



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Jany Kábrtové ve věci

navrhovatelů: a) P. K.
b) D. K.
c) K. N.
všech zastoupených Mgr. Lindou Havránkovou, advokátkou
se sídlem Dlouhá 101/13, Hradec Králové

proti
odpůrci: obec Říčky v Orlických horách
se sídlem Říčky v Orlických horách 2, 517 61 Rokytnice v Orlických
horách
zastoupenému JUDr. Jaroslavem Poláčkem, advokáte
se sídlem náměstí Republiky 53, Pardubice

za účasti: Ing. arch. J. V.

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Říčky v Orlických horách, vydaného pod č. 1/2017, schváleného zastupitelstvem obce dne 8. 6. 2017, resp. na zrušení jeho části,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - Územní plán Říčky v Orlických horách, schválený zastupitelstvem obce Říčky v Orlických horách dne 8. června 2017 usnesením č. 3/2017, který nabyl účinnosti dne 24. 6. 2017, se ke dni právní moci tohoto rozsudku zrušuje,

a to v té jeho části, ve které byl pozemek XA v k. ú. (dříve jako pozemky XB a XC, oba v k. ú.) zařazen do nezastavěného území – plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská.

- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 47 000 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupce.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatelé úvodem uvedli, že jsou podílovými spoluvlastníky nemovitostí v katastrálním území X, a to konkrétně pozemků p. č. XB a p. č. XC (dále také jen „dotčené pozemky“). Uvedené pozemky byly přímo dotčeny vydáním opatření obecné povahy a navrhovatelé mají za to, že byli na svých právech opatřením obecné povahy zkráceni. Tyto skutečnosti dle nich dokazují jejich aktivní procesní legitimaci k podání daného návrhu.
2. Navrhovatelé dále upřesnili, že dne 8. 6. 2017 vydalo zastupitelstvo obce Říčky v Orlických horách formou opatření obecné povahy č. 1/2017 územní plán Říčky v Orlických horách. Dne 9. 6. 2017 bylo veřejnou vyhláškou oznámeno vydání napadeného územního plánu a dne 24. 6. 2017 nabyl napadený územní plán účinnosti (dále také jen „ÚP Říčky v Orlických horách“ nebo „Územní plán“ nebo „ÚP“).
3. Navrhovatelé napadají změnu funkčního využití dotčených pozemků, když ÚP Říčky v Orlických horách je vyjímá z plochy s funkcí plochy pro bydlení (oproti předchozímu územnímu plánu) a nově je zařazuje do nezastavěného území – plochy „NSpz“ - plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská. Uvedeným zásahem dle názoru navrhovatelů došlo k neodůvodněné změně ze zastavitelné plochy na nezastavěné území. Změny funkčního využití dotčených pozemků působí, že ÚP Říčky v Orlických horách je nezákonný, diskriminační a neproporční. Navrhovatelé zejména nemohou na předmětných pozemcích realizovat svůj již dlouhodobě zamýšlený záměr, konkrétně realizaci výstavby rodinného dvojdomu.
4. Důvody pro které navrhovatelé napadají ÚP Říčky v Orlických horách je možno rozdělit následovně:
5. **První návrhový bod** směřoval proti Územnímu plánu jako celku, neboť navrhovatelé tvrdili, že v něm odpůrce vymezil zastavěné území nezákonně, v rozporu s § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“).
6. Dle navrhovatelů nikde nebylo odpůrcem odůvodněno, proč grafická část Územního plánu koliduje s jeho textovou částí, ve které je v rámci odůvodnění vymezení hranice zastavěného území uvedeno tak, že do Územního plánu byly zahrnuty stavební proluky a další pozemky v souladu s požadavky stavebního zákona. Územní plán neodůvodňuje, z jakého důvodu bylo v případě vymezení zastavěného území postupováno v rozporu s odůvodněním a východiskem urbanistické koncepce. V pasáži odůvodnění a východiska urbanistické koncepce (str. 81 textové části Územního plánu) je totiž uvedeno, že žádná

ze zastavitelných ploch navržených Územním plánem v řešeném území nezakládá novou urbanizační osu nebo zcela izolovaný prvek osídlení, pouze jsou vyplněny proluky a navazující segmenty v již založených sídelních celcích. Dané však odporuje tomu, jak bylo zastavěné území vymezeno, když vyloučením dotčených pozemků vznikla proluka mezi stávající i plánovanou (v části ZB15b) zástavbou.

7. Dotčené pozemky přitom sousedí s navrhovanou (a povolenou) zástavbou a samotným zastavěným územím. Navíc pozemky p. č. XD, XE a XF v k. ú. jsou využívány v souvislosti se zastavěným pozemkem st. p. č. XG v k. ú., a tedy by měly být vymezeny v zastavěném území stejně jako pozemky p. č. XH a XI. Stejně tak je podivné, že Územní plán v dané lokalitě přehlíží již vydané platné stavební povolení Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 14. 3. 2011, č. j. ODSH/1096/11-2007/11/No, které nabylo právní moci dne 14. 4. 2011, a které je stále platné, na stavbu komunikace na pozemku p. č. XJ a XK v k. ú., která by tak dle názoru navrhovatelů měla být vymezena v zastavěném území. Navrhovatelé mají důvodné obavy, že tento nezákonný postup byl zvolen zcela záměrně s cílem je poškodit v realizaci jejich stavebního záměru. V důsledku toho byla v rozporu se stavebním zákonem v rámci zastavěného území vytvořena proluka.
8. V souvislosti s tím poukázali na skutečnost, že pokud textová část Územního plánu uvádí (např. str. 82), že „*zastavitelné plochy s funkcí BV(ZB1-ZB32) jsou situovány výhradně v tradičně urbanizovaných prostorech – zejména v okrajových polohách a prolukách většinou v přímé návaznosti na plochy stabilizované*“, pak konečná podoba Územního plánu nezařazením dotčených pozemků dané popírá.
9. Pro rozpor vymezení hranic zastavěného území se stavebním zákonem se navrhovatelé domáhali zrušení celého Územního plánu.
10. Ve **druhém návrhovém bodu** napadli navrhovatelé nezákonnost a nepřezkoumatelnost zařazení svých pozemků do nezastavěného území, resp. nezákonnost a nepřezkoumatelnost jejich zařazení do plochy s funkčním využitím „NSpž“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská.
11. Poukázali na to, že v době, kdy byla pořizována Změna č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Říčky v Orlických horách (dále jen jako „ÚPSÚ“), která měnila funkční využití dotčených pozemků na zastavitelné plochy, nebylo s jejich zastavitelným využitím žádného problému. Stejně tak od zahájení prací na novém územním plánu (návrh zadání vypracován 8. 12. 2011) až do března roku 2016 bylo s dotčenými pozemky v rámci koordinačních výkresů počítáno jako se zastavitelnými. Změna nastala, jak má vyplývat ze spisu úřadu územního plánování, na základě „konzultace s panem starostou“, kdy byla „zmenšena plocha ZB15“ o „krajinařsky a dopravně problematickou parcelu XC“.
12. V odůvodnění Územního plánu na str. 89 je uvedeno, že „*plocha ZB15b je oproti Změně č. 1 ÚPSÚ (lokalita 2.1) navržena ... - a v souladu se stanoviskem obce, AOPK ČR-Správy CHKO a závěry SEA hodnocení – též o část pozemku p.č. XC, který není vhodný k zástavbě (z krajinařského a botanického hlediska, kvůli problematickému dopravnímu napojení, blízkosti několika památek aj.)*“. Zvláště za situace, kdy dochází k citelnému zásahu, tj. změně zastavitelné plochy na nezastavěné území, podle navrhovatelů nelze odkazovat na blíže neurčené stanovisko obce jakož i AOPK ČR-Správy CHKO, takový odkaz nenaplnuje požadavek řádného a přezkoumatelného odůvodnění.

13. Pokud se Územní plán odvolává na to, že plocha ZB15b je oproti stávající lokalitě dle platné (původně) územně plánovací dokumentace, ve znění změn (lokalita 2.1) zmenšena o část pozemku p. č. XC, který není vhodný k zástavbě kvůli problematickému dopravnímu napojení, tak navrhovatelé namítli, že i v rámci územního řízení bylo Krajským úřadem Královéhradeckého kraje stavebnímu úřadu několikrát vyvráceno, že by sledovaná lokalita nebyla dopravně napojena, a to s poukazem na dohodu o spolupráci mezi Vlastislavem Dvořákem, Jiřinou Dvořakovou, manželi Kudláčkovými a paní Neumanovou, na základě které se smluvní strany dohodly, že budou spolupracovat na výstavbě komunikace na základě pravomocného a stále platného stavebního povolení (viz shora).
14. Existence přístupové komunikace byla osvědčena i deklaratorním rozhodnutím Obecního úřadu Říčky v Orlických horách č.j. S/1/2014 ze dne 3.6.2014. Stavební úřad vydal rovněž územní rozhodnutí na sousední pozemky p. č. XL, XM, XN, XK, XJ a XO v k. ú. Je-li akceptováno dopravní napojení na pozemky p. č. XL, XM, XN, XK, XJ a XO v k.ú., pak to samé dopravní napojení musí být akceptováno i ve vztahu k dotčeným pozemkům, které s nimi bezprostředně sousedí.
15. Pokud jde o závazná stanoviska dotčených orgánů, které mají v gesci ochranu životního prostředí, nebylo sděleno ve vztahu k dotčeným pozemkům žádné negativní stanovisko související s jejich zastavěním. Naopak orgán ochrany životního prostředí nevyslovil ve vztahu k zastavění daných pozemků žádné negace, stejně tak byl vysloven souhlas s trvalým odnětím pozemků ze ZPF pro účely žádosti o územní rozhodnutí. Pokud se týká Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (dále také jen „AOPK“), tak tato ve svém závazném stanovisku z roku 2012, na které navázala závazným stanoviskem z roku 2015, kvitovala podobu stavebního záměru navrhovatelů, kdy uvedla, že „navržená stavba vykazuje prvky tradiční lidové architektury a hmotově odpovídá stavbám obdobného typu v lokalitě“. Stejně tak AOPK nevyslovila nesouhlas se zastavěním dotčených pozemků, když naopak konstatovala, že realizací záměru, tedy zastavěním, nedojde ke snížení hodnoty krajinného rázu lokality, resp. že je patrné, že záměr navrhovatelů nebude v rozporu se zájmy chráněnými zákonem. AOPK dále konstatovala, že realizace záměru, tedy zastavění, nebude mít nepříznivý dopad na přírodní prostředí ani krajinný ráz lokality. Pozoruhodné je, že AOPK tehdy uvedla, že na dotčených pozemcích se nenachází žádná evidovaná lokalita s výskytem chráněných či ohrožených druhů rostlin a živočichů, resp. že zastavěním nedojde ke zhoršení dochovaného stavu přírodního prostředí daného místa. S uvedeným je návrh Územního plánu ve zjevném rozporu, neboť popírá ustanovení § 4 stavebního zákona. V tomto ohledu i SEA hodnocení, které se, avšak bez bližšího vymezení, odvolává (str. 143) na nijak blíže rozvedenou a zdůvodněnou ochranu floristicky cenných luk a krajinářsky velmi exponované polohy, působí dosti rozporně a nepřezkoumatelně.
16. Pokud se týká snahy o podpoření nutnosti nezastavitelnosti dotčených pozemků odkazem na „blízkost několika památek místního významu“, uvedli navrhovatelé, že toto tvrzení není nijak blíže rozvedeno, což je zcela v rozporu s požadavkem na přezkoumatelný obsah opatření obecné povahy.
17. Pokud jde o stanovisko obce, odkázali na souhlasné vyjádření obce Říčky v Orlických horách, které jim v březnu roku 2015 k zastavění udělil Ing. J. K., starosta obce; navíc určený člen zastupitelstva v rámci procesu pořízení nového územního plánu v roce 2015 nevyslovil nesouhlas se zastavěním z důvodu pořizování nového územního plánu.

18. Stejně tak je s ohledem na koncipování návrhu Územního plánu dle navrhovatelů zarážející, že vymezil nespočet nových zastavitelných ploch s funkčním využitím BV, zatímco možnost zastavění dotčených pozemků má být i přes probíhající územní řízení zhacena.
19. **Třetím návrhovým bodem** navrhovatelé napadají nezákonnost ÚP Říčky v Orlických horách, konkrétně pokud jde o rozhodnutí o jejich námitkách. Ty byly dle jejich názoru vypořádány nepřezkoumatelným způsobem, a to prakticky z obdobných důvodů jaké uvedli v druhém návrhovém bodě. Znovu se tak věnovali otázce přístupnosti komunikačního napojení dotčených pozemků, obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů ochrany životního prostředí, nesouhlasili s úvahami odpůrce, že pravděpodobnost realizace jejich záměru by i dle původní územně plánovací dokumentace byla zřejmě mizivá. Zásah do svých práv považovali za nezákonný, neodůvodněný a neproporční.
20. S ohledem na vše výše uvedené se tedy navrhovatelé domáhali toho, aby krajský soud opatření obecné povahy – Územní plán Říčky v Orlických horách - zrušil v celém rozsahu. Pro případ, že krajský soud nedospěje k závěru o důvodnosti zrušení celého ÚP Říčky v Orlických horách, se navrhovatelé prostřednictvím eventuálního petitu domáhali zrušení dílčí části územního plánu, konkrétně co do části regulující pozemky p. č. XB a p. č. XC v jejich spoluvlastnictví.

II. Vyjádření odpůrce k návrhu

21. Odpůrce ve svém vyjádření odkázal na celkový obsah opatření obecné povahy – ÚP Říčky v Orlických horách, včetně rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Zdůraznil, že nelze přehlédnout, že lokalita Betlém, které se návrh výlučně týká, je dlouhodobě zasažena protichůdnými zájmy na využití území, což je zřejmé i z průběhu tvorby Územního plánu a jeho projednání. Dlouhodobě zde nebyla možnost nalézt řešení dohodou zúčastněných stran. Při úvaze při tvorbě Územního plánu měli jeho zpracovatelé k dispozici jasný požadavek vlastníků – navrhovatelů na umístění dokonce 2 hlavních objektů v rámci nově oddělených pozemků p. č. XC a XB v k. ú., jednalo se o 2 rodinné domy s nulovým odstupem, v podstatě o dvojdom. Zpracovatelé Územního plánu byli přesvědčeni, že v dané lokalitě nelze umístit jakýkoli další hlavní objekt, zejména dvojdom, neboť stavba by v této lokalitě narušila krajinářsky cenné pohledové osy a přirozený odstup od okolní rozvolněné zástavby. Koncepce řešení lokality Betlém při tvorbě Územního plánu byla shodná mezi zpracovatelem územního plánu, pořizovatelem, obcí, Správou CHKO Orlické hory a i zpracovatelem SEA.
22. Odpůrce proto navrhl, aby krajský soud návrh na zrušení ÚP Říčky v Orlických horách v celém rozsahu zamítnul. Obdobný návrh odpůrce učinil ve vztahu k situaci, pokud by krajský soud rozhodoval pouze o zrušení dílčí části Územního plánu, konkrétně co do části regulující pozemky p. č. XB a p. č. XC ve spoluvlastnictví navrhovatelů.
23. Toto své vyjádření odpůrce ještě doplnil podáním ze dne 8. 8. 2018, v němž zdůraznil, že na přijetí napadeného Územního plánu se podílela celá řada subjektů a to od zpracovatele územního plánu Říčky v Orlických horách přes Správu CHKO Orlické hory, zpracovatele SEA posouzení, a Městský úřadu Rychnov nad Kněžnou; byl zpracován i s přihlédnutím k vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území a dopad na životní prostředí.

24. K podání přiložil Vyjádření Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou, odboru výstavby a životního prostředí, ze dne 4. 7. 2018, a Vyjádření zpracovatele územního plánu REGIO projektový ateliér s.r.o. ze dne 3. 7. 2018.
25. Osoba zúčastněná na řízení se k věci nevyjádřila.

III. Jednání soudu dne 25. 9. 2018

26. Při jednání soudu dne 25. 9. 2018 odkázali účastníci řízení na obsah svých písemných podání a zůstali na svých stanoviscích a procesních návrzích.
27. Navrhovatelé předložili snímky dané lokality, kterými prokazovali, že dotčené pozemky jsou dostupné fakticky existující cestou na nich se nacházející, která vede k další zástavbě patrně z Hlavního výkresu tvořícího grafickou část napadeného územního plánu. Namítali rovněž, že sochu sv. Jana Nepomuckého již dnes zakrývají vzrostlé stromy. Bylo objasněno, že navrhovatelé podali v roce 2015 již podruhé návrh na umístění stavby rodinného dvojdomu na dotčených pozemcích. Ten byl stavebním úřadem zamítnut. Navrhovatelé si však nebyli jisti, zda proti tomuto rozhodnutí podali odvolání či nikoliv.

IV. Původní rozhodnutí krajského soudu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti navrhovatelů

28. O návrhu rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 76/2018-102, kterým jej zamítl (dále také jen „Původní rozsudek KS“). Pokud jde o důvody, které k tomu soud vedly, odkazuje na odůvodnění tohoto rozsudku.
29. Na základě kasační stížnosti navrhovatelů Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek rozsudkem ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48 (dále také jen „Rozsudek NSS“), zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Důvody tohoto postupu jsou obsaženy v odůvodnění Rozsudku NSS, krajský soud na ně na tomto místě toliko odkazuje, když v podrobnostech a konkrétnostech se k nim bude vracet níže v nalézací části.

V. Stanovisko odpůrce k Rozsudku NSS a upřesnění návrhového petitu

30. Odpůrce se k Rozsudku NSS vyjádřil v podání ze dne 15. 4. 2021. Předně odkázal na obsah odůvodnění Původního rozsudku KS, které shledal vyčerpávajícím. Zdůraznil, že Územní plán provádí regulaci území včetně území navrhovatelů v nutné míře a nejšetrnějším způsobem, v žádném případě nelze jeho obsah vykládat ve vztahu k navrhovatelům jako diskriminační nebo jako projev libovůle.
31. Právní předchůdce navrhovatelů před prodejem předmětných pozemků navrhovatelům dne 29. 8. 2011 požádal Obecní úřad Říčky v Orlických horách o souhlas k využití pozemků za účelem jejich zastavění. Obecní úřad Říčky v Orlických horách přípisem ze dne 6. 1. 2012 sdělil, že zastupitelstvo obce projednalo na veřejném zasedání žádost o schválení zastavovací studie na předmětných pozemcích v k. ú. X a tuto studii zamítlo. Stanovisko se týkalo původního pozemku označeného jako pozemková parcela č. XO v k.ú., ze kterého byly později odděleny pozemky, které jsou v současné době ve vlastnictví navrhovatelů. Stanovisko obce bylo odůvodněno tak, že v dané lokalitě se nacházejí původní chalupy, tzv. „betlémová zástavba“, novostavba by esteticky narušila zdejší ráz krajiny.

32. Původní vlastník pozemků, které byly předmětem prodeje navrhovatelům, tedy o stanovisku zastupitelstva obce věděl a byl o něm informován, je otázkou, zda s tímto stanoviskem seznámil před prodejem pozemků navrhovatele či nikoli. V každém případě si navrhovatelé dle odpůrce jako kupující měli při koupi prověřit skutkový a objektivní stav věci, zejména zda jsou pozemky určeny k zastavění. Pokud by tak učinili, nedošlo by k danému sporu.
33. Záměr obce při tvorbě Územního plánu byl neměnný v podstatě již od roku 2011/2012, tedy od doby, kdy obci nebyly osoby navrhovatelů, nových vlastníků pozemků, známy. Obdobně je tomu v případě komunikace, která v podstatě nikdy nebyla obecní komunikací a vedla vždy po soukromých pozemcích a sloužila k přístupu k nemovitostem vlastníků těchto pozemků nebo sousedních nemovitostí. Uvedená místní účelová cesta, která vede přes soukromé pozemky, není napojena na pozemky navrhovatelů a případné úpravy cesty nelze provést, protože se nachází na pozemcích soukromých vlastníků. V tomto směru odkázal odpůrce na své stanovisko označené jako určení druhu pozemní komunikace z pasportu komunikací ze dne 23. 9. 2013.
34. Dle přesvědčení odpůrce tedy nic nesvědčí tomu, že by postupoval v rozporu s Listinou základních práv a svobod a že by navrhovatelé byli dotčeni na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Územní plán Říčky v Orlických horách je obsahově podmíněn záměrem ochrany přírody a krajiny, která je v lokalitě nazývané Betlém jedinečná a která požívá dlouhodobé ochrany, aby nedošlo ke změně jejího přírodního a historického rázu.
35. Navrhovatelé v podání doručeném zdejšímu soudu dne 18. 7. 2022 informovali o tom, že jejich pozemky p. č. XB a XC1 v k. ú. byly po ukončení komplexních pozemkových úprav sceleny do jednoho pozemku, který je nyní v katastru nemovitostí evidován jako p. č. XA. V tomto směru upravili znění návrhového petitu, který se ovšem jinak oproti původnímu návrhu nikterak nezměnil.
36. Osoba zúčastněná na řízení se ani po vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení k věci nevyjádřila.

VI. Jednání soudu dne 21. 7. 2022

37. Při jednání soudu dne 21. 7. 2022 zástupkyně navrhovatelů v reakci na shora popsané vyjádření odpůrce nesouhlasila zejména s tvrzeními, že záměr při tvorbě ÚP byl neměnný v podstatě od roku 2011 a 2012 a že si jeho pořizovatel nepočínal zjevně svévolně nebo diskriminačně. S předmětným pozemkem bylo naopak jako se zastavitelným počítáno až do roku 2016, tehdejší koordinační výkresy jej zahrnují do zastavitelné plochy, konkrétně se tehdy jednalo o zastavitelnou plochu ZS 18. Změnu postoje ohledně předmětného pozemku doložila zástupkyně navrhovatelů e-mailem pana Z., což byl zástupce zpracovatele, který byl adresován obci, a to včetně jeho přílohy, z jejichž obsahu je dle jejího názoru uvedena změna týkající se zařazení předmětných pozemků zřejmá. Těmito podklady následně soud provedl důkaz.
38. Zástupce odpůrce poukázal na to, že předmětné pozemky byly původně součástí většího pozemku, charakteru louky, jehož vlastníkem byl pan V. M. Ten před prodejem části tohoto původního pozemku, respektive pozemků par. č. XB a XC, si nechal vypracovat geometrický plán a požádal obec o souhlas s využitím těchto pozemků. Tuto jeho žádost však již v roce 2012 zastupitelstvo obce zamítlo, a tento postoj se od té doby nezměnil.

Tyto skutečnosti dokládal přílohami podání odpůrce ze dne 15. 4. 2021, které jsou v soudním spise zažurnalizovány pod č. listu 137-139. Krajský soud jimi následně provedl důkaz. Tímto chtěl odpůrce zdůraznit zejména tu skutečnost, že jeho zamítavý postoj ohledně zastavění předmětných pozemků nebyl směřován vůči osobám navrhovatelů.

39. Následně zástupce odpůrce poukázal na stanoviska orgánů ochrany přírody, jakož i zpracovatele SEA, kteří ve shodě označili danou lokalitu Betlém jako jedinečnou krajinnou oblast a s ohledem na ochranu životního prostředí se neztotožnili se zařazením předmětných pozemků jako zastavitelných ploch. V souvislosti s tím poukázal také na existenci 4 památek místního významu, zastavěním předmětných pozemků by došlo k narušení krajinného rázu.
40. K návrhu zástupkyně navrhovatelů provedl soud dále důkaz vyjádřením odpůrce ze dne 13. 7. 2012 k územnímu řízení na stavbu rodinného dvojdomku na pozemcích par. č. XB a XC.
41. Poté soud s účastníky řízení přistoupil k Hlavnímu výkresu Územního plánu Říčky v Orlických horách. Bylo odsouhlaseno, že pozemky p. č. XD, XE a XF jsou dnes součástí pozemkové par. č. XP, jsou součástí zastavitelné plochy ZB 15b, tyto pozemky mají sloužit v přístupu ke stavební parcele č. XQ.
42. Zástupkyně navrhovatelů poukázala na to, že tyto pozemky jsou součástí zastavitelné plochy, ale nejsou součástí zastavěného území obce a to na rozdíl od pozemků pod původními par. č. XHa XI.
43. Dále bylo objasněno, že pozemek původní parcelní č. XJ má dnes p. č. XR a pozemek p. č. XK má p. č. XS. Tyto pozemky dle ÚP nejsou zařazeny do zastavěného území.
44. K dotazu soudu dále zástupkyně navrhovatelů sdělila, že si není vědoma toho, že by v daném katastrálním území měli navrhovatelé ještě jiné pozemky, kromě pozemku p. č. XA na listu vlastnictví číslo. Rozhodně nemají žádné jiné pozemky v dané lokalitě. Starosta odpůrce k tomu dodal, že dle jeho znalostí nemají navrhovatelé žádné jiné nemovitosti v katastrálním území X.
45. Zástupkyně navrhovatelů ještě dodala, že do zastavěného území není zahrnuta ani dopravní komunikace v stávající ploše ZDk, která slouží k vjezdu ke stavbě na stavební parcele č. XT.
46. K dotazu soudu sdělila zástupkyně navrhovatelů, že pokud jde o řízení o umístění stavby dvojdomu na předmětném pozemku, které bylo zahájeno v roce 2015, tak toto řízení již bylo pravomocně ukončeno.
47. K návrhu zástupkyně navrhovatelů provedl krajský soud ještě důkaz podobou koordinačního výkresu zřejmě ze srpna roku 2015, kterou dokládala své tvrzení, že v té době byl předmětný pozemek součástí zastavitelné plochy ZS18.
48. Zástupce odpůrce v reakci na uvedený důkaz zdůraznil, že podobných koordinačních výkresů bylo v průběhu přípravy ÚP vypracováno asi 100 a dle něho je logické, že se v průběhu času měnily a vyvíjely. Zdůraznil také, že zpracovatel ÚP tyto průběžné podoby koordinačního výkresu průběžně zasílal obci a dotčeným orgánům. Občané pak měli možnost se seznámit až s konečnou podobou koordinačního výkresu při veřejném projednání návrhu.

49. V závěrečném návrhu zástupkyně navrhovatelů ještě zdůraznila, že ani AOPK, ani zpracovatel SEA ve svých vyjádřeních nikdy neprezentovali zamítavý postoj ohledně zařazení předmětných pozemků do zastavitelné plochy. Ostatně ani nemohli, protože se vyjadřovali k návrhu, v němž již předmětný pozemek do zastavitelné plochy zařazen nebyl.
50. Zástupce odpůrce závěrem shrnul, že pro nezařazení předmětného pozemku do zastavitelných ploch nebyla ani tak významná otázka dopravního napojení, jako otázka ochrany daného území z pohledu životního prostředí a krajinného rázu. Postup odpůrce při přijetí Územního plánu byl dle jeho názoru zákonný, transparentní, ve vztahu k navrhovatelům pak nebyl diskriminační. Své stanovisko ohledně nezastavitelnosti daného pozemku vyjadřovala obec dlouhodobě, výsledná podoba Územního plánu tak nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Důvody, proč nebyl pozemek zařazen do zastavitelné plochy, pak vyplývají z textové části Územního plánu. Setrval tak na zamítnutí návrhu.

VII. Posouzení věci krajským soudem

51. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci usoudil následovně.
52. Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byl napaden Územní plán Říčky v Orlických horách schválený zastupitelstvem obce dne 8. 6. 2017, který nabyl účinnosti dne 24. 6. 2017. V dané věci tak není pochyb o tom, že daný územní plán, který je dle § 43 odst. 4 stavebního zákona opatřením obecné povahy, byl řádně přijat, oznámen a je účinný, stejně tak jako že návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
53. Dále krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území. Nebude tedy již tuto skutečnost při označování konkrétních nemovitostí pro zjednodušení dále uvádět.
54. Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní procesní legitimace navrhovatelů k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovatelům přísluší vlastnické právo k pozemkům dotčeným ÚP Říčky v Orlických horách. Tvrzená nezákonnost napadeného Územního plánu pak směřuje právě k problematice funkčního využití ploch, jichž jsou dotčené pozemky navrhovatelů součástí. K tomu srovnej například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89. V souvislosti s tím krajský soud připomíná, že není s hledem na judikaturu správních soudů nejmenší pochybnost o tom, že tam, kde se opatření obecné povahy může s reálnou pravděpodobností dotknout věcného práva navrhovatele (zpravidla k nemovité věci), je tím založena jeho aktivní procesní legitimace (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aos 3/2013-30), a to navzdory tomu, že nejde o veřejná, nýbrž soukromá subjektivní práva.
55. Není pochyb o tom, že navrhovatelé brojí proti ÚP v souvislosti se změnou funkčního využití dotčeného pozemku, když ÚP Říčky v Orlických horách pozemek navrhovatelů

oproti předchozímu územnímu plánu vyjímá z plochy s funkcí pro bydlení a nově je zařazuje do nezastavěného území – plochy „NSpž“ - plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská. Uvedeným zásahem dle názoru navrhovatelů došlo k neodůvodněné změně zastavitelné plochy na nezastavitelné území, a v důsledku toho k dotčení jejich vlastnického práva garantovaného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

56. Navrhovatelé tedy nepřímou napadají rovněž otázku proporcionality ÚP Říčky v Orlických horách, protože všechna jejich návrhová tvrzení směřují k problematice zařazení předmětného pozemku v jejich spoluvlastnictví do nezastavitelného území.
57. Krajský soud v návaznosti na tento fakt zdůrazňuje, že proporcionalitou uspořádání vztahů v územním plánu se může zabývat až za předpokladu, že navrhovatel v průběhu jeho pořizování uplatnil námitky nebo připomínky. Uváděné *a contrario* plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009, dle kterého „*Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.*“
58. Je nesporné, že navrhovatelé v průběhu procesu pořizování ÚP námitky vznášeli. Konkrétně podáním učiněným po veřejném projednání návrhu ÚP ze dne 11. 4. 2017. Tato námitka byla označena jako námitka č. 6 a odpůrce o ní rozhodl rozhodnutím, které je nedílnou součástí Územního plánu (viz § 172 odst. 5 správního řádu).
59. Uváděná podmínka, respektive pomyslná vstupní brána, pro možnost soudu vstoupit do věcného přezkumu úpravy vztahů v území, jak byly nastaveny v Územním plánu, včetně jejich vzájemné proporcionality, je tedy splněna.
60. Východiskem, z něž vychází správní soudy při přezkumu územního plánu obce, je především zdrženlivost. Pořizování územně plánovací dokumentace je komplikovaný proces, jehož výsledkem je co možná největší rozumně dosažitelný soulad mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Při nacházení tohoto souladu je nutné dodržovat určité zákonné postupy, stanovené zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. „*V těchto mantinelech se popsání rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51).
61. Výše uvedená zdrženlivost, vztahující se i k posuzování vhodnosti funkčního využití té které lokality, však nebrání správním soudům posoudit, „*zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88).

62. Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyjádřil i k tomu, kdy je třeba přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy. Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře nebo v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. *„K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.“* Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38.
63. Je v úvaze obce, jakou lokalitu umožní zastavět a jaké požadavky k tomu stanoví. U nezastavěné lokality lze stanovit přísnější podmínky než u již zastavěné. K tomu však musí disponovat dostatečně kvalitními podklady, které odůvodňují odlišné zacházení. Tyto podklady pak správní soudy (typicky k námitce účastníka) přezkoumají, a to nejen z hlediska zákonnosti, ale i věcné správnosti. Všechny podklady pro vydání územního plánu totiž slouží ke zjištění skutkového stavu věci, a pokud některé ze závěrů v pokladech uvedených činí účastník spornými, je zejména na krajském soudu, aby ověřil, zda byl skutkový stav zjištěn správně. Z uvedeného však nelze učinit kategorický závěr, že jakákoliv nesprávnost podkladu má vliv na územní plán.
64. Neexistuje sice veřejné subjektivní právo jednotlivce (vlastníka) na zařazení jeho pozemků do zastavitelného území – skutečnost, že v územním plánu se nezmění účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ vlastníka pozemku, nemůže být kvalifikována jako nezákonnost, neboť je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 - 74). Územní plán ale *„představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti touto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).
65. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (kromě citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu viz např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 - 192).

66. Krajský soud se v prvé řadě zaměřil na posouzení důvodnosti prvního návrhového bodu, v němž navrhovatelé tvrdili, že odpůrce v Územním plánu nezákonně v rozporu s § 58 stavebního zákona vymezil zastavěné území, v čemž spatřovali důvod pro zrušení celého Územního plánu.
67. Ustanovení § 58 stavebního zákona zní následovně:
- (1) Na území obce se vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích.
- (2) Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to
- a) zastavěné stavební pozemky,
 - b) stavební proluky,
 - c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území,
 - d) ostatní veřejná prostranství,
 - e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.
- (3) Zastavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.
68. Obsah první návrhové námítky sice není příliš strukturovaný, přesto v něm dle krajského soudu lze nalézt dvě argumentační linie.
69. V první z nich navrhovatelé namítají údajný rozpor grafické a textové části ÚP, kdy pokud jde o textovou část, poukazují na její str. 81, kde je v kapitole Odůvodnění a východiska urbanistické koncepce uvedeno, že žádná ze zastavitelných ploch navržených Územním plánem v řešeném území nezakládá novou urbanizační osu nebo zcela izolovaný prvek osídlení, pouze jsou vyplněny proluky a navazující segmenty v již založených sídelních celcích. To však odporuje dle navrhovatelů tomu, jak bylo zastavěné území vymezeno, protože vyloučením jejich pozemku p. č. XA vznikla proluka mezi stávající a plánovanou (v části ZB15b) zástavbou. Tento pozemek přitom sousedí s navrhovanou (a povolenou) zástavbou a samotným zastavěným územím.
70. Krajský soud předně považuje za potřebné zastavit se u výkladu pojmu „proluka“ používaného na mnoha místech ÚP, včetně navrhovatelů zmíněné str. 81 jeho textové části. Nutno konstatovat, že napadený Územní plán tento pojem pro potřeby svého obsahu výslovně nedefinuje. To by jistě bylo vhodné i u řady jiných jím používaných pojmů, které se vyskytují např. v právních předpisech, a u nichž z toho důvodu může dojít např. k určitým nejasnostem spočívajícím v tom, co přesně lze pod ten který termín použitý v ÚP podřadit.
71. V takovém případě je ovšem dle krajského soudu třeba posuzovat obsah použitého termínu v souladu s obsahem té pasáže Územního plánu, v níž byl použit, a rovněž v souladu s kontextem celého Územního plánu. Pokud tedy odpůrce použil v části týkající se odůvodnění a východisek urbanistické koncepce pojem „proluka“, je zřejmé,

že tak neučinil ve smyslu § 58 stavebního zákona obsahujícího pojem „stavební proluka“. Vyjádřil tím pouze skutečnost, že tímto termínem označená plocha představuje nezastavěnou enklávu v lokalitě, pro niž je typická roztroušenost a rozptýlenost zástavby, tedy jednotlivých stavebních objektů v ní se nacházejících, ať už jde o domy či chalupy. Použití tohoto termínu v ÚP dle krajského soudu nezakládá jeho nepřezkoumatelnost, nezákonnost, proporcionalitu ani porušení procesních pravidel v průběhu pořizování ÚP a to vše již vůbec ne způsobem zasahujícím do veřejných subjektivních práv navrhovatelů jako vlastníků nemovitostí Územním plánem regulovaných.

72. Uvedená argumentační linie směřuje k tomu, že zatímco textová část Územního plánu zdůraznila, že zastavitelné plochy budou toliko vyplňovat proluky, pak nezařazením pozemku p. č. XA do zastavitelné plochy naopak proluka vznikla a že by z toho titulu jako „stavební proluka“ měla být dle § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona zařazena do zastavěného území obce.
73. Tak tomu ale není. Pokud odpůrce vymezil, že zastavitelné plochy budou umístovány především do proluk, pak tím jednak, s ohledem na shora uvedené, nemínil, že budou umístovány do stavebních proluk ve smyslu § 58 stavebního zákona, jednak tím nezaložil povinnost, že každá taková proluka bude do zastavitelné plochy zařazena. Stejně tak tím nevyloučil, že některá zastavitelná plocha obsažená v předcházejícím územním plánu, nemůže být vyřazena a že v důsledku toho nevznikne nová proluka ve smyslu, v jakém je tento termín Územním plánem používáný.
74. Slovník stavebních pojmů - Pozemní stavitelství uvádí, že proluka je nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění. ČSN 73 4301 Obytné budovy - odst. 4.3.4. (Český normalizační institut, 2004) stanovuje, že prolukou se rozumí dočasně nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, který je určen k zastavění.
75. Ve shodě se shora uvedeným rovněž judikatura správních soudů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27) vykládá stavební proluku jako nezastavěný prostor ve stávající zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění, přičemž tvoří tzv. souvislou zástavbu řadovou, kde jednotlivé stavby mají štitové zdi těsně u sebe a objekty navazují jeden na druhý.
76. Již pouhým náhledem do pozemkové mapy lze dle krajského soudu zjistit, že pozemek p. č. XA shora uvedená kritéria vymezená pro stavební proluku nenaplní. Že by tento pozemek naplňoval kritéria vymezená pro stavební proluku, ostatně netvrdí ani navrhovatelé, ti pouze uvádějí, že se nachází mezi navrhovanou zástavbou a zastavěným územím, sami tedy vnímají pojem „proluka“ ve smyslu používaném Územním plánem.
77. Krajský soud proto uzavírá, že s ohledem na shora uvedenou argumentaci navrhovatelů nedospěl k závěru o existenci kolize mezi textovou a grafickou částí Územního plánu.
78. Druhá argumentační linie namítající nezákonnost vymezení zastavěného území v Územním plánu pak spočívá v tom, že navrhovatelé poukázali na to, že některé pozemky jsou v Územním plánu do zastavěného území zahrnuty (konkrétně pozemky původní p. č. XI a XH), zatímco pozemky původní p. č. XD, XE a XF – dnes součást pozemku p. č. XO, které slouží k obdobnému účelu, do zastavěného území zahrnuty nejsou. Územní plán podle nich dále přehlédl existenci stavebního povolení Městského

úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 14. 3. 2011, č. j. ODSH/1096/11-2007/11/No, které nabylo právní moci 14. 4. 2011 a je stále platné, na stavbu komunikace na pozemcích p. č. XU (dnes pozemek p. č. XR) a p. č. XK (dnes pozemek p. č. XS), neboť tyto pozemky nejsou zařazeny do zastavěného území. Při jednání soudu dne 21. 7. 2022 zmínila zástupkyně navrhovatelů, že do zastavěného území by dle jejího názoru měla být zahrnuta rovněž dopravní komunikace v stávající ploše ZDk, která slouží k vjezdu ke stavbě na stavební parcele č. XT.

79. Krajský soud zdůrazňuje, že důvodem nespokojenosti navrhovatelů s Územním plánem je skutečnost, že jejich pozemek p. č. XA byl oproti obsahu předcházejícího územního plánu vyňat ze zastavitelných ploch, respektive byl zařazen do plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská, v níž není možné realizovat stavbu domu, jak to navrhovatelé v návaznosti na obsah předchozí územně plánovací dokumentace plánovali.
80. Tato skutečnost ale nemá přímou souvislost s problematikou, jak Územní plán vymezil zastavěné území obce. To, zda některé pozemky, které nejsou ve vlastnictví navrhovatelů, byly či nebyly zařazeny do zastavěného území obce, nemá žádný vliv na skutečnost, že se obec rozhodla pozemek navrhovatelů zařadit do shora uvedené funkční plochy. Důvody, které k tomu obec vedly, v žádném případě nespočívaly v tom, že by snad uvedený pozemek nebylo možno zařadit do zastavěného území obce. Ještě přesněji řečeno, způsob vymezení zastavěného území obce v Územním plánu nebyl překážkou pro případné zařazení pozemku p. č. XA do zastavitelné plochy umožňující na něm výstavbu rodinného domu. Způsob a podoba vymezení zastavěného území takový postup neznemožnily. Jak už krajský soud uvedl, pro vyřazení předmětného pozemku ze zastavitelných ploch umožňujících výstavbu takového objektu vedly odpůrce důvody jiné (k tomu v podrobnostech níže).
81. Rozsah případného zrušení přezkoumávaného opatření obecné povahy v obecné rovině vyplývá ze dvou rovin, které je potřeba vždy vzájemně propojit. V první řadě záleží na typu vad, které navrhovatel opatření obecné povahy vytýká – tedy na obsahu návrhových bodů – zda tyto jsou způsobilé v případě, že jsou důvodné, být důvodem pro zrušení opatření jako celku. Tak tomu může být typicky u vad procesních (např. orgán vydávající opatření k tomu neměl pravomoc). V druhé rovině je pro posouzení otázky toho, v jakém rozsahu je možné opatření obecné povahy zrušit (pokud je navrhovatel napadá celé), rozhodující dotčení jakých veřejných subjektivních práv navrhovatel tvrdí (v tomto směru rovněž závisí na povaze subjektu navrhovatele, neboť jiná veřejná subjektivní práva a jejich dotčení může vyplývat z toho, zda jde o fyzickou osobu, právnickou osobu či spolek).
82. Z obsahu návrhu a písemných i ústních vyjádření navrhovatelů v průběhu soudního řízení je nesporné, že jejich subjektivním právem (ve smyslu § 2 s. ř. s. a judikatury správních soudů – viz shora), na kterém byly v důsledku jimi tvrzené nezákonnosti napadeného Územního plánu dotčeny, je jejich vlastnické právo a s tím související nemožnost – v důsledku zařazení pozemku p. č. XA do funkční plochy znemožňující na něm navrhovateli plánovanou výstavbu rodinného domu – tento pozemek plnohodnotně užívat, tedy plánovanou výstavbu realizovat.
83. Za této situace tak nebylo vůbec na místě, aby krajský soud důvodnost tvrzení navrhovatelů, že zastavěné území obce bylo Územním plánem vymezeno v rozporu s §

58 stavebního zákona z toho důvodu, že některé pozemky, které do něj zařazeny nebyly, do něj zařazený býti měly, posuzoval. V případě prvního návrhového bodu se totiž s ohledem na výše uvedené a v návaznosti na dikci § 2 s. ř. s. nabízí možnost zrušit Územní plán pouze v části týkající se pozemku ve vlastnictví navrhovatelů. I kdyby snad navrhovatelé označené pozemky měly být do zastavěného území obce skutečně zařazeny, neměla by tato skutečnost na posouzení důvodnosti porušení subjektivních práv navrhovatelů, tak jak je sami vymezili v obsahu návrhu, žádný vliv.

84. Krajský soud proto, a připomíná, že i v souladu s judikaturou správních soudů zdůrazňovanou zásadou zdrženlivosti (viz shora), neshledal důvod pro zrušení celého ÚP Říčky v Orlických horách, jak se toho navrhovatelé na základě obsahu prvního návrhového bodu domáhali.
85. Sami navrhovatelé však pro případ, že by Územní plán nebyl postižen vadou, která by byla důvodem pro jeho zrušení jako celku, navrhli, aby soud zrušil pouze jeho část. Tímto směrem se tedy krajský soud v rámci svého přezkumu vydal.
86. V rámci tohoto návrhu se navrhovatelé domáhali v rámci návrhového petitu nejprve toho, aby soud zrušil Územní plán v té jeho části, ve které nebyl pozemek p. č. XA (dříve jako pozemky p. č. XB a XC) zařazen do zastavěného území. Tomuto návrhu nemohl krajský soud vyhovět z následujících důvodů.
87. Napadený Územní plán totiž nikde ve své textové části výslovně neuvádí, že by pozemek p. č. XA (dříve jako pozemky p. č. XB a XC) nebyl zařazen do zastavěného území. Tuto skutečnost lze naznat pouze náhledem do grafické části ÚP (např. Hlavního výkresu). Jinak vyplývá *a contrario* z faktu, že byl zařazen do nezastavitelné plochy.
88. Již pojmově tedy není možné zrušit část Územního plánu, která tu kterou nemovitost někam nezařadila, taková část Územního plánu fakticky neexistuje. Vždyť i kdyby soud takovému návrhu vyhověl, dopad navrhované výroku v praxi by byl nulový, protože by nebylo jasné, v jaké části by byl při takové formulaci výroku Územní plán vlastně zrušen. Takový výrok by dle krajského soudu neměl z důvodů shora uvedených žádné konkrétní právní účinky, nebyl by tudíž ani vykonatelný.
89. To, že se navrhovatelé uvedeného výroku domáhají, si lze vysvětlit snad jen tím, že si pojem „zastavěné území“ nesprávně vykládají, domnívají-li se, že na každém pozemku zahrnutém do zastavěného území může být realizována výstavba.
90. Naopak návrh na zrušení Územního plánu v té jeho části, ve které byl pozemek p. č. XA (dříve jako pozemky p. č. XB a XC) zařazen do nezastavěného území – plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská, je logicky i formálně správný. Skutečnost, proti které navrhovatelé svým návrhem brojí, tedy že na uvedeném pozemku není možné realizovat jimi plánovanou výstavbu rodinného domu, je založena v těch pasážích textové části Územního plánu, v nichž je předmětný pozemek zařazen do funkční plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská. Tuto skutečnost pak potvrzuje obsah grafické části ÚP. Pokud se tedy navrhovatelé chtějí domoci ochrany svého vlastnického práva dotčeného v důsledku zařazení pozemku p. č. XA do funkční plochy znemožňující na něm realizovat navrhovatelé plánovanou výstavbu rodinného domu, pak právě tyto části Územního plánu tuto skutečnost zakotvují.

91. Krajský soud proto přistoupil k posouzení, zda návrhové důvody (druhý a třetí) směřující proti této části Územního plánu, které z toho důvodu (a rovněž pro jejich téměř shodný obsah) spolu velmi úzce souvisí a prolínají se, jsou důvodné či nikoliv. Jejich podstata spočívá v tvrzení navrhovatelů, že se jim v Územním plánu nedostalo dostatečně přesvědčivého odůvodnění, proč nebyl jejich pozemek zařazen do zastavitelné plochy BV – Plochy bydlení – v rodinných domech - venkovské, přestože v předchozím územním plánu obce Říčky v Orlických horách do zastavitelné plochy s funkcí bydlení zařazen byl.
92. Při přezkumu vycházel krajský soud z premisy, že územní plán je obsáhlý dokument, jeho odůvodnění tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z různých jeho částí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).
93. O zastavitelné ploše ZB15b je zmínka na několika místech textové části Územního plánu. Na str. 10 (část 3.1.1 – Zásady urbanistické koncepce) ÚP je zmínka, že ÚP umožňuje doplnění obytné zástavby především do již založené struktury v lokalitě Betlém. Zastavitelná plocha ZB15b, vymezená na SZ okraji Betléma, představuje dle ÚP nepřekročitelný limit rozvoje urbanizovaného území, které zde přechází do krajinářsky velmi hodnotné luční enklávy sevřené lesním komplexem. Zastavitelná plocha ZB15b je pak vymezena na str. 17 (část 3.3 – Vymezení zastavitelných ploch). Z jejího popisu krajský soud vyjímá to, že řešení plochy (zejména umístění hlavních objektů) bude respektovat krajinářsky vysoce exponovanou vyvýšenou polohu na úpatí vrchu Zakletý při přechodu urbanizovaného prostoru do volné krajiny (přírodně cenná luční partie obklopená lesním komplexem). Lokalita bude napojena z komunikace ZDk v SV cípu plochy. V zastavitelné ploše bude možno umístit maximálně 2 hlavní objekty.
94. V odůvodnění ÚP na str. 67 je obsažena citace ze stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny ČR – Správy CHKO Orlické hory ze dne 27. 9. 2016, č. j. 02094/VC/16 (dále také jen „Stanovisko AOPK“). Ohledně zastavitelné plochy ZB15b sdělil tento orgán, že vymezení rozvojové lokality v daném rozsahu je nutno považovat za maximální. Jedná se o plochu s druhově pestrým lučním společenstvem i krajinářsky velmi cenné území. Další rozšiřování zastavěného území v lokalitě Betlém by představovalo významnou změnu krajinného rázu ve smyslu § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, vznikl by nežádoucí jev – plošné kobercové zástavby. Zamezení plošně intenzivní obytné zástavbě suburbánního typu je i jednou ze zásad urbanistické koncepce.
95. Základní charakteristika zastavitelné plochy ZB15b obsažená v odůvodnění ÚP na str. 89 pak kopíruje shora popsanou charakteristiku uvedenou ve výrokové části. Navíc uvádí, že tato plocha je oproti předchozímu územnímu plánu obce navržena se zohledněním cest dle PSZ KoPÚ, zmenšena o již realizované (stabilizované) segmenty a – v souladu se stanoviskem obce, AOPK a závěry SEA hodnocení – též o část pozemku p. č. XC, „který není vhodný k zástavbě (z krajinářského a botanického hlediska, kvůli problematickému dopravnímu napojení, blízkosti několika památek místního významu aj.)“.
96. Ve vysvětlivkách k tabulce Přehled odnětí zemědělského půdního fondu – zastavitelné plochy je na str. 136 v odůvodnění ÚP ohledně zastavitelné plochy ZB15b shora uvedené v podstatě zopakováno, znovu je zdůrazněno, že tato plocha byla o část pozemku p. č. XC, který není vhodný k zástavbě „z krajinářského hlediska, kvůli problematickému dopravnímu napojení aj.“.

97. Na str. 143 (část Závěry a výstupy vyhodnocení vlivů na životní prostředí) pak odůvodnění ÚP konstatuje základní výstupy stanoviska ohledně vyhodnocení vlivů na životní prostředí vydaného dle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále také jen „Stanovisko SEA“). Dle něho je nutno zastavitelnou plochu ZB15b pokládat jako maximální rozsah zástavby louky v SZ části lokality Betlém SZ od Penzionu Pašta z důvodu ochrany floristicky cenných luk a krajinářsky velmi exponované polohy od JZ.
98. Proti shora uvedeným závěrům obsaženým ve výrokové části Územního plánu a jeho odůvodnění podali navrhovatelé námitku (která byla označena jako námitka č. 6), jejíž obsah do značné míry kopíroval obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.
99. Poukazovali na to, že dle předchozího územního plánu obce bylo možno na jejich pozemku realizovat výstavbu rodinného domu a upozorňovali, že zahájili územní řízení o umístění stavby, v rámci něhož se k této stavbě vyjadřovaly i dotčené orgány státní správy. Nesouhlasili s tím, že by pozemek nebyl dopravně napojen – odkazovali na rozhodnutí Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 14. 3. 2011, č. j. ODSH/1096/11-2007/11/No, které nabylo právní moci 14. 4. 2011, jakož i na rozhodnutí Obecního úřadu Říčky v Orlických horách ze dne 3. 6. 2014, č. j. S/1/2014, které deklarovalo existenci přístupové cesty k jejich pozemku. Dopravní napojení bylo obcí akceptováno ohledně celé řady sousedních pozemků, to samé napojení by tedy mělo být akceptováno i ve vztahu k pozemku navrhovatelů. Pokud jde o Stanovisko AOPK, poukazovali na to, že v průběhu územního řízení o umístění stavby rodinného domu vydal tento orgán ochrany životního prostředí v roce 2012 a opakovaně v roce 2015 stanoviska, v nichž kvitoval podobu záměru navrhovatelů a konstatoval, že jeho realizace nebude mít nepříznivý dopad na životní prostředí ani krajinný ráz lokality. O výskytu chráněných či ohrožených druhů rostlin či živočichů na pozemku navrhovatelů se nezmiňoval. Rovněž Stanovisko SEA považovali v tomto směru za obecné a rozporné. Stejně tak podle navrhovatelů nebyl nijak blíže rozveden závěr o „blízkosti několika památek místního významu“. Pokud jde o stanovisko obce, poukázali na to, že její starosta v roce 2015 s výstavbou na pozemku rovněž souhlasil.
100. V rozhodnutí o námitce odpůrce nejprve uvedl, že pozemky navrhovatelů nejsou z obecní komunikace přístupné a na ní není napojena ani povolená cesta na pozemcích p. č. XJ a XK; přitom připustil, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve vlastnictví fyzických osob. Ohledně postoje obce k výstavbě na pozemku navrhovatelů odkazoval na svá stanoviska z roku 2011 a 2012 adresovaná právnímu předchůdci navrhovatelů. Odpůrce dále uvedl, že do zastavitelného území byla předchozím územním plánem obce zařazena pouze část pozemku p. č. XC. Odkazoval na ty části Územního plánu, kde bylo vymezení zastavitelné plochy ZB15b odůvodněno. Poukázal na to, že žádný z dotčených orgánů nepožadoval zvětšení zastavitelné plochy ZB15b o pozemek navrhovatelů. Odkazoval jak na obsah Stanoviska SEA, tak na Stanovisko AOPK a jejich závěry ohledně lokality ZB15b (viz shora) opakoval. To, že nepodaly žádné negativní vyjádření ve vztahu k pozemku navrhovatelů v souvislosti s jeho zastavěním, plyne dle odpůrce ze skutečnosti, že nebyl v návrhu ÚP do zastavitelných ploch zařazen.
101. Odpůrce dále zdůraznil, že byl-li pozemek jednou zařazen jako zastavitelný, neznamená to, že nelze jeho určení změnit. Dle jeho názoru navíc nebylo pravděpodobné, že by i za existence předchozího územního plánu, který většinu pozemku navrhovatelů do

zastavitelné plochy zařazoval, byl stavební záměr navrhovatelů na umístění rodinného domu realizovatelný.

102. V souvislosti s tím poukázal na to, že se jedná o vysoce krajinářsky exponovanou lokalitu, v níž existuje zástavba tradičního orlickohorského typu – zejména sousední objekty č. p. XV, XW a XX, vedené spolu se sochou sv. Jana Nepomuckého a čp. XV v Územním plánu jako památky místního typu.
103. Bylo to tedy právě rozhodnutí o námitce navrhovatelů, v němž se odpůrce problematikou na zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelných ploch, resp. jeho vyřazením ze zastavitelné plochy umožňující výstavbu rodinného domu proti předchozímu územnímu plánu, zabýval nejpodrobněji. Dle názoru krajského soudu však stále způsobem nikoliv dostatečným, a to jednak právě s ohledem na to, že v zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelných ploch nastala oproti předchozí územně plánovací dokumentaci výrazná změna, jednak s ohledem na konkrétní obsah námítky navrhovatelů proti návrhu ÚP.
104. Obecně lze totiž dle krajského soudu konstatovat, že odpůrce v rozhodnutí o námitce opomíjí konkrétní tvrzení navrhovatelů a to ať už ohledně možnosti či nemožnosti dopravního napojení předmětného pozemku, tak i ohledně jejich tvrzení o rozdílnosti názorů orgánů ochrany přírody, konkrétně AOPK, ohledně existence či neexistence chráněných druhů živočichů a rostlin na pozemku či ohledně blízkosti památek místního typu, tak i ohledně jejich tvrzení o nekonkrétnosti závěrů o nutnosti ochrany floristicky cenných luk a krajinářsky velmi exponované polohy.
105. Pokud jde o problematiku dopravního napojení pozemku navrhovatelů, odpůrce se konkrétně zcela opomenul vypořádat s existencí rozhodnutí Obecního úřadu Říčky v Orlických horách ze dne 3. 6. 2014, č. j. S/1/2014. Toto rozhodnutí vydal uvedený úřad jako silniční správní úřad podle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a deklaroval v něm, že se na pozemcích (ve vlastnictví fyzických osob) tehdejší p. č. XY, XZ, XAA, XAB, XAC, XAD, XAE, XAF a XAG nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která zpřístupňuje i pozemky navrhovatelů tehdejší p. č. XB a XC. Krajskému soudu není známo, že by toto rozhodnutí bylo někdy poté zrušeno či změněno, s takovým tvrzením nepřišel ani odpůrce. Přitom ten se o existenci veřejně přístupné účelové komunikace zmínil i v rozhodnutí o námitce, jakoby ale vycházel z (mylného) předpokladu, že pokud jde o pozemky ve vlastnictví fyzických osob (nikoliv obecní), taková cesta za cestu přístupovou (a tedy za dopravní napojení) pozemku navrhovatelů sloužit nemůže. Relevantním způsobem se nezabýval ani existencí rozhodnutí (stavebního povolení) Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 14. 3. 2011, č. j. ODSH/1096/11-2007/11/No, které nabylo právní moci 14. 4. 2011, přestože z vyjádření téhož úřadu ze dne 16. 11. 2015 plyne, že je stále platné. Odpůrce se v návaznosti na shora uvedené nevypořádal ani s (konkrétními, na specifikované pozemky odkazujícími) tvrzeními navrhovatelů, že v případě jiných staveb byla v případě územních řízení shora uvedená veřejně přístupná účelová komunikace jako dopravní napojení akceptována.
106. V souvislosti s touto problematikou již krajský soud pouze stručně dodává, že při jednání soudu dne 21. 7. 2002 odpůrce zmínil, že otázku existence dopravního napojení pozemku navrhovatelů nepovažuje za stěžejní a akcentoval ty důvody pro jeho nezařazení do zastavitelných ploch vztahující se k problematice ochrany životního prostředí

a krajinářského hlediska. Ani jejich existenci se však dle názoru krajského soudu odpůrce nezabýval dostatečně.

107. Jak už uvedl krajský soud shora, pokud jde o Stanovisko AOPK, poukazovali navrhovatelé v námitce proti návrhu ÚP i v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na to, že v průběhu územního řízení o umístění stavby rodinného domu vydal tento orgán ochrany životního prostředí v roce 2012 a opakovaně v roce 2015 stanoviska, v nichž kvitoval podobu stavebního záměru navrhovatelů a konstatoval, že jeho realizace nebude mít nepříznivý dopad na životní prostředí ani krajinný ráz lokality. O výskytu chráněných či ohrožených druhů rostlin či živočichů na pozemku navrhovatelů se nezmiňoval. Rovněž Stanovisko SEA, které poukazovalo na nutnost ochrany floristicky cenných luk a krajinářsky velmi exponované polohy, považovali v tomto směru za obecné a rozporné. Stejně tak podle navrhovatelů nebyl nijak blíže rozveden závěr o „blízkosti několika památek místního významu“.
108. V souvislosti s tím si krajský soud dovolí učinit malou odbočku týkající se problematiky přezkumu stanovisek dotčených orgánů k návrhu územního plánu. Je totiž povinností k žalobním námitkám přezkoumat, zda pořizovatel územního plánu vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu a zda všechny podklady v souhrnu řádně vyhodnotil. Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stanoviska dotčených orgánů, která jsou pro pořizovatele územního plánu závazná, nejsou z hlediska svého obsahu v souladu s právními předpisy, neobstojí pak ani rozhodnutí o námitkách, která na tato stanoviska odkazují. U podkladů, které pro pořizovatele územního plánu závazné nejsou, je pak třeba zabývat se tím, jak se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách s namítanými nedostatky těchto podkladů pořizovatel vypořádal, tedy jestli všechny podklady ve svém souhrnu odpovídají závěrům učiněným v územním plánu a v rozhodnutí o námitkách.
109. Dle názoru soudu, přestože námitka navrhovatelů primárně směřovala k otázce nedostatečného odůvodnění skutečnosti, že napadeným Územním plánem došlo oproti předchozímu územnímu plánu k vyřazení jejich pozemku ze zastavitelné plochy pro funkci bydlení, napadali současně rovněž nezákonnost a nesprávnost stanovisek vydaných dotčenými orgány, konkrétně těch, na která je odkazováno v rozhodnutí o námitce. Konkrétně jde o Stanovisko AOPK a Stanovisko SEA.
110. Obě uvedená stanoviska jsou tzv. stanovisky prostými, nejedná se tedy o závazná stanoviska dotčených orgánů ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. U nich uplatňuje pořizovatel územního plánu zásadu volného hodnocení důkazů, přihlíží proto ke všemu, co v řízení vyšlo najevo a hodnotí jednotlivé podklady jak z hlediska obsahu, tak relevance, jak jednotlivě, tak ve vzájemné souvislosti s ostatními podklady. Je povinností pořizovatele územního plánu postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu.
111. Jak už krajský soud uvedl shora, probíhalo v minulosti před Městským úřadem Rychnov nad Kněžnou k žádosti navrhovatelů územní řízení o umístění stavby rodinného dvojdomu na pozemcích tehdejší p. č. XB a XC. Jak plyne ze závazného stanoviska, které v rámci tohoto řízení vydala AOPK ze dne 3. 7. 2012 pod č. j. 00902/OH/2012, tak tento orgán s umístěním tohoto stavebního záměru souhlasil. Z odůvodnění tohoto závazného stanoviska se podává, že budou-li dodrženy tímto stanoviskem stanovené zásady, nedojde jeho realizací ke snížení hodnoty krajinného rázu lokality. Současně dotčený orgán

konstatoval, že se na předmětném pozemku nenachází žádná evidovaná lokalita s výskytem chráněných či ohrožených druhů rostlin a živočichů, ani žádný prvek, který je základem systému ÚSES. AOPK uzavřela své závazné stanovisko s tím, že nedojde ke zhoršení dochovaného stavu přírodního prostředí daného místa a že novostavba rodinného dvojdomku nebude v rozporu se zájmy chráněnými zákonem. Ke shodnému závěru dospěla AOPK i v dodatku č. 1 k tomuto závaznému stanovisku, které vydala 9. 3. 2015. Nejen tedy, že jí v tu dobu nevadilo, že zastavitelná plocha zasahuje i na pozemky navrhovatelů, ale dokonce vyjádřila souhlas s umístěním konkrétního stavebního záměru - obytného dvojdomu.

112. Stanovisko AOPK vydané zhruba o rok a půl později konstatuje ohledně navrhované zastavitelné plochy ZB15b, že považuje vymezení rozvojové lokality v daném rozsahu za maximální, poukazuje (ovšem bez bližší konkretizace) na existenci druhově pestrého lučního společenstva a krajinářskou hodnotu daného území a varuje před plošnou kobercovou zástavbou.
113. Na důvody změny postoje tohoto dotčeného orgánu, na níž poukazovali, se však nedostalo navrhovatelům relevantní odpovědi.
114. Za tu krajský soud rozhodně nepovažuje citaci odpůrce obsaženou v odůvodnění rozhodnutí o námitce ze souhlasného stanoviska AOPK ze dne 22. 5. 2017, ve kterém k námitce navrhovatelů uvedla, že v roce 2012 posuzovala záměr na předmětných pozemcích ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci obce, na základě závěrů botanických a zoologických monitoringů (stav 2012). Dodatek závazného stanoviska že se pak vztahoval k drobným úpravám objektu. Následně uvedla, že v dané lokalitě se nacházejí druhově pestrá luční společenstva významná pro biodiverzitu, druhy zvláště chráněné ve smyslu § 49 a 50 zákona nejsou evidovány. Agentura dále uvedla, že ve svém Stanovisku vyjádřila nesouhlas s rozšiřováním plošné kobercové zástavby a s nepřiměřeným zahušťováním zástavby, což by mělo za následek změnu urbanistické struktury, která je jednou z kulturně historických charakteristik krajinného rázu.
115. Proč ale došlo z její strany během poměrně krátkého časového rozmezí k tak zásadní změně názoru, v tomto vyjádření objasněno není. Podstatné ovšem je zejména to, že důvodnost této námítky nevyhodnotil v rozhodnutí o námitce odpůrce.
116. Ten se podrobněji nevyjádřil ani k námitce navrhovatelů, že působí rozporně, pokud se Stanovisko SEA bez bližšího vymezení a v obecné rovině odvolává na „ochranu floristicky cenných luk a krajinářsky velmi exponované polohy“.
117. V souvislosti s tím krajský soud ještě dodává, že nevysvětlený zůstal také význam a důvod na některých místech Územního plánu (viz shora) použitého výrazu „aj.“, který doplňoval existenci shora uvedených důvodů pro vyřazení pozemku navrhovatelů ze zastavitelných ploch.
118. Odpůrce tak v rozhodnutí o námitce v podstatě, pokud je o shora námitkou nastolené problémy, mechanicky stále citoval, opakoval, případně odkazoval, na shora zmíněné pasáže ze Stanoviska AOPK a Stanoviska SEA, aniž by se ovšem zabýval konkrétním obsahem námitek, které navrhovatelé vůči jejich obsahu vznesli.
119. Pokud pak jde o odpůrcem v rozhodnutí o námitce zdůrazňovaný nesoulad zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy s krajinným rázem dané lokality (ÚP jinak používá i s ohledem na obsah Stanoviska AOPK a Stanoviska SEA v souvislosti

s krajinným rázem různé termíny - „krajinařské hledisko“ či „krajinařsky exponovaná poloha“ či „krajinařsky velmi cenné území“ či „krajinařsky vysoce exponovaná vyvýšená poloha“ – viz shora), pak ten není ani v jednom z uvedených stanovisek ve vztahu k pozemku navrhovatelů blíže rozveden. Pouze ve Stanovisku SEA se na str. 60 (Vlivy na krajinu) píše o tom, že těžištěm pro ovlivnění znaků a hodnot krajinného rázu dotčených krajinných prostorů budou především plochy s důsledným zachováním rozptýleného charakteru zástavby s možností rozvoje především v lokalitách pod Pustým vrchem, Betléma, v lokalitě Alma a v prostoru propojení s lokalitou U křížku. Je pravdou, že se jej pokusil objasnit odpůrce v rozhodnutí o námitce, ovšem toto vysvětlení se omezilo pouze na jednu větu, a to, že se jedná o vysoce krajinařsky exponovanou lokalitu, v níž existuje zástavba tradičního orlickohorského typu – zejména sousední objekty č. p. 133, 136 a 180, vedené spolu se sochou sv. Jana Nepomuckého a čp. 133 v ÚP jako památky místního typu. Odkázal také na grafickou část Územního plánu, kde jsou památky místního typu vyznačeny. Jak konkrétně by došlo k narušení krajinného rázu v důsledku zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy BV, se však čtenář z rozhodnutí o námitce nedozví.

120. Dle názoru krajského soudu je na tomto místě třeba se vrátit k podstatě obsahu ať už námitky navrhovatelů proti návrhu Územního plánu nebo obsahu druhé a třetí námitky návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Navrhovatelé brojili a brojí zejména proti skutečnosti, že zatímco v předchozím územním plánu obce Říčky v Orlických horách byl jejich pozemek zařazen do zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení, tak v přezkoumávaném Územním plánu tomu tak není, pozemek byl ze zastavitelných ploch vyřazen. Navrhovatelé tvrdí, že důvody tohoto rozhodnutí odpůrce nejsou v Územním plánu (včetně rozhodnutí o námitce) dostatečným a přezkoumatelným způsobem objasněny. Že důvody, o něž odpůrce tento postup opírá, jsou buď nepravdivé (neexistence dopravního napojení pozemku) nebo velmi vágní a neurčité (existence vzácných rostlinných a živočišných společenstev na pozemku, jeho krajinařská hodnota).
121. Krajský soud v tomto musel dát navrhovatelům za pravdu.
122. Předně - obsahem každého územního plánu musí být vždy odůvodnění toho, proč jsou ty které pozemky zařazené do určitých funkčních ploch, proč některé pozemky a za jakých podmínek zastavitelné být mohou a některé nikoliv. Ještě výrazně podrobněji je nutno se této problematice věnovat za situace, kdy se funkční zařazení pozemků oproti předchozímu obsahu územně plánovací dokumentace mění, zvláště pak, pokud se z pozemku dříve zastavitelného stává pozemek nezastavitelný. A právě o takovou situaci se v projednávané věci jedná. Jak je zdůrazněno v Rozsudku NSS, v důsledku tohoto nového funkčního zařazení pozemku by jeho vlastníků mohla vzniknout citelná újma. Výjimečnost takového postupu ostatně potvrzuje existence samostatné normy v rámci stavebního zákona takovému postupu se věnující - konkrétně jeho § 102.
123. Rozhodnutí odpůrce o tom, že pozemek navrhovatelů nebude zařazen oproti předchozímu obsahu územně plánovací dokumentace do zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení je ve svém důsledku naplněním jeho práva na samosprávu, jedná se o jeho „politické“ rozhodnutí. Z obsahu celého Územního plánu totiž nelze dovodit, že by odpůrce argumentoval tím, že pozemek navrhovatelů nelze do zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení zařadit z nějakých objektivních důvodů, zejména tedy pro rozpor s právními předpisy. V takovém případě však mají navrhovatelé právo na to, aby jim

odpůrce jasně a srozumitelně objasnil, proč zařazení jejich pozemku do zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení akceptovat nehodlá. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS [bod 38] – i „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci.

124. K tomu ovšem dle názoru krajského soudu v Územním plánu, jak plyne ze shora uvedeného, nedošlo. A to ani v jeho výrokové části, ani v jeho odůvodnění, ani v rozhodnutí o námitce navrhovatelů, v němž zejména, s ohledem na znalost konkrétních výtek navrhovatelů proti tomuto rozhodnutí odpůrce, byl pro takové odůvodnění a objasnění prostor.
125. Na jedné straně tak stálo vlastnické právo navrhovatelů k pozemku, resp. jeho omezení. Existenci jiných veřejných práv odůvodňujících uvedené omezení vlastnického práva spatřoval odpůrce v nemožnosti jeho dopravního napojení na existující systém komunikací v obci a v nutnosti ochrany životního prostředí v dané lokalitě, kdy v souvislosti s tím odkazoval na obsah stanovisek dotčených orgánů na úseku životního prostředí (Stanovisko AOPK a Stanovisko SEA) – konkrétně argumentoval existencí vzácných rostlinných a živočišných společenstev na pozemku a jeho krajinářskou hodnotou.
126. Pokud ale navrhovatelé v námitce proti návrhu ÚP s těmito důvody začali polemizovat a vytýkat jim konkrétní slabiny (v případě neexistence dopravního napojení pozemku navíc s největší pravděpodobností důvodně – viz shora), nebyl jim odpůrce schopen (za předpokladu řádně zjištěného stavu věci) konkrétně, racionálně a logickým způsobem odpovědět a své „politické“ rozhodnutí o vyřazení pozemku navrhovatelů ze zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení přesvědčivým a dostatečným způsobem, založeným na vlastních argumentech a názorech, obhájit.
127. Pokud toto své rozhodnutí zaštiťoval stanovisky orgánů ochrany životního prostředí, činil tak pouze odkazy či citacemi na jejich části vztahující se k zastavitelné ploše ZB15b. Vlastní názor nad rámec jejich obsahu připojil pouze ohledně otázky narušení krajinného rázu, kdy zmínil existenci konkrétních památek místního typu, ale, jak už shora odůvodněno, ani toto sdělení neshledal krajský soud dostatečným a přiléhavým pro zodpovězení navrhovatelů vznesených námitek. Navíc nelze přehlédnout, že uvedená stanoviska se vyjadřovala k předložené podobě návrhu ÚP, která zachycovala zastavitelnou plochu ZB15b bez pozemku navrhovatelů. Proti této skutečnosti dotčené orgány nic nenamítaly. Z obsahu těch pasáží jejich stanovisek, na které odpůrce opakovaně odkazoval, ale nelze dle názoru krajského soudu jednoznačně vyloučit, že by se zařazením pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy ZB15b nesouhlasily. Vždyť např. AOPK zdůvodňovala svůj závěr o maximálním vymezení rozsahu dané rozvojové lokality především obavou z plošné (kobercové) zástavby v lokalitě Betlém. Za tu by ovšem jistě nebylo možné považovat případné rozšíření zastavitelné plochy ZB15b o výměru pozemku navrhovatelů, která by s největší pravděpodobností umožnila výstavbu maximálně jednoho či dvou stavebních objektů.
128. Zcela irelevantní pak byly pro posouzení důvodnosti námitek navrhovatelů ty pasáže rozhodnutí o námitce, v nichž odpůrce v podstatě spekuloval, že ani za existence

předchozího územního plánu obce by s největší pravděpodobností stavební záměr navrhovatelů nebyl realizovatelný a z jakých důvodů.

129. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS [bod 39], úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv navrhovatelů je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnického práva jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.
130. V přezkoumávané věci dospěl krajský soud ze shora uvedených důvodů k závěru, že se odpůrci v Územním plánu nepodařilo racionálním, dostatečným a přesvědčivým způsobem odůvodnit své rozhodnutí nezařadit pozemek navrhovatelů do zastavitelné plochy s funkcí bydlení za situace, kdy do takové zastavitelné plochy v předchozím územním plánu obce zařazen byl. Nepodařilo se mu tedy odůvodnit, proč zájem na ochraně těch veřejných zájmů, odkazy na něž svůj postup odůvodnil, převažuje v daném případě nad zájmem na ochraně vlastnického práva navrhovatelů, resp. zda a proč k jeho omezení muselo dojít a zda nebylo možno daný problém řešit nějakým jiným způsobem. Nelze tak uzavřít, že bylo prokázáno, že k omezení vlastnického práva navrhovatelů, coby práva garantovaného ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), došlo v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a že tento postup představoval postup nejšetrnější možný.
131. Za této situace tedy musel krajský soud zrušit ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. napadený Územní plán v té jeho části, ve které byl pozemek p. č. XA v k. ú. X (dříve jako pozemky p. č. XB a XC, oba v k. ú. X) zařazen do nezastavěného území – plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělská (výrok I.).
132. Z důvodů shora uvedených ve zbytku návrh zamítnul (výrok II.).
133. Krajský soud ještě (v podstatě obiter dictum) dodává, že pokud pak odpůrce odůvodňoval nemožnost zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení odkazem na stanovisko obce, pak za prvé není vůbec zřejmé, o jaké konkrétní stanovisko se má jednat, ještě důležitějším se však jeví fakt, že žádné takové stanovisko z podstaty věci nemohlo být podkladem pro tvorbu návrhu ÚP, neboť obec není při tvorbě ÚP dotčeným orgánem, který by k věci podával stanoviska, ať už závazná či prostá (viz shora). Ona sama přijímá územní plán ve své samostatné působnosti, jeho obsah je projevem její vůle. Žádná její stanoviska či postoje vyjádřené v minulosti ohledně té které problematiky v tomto směru nejsou relevantní.
134. Protože obě strany sporu přitom právě tuto otázku akcentovaly při jednání soudu dne 21. 6. 2022, kdy v podstatě toliko ohledně ní byly prováděny důkazy (viz shora), krátce se k ní soud vyjádří, přestože, jak už uvedl, není pro posouzení důvodnosti návrhu významná. Z obsahu správního spisu, jakož i z důkazů provedených v soudním řízení dospěl k závěru, že stanovisko obce se ohledně jejího souhlasu s výstavbou na pozemku navrhovatelů v čase měnilo. Nejdříve v letech 2011 a 2012 právnímu předchůdci avizovala určitou formu nesouhlasu, v rámci územního řízení vedeného na popud navrhovatelů však s umístěním konkrétního stavebního záměru souhlasila (viz vyjádření ze dne 13. 7. 2012). To vše samozřejmě za situace, kdy územní plán obce pozemek do zastavitelné plochy s funkcí pro bydlení zahrnoval.

135. Nic závadného soud nevidí na tom, že po určitou dobu při přípravě návrhu ÚP se počítalo s tím, že pozemek navrhovatelů bude do zastavitelné plochy zahrnut (viz jimi předložený koordinační výkres z roku 2015). V případě přípravy návrhu územního plánu se totiž jedná o dlouhodobý a současně dynamický proces, v němž vzniká celá řada mezinávrhů a řešení, které se ovšem v čase vyvíjejí a mění. Podstatná je výsledná podoba návrhu ÚP, tu musí pořizovatel územního plánu řádně odůvodnit a obhájit.

VIII. Náklady řízení

136. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj 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. Ve věci měli úspěch navrhovatelé, neboť soud v podstatě v plné míře vyhověl jejich eventuálnímu návrhovému petitu, mají proto právo na náhradu nákladů řízení, a to jak nákladů vynaložených v řízení před krajským soudem, tak nákladů vynaložených důvodně v řízení o kasační stížnosti vedeném před Nejvyšším správním soudem (viz § 110 odst. 3 s. ř. s.).
137. Navrhovatelé vyčíslili náklady soudního řízení v podání doručeném krajskému soudu dne 25. 7. 2022. Krajský soud ověřil správnost a důvodnost požadovaných nákladů z obsahu soudního spisu. Některé z účtovaných nákladů řízení shledal důvodnými, některé nikoliv (k tomu v podrobnostech níže).
138. Navrhovatelé nesporně uhradili soudní poplatky za návrh ve výši 15 000 Kč a soudní poplatky za kasační stížnost ve výši 15 000 Kč, celkem tedy zaplatili soudní poplatky ve výši **30 000 Kč**.
139. Zástupkyně navrhovatelů dále účtovala odměnu advokáta v celkové výši 37 200 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 4 500 Kč. S odkazem na ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu účtovala za společné zastupování více osob odměnu za 15 úkonů právní služby (3 x 5) sníženou o 20%. Stejně tak náhradu hotových výdajů účtovala za 15 úkonů.
140. Předmětem daného soudního řízení byl návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Navrhovatelé dovozovali svoji aktivní legitimaci z dotčení svých práv vyplývajících z existence jejich podílového spoluvlastnictví k pozemku p. č. XA. Spoluvlastník takto dotčené nemovitosti má však možnost se proti opatření obecné povahy bránit i bez souhlasu ostatních spoluvlastníků, a to bez ohledu na případnou velikost spoluvlastnického podílu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Aos 1/2012-140 a 1 Ao 5/2010-169). Samozřejmě nic nebránilo tomu, aby návrh podali všichni spoluvlastníci dotčeného pozemku.
141. Jak ale plyne z usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 2. 2016, č. j. 26 Cdo 3964/2015, při společném zastupování jedním advokátem, jehož úkony se týkají všech jím zastupovaných osob stejně, by vskutku bylo nekorektní, aby výše odměny byla advokátovi mechanicky přiznána podle § odst. 3 písm. a) ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu a závisela tak na množství spoluvlastníků, aniž by jejich pluralita ovlivnila obtížnost či pracnost jejich právního zastoupení. Pro takové případy je přiměřenější stanovit společnou odměnu za jeden úkon právní pomoci pro všechny zastoupené.

142. O takovou situaci se jedná dle přesvědčení krajského soudu i v projednávaném případě. Argumenty všech navrhovatelů obsažené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kasační stížnosti i v jejich vyjádřeních učiněných v průběhu soudního jednání byly totiž naprosto shodné, tedy totožné. Na obtížnost či pracnost jejich právního zastoupení tedy ten fakt, že se rozhodli podat návrh všichni tři, ačkoliv tak mohl bez jakýchkoliv právních následků učinit třeba pouze jeden z nich, neměl žádný vliv.
143. Zástupkyně navrhovatelů učinila ve věci 5 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, seps návrhu, účast při jednání soudu dne 25. 9. 2018, seps kasační stížnosti, účast při jednání soudu dne 21. 7. 2022) po 3 100 Kč/úkon (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Rovněž má právo na náhradu režijních paušálů za 5 úkonů právní služby po 300 Kč. Odměna za právní zastoupení tak činí **17 000 Kč**.
144. Jiné náklady řízení zástupkyně navrhovatelů neúčtovala; sdělila dále, že není plátcem DPH.
145. Celkem tedy činí důvodně vynaložené náklady řízení na straně navrhovatelů **47 000 Kč**.
146. Na základě shora uvedeného krajský soud závázal výrokem III. odpůrce povinností navrhovatelům shora prokázané a specifikované náklady řízení uhradit k rukám jejich zástupkyně, která je advokátkou (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).
147. Pokud jde o výrok IV. týkající se problematiky nákladů řízení osob zúčastněných na řízení, pak pro jejich přiznání krajský soud neshledal důvody ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s., osoba zúčastněná na řízení se ostatně náhrady nákladů řízení ani nedomáhala.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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

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

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

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

Hradec Králové 26. července 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu