



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. Martiny Küchlerové, Ph.D. ve věci

navrhovatelů: a) M. B.
 b) L. B.
 c) Ing. A. B.
 všech zastoupených JUDr. Martinem Soukupem, Ph.D, advokátem
 TMS Legal advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Římská 31a, Praha 2

proti
odpůrci: **město Nové Město nad Metují**
 se sídlem náměstí republiky 6, Nové Město nad Metují

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 3 Územního plánu Nové Město nad Metují, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 28. 4. 2022 usnesením č. ZM 24-78XB2, které nabylo účinnosti dne 19. května 2022

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 3 Územního plánu Nové Město nad Metují, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 28. dubna 2022 usnesením č. ZM 24-78XB2, které nabylo účinnosti dne 19. května 2022, se ke dni právní moci tohoto rozsudku zrušuje
- a) v těch pasážích jeho textové i grafické části, kde byly pozemky p. č. XA, p. č. XB a p. č. XC v katastrálním území X zařazeny pod funkční využití plochy „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“.

b) v těch pasážích jeho textové části, kde byla v kapitole 6. 2 Územního plánu Nové Město nad Metují v tabulce regulací ploch „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“ pod kartou přidána věta: „Na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. xx. jsou přípustné pouze tyto doprovodné stavby: Doprovodné stavby jsou určeny pro využití související s využitím stavby hlavní, tedy zámku a jeho areálu. Jedná se o altány, pergoly, terasy, mostky, zpevněné plochy, květinové konstrukce, pítka, mobiliář, osvětlení, orientační prvky – vše o maximální velikosti do 10 m² a výšky 4 m.“

c) v kapitole 15. jeho Odůvodnění - „Rozhodnutí o námitkách včetně jeho odůvodnění.“

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 33 682,40 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupce.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Krajský soud předesílá, že návrh byl velmi rozsáhlý (tvořilo jej 32 stran textu), přičemž není účelem popisné části tohoto rozsudku jej opisovat v podrobnostech, zvláště když některá tvrzení se opakovala a obsahem celého návrhu prolínala. Obsah návrhu je ostatně účastníkům řízení dobře znám. Krajský soud proto v této části uvede pouze podstatné body návrhu, v podrobnostech na obsah návrhu odkazuje.
2. Navrhovatelé v úvodu návrhu uvedli, že navrhovatelé a) a b) mají ve společném jmění manželů pozemky p. č. XA, p. č. XB a p. č. XC v katastrálním území xx (dále také jen „Pozemky“). Navrhovatel c) je jejich synem a investorem stavebních prací na Pozemcích. Navrhovatelé dále uvedli, že Pozemky jsou přímo dotčeny napadeným opatřením obecné povahy, jehož předmětem je změna funkčního využití Pozemků z původní plochy „bydlení v rodinných domech – venkovské (BV)“ na plochu „zeleň soukromá a vyhrazená (ZS)“.
3. Společně proti němu podali námitky ze dne 21. 6. 2021. Těm však nebylo vyhověno. Napadeným opatřením obecné povahy je Změna č. 3 Územního plánu Nové Město nad Metují, schválená zastupitelstvem odpůrce dne 28. 4. 2022 usnesením č. ZM 24-78XB2; účinnosti nabyla 19. 5. 2022 (dále také jen „Změna č. 3“ nebo „Napadené OOP“). Tím se dle svého přesvědčení stali osobami zkrácenými na svých právech ve smyslu § XDa odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), z čehož dovozovali svoji aktivní legitimaci pro podání návrhu.
4. Navrhovatelé dále konstatovali, že Pozemky koupili v roce 2016, aby stavebně upravili pro své rodinné bydlení dům zahradníka (dříve čp. XD), který se na nich nacházel. Odpůrce o této jejich snaze a záměru věděl, vedl s ním ohledně opravy domu zahradníka řadu odborných konzultací.
5. Napadené OOP rozhodně neomezuje soukromá práva navrhovatelů v nezbytném rozsahu (tj. v minimálním rozsahu tam, kde je to skutečně nutné), neboť je omezuje paušálně, v celém zastavitelném území obce (de facto z hlediska lokalizačního námátkou bezdůvodně), bez ohledu na to, zda měla či neměla (nebo by měla či by neměla) činnost navrhovatelů znemožnit budoucí využití území. Napadené OOP ani nedefinuje, proč by záměr opravit/postavit rodinný dům v dané lokalitě měl ztížit nebo znemožnit budoucí využití území. Postup odpůrce nelze dle navrhovatelů vnímat jinak, než že se za každou

cenu pokouší zmařit jejich původní stavební záměr. V dané věci odpůrce neoznačuje, natož nedokazuje, jaké má být budoucí využití území, jak by byl případně splněn veřejný zájem změnou využití území a konečně jak by navrhovatelé svou činností a dispozicemi s jejich vlastní majetkovou podstatou mohli ohrozit či znemožnit budoucí využití území.

6. Přitom dle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), musí být prokázána potřeba vymezení změny využití území. Není definováno v čím zájmu nebo na čí žádost je Změna č. 3 zpracována. Již na tomto místě návrhu uvedli, že Změna č. 3 povede k přímým škodám na jejich majetku.
7. Další část návrhu byla nazvána „Nevěrohodnost představitelů Odpůrce, neprofesionalita Odpůrce“. V ní navrhovatelé vyjadřovali opakovaně přesvědčení, že vůči nim odpůrce nepostupoval v souladu se zásadou dobré správy, neboť byl veden snahou znemožnit jim jejich stavební záměr na Pozemcích. Snažil se věc medializovat, jednal tendenčně, krátkodobý politický profil vyměnil za rozvoj města, kdy chce vymazat z mapy stavební objekt, který stál při zámku Nové Město nad Metují přes tři sta let. V souvislosti s tím navrhovatelé odkázali na stanovisko Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 2. 3. 2022, sp. zn. KUKHK-17842/UP/2021, v němž byla odpůrci vytknuta pochybení v jeho postupu při pořizování Změny č. 3.
8. V další části návrhu se navrhovatelé věnovali nejprve kvalitě rozhodnutí o jejich námítkách, které byly zamítnuty. Toto rozhodnutí shledali nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a pro nedodržení zákonných požadavků pro vydání správního aktu. Vypořádání svých námitek považují za nedostatečné, nezákonné a věcně nesprávné.
9. Dále uvedli důvody nezákonnosti Napadeného OOP. Zdůraznili, že zařazením jejich Pozemků do jiné funkční plochy, která na nich znemožňuje umístění rodinného domu, tedy jejich stavební záměr, došlo k výraznému zásahu do jejich vlastnického práva.
10. V takovém případě by ale měly být dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Tyto zásady jsou dodrženy, pokud je zásah činěn (kumulativně):
 - a) z ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodů,
 - b) v nezbytně nutné míře,
 - c) nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
 - d) nediskriminačním způsobem,
 - e) s vyloučením libovůle.
11. ad a) Legitimní důvod zkoumaný zásah sice do jisté míry má (tj. ochranu kulturních památek), ale tento důvod není Změnou č. 3 naplňován v souladu s legislativou (tzn. není opřen o zákonné cíle) - cílem zákonodárce je státní památkovou péči (dále také jen „SPP“) svěřit specializovaným odborným subjektům a nastavit pro ni zvláštní nástroje, postupy či procesy, aby tak mohly být při výkonu této náročné správní činnosti všechny složité odborné, správní i právní okolnosti zváženy na odpovídající úrovni. Tzn. orgán územního plánování, pořizovatel ani zastupitelstvo obce nejsou dle navrhovatelů kompetentními orgány SPP a ani územní plán není relevantním nástrojem SPP (k této problematice viz také níže). Legitimní důvod musí splňovat oprávněné (legitimní) a zákonné cíle, které musí být patrné právě v odůvodnění OOP. Napadená Změna č. 3 neobsahuje dané cíle ani ve svém odůvodnění ani v rozhodnutí o námítkách.

12. ad b) Nezbytná míra je v daném případě zjevně a razantně překročena, protože zásah je absolutním zákazem adekvátního opětovného zastavění historicky dlouhodobě zastavěných pozemků. Nezbytná míra nemůže být naplněna, neboť odpůrce nezkoumal, netvrdí, nedokazuje a ani neodůvodňuje, že zakročuje proti navrhovatelům v minimálním rozsahu tam, kde je to skutečně nutné, neboť navrhovatele omezuje paušálně v celém zastavitelném území obce, bez ohledu na to, zda měla či neměla (nebo by měla či by neměla) jejich činnost znemožnit budoucí využití území. Nezbytnost odpůrce v odůvodnění Změny č. 3 vůbec nezmiňuje. Laickým vyjádřením nelze dospět k jiné hypotéze, než že představitelé odpůrce zkrátka, než aby dovolili navrhovatelům stavět, raději nebude stavět nikdo. Rovněž v rozhodnutí o námitkách se nevyskytuje jakékoli odpůrcem vyslovené zdůvodnění či obhájení splnění parametrů subsidiarity a minimalizace. Odpůrce se nevěnuje ani otázce porovnání, zda je daný návrh Změny č. 3 skutečně posledním a jediným vhodným řešením.
13. ad c) Šetrnost použitého způsobu zodpovědnými orgány odpůrce v daném případě dle navrhovatelů také nepřichází v úvahu, protože je jim dobře známo, že navrhovatelé dlouhodobě usilují o vhodnou realizaci svého stavebního záměru v dotčeném hodnotném prostředí národní kulturní památky (dále také jen „NKP“) a městské památkové rezervace (dále také jen „MPR“), kdy se snaží najít společnou řeč zejména s orgány SPP. Změnou č. 3 se odpůrce v podstatě pouze snaží „pojistit“ svoje tažení proti stavebnímu záměru i pro případ, že by navrhovatelé předložili orgánům SPP takové řešení, které by z hlediska zájmů SPP bylo přípustné (tzn. řešení vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli).
14. ad d) Diskriminace navrhovatelů Změnou č. 3 spočívá mj. v tom, že pro Pozemky stanovuje zvláštní samostatné a přísnější podmínky účelu využití i prostorového uspořádání. Ve výrokové textové části napadeného OOP na straně 5 je uvedeno: „*V kapitole 6.2 v tabulce regulací ploch ZS se pod kartou přidává věta se zněním: Na pozemcích parc.č. XA, XB a XC v k.ú X jsou přípustné pouze tyto doprovodné stavby: Doprovodné stavby jsou určeny pro využití související s využitím stavby hlavní, tedy zámku a jeho areálu. Jedná se o altány, pergoly, terasy, mostky, zpevněné plochy, květinové konstrukce, pítka, mobiliář, osvětlení, orientační prvky - vše o maximální velikosti do 10m² a výšky 4m.*“. Za diskriminační je nutno považovat také to, že Změna č. 3 zbavuje navrhovatele práva na projednání stavebního záměru s příslušnými orgány SPP v samostatném správním řízení.
15. ad e) Libovůle odpůrce je zjevná z vlastního obsahu dokumentace Změny č. 3, když explicitně (nepokrytě a nevraživě) brojí proti zájmům navrhovatelů. Z textu Změny č. 3 jasně vyplývá, že postoj odpůrce vůči nim je veskrze antagonistický a zaujatý, tzn. nikoliv nestranný.
16. Nad rámec testu přiměřenosti nelze dle navrhovatelů opomenout i hledisko vyváženosti, které definuje přímo stavební zákon v § 18 odst. 1 a odst. 2. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že Napadené OOP je v rozporu s požadavkem vyváženého vztahu tří základních pilířů definovaných v § 18 odst. 2 stavebního zákona a v rozporu s požadavkem soustavného a komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.
17. Navrhovatelé se dále věnovali odkazu odpůrce na vyjádření Ministerstva kultury ze dne 6. 4. 2020, č. j. MK 23452/2020 OOP. Znovu odpůrci vytkli, že v daném případě orgán územního plánování supluje orgány SPP. Navrhovatelům mělo být umožněno, aby právě

jimi byla přípustnost jejich stavebního záměru v dané lokalitě posouzena. Řešení obsažené ve Změně č. 3 považují za kontraproduktivní, neboť vylučuje možnost dosažení optimálního řešení, které by bylo v souladu se soukromými a i veřejnými zájmy na rozvoji území. Z ustanovení § 18 stavebního zákona neplyne, že by v památkově chráněných územích byla nová výstavba a priori nepřipustnou činností. Ani samotné orgány SPP pak nezastávají ve věci obnovy urbanistického akcentu NKP a MPR na místě bývalého objektu čp. XD jednotný postoj. V souvislosti s tím odkázali navrhovatelé na obsah shora uvedeného vyjádření Ministerstva kultury a obsah odůvodnění závazného stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. j. 36936/KP/2021-3. Krajský orgán SPP připouští, že při naplnění určitých předpokladů je nový objekt na místě bývalého domu čp. XD z hlediska zájmů státní památkové péče přípustný.

18. V další části návrhu navrhovatelé obšírně popisovali, proč je Změna č. 3 rovněž v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů vymezeným v §§ 2 až 8 správního řádu.
19. Dále navrhovatelé vytkli Změně č. 3 formální vady. Stávající způsob využití plochy s rozdílným způsobem využití ZS zeleň - soukromá a vyhrazená, vymezené Změnou 3 jako stabilizované plochy zastavěného území, není v souladu s podmínkami využití ploch ZS dle textové části ÚP NMnM. Vydaná Změna č. 3 je tedy z hlediska standardního způsobu vymezení ploch s rozdílným způsobem využití v územních plánech chybná - vymezená plocha ZS nemůže být považována za stabilizovanou. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách se pak odpůrce označuje za „pořizovatele“. Rozhodnutí o námitkách je však správním aktem samosprávy (zastupitelstva) a tedy města, nikoliv úřadu, kterým je pořizovatel.
20. V další části návrhu navrhovatelé namítají zmatečnost a nepřezkoumatelnost Napadeného OOP. Jeho výrok dle jejich názoru nemá oporu v jeho odůvodnění. To je postaveno na dvou důvodech – ochrana před neoprávněnými postupy vlastníků či stavebníků a vyšší ochrana hodnot MPR a NKP. Oba jsou dle navrhovatelů irelevantní. Opět zmínili, že dotčené území je již ze zákona chráněno tou nejvyšší možnou národní úrovní SPP, přičemž územní plánování není zavedeno do veřejné správy jako nástroj SPP. Změna č. 3 znemožňuje orgánům SPP uplatňovat jejich odbornost.
21. Zmatečnost Napadeného OOP je dle navrhovatelů dána také jeho nesouladem s podzákonnými předpisy – nařízením vlády č. 170/2008 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky (dále také jen „NV-NKP“) a Výnosem ministra kultury ČSR ze dne 3. 12. 1969, č. j. 15 106/69-II/2, o prohlášení historického jádra Nového Města nad Metují za památkovou rezervaci (dále také jen „VMK-PR“). Poukázali zejména na § 2 NV-NKP, v rozporu s nímž z odůvodnění Změny č. 3 nevyplývá žádný rozumný důvod, jak by trvalé odstranění tohoto urbanistického akcentu z místa historicky jednoznačně urbanizovaného stavebním objektem - budovou - mohlo být pro kulturní hodnoty dotčených památek přínosem. Odůvodnění Napadeného OOP neobsahuje žádný srozumitelný a jednoznačný argument, který by jasně vysvětlil, proč odpůrce považuje vydání Změny č. 3 v rozporu s § 2 NV-NKP za jediný možný způsob zabezpečení kulturních hodnot dotčených kulturních památek. Rovněž z odůvodnění stanoviska Ministerstva kultury k návrhu Změny č. 3 ze dne 21. 6. 2021, zn. MK 42604/2021 OOP, nelze dovodit, v čem konkrétně daný orgán spatřuje souladnost Změny č. 3 s ochranou kulturních hodnot, NV-NKP a principy SPP.

22. Dle VMK-PR pak zaniklý urbanistický akcent (dům zahradníka č. XD) spadá mezi ostatní objekty dotvářející sídlištní aglomeraci města. Prostorové uplatnění domu čp. XD se podílelo na dotváření charakteru předmětu ochrany území MPR především prostorovou a hmotovou skladbou. Z VMK-PR plyne, že by nová výstavba na Pozemcích možná byla v souladu se zájmy SPP za tam nastolených podmínek. Bez ohledu na současnou podobu stavebního záměru není dnes možné jednoznačně určit, že tyto podmínky splněny být nemohou. Zákaz stavby tedy není jediným možným řešením. O tom, že i u nové výstavby podmínky ochrany MPR v předmětné ploše mohou být splněny, svědčí dle navrhovatelů i stanovisko Ministerstva kultury ze dne 29. 6. 2018, č. j. MK 45645/2018 Pl.
23. V další části návrhu pak navrhovatelé vznášeli námitky ke konkrétním částem textu odůvodnění Napadeného OOP:
- Str. 23 - pokud Změna č. 3 má zabezpečovat ochranu před nevhodnou novodobou výstavbou, dedukují z toho navrhovatelé, že vhodná stavba na Pozemcích možná je; což opět považují za důkaz nadbytečnosti zásahu; pokud by bylo možno SPP uspokojivě zajistit územním plánem, nebylo by nástrojů a orgánů SPP vůbec zapotřebí.
 - Bod 13.2 a 13.3 - navrhovatelé se ohradili proti pojmům „novotvar“ a „moderní novostavba“ v souvislosti s podobou stavebního záměru, v souvislosti s tím předložili rozpis výdajů na stavební projekt.
 - Bod 13. 3 (str. 27) – navrhovatelé si kladou otázku, proč se regulace týká jenom Pozemků, proč právě funkční zařazení Pozemků do funkční plochy ZS je schopné zvýšeně ochránit území NKP a MPR.
 - Bod 13.3 (str. 28) - Změnu č. 3 nelze odůvodňovat obdobou předmětné plochy s parkem, obě plochy jsou diametrálně odlišné (budova x zeleň).
 - Str. 31 – odpůrcem citované závěry rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 67A XB012-74 lze aplikovat pouze za předpokladu, že oproti námitkám je postavena vlastní komplexní přesvědčivá argumentace, což v posuzované věci není.
 - Str. 31 – zmínku odpůrce, že se v procesu územního plánování nemusí na nic čekat, považují navrhovatelé s ohledem na to, že se Změna č. 3 týká pouze jedné plochy, za projev arogance a libovůle.
 - Str. 32 – navrhovatelé nesouhlasili s vyjádřením, že se na pozemku p. č. XA nenachází žádná stavba, nachází se na něm přípojka umístěná na základě příslušného povolení. V případě stavební činnosti, kterou na Pozemcích realizovali, se jedná o opatření nezbytná z důvodu odvrácení majetkových škod či nebezpečí úrazu, proto musela být provedena bez povolení.
 - Str. 33 – ve formulaci, že město ve vztahu k novostavbě na místě zaniklého čp. XD a snaze o její legalizaci dlouhodobě zastává jednoznačně odmítavý postoj, spatřovali navrhovatelé projev libovůle a zaujatosti.
 - Str. 35 – navrhovatelé uvedli, že rovněž oni jsou si vědomi kulturních hodnot daného území a hodlají si tam vybudovat nový domov v harmonickém souladu s geniem loci daného místa.
 - Str. 37 – navrhovatelé polemizovali s názorem odpůrce, že by způsob zastavění Pozemků měl potenciál významněji determinovat celkový dojem návštěvníků zámku.

- Str. 39 – dle navrhovatelů dosavadní Územní plán Nové Město nad Metují na Pozemcích historický urbanismus reflektoval, na rozdíl od Změny č. 3.
 - Str. 40 – v reakci na odůvodnění navrhovatelé vyjádřili názor, že půdorysnou a objemovou strukturu území lze nahradit velmi snadno a to právě vybudováním nového domu v půdoryse, tvarech a objemu objektu původního. Zdůraznili, že odstraněný dům čp. XD byl v dezolátním stavu, bez šance na záchranu. Nebyl uveden mezi klíčovými stavbami MPR, nebyl součástí NKP, z hlediska zájmů SPP jej nelze považovat za mimořádnou kulturní hodnotu.
 - Str. 41 – k poznámce, že není co obnovovat, navrhovatelé sdělili, že kulturní památkou je nejen jednotlivá nemovitost, ale také soubor nemovitých věcí. Ve smyslu § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o státní památkové péči“), je nutno stavební záměr vztahovat nikoliv k původnímu domu zahradníka čp. XD, jehož prohlášení za kulturní památku navíc bylo zrušeno, ale k předmětu ochrany kulturních památek existujících, tj. NKP a MPR. V tomto smyslu tedy stavební záměr obnovou je.
24. V dalším oddíle návrhu napadli navrhovatelé nepřezkoumatelnost podkladů pro vydání Napadeného OOP. Konkrétně se jednalo o tato stanoviska a výtky k nim:
- Stanovisko Obvodního báňského úřadu pro území krajů Královéhradeckého a Pardubického ze dne 10. 2. 2022 - toto stanovisko neobsahuje žádný výrok ani odůvodnění. Ze stanoviska není zřejmé, jestli je souhlasné či nesouhlasné. Správní orgán vůbec neuvádí žádné úvahy, kterými se řídil.
 - Stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2021 - toto stanovisko neobsahuje žádný výrok ani odůvodnění. Je zmatečné a vzniká polemika nad jeho validností a případnou nicotností. Ze stanoviska není zřejmé, jestli je souhlasné či nesouhlasné. Správní orgán vůbec neuvádí žádné úvahy, kterými se řídil.
 - Stanovisko Odboru ŽP Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 14. 6. 2021 - toto stanovisko neobsahuje žádné výroky a žádná věcná odůvodnění. Ze stanoviska/dílčích stanovisek není zřejmé, jestli jsou souhlasná či nesouhlasná.
 - Stanovisko Ministerstva kultury ze dne 21. 6. 2021 - toto stanovisko obsahuje výrok, z kterého není zřejmé, jestli je souhlasný či nesouhlasný. Výrok je eventuální, neboť navozuje podmíněnost, která však není následně ani v odůvodnění vysvětlena.
 - Stanovisko Odboru ŽP Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 3. 3. 2022 - toto stanovisko neobsahuje žádné výroky a žádná věcná odůvodnění. Ze stanoviska/dílčích stanovisek není zřejmé, jestli jsou souhlasná či nesouhlasná.
 - Stanovisko Odboru výstavby a regionálního rozvoje Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 2. 3. 2022 - toto stanovisko není stanoviskem. Chybí jednoznačný výrok a jakékoli odůvodnění.
25. Na závěr návrhu přiložili navrhovatelé posudek znalce Ing. arch. Martina Ondroucha, Ph.D., který podle nich podává kvalifikované odpovědi na příslušné a stěžejní odborné otázky daného případu.
26. Navrhli, aby krajský soud opatření obecné povahy vydané Zastupitelstvem města Nové Město nad Metují usnesením č. ZM-24-779/22 ze dne 28. 4. 2022 zrušil dnem právní moci rozsudku.

II. Vyjádření odpůrce

27. Odpůrce se ve svém vyjádření postupně věnoval jednotlivým návrhovým námitkám.
28. Předně uvedl, že Změna č. 3 nenahrazuje originální a původní zástavbu veřejnou zelení, protože nemění funkční určení pozemků na zeleň veřejnou, na Pozemcích se v době vydání Změny č. 3 žádná původní zástavba nenacházela. Změna č. 3 tedy nikdy nesměřovala (a ani by nemohla směřovat) k tomu, aby mařila původní stavební záměr navrhovatelů, kterým byla obnova domu č. p. XD. Ti neměli nikdy územním plánem deklarovanou možnost výstavby novostavby rodinného domu a odpůrce je přesvědčen o tom, že není možno konstatovat, že by právem každého vlastníka pozemku bylo vystavět na pozemku novou stavbu. Územní plán před Změnou č. 3 pouze reflektoval stávající č. p. XD, v době pořizování a vydání Změny č. 3 však již zaniklý.
29. Navrhovatelé svá tvrzení, že takto invazivní zásah do jejich práv je nepřijatelný a dále, že Změna č. 3 ani nedefinuje, proč by záměr opravit/postavit rodinný dům v dané lokalitě měl ztížit nebo znemožnit budoucí využití území, spojují s odkazem na právní úpravu týkající se stavební uzávěry podle § 97 stavebního zákona, což je ale dle odpůrce irrelevantní.
30. Stran tvrzení navrhovatelů, že Změna č. 3 neomezuje jejich soukromá práva v nezbytném rozsahu (tj. v minimálním rozsahu tam, kde je to skutečně nutné), neboť je omezuje v celém zastavitelném území obce, odpůrce uvedl, že není jasné, co tím navrhovatelé míní, protože pojem „zastavitelné území obce“ stavební zákon nezná. Změna č. 3 svým rozsahem jednoznačně a prokazatelně nepostihuje celé území řešené Územním plánem Nové Město nad Metují.
31. Pokud navrhovatelé odkazují na § 55 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého musí být prokázána potřeba vymezení změny využití území, pak citované ustanovení hovoří o povinnosti při vymezení nových zastavitelných ploch, přičemž Změna č. 3 žádnou zastavitelnou plochu nevymezila.
32. V souvislosti s námitkami vzniku přímých škod na majetku odpůrce zopakoval, že možnost výstavby novostavby rodinného domu navrhovatelé nikdy neměli územním plánem deklarovanou.
33. Dále odpůrce popsal genezi předcházející podání návrhu, resp. vydání Napadeného OOP. Navrhovatelé a) a b) nabyli v roce 2016 do vlastnictví příslušné pozemky, na nichž se nacházel dům č. p. XD. Pozemky jsou součástí národní kulturní památky Zámek Nové Město nad Metují, dům č. p. XD byl veden jako kulturní památka. Rozhodnutím Odboru výstavby a regionálního rozvoje Městského úřadu Nové Město nad Metují ze dne 22. 1. 2018, č. j. NMNM 929/2018/OVRR/SkR, byla povolena stavba „Obnova zahradnického domku č. p. XD“. Stavební práce byly zahájeny již v únoru 2018, nebyly však dodržovány podmínky stavebního povolení a práce byly prováděny v rozporu se stavebním úřadem ověřenou projektovou dokumentací.
34. V březnu a dubnu 2018 stavební úřad začal provádět kontrolní prohlídky stavby a na základě nich stavebníka opakovaně vyzýval ke zjednání nápravy spočívající mimo jiné v zabezpečení obnažených konstrukcí (záznam ze dne 19. 3. 2018, výzva ke zjednání nápravy ze dne 4. 4. 2018 a výzva k bezodkladnému zastavení prací ze dne 23. 4. 2018). Stav domu zároveň řešila i státní památková péče (viz podnět ze dne 19. 4. 2018). V květnu 2018 následovala další kontrolní prohlídka (protokol ze dne 9. 5. 2018) a

následovalo rozhodnutí stavebního úřadu nařizující zjednatí nápravy a přerušení prací (rozhodnutí ze dne 21. 5. 2018).

35. V srpnu 2018 statik doporučil odstranění hroutících se stěn. K záchraně (tj. stále ještě k obnově) doporučil tři místnosti zastropené klenbami. V následujících měsících roku 2018 a 2019 postupně mizely obvodové stěny, které statik doporučil odstranit. Stavebnímu úřadu stále nebyla předložena nová projektová dokumentace zohledňující skutečný stav stavby. V září 2019 na základě žádosti navrhovatelů a) a b) Ministerstvo kultury rozhodlo, že objekt již není kulturní památkou. Důvodem byl špatný (havarijní) stavebně technický stav a to, že dům z důvodu dlouhodobě zanedbané údržby částečně zanikl. V listopadu 2019 stavební úřad v rámci kontrolní prohlídky konané dne 6. 11. 2019 zjistil, že z objektu zbyly pouze tři místnosti zastropené klenbami, vedle nichž na nové betonové základové desce již rostla část nové stavby, zdivo z tvárnic Porotherm se zastropením.
36. Ve vztahu k nově provedeným úpravám bylo téhož dne zahájeno řízení o odstranění stavby (přípis stavebního úřadu ze dne 6. 11. 2019). Navrhovatelé a) a b) dne 5. 12. 2019 podali žádost o dodatečné povolení změny stavby před dokončením. Dne 12. 2. 2020 se uskutečnila kontrolní prohlídka, kde bylo zjištěno, že objekt č. p. XD zanikl a stavební práce, které na místě byly provedeny, směřují k realizaci zcela nové stavby, která svým obvodem kopíruje stavbu zaniklou (záznam ze dne 12. 2. 2020). V březnu 2020 stavební úřad vydal sdělení o zániku stavby (záznam ze dne 3. 3. 2020) a zároveň zastavil řízení zahájené na základě žádosti o dodatečné povolení změny stavby před dokončením (rozhodnutí ze dne 3. 3. 2020, potvrzené rozhodnutím KUKHK ze dne 6. 8. 2020). Zánik stavby se promítl do katastru nemovitostí a ze stavební parcely (st. p. č. XE) se stala parcela pozemková (p. p. č. XA).
37. Odpůrce dále uvedl, že navrhovatelé pod pojmem stavební záměr uvádějí jak skutečnosti vztahující se k obnově původního domu čp. XD, tak to, co se týká nepovolené novostavby RD na pozemku p. č. XA. Toto je ale dle jeho názoru nutno striktně oddělit, nejedná se totiž o pouhou změnu názvu (na základě požadavku stavebního úřadu), ale právně i fakticky o dvě zcela odlišné stavby. Veškeré nové konstrukce, realizované v rámci původně prováděné obnovy zahradnického domku a další nové konstrukce na předmětných pozemcích, nebyly stavebním úřadem povoleny a je o nich vedeno řízení o odstranění stavby. To bylo zahájeno již dne 6. 11. 2019. V rámci tohoto řízení dne 14. 1. 2021 navrhovatelé podali na všechny jimi nově vybudované konstrukce žádost o dodatečné stavební povolení, která však neobsahovala stavebním zákonem předepsané náležitosti. Přes výzvy stavebního úřadu navrhovatelé požadované podklady nedodali.
38. V souvislosti s tím odpůrce zdůraznil, že Změna č. 3 byla schválena až dne 28. 4. 2022. Navrhovatelé měli tedy ode dne podání žádosti o dodatečné povolení stavby více než rok na to, aby tohoto dodatečného povolení docílili, resp. alespoň předložili všechny požadované podklady, včetně žádosti o změnu Regulačního plánu MPR. Pokud by se jim jejich záměr dodatečně povolit podařilo, mělo by to zásadní vliv na rozhodnutí odpůrce o Změně č. 3. Proces pořízení této změny trval téměř 2 roky. Nelze tedy dle odpůrce hovořit o zmaření záměru navrhovatelů, který by byl způsoben odpůrcem, jak navrhovatelé tvrdí.
39. Je pravdou, že navrhovatelé svůj záměr projednávají s orgány státní památkové péče. Odpůrce však nemá informace o tom, že by navrhovatelé byli v projednávání jejich

záměru s těmito orgány úspěšní. Stavební úřad obdržel na vědomí závazné stanovisko Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 3. 2. 2022, které je nesouhlasné. Dne 19. 2. 2021 byla stavebním úřadem vydána územně plánovací informace, ze které je patrné, že záměr navrhovatelů je v rozporu s podmínkami využití Regulačního plánu MPR Nové Město nad Metují.

40. Záměrem odpůrce nebylo a není navzdory historické genezi vývoje památkových objektů v Novém Městě nad Metují výrazně měnit historický ráz zámku, když požaduje odstranění nepovolené stavby a neobnovení nemovitosti, která byla historicky nedílnou součástí zámecké zahrady. Historický ráz daného území byl nenávratně změněn zánikem domu čp. XD, nepovolená stavba, která se nyní na pozemcích nachází, v žádném případě není historickou a nedílnou součástí zámecké zahrady.
41. Ohledně úvah týkajících se nevěrohodnosti, neprofesionality či snad dokonce osobních antipatií vůči navrhovatelům odpůrce uvedl, že tyto poměrně silné výroky naprosto nepatří do návrhu, který by měl být podložen skutečně pádnými právními a faktickými důvody. Navrhovatelé bez adekvátních důkazů útočí na zastupitele města a obviňují je z toho, že chtějí z mapy vymazat stavební objekt, který při Zámku Nové Město nad Metují stál přes tři sta let. Jak ale vyplývá z výše uvedeného, za zánik tohoto objektu nenese odpovědnost odpůrce ani nikdo z jeho představitelů.
42. Pokud jde o nedostatky vytknuté ve stanovisku Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 2. 3. 2022, sp. zn. KUKHK-17842/UP/2021, tak to bylo vydáno v průběhu pořizování Změny č. 3, a to k návrhu rozhodnutí o námitkách. Dva zjištěné nedostatky (v poučení chybně uvedená lhůta pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení a dále povinnost získat stanovisko krajského úřadu dle ustanovení § 55b odst. 4 stavebního zákona) byly pořizovatelem napraveny. Odpůrce je přesvědčen, že uvedené drobné nedostatky, které byly při procesu pořizování Změny č. 3 ze strany Krajského úřadu Královéhradeckého kraje shledány a které byly řádně napraveny, nemají na její zákonnost žádný vliv.
43. Tvzení o vadách rozhodnutí o námitkách, pro které má být nepřezkoumatelné pro svou nesrozumitelnost a pro nedodržení zákonných požadavků pro vydání správního aktu, navrhovatelé neopírají o konkrétní důvody, odpůrce se k nim proto nemůže konkrétně a věcně vyjádřit.
44. Odpůrce se shodl s navrhovatelem v tom, že pokud je územním plánem zasaženo do vlastnického práva, je třeba zkoumat, zda byly správními orgány v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Odpůrce je přesvědčen, že všechny uváděné zásady byly při projednávání Změny č. 3 kumulativně dodrženy:
45. ad. a) z ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodů – důvodem pro přijetí Změny č. 3 byl zánik domu č.p. XD. Na Pozemcích došlo v letech 2018 až 2020 k fyzickému zániku stavby, což představuje vzhledem ke kontextu zaniklého objektu důležitou změnu v území (viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona). Odpůrce byl tedy povinen tuto změnu reflektovat v určité podobě územně plánovací dokumentace, čímž je mimo jiné zajištěna povinnost koordinace soukromých a veřejných zájmů v území ve smyslu § 18 stavebního zákona. Podstatný byl dále názor samosprávy projevený jak při schvalovánířízení Změny č. 3, tak při jejím projednání na jednání zastupitelstva města. Zastupitelé jasně deklarovali, že si na daném místě žádnou novostavbu rodinného domu nepřejí, dle jejich názoru tam být nemá. Tato vůle

samosprávy je pak dostatečně rozvedena a odůvodněna právě ve vydaném opatření obecné povahy, v kapitolách 3, 13.3 a 15, na které odpůrce odkázal.

- 46.ad. b) v nezbytně nutné míře – územně je rozsah Změny č. 3 omezen pouze na místo zaniklého č. p. XD. Věcně se skutečně jedná o absolutní zákaz vystavět na daných pozemcích novostavbu rodinného domu, nikoliv však další stavby, které případně vhodně mohou doplnit zámecký areál. S důvody tohoto se odpůrce řádně a podrobně vypořádal v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy – jednak v kapitole 3 odst. 4, odůvodňující jednoznačný veřejný zájem, a dále v kapitole 13.3, zmiňující jak historii daného území, tak zejména názor odpůrce podepřený vyjádřením nejvyššího správního orgánu na úseku památkové péče – Ministerstva kultury. Odpůrce zvolil takový způsob, dle kterého jsou dostatečně ochráněny výše zmíněné veřejné zájmy (rovněž bohatě zmíněné i ve vydaném opatření obecné povahy), tak chráněna soukromá práva nových vlastníků předmětných pozemků. Volil k tomu pak zcela přiměřenou a dle jeho názoru zcela odpovídající podobu Změny č. 3.
- 47.ad. c) nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli – odpůrce zvolil jako způsob využití pozemků zeleň soukromou a vyhrazenou (ZS), což na daných pozemcích umožňuje umístit doprovodné stavby určené pro využití související s využitím stavby hlavní, tedy zámku a jeho areálu, jehož součástí jako národní kulturní památky dané pozemky jsou. Jedná se o altány, pergoly, terasy, mostky, zpevněné plochy, květinové konstrukce, pítka, mobiliář, osvětlení, orientační prvky - vše o maximální velikosti do 10 m² a výšky 4 m.
- 48.ad. d) nediskriminačním způsobem – jelikož Změna č. 3 řeší situaci nastalou po zániku domu č. p. XD, což navozuje zcela výjimečnou a na území města naprosto ojedinělou situaci, kdy zanikl objekt v rámci areálu národní kulturní památky, nelze hovořit o diskriminaci, tedy že by pro pozemky navrhovatelů byly nastaveny jiné (přísnější) podmínky než pro stejné pozemky jiných vlastníků. Na území města srovnatelná situace neexistuje.
- 49.ad. e) s vyloučením libovůle – libovůle je v tomto případě vyloučena, neboť záměrem Změny č. 3 je pouze ochrana areálu národní kulturní památky, když je odpůrce z urbanistického hlediska i dalších faktických důvodů přesvědčen o nepřipustnosti novostavby rodinného domu v tomto areálu.
50. Odpůrce má za to, že provedením základního testu přiměřenosti zásahu Změny č. 3 do vlastnických práv navrhovatelů prokázal, že při přijetí Změny č. 3 všechny zásady respektoval a Změna č. 3 je z hlediska subsidiarity a minimalizace zásahu zásahem přiměřeným. Odpůrce je dále přesvědčen i o tom, že Změna č. 3 je přesným naplněním hlediska vyváženosti upraveného v § 18 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona. Touto změnou je cílů uvedených v citovaném ustanovení jednoznačně dosaženo, neboť cílem této změny je právě komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Změnou č. 3 odpůrce v žádném případě nedeklaruje zákaz obnovy urbanistického akcentu MPR i NKP (tj. budovy na předmětných pozemcích na místě bývalé budovy č. p. XD). Obnova budovy č. p. XD, která zanikla, není ze své podstaty již možná. Odpůrce netvrdí, že navržené řešení je jediné, je pouze přesvědčen, že na předmětných pozemcích není vhodná výstavba novostavby rodinného domu.

51. Odpůrce souhlasil s navrhovatelem v tom, že ochrana kulturních památek je explicitně legislativně svěřena specializovaným orgánům státní památkové péče, a že jsou stanoveny procesy a nástroje, kterými se zájmy státní památkové péče uplatňují. Nesouhlasil však s tím, že by Změna č. 3 byla porušením subsidiarity ve státní správě, tedy že památkovou péči doplňuje orgán územního plánování a potažmo územní plán. Změnou č. 3 tedy nebylo suplováno naplnění zájmů státní památkové péče, ale byly naplněny úkoly a cíle územního plánování.
52. Změnou č. 3 v žádném případě nebylo bez zjevného důvodu a bez zjevné opory zasaženo do vlastnických práv navrhovatelů. Důvody přijetí Změny č. 3 jsou podrobně rozepsány v samotném opatření obecné povahy, řádně odůvodněny v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
53. K předloženému znaleckému posudku odpůrce konstatoval, že územní plán je jednou z oblastí svěřených do rukou samosprávy. Odbornou část má v rukou projektant územního plánu, což je povinně autorizovaný architekt. Z principu věci je zřejmé, že určité území je možno řešit více způsoby. Stejně tak i na stejnou věc mohou mít různé odborné osoby různý názor. Ač daný posudek zaujímá jiný odborný názor, než který při přijímání Změny č. 3 zaujal odpůrce, dle přesvědčení odpůrce nemůže tato skutečnost mít vliv na posouzení zákonnosti Napadaného OOP.
54. Navrhl proto závěrem, aby krajský soud návrh zamítnul.

III. Replika navrhovatelů a duplika odpůrce

55. Na vyjádření odpůrce zareagovali navrhovatelé ještě replikou. V ní se vyjadřovali k určitým formulacím z vyjádření odpůrce, s nimiž nesouhlasili. V podstatě však toliko opakovali své názory obsažené již v návrhu.
56. Předně nesouhlasili s tvrzením odpůrce, že neměli nikdy územním plánem deklarovanou možnost výstavby novostavby rodinného domu, podle nich se stavební legislativa nikde nezmiňuje o tom, že by v plochách „stabilizovaných“ nebylo možno umístit novou stavbu. Dále uvedli, že i kdyby byly zachovány některé konstrukce předešlé stavby na Pozemcích, stále by se jednalo o novodobý stavební zásah do areálu památky stejně, jako v případě stavby nové. V zájmu zachování NKP je třeba vytvářet podmínky pro její přirozený stavební vývoj, nikoliv mu bránit. Navrhovatelé se nedožadují, aby jim byl povolen jejich stavební záměr, ani netvrdí, že jeho současná podoba je ideální nebo jediná možná, nejvhodnější řešení chtějí hledat ve spolupráci s orgány SPP, což jim Změna č. 3 máří.
57. Zmínku odpůrce o územně plánovací informaci považují za irelevantní, posouzení souladu záměru s podmínkami územně plánovací dokumentace provádí úřad územního plánování dle § 96b stavebního zákona. Navrhovatelé netvrdí, že „nepovolená stavba, která se na Pozemcích nachází“, je historicky původní, ani že je nedílnou součástí zahrady. Tvrdí, že součástí historické stavební struktury památky je urbanistický akcent (stavební objem) na Pozemcích a stejně tak je součástí historického vývoje areálu způsob využití tohoto místa k bydlení. Předmětem jejich stavebního záměru je pak urbanistický akcent i jeho způsob využití v rámci NKP obnovit a to ve spolupráci s odborníky. Dále navrhovatelé uvedli, že odpovědnost za fyzický zánik domu čp. XD není předmětem tohoto sporu ani ji odpůrci nepřisuzují. Dále zdůraznili, že plocha, která byla v rámci Změny č. 3 změněna, je „plochou s rozdílným způsobem využití“, která se dle § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. vymezuje „podle stávajícího nebo požadovaného

způsobu využití“. V posuzované věci sice dům čp. XD zanikl, ale navrhovatelé plochu stále užívají a hodlají využívat k bydlení. V Územním plánu Nového Města nad Metují není stanoveno, že pokud bude odstraněna stavba na soukromém pozemku v ploše stabilizované, bude tato plocha bezodkladně odpůrcem z vlastního podnětu automaticky změněna na plochu zeleně.

58. Dále navrhovatelé uvedli, že postup, kdy odpůrce zcela vědomě změní účel využití soukromého pozemku v průběhu realizace stavebního záměru jeho vlastníka, a tento svůj záměr s vlastníkem nejen předem neprojedná, ale ani mu ho neoznámí, nelze považovat za naplnění znění § 18 odst. 2 a 3 stavebního zákona. S odkazem na § 19 odst. 1 písm. p) stavebního zákona akcentovali, že zákon požaduje, aby v územním plánování byla uplatňována odbornost. K odpůrcem citovanému stanovisku Ministerstva kultury uvedli, že toto není závazným stanoviskem k Napadenému OOP. Dle navrhovatelů odpůrce soulad svého postupu s cíli a úkoly územního plánování pouze tvrdí, ale nevysvětluje ho, natož aby dokazoval vhodnost pro futuro. Dle nich není cílem Změny č. 3 dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, naopak Napadené OOP je se zájmy navrhovatelů v přímém rozporu. Navrhovatelé nesouhlasili rovněž s tvrzením odpůrce, že v dané věci jednoznačně nelze dosáhnout obecně prospěšného řešení. A stejně tak s tím, že v důsledku této premisy raději vydal z moci úřední opatření, aby se o dosažení takového cíle nemohl nikdo ani snažit. Pokud obecně prospěšné řešení nalezeno nebude, tak Pozemky zůstanou nezastavěny; pokud nalezeno bude, pak je i v zájmu odpůrce, aby takové řešení bylo realizováno.
59. Součástí repliky v jejím závěru pak navrhovatelé učinili „Analýzu rozporu/souladu zájmů navrhovatelů“, jejímž výsledkem je konstatování, že Změna č. 3 není proporcionální, protože vede k negativním důsledkům, a to jak z hledisek soukromých, tak i z hledisek veřejných zájmů.
60. Odpůrce reagoval duplikou doručenou soudu při jednání. Ohradil se proti tvrzení navrhovatelů, že Napadené OOP připravoval sbor laiků. Naopak bylo připravováno odborným zpracovatelem a prošlo celým procesem předvídaným stavebním zákonem. Navrhovatelé pak byli celého procesu pořizování Změny č. 3 účastni. Znovu zopakoval, že se na Pozemcích v době jejího pořizování a vydání žádný objekt nenacházel, a akcentoval jednoznačnou vůli vrcholného orgánu samosprávy města, dle níž na Pozemcích novostavba rodinného domu být umístěna nemá, a to z důvodu její nevhodnosti a nepatříčnosti v daném území. Zásah do vlastnických práv navrhovatelů je dle něho v souladu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu.

IV. Jednání soudu

61. Při jednání soudu dne 6. 6. 2023 odkázali účastníci na obsah svých písemných podání a zůstali na svých procesních návrzích. K dotazu soudu uvedl navrhovatel c), že je výlučným vlastníkem pozemku p. č. XC v k. ú. xx, vlastnictví k němu nabyt v červnu 2020.
62. Navrhovatelé navrhli doplnění dokazování znaleckým posudkem Ing. arch. M. O., Ph.D., který tvořil přílohu návrhu, a třemi barevnými fotografiemi předloženými při jednání, zachycujícími podobu zámku a předmětné lokality v současné době z údolí Metuje. Odpůrce navrhoval doplnění dokazování sdělením o zániku stavby čp. XD a fotodokumentací tvořící přílohu jeho vyjádření k návrhu zachycující v čase podobu dané

lokality. Krajský soud rozhodl, že žádný z navrhovaných důkazů neprovede, neboť je shledal pro posouzení věci nadbytečnými (k tomu v podrobnostech níže).

V. Posouzení věci krajským soudem

63. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci usoudil následovně.
64. Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byla napadena Změna č. 3 Územního plánu Nové Město nad Metují, schválená zastupitelstvem odpůrce dne 28. 4. 2022 usnesením č. ZM 24-781/22; účinnosti nabyla 19. 5. 2022. V dané věci tak není pochyb o tom, že Změna č. 3, která je dle § 43 odst. 4 stavebního zákona opatřením obecné povahy, byla řádně přijata, oznámena a je účinná, stejně tak jako že návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
65. 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 nemovitostem dotčeným Napadeným OOP. Jeho tvrzená nezákonnost pak směřuje právě k problematice funkčního využití ploch, jichž jsou dotčené pozemky navrhovatelů součástí, respektive jichž se vymezení té které plochy bezprostředně dotýká, potažmo tedy navrhovatelé namítají, že došlo ke zkrácení jejich vlastnického práva garantovaného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Od počátku neměly správní soudy nejmenší pochybnost o tom, že tam, kde se opatření obecné povahy může s reálnou pravděpodobností dotknout práva navrhovatele k nemovité věci, je tím založena jeho aktivní procesní legitimace. 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, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aos 3/2013-30; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
66. Než přistoupí k vlastnímu přezkumu žalobou napadeného opatření obecné povahy, považuje krajský soud za vhodné zmínit několik zásad a obecných východisek vymezených především judikaturou správních soudů, z nichž bude při této činnosti vycházet.
67. Předně připomíná, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak platí dispoziční zásada. Povinnost posoudit všechny návrhové námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem návrhové argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013, : „...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami

účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nepůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“

68. 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). 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).
69. Nejvyšší správní soud 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 2 As 2/2020 - 71 pokračování - 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 - XE.
70. Je na úvaze obce, jakou lokalitu umožní zastavět a jaké požadavky k tomu stanoví. 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 podkladech 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.

71. 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 tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. 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).
72. 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).
73. Pokud jde o skutkový stav projednávané věci, pak ten velmi podrobně popsal odpůrce ve svém vyjádření k návrhu (viz shora), přičemž navrhovatelé proti tomuto popisu nic nenamítali. Navrhovatelé a) a b) koupili v roce 2016 do společného jmění manželů pozemky p. č. XA a p. č. XB v k. ú. xx, na nichž se nacházel dům č. p. XD. V roce 2020 koupil navrhovatel c) do svého výlučného vlastnictví pozemek p. č. XC v k. ú. xx. Pozemky jsou součástí národní kulturní památky Zámek Nové Město nad Metují, dům č. p. XD byl veden jako kulturní památka. Rozhodnutím stavebního úřadu jim byla povolena stavba „Obnova zahradnického domku č. p. XD“. V průběhu stavebních prací však došlo k tomu, že dům čp. XD byl v rozporu s tímto stavebním povolením zcela odstraněn. Zbyly z něho pouze tři místnosti zastropené klenbami, vedle nichž na nové betonové základové desce vznikla část nové stavby. Stavební práce jsou dnes po zásahu stavebního úřadu zastaveny. V září 2019 na základě žádosti navrhovatelů a) a b) Ministerstvo kultury rozhodlo, že objekt již není kulturní památkou z důvodu jeho špatného (havarijního) stavebně technického stavu. V březnu 2020 stavební úřad vydal sdělení o zániku stavby. Zánik stavby se promítl do katastru nemovitostí a ze stavební parcely (st. p. č. XE) se stala parcela pozemková (p. p. č. XA).
74. V květnu 2020 se zastupitelstvo odpůrce rozhodlo v reakci na shora uvedené pořídit Změnu č. 3 ve zkráceném řízení. V něm proběhlo dne 16. 6. 2021 veřejné projednání jejího návrhu. Proti návrhu opatření obecné povahy podali navrhovatelé a) a b) ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu včasné námitky. Dne 28. 4. 2022 byl návrh Změny č. 3 zastupitelstvem odpůrce schválen, včetně rozhodnutí o těchto námitkách.

75. Podstata Změny č. 3 spočívá ohledně převážné většiny jejího obsahu v tom, že u Pozemků došlo ke změně jejich funkčního zařazení. Zatímco do té doby byly dle Územního plánu Nové Město nad Metují zařazeny do funkční plochy „BV bydlení – v rodinných domech – venkovské“, která má jako hlavní využití pozemky rodinných domů, na základě Změny č. 3 byly zařazeny do funkční plochy „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“. Jako hlavní využití této funkční plochy jsou Územním plánem Nové Město nad Metují vymezeny soukromé zahrady a vyhrazená veřejná zeleň. Jako nepřípustné využití je mimo jiné uvedeno bydlení v jakékoliv formě. Změna č. 3 navíc v kapitole 6. 2 Územního plánu Nové Město nad Metují v tabulce regulací ploch „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“ pod kartou doplnila větu: „*Na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. xx. jsou přípustné pouze tyto doprovodné stavby: Doprovodné stavby jsou určeny pro využití související s využitím stavby hlavní, tedy zámku a jeho areálu. Jedná se o altány, pergoly, terasy, mostky, zpevněné plochy, květinové konstrukce, pítka, mobiliář, osvětlení, orientační prvky – vše o maximální velikosti do 10 m² a výšky 4 m.*“
76. Podstatou návrhu, přes jeho značný rozsah a množství různých návrhových bodů (viz shora), je nesouhlas navrhovatelů s tím, že zatímco Pozemky a dům čp. XD kupovali v době, kdy na nich tehdy platný Územní plán Nové Město nad Metují umožňoval obnovu tohoto domu, resp. případně výstavbu rodinného domu nového (což také měli a mají v plánu), po účinnosti Změny č. 3 je výstavba nového rodinného domu na Pozemcích nepřípustná.
77. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 vymezil algoritmus soudního přezkumu spočívající v pěti na sebe navazujících krocích. První tři mají povahu formální – jedná se o otázku pravomoci, otázku působnosti a zákonem stanovený postup (tj. soulad s procesním právem), další dva pak mají povahu materiální – zákonný obsah (tj. soulad s hmotným právem) a proporcionalita (tj. přiměřenost regulace sledovanému cíli).
78. Pokud jde o **1. a 2. krok přezkumu (pravomoc a působnost orgánu, který vydal Napadené OOP)**, pak tyto skutečnosti navrhovatelé v návrhu nenapadali.
79. Pokud jde o **krok 3. (tj. soulad s procesním právem)**, pak k této otázce směřovaly toliko námitky navrhovatelů týkající se nedostatků „Návrhu rozhodnutí o námitkách“, jež byly odpůrci vytknuty v rámci dozorové činnosti Krajským úřadem Královéhradeckého kraje v přípisě ze dne 2. 3. 2022, sp. zn. KUKHK-17842/UP/2021 (upozornění na chybně uvedenou lhůtu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení a upozornění, že výzva k uplatnění stanoviska k návrhu rozhodnutí o námitkách byla pořizovatelem předložena, ani byla podána žádost o stanovisko krajského úřadu dle § 55b odst. 4 stavebního zákona). Z obsahu správního spisu krajský soud ověřil pravdivost odpůrcova tvrzení obsaženého ve vyjádření k návrhu, že tyto vytknuté nedostatky byly pořizovatelem neprodleně napraveny, což ostatně ani navrhovatelé nerozporovali. Uvedené nedostatky nikterak negativně nezasáhly do procesních práv navrhovatelů při přípravě návrhu Změny č. 3, ani navrhovatelé v tomto směru s žádnými konkrétními tvrzeními nepřišli. Tyto návrhové námitky tak krajský soud důvodnými neshledal.
80. Obsahem **4. kroku algoritmu přezkumu** opatření obecné povahy je přezkum **zákonnosti obsahu napadeného opatření obecné povahy, tedy jeho soulad s hmotným právem**. Pod tento krok přezkumu spadá i otázka posouzení přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Ačkoliv doktrína řadí nepřezkoumatelnost spíše

k vadám procesním, náležité odůvodnění je podmínkou toho, aby vůbec bylo možno obsah opatření obecné povahy zhodnotit. To vše při vědomí, že územní plán je obsáhlý dokument, jehož odůvodnění tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z různých jeho částí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).

81. Pokud jde o kvalitu a podrobnost odůvodnění, pak judikatura správních soudů vyžaduje, aby v zásadě odpovídalo požadavkům na individuální správní akty, konkrétně na správní rozhodnutí. Musí tedy obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při vykladu právních předpisů (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136). Nejprísnejší nároky pak správní soudy kladou na tu část odůvodnění, v níž správní orgán rozhoduje o vznesených námitkách, což je logické, protože se nepochybně o správní rozhodnutí jedná (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2010-169). Správní orgán tedy musí v odůvodnění opatření obecné povahy dostatečně vyjádřit rozhodovací důvody, resp. důvody pro přijetí právě té právní regulace, která je v opatření obecné povahy obsažena.
82. Této své povinnosti ale dle mínění krajského soudu odpůrce v posuzované věci zcela nedostál.
83. V Odůvodnění Napadeného OOP se odpůrce zdůvodnění postupu uvedeného v bodě 75. tohoto rozsudku dotknul na několika místech. Na str. 6 Odůvodnění (v rámci kapitoly 2.1 – Soulad Napadeného OOP s Politikou územního rozvoje) konstatoval, že „*Změna č. 3 ÚP má za úkol dořešit drobnou korekci ve využití ploch ve velmi exponované části území – v areálu NKP zámku a současně v MPR Nové Město nad Metují. Korekce je uvnitř zastavěného území, lze mluvit o úpravě potencionálního zásahu do hodnot sídla.*“ Na str. 8 (v rámci téže kapitoly) pak stojí: „*Změna č. 3 je významná z pohledu uchování charakteru zámeckého parku a souvisejících ploch.*“ Na str. 18 (v rámci kapitoly e.4 – Koncepce ochrany a rozvoje civilizačních hodnot) je uvedena poznámka: „*... v rámci Změny č. 3 dochází na základě poptávky ke korekci v areálu zámku.*“ V kapitole F (Stanovení cílových charakteristik krajin, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení) se k dané problematice vztahuje poznámka: „*Změna č. 3 do údolí Metuje nezasahuje, jedná se ale o důslednou ochranu jedinečných hodnot a jejich spolehlivého naplnění.*“
84. Podrobněji se dané otázky týká kapitola 3. (Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území), v níž odpůrce odůvodňuje soulad s cíli a úkoly územního plánování vymezenými v § 18 a § 19 stavebního zákona. Konstatuje, že Změna č. 3 vytváří předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území vymezením korigovaného zastavěného území a stabilizací korigovaných ploch uvnitř zastavěného území dle požadavků jejího Zadání. Změna č. 3 má respektovat koncepci ochrany a rozvoje hodnot území a koncepci uspořádání krajiny, které byly stanovené Územním plánem Nové město nad Metují. Reflektuje v území odehranou změnu – zánik původního objektu čp. XD na pozemcích, které jsou spolu s dalšími nemovitostmi národní kulturní památkou Zámek Nové Město nad Metují a současně jsou součástí městské památkové rezervace. Jedná se o území, jehož ochrana a zachování je bytostně veřejným zájmem. Změna č. 3 proto nastavuje podmínky pro využití území zabezpečující jeho ochranu před nevhodnou novodobou výstavbou.

85. V kapitole 13.2. Odůvodnění (Odůvodnění základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot) odpůrce zdůrazňuje urbanistické hodnoty – pozitivní prvky obrazu území vč. zastavěného území, opakuje, že daná lokalita spadá pod městskou památkovou rezervaci a v návaznosti na to konstatuje, že Změna č. 3 respektuje limity nastolené ohledně ochrany těchto hodnot Územním plánem Nové Město nad Metují, „*avšak upravuje jednu z ploch BV v areálu Zámku pro využití ZS, neboť nejsou žádoucí novotvary v rámci NKP.*“
86. V kapitole 13. 3 (Odůvodnění urbanistické koncepce, vč. Urbanistické kompozice, vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně) je nejprve popsána chronologie postupujícího odstraňování objektu čp. XD s návaznou novou stavbou. V návaznosti na to odpůrce uvádí, že navržená změna využití BV na ZS je nutnou reakcí územně plánovací dokumentace, která z principu nepočítala, že by mohla nastat situace zániku nemovité kulturní památky nacházející se na pozemcích národní nemovité kulturní památky. Nelze tak jednoznačně posoudit, zda je při stávajícím znění územního plánu vlastník oprávněn na místě postavit či nepostavit ryze novou stavbu rodinného domu a dalších doplňkových staveb. Dále byl vyjádřen jednoznačný názor zastupitelů odpůrce, že vzhledem k jednoznačně daným památkovým hodnotám daného území pro ně není přijatelné, aby zde vznikla moderní novostavba, minimálně co do použitých materiálů a technologií. Odpůrce se dále odkázal na stanovisko Ministerstva kultury ze dne 6. 4. 2020 (tedy před zahájením procesu pořizování Změny č. 3). Uzavřel, že zařazení Pozemků do ZS je nutné coby obdoba zařazení celého zámeckého parku do téže funkční plochy, Změna č. 3 pak podmínky pro zařazení Pozemků do funkční plochy ZS blíže specifikuje tak, aby nemohlo dojít k zástavbě pro bydlení nebo jinou stavbou bez vztahu k městské památkové rezervaci a národní kulturní památce, respektive okolním souvisejícím zámeckým plochám.
87. Dále se Odůvodnění dané problematice věnuje v kapitole 15. – Rozhodnutí o námitkách včetně jeho odůvodnění (dále také jen „Rozhodnutí o námitkách“). V něm odpůrce reagoval na námítky navrhovatelů a) a b), jejich obsah do značné míry kopíruje obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Již v námitkách navrhovatelé a) a b) namítali, že Změna č. 3 představuje excesivní zásah do jejich vlastnického práva, že není proporcionální a porušuje zásadu minimalizace zásahu. A poukazovali na to, že hodnoty, jejichž zvýšené ochrany se odpůrce dovolává, jsou dostatečným způsobem chráněny ve stavebním řízení, kdy bez souhlasného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče nemůže na Pozemcích vzniknout stavba rodinného domu, která by byla s těmito hodnotami v rozporu.
88. Této námitce se odpůrce věnoval na str. 35 až 42 Odůvodnění. Na první pohled se tedy jedná o nadstandardní rozsah rozhodnutí o námitce, a to i při zohlednění, že dvě a půl stránky tvoří fotodokumentace dané lokality. Ve skutečnosti ale zůstává odpůrce vůči shora uvedené podstatě námitek hluchý. Znovu opakuje, že Pozemky jsou národní kulturní památkou Zámek Nové Město nad Metují a součástí kulturního bohatství. Z toho důvodu v případě Změny č. 3 hrají důležitou roli veřejné zájmy na úseku památkové péče, ochranu kulturního bohatství shledává „byťostně veřejným zájmem“. Uvádí, že na Pozemky je dobře vidět z oken zámku, ze zámecké věže, z prostor zahrady včetně dřevěného mostu. Jejich stav výrazně ovlivňuje celkový dojem návštěvníků zámeckého areálu. A zdůrazňuje, že Změna č. 3 představuje výraz vůle samosprávy

města, který je v daném případě zcela v souladu s veřejnými zájmy. A dodává, že tento projev nemusí logicky splňovat pouze jedno konkrétní řešení.

89. Z odůvodnění Rozhodnutí o námitkách dále plyne, že pro město není v dané lokalitě přijatelná možnost umístění novostavby rodinného domu včetně použití moderních technologií a materiálů. Odpůrce dodal, že v daném případě došlo k zásahu do půdorysné a objemové struktury především samotným odstraněním objektu čp. XD, přičemž z hlediska památkově chráněných hodnot jde o ztrátu nenahraditelnou a nevratnou. V další části se pak věnoval pojmu „doprovodná stavba“, který je v Územním plánu Nové Město nad Metují definován. A v souvislosti s tím uzavřel, že nejenom stavby hlavní, ale i jakékoli stavby, případně i zařízení či terénní úpravy na Pozemcích podléhají povinnosti vlastníka získat souhlasné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, a to bez ohledu, zda daná stavba dále podléhá či nepodléhá povolení stavebního úřadu.
90. V Odůvodnění Rozhodnutí o námitce tedy odpůrce toliko částečně rozvedl důvody, které jej vedly k tomu, proč se situaci vzniklou na Pozemcích rozhodl řešit změnou územního plánu obce, konkrétně vynětím Pozemků z funkční plochy BV, která umožňovala (dokonce jako hlavní využití předpokládala) možnost výstavby rodinného domu, a jejich zařazením do funkční plochy ZS, v níž je výstavba takového objektu zapovězena.
91. Přestože odpůrce (viz shora) připustil, že se nejedná o jediné možné řešení dané situace, na možnosti jejího řešení nastolené navrhovatelem nikterak nereagoval. Neodůvodnil, proč nepovažoval za dostačující řešit daný problém v rámci příslušného stavebního řízení vedeného stavebním úřadem, když sám výslovně uvádí, že jakákoliv stavební činnost na Pozemcích je podmíněna souhlasným závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče. Tedy připouští, že bez takového souhlasného stanoviska nemůže na Pozemcích vyrůst „novotvar“ či „moderní novostavba“, obavu z čehož v Odůvodnění opakovaně zdůrazňoval. Není tak jasné, proč takovou ochranu veřejných zájmů na úseku památkové péče považuje za nedostatečnou, proč se domnívá, že by orgány státní památkové péče svoji roli ochránce těchto veřejných zájmů, která jim bezpochyby dle zákona o státní památkové péči náleží, neplnily či neplnily dobře. Odpůrce tak v celém Odůvodnění, včetně Rozhodnutí o námitkách, odpovědi na tyto otázky nepřináší, naopak se jim důsledně vyhýbá. Toliko existenci jiných možností řešení připouští, aniž by však odůvodnil, proč právě jím zvolená možnost řešení (změna funkční plochy Pozemků, která bezpochyby představuje významný zásah do vlastnického práva navrhovatelů) byla nutná a nezbytná. Přičemž odpovědnosti za absenci takového odůvodnění se nemůže zprostit tvrzením, že navrhovatelé postupovali při stavební činnosti na Pozemcích v minulosti v rozporu se stavebním povolením a stavební zákonem (byť by se jednalo o tvrzení pravdivá). Tyto dvě věci nelze slučovat.
92. Odpůrce staví svoji argumentaci do značné míry na tom, že obsah Změny č. 3 je v první řadě projevem jeho politické vůle, resp. projevem jeho práva na samosprávu. Toto jeho právo by si soud nedovolil zpochybnit. Ale z judikatorních závěrů o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace jako aktů územní samosprávy nelze v žádném případě dovodit, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. Zejména tedy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48). V posuzované věci Odůvodnění Změny č. 3 z hlediska své úplnosti, podloženosti a přesvědčivosti ze shora uvedených důvodů neobstálo.

93. Krajský soud tak uzavírá, že shledal Odůvodnění Napadeného OOP v části týkající se Pozemků (jejich zařazení do funkční plochy ZS a vymezení přípustných doprovodných staveb na nich) nepřezkoumatelným (a to včetně Rozhodnutí o námitkách), tedy nezákonným (nesouladným s hmotným právem). Již toto pochybení by samo o sobě bylo důvodem pro zrušení těch částí Napadeného OOP vymezených ve výroku I. tohoto rozsudku. K otázce rozsahu zrušených částí Napadeného OOP se krajský soud vrátí podrobněji níže.
94. Přestože soud vytkl Odůvodnění Napadeného OOP ze shora citovaných důvodů nepřezkoumatelnost, je smysl a účel posuzované Změny č. 3 natolik zřejmý a zjevný, že dle mínění krajského soudu umožňuje za této situace provedení testu proporcionality přijatého řešení v rámci **5. kroku algoritmu** nastíněného Nejvyšším správním soudem. Ani v tomto testu obstát nemůže.
95. Krajský soud předesílá, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu správním soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Pasivita navrhovatele v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy proto má na jeho úspěch v soudní při fatální dopad. Jinými slovy, předpokladem toho, aby mohl soud k testu proporcionality přistoupit, je podání námitek navrhovatele proti návrhu opatření obecné povahy dle § 172 odst. 5 správního řádu (potažmo dle § 52 odst. 2 stavebního zákona). To se v posuzované věci ze strany navrhovatelů a) a b) nepochybně stalo (k tomu v podrobnostech níže).
96. Proporcionalitou v širším smyslu se rozumí obecná přiměřenost právní regulace, tedy zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti) a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (minimalizace zásahu) – viz rozsudek nejvyššího správního soudu č. j. 12 Ao 1/2005-98 či nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 4/94 a Pl. ÚS 3/02. Princip proporcionality přikazuje, aby v každém konkrétním případě došlo jen k takovému omezení práva, které je nutné, a které lze spravedlivě požadovat tak, aby byl ještě naplněn účel omezení.
97. Odpůrce definoval účel omezení vlastnického práva navrhovatelů coby vlastníků Pozemků zcela zřetelně – poté, co došlo k zániku objektu čp. XD, vyjádřilo zastupitelstvo odpůrce vůli, že nechce, aby na Pozemcích navrhovatelé postavili dům pro bydlení (je nazýván novotvarem nebo moderní novostavbou), protože se obávají, že by došlo k nevhodnému narušení charakteru dané lokality, která je součástí městské památkové rezervace a národní kulturní památky, což je ve veřejném zájmu na ochranu těchto památkově chráněných hodnot; za tím účelem považovalo za nutné realizovat změnu současného územního plánu obce, která by zařazením Pozemků do jiné funkční plochy výstavbu takového objektu (na rozdíl od předchozí podoby územního plánu) ani teoreticky nepřipouštěla.
98. Z pohledu kritéria vhodnosti umožňuje takové opatření dosáhnout sledovaný cíl. Za situace, kdy ve funkční ploše „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“ je jako její nepřípustné

využití výslovně zakotven zákaz stavby objektů pro bydlení, nemohli by být navrhovatelé se svým stavebním záměrem na výstavbu nového rodinného domu bez dalšího úspěšní.

99. Kritérium potřebnosti porovnává odpůrcem zvolený prostředek s jinými v úvahu přicházejícími postupy umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod jiných subjektů. Při aplikaci tohoto kritéria již Napadené OOP neobstojí.
100. Ani odpůrce nepopírá, že přijaté řešení, které a priori neumožňuje (oproti předcházejícímu stavu) na Pozemcích výstavbu objektu pro bydlení, je skutečně zásadním zásahem do vlastnických práv navrhovatelů. Ti kupovali Pozemky za situace, kdy na nich umístění takového objektu bylo možné, dokonce se předpokládalo jako hlavní způsob využití dané funkční plochy. Nikdy také neskrývali svůj záměr Pozemky k umístění objektu pro bydlení užívat. Irelevantní pro posouzení dané věci je, že postupovali v rozporu se stavebním povolením, zcela odstranili původní objekt čp. XD a začali bez povolení se stavbou jiného objektu. Za této skutkové a právní situace se navrhovatelé v podstatě dožadují toho, aby jim při zachování funkčního zařazení Pozemků do původní plochy BV byla dána šance připravit tak kvalitní stavební záměr v podobě rodinného domu, se kterým by ve stavebním řízení orgány památkové péče souhlasily jako s nenarušujícím veřejné zájmy na úseku památkové péče.
101. Odpůrce však takovou možnost řešení celé záležitosti neproověřil, alespoň v obsahu Napadeného OOP o tom není zmínka. Přitom v Odůvodnění Změny č. 3 sám připouští (viz bod 89. tohoto rozsudku), že jakákoliv výstavba na Pozemcích je podmíněna souhlasným závazným stanoviskem orgánů státní památkové péče. Z obsahu Napadeného OOP není patrné, proč odpůrce ani v teoretické rovině nepřipouští, že by památkový potenciál dané lokality bylo možno uspokojivě naplnit formou nového objektu pro bydlení, který by dostal požadavkům kladeným na něj právě orgány státní památkové péče jako garanty ochrany veřejných zájmů na daném úseku.
102. Navrhovatelům lze přisvědčit v tom, že pokud by tyto orgány souhlasně závazné stanovisko k realizaci toho kterého projektu nedaly, na Pozemcích žádný nevhodný objekt postaven být nemůže. Naopak, pokud by se uspokojující podobu nového objektu pro bydlení nalézt podařilo, jeho realizaci k narušení veřejných zájmů na úseku památkové péče nedojde. Rozhodně by se tedy jednalo o řešení, které umožňuje dosáhnout stejného cíle jako Napadené OOP, a přitom se nedotýká vlastnického práva navrhovatelů tak invazivním způsobem. Ke kolizi vlastnického práva navrhovatelů na straně jedné a veřejného zájmu na ochranu památkově chráněných hodnoty tak vůbec nemuselo dojít (kritérium porovnání). A jak už krajský soud uvedl - odpůrce nevysvětlil, proč by tento princip vycházející z příslušných ustanovení stavebního zákona a zákona o státní památkové péči měl být pro něj nepřijatelný, proč by měl být právě v dané věci neúčinný, resp. proč by orgány státní památkové péče této své roli neměly dostat. S ohledem na uvedené tak řešení odpůrce spíše připomíná ono obecně známé rčení „jít s kanónem na vrabce“.
103. Nelze tedy souhlasit se závěrem odpůrce, který předjímá bez bližšího odůvodnění, že obecně prospěšné řešení v dané situaci nalézt nelze. Stanovisko Ministerstva kultury z roku 2020, na které se odpůrce odvolává, pak prioritně řešilo jiný problém, tedy povahu takto nově postaveného objektu na pozemku, který je součástí národní kulturní

památky. Navíc se jednalo o stanovisko ryze konzultační, nebylo součástí procesu pořizování Změny č. 3.

104. Odpůrce odůvodňoval svoje řešení tím, že reagoval na zánik objektu čp. XD a na faktický stav Pozemků. Toto tvrzení ale nepřesvědčilo soud o tom, že přezkoumávané řešení formou změny Územního plánu Nové Město nad Metují bylo opravdu nezbytné a nutné a ze shora uvedených důvodů už vůbec ne o tom, že je přiměřené a v souladu se zásadou minimalizace zásahů (jako nejšetrnější ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli). Takový postup předpokládá zpravidla potřebu úpravy většího počtu vztahů v daném území, Změna č. 3 však byla přijímána ve své drtivé části jenom kvůli řešení situace na Pozemcích. To krajský soud nepovažuje za dostatečné a přesvědčivé přes odpůrcovo zdůvodnění, že Pozemky jsou součástí městské památkové rezervace a národní kulturní památky. Městská památková rezervace má navíc svůj regulační plán, což navozuje otázku, zda vzniklou situaci nebylo příhodnější řešit spíše za použití tohoto instrumentu. Ani o takových úvahách však není v Napadeném OOP zmínka.
105. Postup odpůrce tak nutně navozuje dojem účelovosti ohledně řešení situace stran Pozemků po zániku domu čp. XD. Odpůrcovo zdůrazňování jeho práva na samosprávu pak nemůže zakrýt prvky svévole, když jakákoliv jiná řešení (byť méně invazivní a konfliktní) vzniklé situace v podstatě ignoroval a „umínil“ si řešit ji formou změny územního plánu, konkrétně Změnou č. 3. I z tohoto důvodu bylo na místě ty části Napadeného OOP vymezené ve výroku I. tohoto rozsudku zrušit.
106. V návaznosti na tyto závěry musel krajský soud posoudit, zda je nutné zrušit celé Napadené OOP, čehož se domáhali navrhovatelé, nebo pouze některé jeho části. Připomíná, že návrhem není správní soud v daném řízení vázán. Naopak veden shora již zdůrazněnou zásadou zdrženlivosti, může zrušit pouze část opatření obecné povahy, přestože se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy jako celku.
107. Změna č. 3 se sice převážně týkala shora popsané problematiky Pozemků, ne však zcela. V grafické části (výkres Základní členění území) a v na to navazující kapitole 13. 1 Odůvodnění Napadeného OOP bylo aktualizováno zastavěné území v reakci na realizovaný rodinný dům na okraji části obce Spy. Stejně tak soud neshledal, že by do právní sféry navrhovatelů zasahoval bod 2. Výroku Změny č. 3, kterým byl na konec kapitoly 6.1C přidán odstavec: *„Na všech plochách, které jsou součástí MPR a rovněž všech pozemcích a stavbách v rámci NKP zámek Nové Město nad Metují je nezbytné se současně řídit ustanoveními regulačního plánu MPR (viz kap. 13) a podmínkami pro NKP (viz kap. 14).“* Obsah této věty je zcela neutrální a v podstatě nadbytečný, neboť jí deklarovaná povinnost samozřejmě existovala i za předchozího znění Územního plánu Nové Město nad Metují, nebylo nutné ji vůbec do znění územního plánu výslovně implementovat, i když to není na škodu.
108. Krajský soud proto zrušil Napadené OOP v těch pasážích jeho textové i grafické části, kde byly Pozemky zařazeny pod funkční využití plochy „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“ a dále v těch pasážích jeho textové části, kde byla v kapitole 6. 2 Územního plánu Nové Město nad Metují v tabulce regulací ploch „ZS zeleň – soukromá a vyhrazená“ pod kartou přidána věta: *„Na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. xx. jsou přípustné pouze tyto doprovodné stavby: Doprovodné stavby jsou určeny pro využití související s využitím stavby hlavní, tedy zámku a jeho areálu. Jedná se o altány, pergoly, terasy, mostky, zpevněné plochy, květinové konstrukce, pítka, mobiliář, osvětlení, orientační prvky – vše o*

maximální velikosti do 10 m² a výšky 4 m.“ Dále také zrušil kapitolu 15. Odůvodnění Napadeného OOP - „*Rozhodnutí o námitkách včetně jeho odůvodnění.*“ Ve zbytku pak návrh zamítl.

109. V souvislosti s tím považuje krajský soud za vhodné zastavit se ještě u jedné otázky, ačkoliv ji navrhovatelé ani odpůrce neakcentovali. Ze shora uvedeného plyne, že prioritním důvodem ke zrušení předmětných částí Změny č. 3 byla jejich nezákonnost (4. krok algoritmu). Možnost uplatnit s úspěchem v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tento typ námitek není podmíněna podáním námitek proti návrhu opatření obecné povahy.
110. Ze shora uvedených důvodů však krajský soud dospěl k závěru, že důvodem pro zrušení předmětných částí Změny č. 3 je také zcela zjevná neproporcionalita v nich přijatého řešení (5. krok algoritmu). Jak už ale krajský soud shora uvedl, předpokladem takového postupu je s ohledem na judikatorní závěry správních soudů podání námitek navrhovatele proti návrhu opatření obecné povahy.
111. Takové námitky však podali pouze navrhovatelé a) b) coby vlastníci pozemků p. č. XA a p. č. XB. Navrhovatel c) coby vlastník pozemku p. č. XC námitky nepodal (přestože mohl, vlastníkem tohoto pozemku je, jak uvedl při jednání, od června 2020; námitky byly podávány v červnu 2021).
112. Pokud by tedy krajský soud rušil část Napadeného OOP pouze z důvodu jeho nepřiměřenosti, ke zrušení ohledně pozemku p. č. XC by přistoupit s ohledem na judikaturu správních soudů nemohl. Krajský soud ale uvádí, že i tak by zrušil Napadené OOP rovněž v části týkající se pozemku p. č. XC. Důvod odklonu od striktního požadavku soudní judikatury spatřuje v posuzované věci ve zcela výjimečných skutkových okolnostech. Předmětný pozemek totiž tvoří s pozemky p. č. XA a p. č. XB konfigurací terénu vymezenou lokalitu, která i z toho důvodu byla posuzována Změnou č. 3 jako jeden funkční celek. Vyjímá tedy ze zrušených částí Napadeného OOP ze shora uvedených důvodů právě a jenom tento pozemek, který má navíc výměru pouhých 9 m², by krajský soud nepovažoval za logické a rozumné; naopak by se mu takový přístup jevil jako ryze formalistický.
113. Ze shora popsaných důvodů, pro které krajský soud zrušil označené části Napadeného OOP, když podstatě návrhu bylo vyhověno, pak už nebylo třeba zabývat se důvodností dalších návrhových bodů, neboť ty se jevily jako zcela marginální. Stejně tak nebylo na místě provádět doplnění dokazování těmi důkazy, které navrhli účastníci při jednání. Ty totiž byly pro posouzení věci zcela nadbytečné.

VI. Náklady řízení

114. 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, a to byť krajský soud nezrušil celé Napadené OOP, jak navrhovali, a částečně návrh zamítnul. Zrušil totiž podstatnou část Napadeného OOP, resp. tu část, která zasahovala do právní sféry navrhovatelů, již se návrh týkal a proti které fakticky brojili. Jejich návrhu tak v podstatě vyhověl v úplnosti. Mají proto právo na náhradu nákladů řízení.

115. Navrhovatelé vyčíslili náklady soudního řízení v podání doručeném krajskému soudu dne 7. 6. 2023. Krajský soud ověřil správnost a důvodnost požadovaných nákladů z obsahu soudního spisu.
116. Navrhovatelé nesporně uhradili soudní poplatky za návrh ve výši **15 000 Kč**.
117. Dále mají právo na náhradu nákladů právního zastoupení. Zástupce navrhovatelů učinil ve věci 4 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, seps návrhu, seps repliky, účast při jednání soudu) po 3 100 Kč (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 4 úkony právní služby po 300 Kč. V souvislosti s účastí na jednání soudu dne 6. 6. 2023 má dále právo na náhradu jízdného za jízdu osobním automobilem na trase Praha – Hradec Králové a zpět ve výši 1 840 Kč, což dokladoval předložením kopie technického průkazu vozidla. Jiné náklady řízení zástupce navrhovatelů nepožadoval. Odměna za právní zastoupení tak činí **15 440 Kč**.
118. Zástupce navrhovatelů je registrován jako plátce DPH. Náklady soudního řízení proto dále představuje 21 % DPH z odměny a náhrad ve výši **3 242,40 Kč**.
119. Celkem tedy činí důvodně vynaložené náklady řízení na straně navrhovatelů **33 682,40 Kč**.
120. Proto krajský soud závázal odpůrce povinností navrhovatelům tyto prokázané náklady řízení uhradit k rukám jejich zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

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.

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.

Hradec Králové 13. června 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu