Mlýn**, se sídlem Svatopetrská 173, Špindlerův Mlýn, zastoupený JUDr. Karlem Havlem, advokátem se sídlem Martinská 8, Plzeň, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Seattle, s.r.o.**, se sídlem Na Poříčí 26, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 3/2013 - 113,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 3/2013 - 113, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením ze dne 15. 11. 2011, č. 8/11/2011-Z, schválilo zastupitelstvo města Špindlerův Mlýn jako opatření obecné povahy územní plán města Špindlerův Mlýn (dále jen „územní plán“).

Návrhem doručeným Krajskému soudu v Hradci Králové dne 11. 1. 2013 se navrhovatel domáhal zrušení předmětného územního plánu. Navrhovatel tvrdil, že územním plánem byl dotčen na svých vlastnických právech, a to bez řádného odůvodnění a bez opory v cílech a úkolech územního plánování. K dotčení jeho vlastnických práv došlo ve větší než v nezbytně nutné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem, s náznaky libovůle. Územním plánem totiž byla dotčena možnost využití pozemků parc. č. 680/2 a parc. č. 687/1 v katastrálním území Labská a parc. č. 509/5 v katastrálním území Špindlerův Mlýn. Přitom pozemky parc. č. 680/2 a parc. č. 687/1 v k. ú. Labská se dle předchozího územního plánu nacházely z hlediska jejich možného využití ve funkční ploše

„VII – rozptýlená horská zástavba“, kde bylo možné umisťovat mj. byty majitelů a služební byty, prostory drobné nerušící výroby či komerční administrativy jako doplňkové funkce objektu. Napadený územní plán však tyto pozemky zahrnul do funkční plochy „KO – ostatní krajinná zeleň“, ve které lze umisťovat pouze travní porosty, stromoradi, 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, resp. do funkční plochy „FP – louky a pastviny“. Pozemek parc. č. 509/5 v k. ú. Špindlerův Mlýn se z hlediska možného využití nacházel dle předchozího územního plánu ve funkční ploše „II – komerční zóny nižší intenzity“, ve které bylo možné umisťovat zejména stavby občanské vybavenosti a služeb, rodinné domy v kombinaci s veřejným ubytováním, bytové domy, stavby veřejného ubytování a stavby drobné nerušící výroby či komerční administrativy jako doplňkové funkce k objektu. Tyto možnosti využití však byly novým územním plánem značně změněny zařazením předmětného pozemku do funkční plochy „OS.2 – občanská vybavenost sportovního charakteru – otevřená sportoviště a areály“, ve které lze umisťovat pouze sportovní nekrytá hřiště, okrasnou a rekreační zeleň, dětská hřiště, veřejně přístupné areály pro neorganizované volnočasové aktivity, minigolfově hřiště a stavby pro sportovní klubovny a šatny se sociálním vybavením.

Krajský soud na základě podaného návrhu napadený územní plán jako opatření obecné povahy zrušil v těch částech, které se týkaly pozemků navrhovatele. Své rozhodnutí opřel zejména o fakt, že odpůrce neodůvodnil dostatečně změnu funkčního využití ploch, v nichž se nacházejí pozemky navrhovatele, oproti předchozímu územnímu plánu. Krajský soud připustil, že *„navrhovatel byl v průběhu procedury zpracování územního plánu svým způsobem nečinný, když proti jeho konceptu ani návrhu žádné námitky neuplatnil“*, v konfrontaci s touto skutečností však jako zásadní vymezil právě otázku, *„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, zda je i v tom případě povinností pořizovatele územního plánu provedené změny adekvátním způsobem odůvodnit. A to bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil ten který vlastník dotčeného pozemku námitkami či nikoliv“*. Na tuto otázku krajský soud vzápětí důrazně odpověděl, že ano.

Krajský soud dále mimo jiné poukázal i na legitimní očekávání navrhovatele a uvedl, že *„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“*. Jako neopodstatněné odmítl krajský soud námitky odpůrce, že možnosti využití navrhovatelových pozemků byly již dříve objektivně omezeny, a to jednak nařízením města Špindlerův Mlýn č. 1/2004, o stavební uzávěře, kterým se na území města zakazuje provádění nových staveb či jejich změn zvyšujících počet ubytovacích kapacit, a jednak faktem, že pozemek parc. č. 509/5 v k. ú. Špindlerův Mlýn lze napojit jen na veřejnou pozemní komunikaci, která je ve vlastnictví odpůrce, a to s tím, že odpůrce jako její vlastník souhlas k připojení na ni nedá.

Krajský soud byl toho názoru, že z důvodu určení předmětných pozemkových parcel navrhovatele novým územním plánem k jinému, diametrálně odlišnému, funkčnímu využití oproti předchozímu stavu, musí být v územním plánu tato změna vysvětlena a

pokračování

odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž dle krajského soudu každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Je tudíž nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů, v územních plánech odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli. V daném případě jsou tyto požadavky o to závažnější, že v jiných částech města územní plán, a to vzdor proklamacím o nutnosti výstavbu omezit, výstavbu 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.

Krajský soud tak mj. uzavřel, že jelikož důvody zmiňovaných funkčních změn u předmětných pozemků nebylo možno z napadeného opatření obecné povahy – územního plánu – zjistit, nezbylo než konstatovat, že je nepřezkoumatelné, že z něho nelze zjistit přiměřenost právní regulace. Krajskému soudu tak dle jeho názoru nezbylo, než podle § 101d odst. 2 s. ř. s. napadené opatření obecné povahy v části, která byla specifikována ve výroku I. jeho rozsudku, zrušit. Krajský soud vyjádřil přesvědčení o tom, že má-li mít vůbec smysl ústavní princip práva subjektů na soudní ochranu, musí být i samotné opatření obecné povahy přiměřeným způsobem odůvodněno, zvláště je-li jím zasahováno do vlastnických práv osob, přičemž tato práva jsou garantována ústavním pořádkem. Nerovné zacházení s navrhovatelem krajský soud naznačil konstatováním, že z územního plánu není seznatelné, i přes obecné proklamace uvedené v odůvodnění předmětného opatření obecné povahy v podobě územního plánu, proč odpůrce k uvedeným změnám přistoupil právě v daných případech, a nikoliv naopak v případě svého nezastavěného pozemku parc. č. 63/3 v k. ú. Špindlerův Mlýn, který byl určen pro další výstavbu.

Odpůrce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností odkazující na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje především základní východiska, o něž krajský soud opřel svůj rozsudek. Ta spočívají v konstatovaném nedostatku odůvodnění územního plánu vydaného stěžovatelem, pokud jde o zařazení navrhovatelových pozemků do funkčních ploch KO – ostatní krajinná zeleň, FP – louky a pastviny a OS.2 – občanská vybavenost sportovního charakteru – otevřená sportoviště a areály. Krajský soud totiž vycházel z předpokladu, že vlastník pozemku má právo znát důvody změny využití svého pozemku přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění, bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil námitkami či nikoliv.

Odpůrce se předně ohradil proti tomu, jakým způsobem interpretoval krajský soud jeho vyjádření v průběhu soudního řízení, učinil tak ale velmi obecně. Následně upozornil, že územní plán jako opatření obecné povahy má blíže k normativnímu aktu než k individuálnímu správnímu rozhodnutí a tomu také musí odpovídat nároky kladené na jeho odůvodnění. Rozsudek je podle odpůrce v tomto směru vnitřně rozporný a tedy nepřezkoumatelný. Vychází totiž ze správné premisy, že *„[u]platní-li fyzická či právnická osoba proti navrhované změně ve funkčním využití jejího pozemku 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“. Avšak poté dospívá krajský soud k závěru, že napadený územní není vůči navrhovateli odůvodněn dostatečně, resp. je odůvodněn příliš obecně, ačkoliv ten vůči němu v průběhu jeho pořizování žádné námitky nepodal. Odpůrce proti tomuto závěru staví následující teze: „*Územní plán obce řeší dané území jako celek si tím, že stanovení funkčních regulativů pořizovatelem pro jednotlivé pozemky a lokality je formováno a je projevem veřejného zájmu (samosprávy) obce, který musí být odůvodněný obecně pro celé území a nesmí neúměrně zasahovat do individuálních zájmů soukromých. Pokud dochází ke střetu zájmu veřejného a soukromého, pak se o tomto střetu dozví pořizovatel tím, že vlastník se soukromým zájmem podá proti návrhu územního plánu odůvodněné námitky. Opodstatněnost daného řešení (veřejného zájmu) a důvody, proč by měl nebo může soukromý zájem ustoupit, musí být zdůvodněny individuálně, ale to nejdříve v rozhodnutí o námitkách.*“ Dále odpůrce dodává, že odůvodnění opatření obecné povahy není svou povahou (tj. co má vysvětlovat a zdůvodňovat) totéž, co je rozhodnutí o námitkách, přičemž stěžovatel nemohl předpokládat, jaké námitky bude navrhovatel vznášet (resp. o jakých může vůbec uvažovat); když námitky nepodá, nemůže se s nimi stěžovatel dopředu vypořádávat. Názor krajského soudu podle stěžovatele popírá základní principy územního plánování.

Stěžovatel poté upozornil na řadu soudních rozhodnutí, která mají jeho argumentaci podporovat. V první řadě je to náleze Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž byly Nejvyššímu správnímu soudu vytčeny přehnané požadavky kladené na odůvodnění územního plánu, a to dokonce v případě, kdy navrhovatel námitky podal. Dále se jedná o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publikovaný pod č. 2008/2010 Sb. NSS, podle něhož je podání námitek či připomínek k územnímu plánu podmínkou pro to, aby se soud následně mohl zabývat námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívajícího v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce. Dalším relevantním rozhodnutím zdejšího soudu je podle stěžovatele rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, dostupný na www.nssoud.cz, který vychází z předpokladu, že 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. Konečně upozornil stěžovatel též na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž rozšířený senát zdejší soudu podle stěžovatele dospěl k obdobným závěrům. Tuto argumentaci stěžovatel uvedl v kontextu namítaného neprovedení pátého kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy krajským soudem.

Navrhovatel ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti ve lhůtě stanovené zdejším soudem ani později nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci především uvádí, že se již v minulosti zabýval otázkou, zda vůbec může být osoba, která během přípravy územního plánu nepodala námitky ani připomínky, procesně legitimována k tomu, aby územní plán po jeho schválení napadla ve správním soudnictví. Tuto otázku vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve stěžovatелеm zmíněném usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publikovaném pod č. 2215/2011 Sb. NSS., v němž vyslovil, že úspěch návrhu rozhodující měrou závisí na tom, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně, dle svých tvrzení, byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Rozšířený senát konstatoval, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost návrhu posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Je tedy zřejmé, že není k dispozici obecně platné pravidlo, jak postupovat při zjištění, že byl navrhovatel pasivní před přijetím územního plánu. Podstatnou roli tu hrají konkrétní okolnosti, za kterých byl navrhovatel v předchozím řízení pasivní. Může tak dojít i k tomu, že i ve vztahu k totožnému územnímu plánu může být předchozí pasivita různých subjektů hodnocena odlišně, v závislosti na konkrétních okolnostech, které mohou tuto pasivitu částečně osvětlit. Není tedy vyloučeno, aby i přes pasivitu navrhovatele soud shledal za určitých okolností takové nedostatky napadeného opatření obecné povahy, že pro ně zhodnotí příslušné body návrhu jako důvodné. Ke zrušení územního plánu by soud měl přistoupit tehdy, pokud jeho přijetím došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Rozšířený senát tedy dospěl k jednoznačnému závěru, že samotná procesní pasivita navrhovatele ve fázích přípravy opatření obecné povahy nemůže vést k tomu, že by soud jeho návrh bez dalšího odmítl pro nedostatek procesní legitimace. Z tohoto pohledu tedy krajský soud postupoval správně, když návrh věcně projednal. Potíž je však v tom, že krajský soud v podstatě přistoupil k posouzení podaného návrhu tak, jako by nepodání námitek či připomínek nehrálo při posouzení úspěšnosti návrhu v podstatě žádnou roli, tedy jako by navrhovatel za žádných okolností nemohlo jít k tíži. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch budou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, příp. připomínkou v průběhu řízení o návrhu územním plánu [§ 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon)], oproti případu, který nastal v posuzované věci, kdy navrhovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a námitky ani připomínky proti novému funkčnímu využití svých pozemků nepodal. Je tedy zřejmé, že za dané situace navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, neměl nárok na to, aby se stěžovatel v samotném územním plánu, resp. v jeho

odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků. To sice správně konstatoval v napadeném rozsudku i krajský soud (viz výše citovaná pasáž), nicméně je třeba dát za pravdu stěžovateli, že v dalších pasážích odůvodnění fakticky vycházel z opačné premisy. Např. na straně 16 napadeného rozsudku krajský soud uvedl: *„Krajský soud hledal v textové části územního plánu odůvodnění týkající se změny ve funkčním využití pozemkových parcel č. 680/2 a č. 687/1 v kat. území Labská a pozemkové parcely č. 509/5 v kat. území Špindlerův Mlýn, nenašel je však, přičemž odpůrce v tomto směru ve svých vyjádřeních nijak nereagoval, nepředestřel krajskému soudu ty části OOP, kde by takové odůvodnění bylo.“* Obdobně na straně 17 svého rozsudku krajský soud konstatoval: *„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 nelze realizovat záměry do té doby souladné s veřejným zájmem, či nikoliv, odpovídá krajský soud, že ano.“* Tento zásadní rozpor v odůvodnění rozsudku krajského soudu způsobuje jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s. a je tedy sám o sobě důvodem jeho zrušení.

Stěžovatel v textové části územního plánu vyjádřil záměr celkově omezit výstavbu na území města a tento záměr odůvodnil ochranou základních hodnot přírodního prostředí a zejména nepoměrem mezi rozsáhlými ubytovacími kapacitami města a dosud nevyčerpanými rekreačními možnostmi okolní krajiny. Ohledně přetíženosti údolí, v němž leží Špindlerův Mlýn, velkým množstvím již existujících staveb se přitom územní plán odvolává na řadu konkrétních podkladů (statistika města, studie Ecosign, územně analytické podklady atd.). Takové zdůvodnění změny jednotlivých funkčních ploch v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě navrhovatel zjevně nečinil.

Obecnost odůvodnění územního plánu tudíž v daném případě nedosahuje takové intenzity, že by ji bylo možno bez dalšího považovat za závažné porušení procesních práv vlastníků nemovitostí ve Špindlerově Mlýně. Ze záměru města omezit další výstavbu na svém území jednoznačně vyplývá možnost, že u pozemků, jež byly určeny předchozím územním plánem k zástavbě, nový územní plán toto určení na základě výše uvedených obecných východisek změní. Platí to i o pozemcích navrhovatele, zejména pozemku parc. č. 509/5 v k. ú. Špindlerův Mlýn, který sice představuje proluku mezi dvěma zastavenými pozemky, zejména svou východní hranicí však navazuje na plochu označenou dle územního plánu jako „PP – parky“, na kterou navazuje zejména plocha „ZS 2 – nezastavitelné zahrady“, které sousedí s lesem obklopujícím Špindlerův Mlýn; v případě pozemků parc. č. 680/2 a č. 687/1 v k. ú. Labská je dána jejich návaznost na severovýchodní straně na plochu „LF – lesy zvláštního určení“. Nelze souhlasit s krajským soudem v tom směru, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkovu právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy. Nelze zde pomíjet procesní pasivitu navrhovatele během přípravy územního plánu. Na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námitku tak mohl např. upřesnit,

pokračování

proč na určitém pozemku byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná (viz stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, www.nssoud.cz). Bez toho, že by stěžovatel dostal na základě podané námítky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků. Nad rámec nutného odůvodnění nutno podotknout, že krajským soudem připomínaný pozemek města p. č. 63/3 v k. ú. Špindlerův Mlýn nemá s pozemky navrhovatele žádnou bezprostřední prostorovou souvislost a nachází se také v lokalitě odlišného charakteru, než představují lokality, kde leží pozemky navrhovatele.

Z popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. jako důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil. V dalším řízení krajský soud posoudí návrh na zrušení části územního plánu města Špindlerův Mlýn znovu, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Hradci Králové v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. června 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu