



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D. a soudců Mgr. Michala Rendy a Mgr. Barbory Berkové, ve věci navrhovatele T. V., bytem B. 316, B., zastoupeného JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Olomouc, Ostravská 16, proti odpůrcům 1) **Statutárnímu městu Olomouc**, se sídlem Olomouc, Horní náměstí 583, zastoupenému JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Olomouc, Riegrova 12 a 2) **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, za účasti osob zúčastněných na řízení I. Prof. RNDr. Z. D., DrSc., Ph.D., bytem O., J. 287/24, II. M. K., bytem O., O. 1214/7, III. Prof. MUDr. P. B., CSc., bytem O., O. 7, IV. M. S., bytem S. čp. 62, V. Mgr. M. V., bytem O., P. 487/17, VI. D. G. a VII. J. G., oba bytem O., D. 14a, VIII. Ing. Š. U., CSc., bytem O., U S. 12, IX. Mgr. K. U., bytem O., D. 105, X. JUDr. E. O., bytem B., H. 647/7 a XI. JUDr. H. O., bytem O., M. P. 362/12, oba zastoupeni Mgr. M. Z., advokátem se sídlem O., tř. S. 2, XII. Z. P., bytem O., S. n. 6/25, zastoupeného Mgr. Michalem Zahnášem, advokátem se sídlem Olomouc, tř. Svobody 2, XIII. Z. P., bytem O., D. 100, XIV. MVDr. A. M., bytem S., B. L. 33, XV. O. s. – s. pro o. l., se sídlem O., S. K., K h. 228/3, XVI. Prof. Ing. S. B., CSc., bytem H., P. 12, XVII. S. O., s. r. o., se sídlem O., P., P. 20/43, zastoupené Mgr. Richardem Frommerem, advokátem se sídlem Olomouc, Ostružnická 6 a XVIII. R. E., bytem O., J. 268/65, o **zrušení opatření obecné povahy odpůrce 1) ze dne 15. 9. 2014 č. 1/2014, kterým byl**

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

vydán územní plán města Olomouce, rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995 zn. Kult. 2973/95/G, rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci, č. j. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e) ze dne 18. 3. 1971 a o zrušení rozhodnutí odpůrce 2) ze dne 12. 12. 2016 č. j. KUOK 117752/2016,

takto:

I. Návrh navrhovatele proti odpůrci 2), kterým se domáhá zrušení rozhodnutí odpůrce 2) ze dne 12. 12. 2016 č. j. KUOK 117752/2016 **se vylučuje** k samostatnému projednání a rozhodnutí.

II. Návrh na zrušení:

- opatření obecné povahy odpůrce 1) ze dne 15. 9. 2014 č. 1/2014, kterým byl vydán územní plán města Olomouce,
- rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995 zn. Kult. 2973/95/G,
- rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci ze dne 18. 3. 1971 č. j. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e) **se zamítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A . Vymezení věci

1. Návrhem se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy odpůrce 1) ze dne 15. 9. 2014 č. 1/2014, kterým byl vydán územní plán města Olomouce, rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995 zn. Kult. 2973/95/G, rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci, č. j. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e) ze dne 18. 3. 1971, a to v návrhu vymezeném rozsahu, a dále zrušení rozhodnutí odpůrce 2) ze dne 12. 12. 2016 č. j. KUOK 117752/2016.
2. Navrhovatel v jednom podání podal jak návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“) v tzv. incidenčním přezkumu opatření obecné povahy, tak i žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Pro posouzení oprávněnosti žaloby je dle závěru krajského soudu nejprve nezbytné posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jehož navrhovatelem tvrzená nezákonná regulace vedla k vydání pro navrhovatele nepříznivého rozhodnutí, proti němuž brojí žalobou.

Z uvedených důvodů krajský soud dle § 39 odst. 2 s. ř. s. vyloučil (výrok I. tohoto rozsudku) z důvodu vhodnosti řízení o žalobě na zrušení rozhodnutí odpůrce 2) ze dne 12. 12. 2016 č. j. KUOK 117752/2016 k samostatnému řízení. Proto se krajský soud dále žalobou a v ní uplatněnými žalobními body více nezabýval.

3. Opatřením obecné povahy ze dne 15. 9. 2014 č. 1/2014 byl vydán územní plán města Olomouce (dále v rozsudku též jen „ÚP Olomouc“), který obsahoval textovou část a grafickou část, obě dvě byly nedílnou součástí opatření obecné povahy. ÚP Olomouc nabyl účinnosti 30. 9. 2014. V rámci ÚP Olomouc je řešena mj. lokalita 21 (Svatý Kopeček), do které je pojat i pozemek žalobce p. č. x s budovou č. ev. X (plocha X) a pozemek p. č. X, to vše v k. ú. Droždín, s tím, že plocha X má uveden způsob využití N (zemědělská plocha bod 7.12. výroku ÚP Olomouc a tabulka ploch) a kód 00/000R značí plochy pro změnu využití v zastavěném území, které se vymezují pro přeměnu nežádoucího současně zastavěného území na území s nestavebním charakterem, tedy pro přeměnu zastavěného území v území nezastavěné (bod 4.7.3. výroku ÚP Olomouc). Dle ÚP Olomouc (bod 3.4.7. výroku) u dokončených staveb, které nejsou v souladu s podmínkami využití ploch s rozdílným způsobem využití při zachování stávajícího využití, jsou přípustné pouze stavební úpravy, při kterých se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, přičemž za přípustnou stavební úpravu se považuje též zateplení pláště. Jak se dále podává z výroku ÚP Olomouc (bod 4.10.21 výroku), v lokalitě 21 byly stanoveny požadavky na rozvoj lokality, a to rozvíjet rezidenční charakter, rekreační charakter a pro potřeby veřejného vybavení stanovené plochy, obnovit nezastavěné území mj. v ploše X a přitom zachovat přírodní charakteristiky krajiny, zejména charakteristická společenstva tvořená lučními ekosystémy a keřovými nárosty, rozvíjet veřejné prostranství na stanovených plochách, rozvíjet koridory cyklistické dopravy, rozvíjet pro silniční dopravu vymezené plochy a další. V požadavcích na výstavbu ÚP Olomouc stanovil mj. chránit a rozvíjet prostorovou kompozici poutního chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku a prostorovou kompozici církevního areálu v obraze města s výrazným kontrastem samotné stavby chrámu a svahem pod ním, chránit a rozvíjet prostorovou kompozici bývalé poutní cesty a papežské cesty, vč. aleje, chránit a rozvíjet nezastavěnou přírodní a zemědělskou krajinu a lesní komplexy a chránit a posilovat prostupnost sídla do krajiny. Pro plochy N pak ÚP Olomouc stanovil přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití (bod 7.9. výroku ÚP Olomouc). Z odůvodnění ÚP Olomouc se dále podává, že lokalita X obsahuje místní část Svatý Kopeček a sousedící okolí s dominantou barokního poutního chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku s tím, že hlavními limity pro využití území jsou ochranná pásma kolem komplexu Hradisko – Svatý Kopeček, pozemky určené k plnění funkce lesa a přírodní park Údolí Bystřice. ÚP Olomouc dále v uvedené kapitole vyjmenoval použité podklady a v rámci odůvodnění řešení uvádí, že převážná část lokality si zachovává charakter lesní krajiny se značným rekreačním významem, přičemž lokalita je převážně navržena jako rezidenční, formou nízkopodlažní zástavby a hlavní ideou je stanovení pevných hranic sídla ve vztahu k okolní krajině a dodefinování struktury sídla s dotvořením historické struktury tak, aby byla jasně definována hranice mezi sídlem a krajinou, přičemž další rozvoj v rámci současného zastavěného území je možný pouze v minimálním rozsahu z důvodů naplnění jeho kapacity a vybraná zastavěná území stávajících zahrad, ve kterých je další rozvoj zahrádkářských a rekreačních chat nepřípustný z důvodu existence ochranného pásma kolem areálu poutního chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku, jsou vymezena jako plochy rekultivace ve prospěch ploch zemědělských, když toto řešení neomezuje právo k užívání a údržbě stávajících rekreačních objektů. Z rozhodnutí o námitkách (část L odůvodnění ÚP Olomouc)

krajský soud zjistil, že žalobce nepodal v průběhu vyhotovení ÚP Olomouc žádnou námitku. Námitkám fyzických osob č. X. a č. X. týkající se výškových limitů v plochách X a X (kód 00/000P značí plochu přestavby – tj. plochu pro změnu využití v zastavěném území s tím, že lokalita X jsou Lazce - viz bod 4.7.2. a příloha 1 výroku ÚP Olomouc) a zpochybnění podmínek ochranného pásma kolem komplexu Hradisko – Svatý Kopeček nebylo vyhověno s tím, že obě plochy se nacházejí v ochranném pásmu, které je limitem převzatým do územního plánu, a Ministerstvo kultury ČR požadovalo respektování podmínek ochranného pásma. Námitce fyzické osoby č. X. týkající se nezařazení pozemků par. č. X a X v k. ú. Droždín do zastavitelných ploch pro umístění domků a zpochybnění platnosti ochranného pásma kolem poutního chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku nebylo vyhověno s tím, že území je součástí ochranného pásma kolem komplexu Hradisko – Svatý Kopeček, z tohoto důvodu byly zařazeny do ploch smíšených nezastavěných, do nezastavitelného území byly zařazeny již dřívějším územním plánem a jedná se o dlouhodobou koncepci využívání území. Pozdější změny ÚP Olomouc se nedotkly lokality X a plochy X.

B. Návrhové body

4. V návrhu na zrušení ÚP Olomouc navrhovatel namítal, že:
 - a. Přeměna 6 zastavěných ploch (X, X, X, X, X a X) v lokalitě X není dostatečně zdůvodněna, a to za situace, kdy je uvedená lokalita primárně navržena jako rezidenční a ÚP Olomouc nijak nevysvětluje, proč 6 převážně zcela zastavěných ploch má být přeměno na původní nezastavěnou lokalitu, když navíc odůvodnění na str. D133 ÚP Olomouc neodráží samotný výrok a je v rozporu s faktickým stavem. Z odůvodnění se navíc nepodává, jakých konkrétních zahrad se týká a proč zrovna tyto zahrady byly vybrány. Navíc dle navrhovatele je v uvedené části ÚP Olomouc v rozporu se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje (kap. A.1. bod 2.2), když ze zdůvodnění ÚP Olomouc nevyplývá, jaký veřejný zájem má být chráněn tím, že na předmětné ploše dojde k obnově nezastavěného území, což je v rozporu s § 36 odst. 5 stavebního zákona.
 - b. Odůvodnění ÚP Olomouc je postaveno na existenci ochranného pásma, přičemž při schvalování územního plánu nebyla prokázána jeho existence s tím, že v průběhu pořizování ÚP Olomouc byly vznášeny námitky do (ne)existence ochranného pásma, avšak odpůrce 1) vždy argumentoval jeho existencí, aniž by tuto jakkoliv prokázal. Navrhovatel současně namítl, že odpůrce 1) v ÚP Olomouc zmiňuje ochranné pásmo areálu Svatého Kopečka vyhlášené v roce 1970, přičemž fakticky se jedná o rozhodnutí z roku 1971, a pokud ÚP Olomouc argumentuje ochranným pásmem, lze se samotného odůvodnění dojit k závěru, že argumentuje ochranným pásmem, které bylo vyhlášeno v roce 1970, byť ochranná pásma vztahující se k Bazilice na Svatém Kopečku jsou buď z roku 1971 nebo z roku 1995, a lze se jen domnívat, že šlo o překlep a odůvodnění ÚP Olomouc je tak zcela nepřezkoumatelné.
 - c. Omezení uvedené v ÚP Olomouc přesahuje spravedlivou míru a rovněž vybočuje z mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, když obnovit nezastavěné území v de facto zastavěné zahrádkářské oblasti určené k rekreaci je krokem neoprávněné realizace samosprávné působnosti obce jako politické jednotky, do níž je soud oprávněn zasahovat. Dále navrhovatel uvedl, že v odůvodnění územního plánu není uvedeno vymezení veřejného zájmu, jehož ochrana má být tímto sledována, a lze se tak domnívat, že zde zcela absentuje jakýkoliv veřejný zájem, pro který by mělo dojít k tak citelnému

zásahu do vlastnického práva navrhovatele, jakým je přeměna zastavěného území v území nezastavěné, když za veřejný zájem nelze považovat neplatné, resp. nicotné ochranné pásmo, na které územní plán odkazuje. Dle navrhovatele odpůrce 1) nedostal své povinnosti dostatečně odůvodnit závažnými důvody obnovu do nezastavitelného území. Rovněž namítal, že masivní zásah do ústavně zaručeného práva navrhovatele vlastnit majetek nemůže být ospravedlněn ani tím, že se žalobce neúčastnil procesu schvalování územního plánu a nepodával námitky, když totožné argumenty ohledně neplatnosti ochranného pásma podaly jiné právnické a fyzické osoby a jejich námitky nebyly nikterak zodpovězeny. Dle navrhovatele nelze po něm požadovat, aby byl aktivní v rámci schvalovacího procesu územního plánu, neboť každý občan se může spolehnout na svá základní lidská práva, jako je právo vlastnit majetek, a může spoléhat na to, že opatřením obecné povahy nebude tak masivně toto právo porušeno. Pasivita navrhovatele, který se domáhá zrušení opatření obecné povahy v základní tříleté lhůtě, automaticky neznamená, že by takový žalobce nemohl podat návrh na zrušení územního plánu, přičemž soud musí přihlídnout k tomu, proč navrhovatel tak neučinil v rámci schvalovacího procesu územního plánu, a tudíž na ně pořizovatel územního plánu nemohl reagovat, to vše za situace, kdy v rámci pořizování územního plánu byly námitky zpochybňující ochranné pásmo vzneseny (námitka č. 1.484b, č. 1.487b či č. 725a) a vypořádány tak, že ochranné pásmo je třeba respektovat a je tedy najisto postaveno, že kdyby navrhovatel vznesl námitku, kterou vznesl v návrhu, tak by byla vypořádána stejně či obdobně jako námitka č. 1.484b. Navrhovatel rovněž uvedl, že soud musí zvážit, že i kdyby připustil přezkum územního plánu v rámci „standardního řízení“ o žalobě proti územnímu plánu na návrh pasivního žalobce, tak že tento nepřinese závažnější újmu těm, kdo v procesu územního plánování byli aktivní s tím, že žádná taková újma nehrozí a přezkum by byl výjimečně možný i v klasickém přezkumu územního plánu. Navíc je dle navrhovatele ÚP Olomouc vnitřně rozporný, když odpůrce 1) mění území na nezastavěné a současně připouští zachovnou údržbu včetně zateplení pláště a jedná se tak o nemožnost plnění, kdy nelze předpokládat, že při zachovné údržbě by stávající stavby vydržely i stovky let a požadavek územního plánu je tak nereálný, navíc vycházející nikoliv ze stávajícího faktického užití lokalit, když jej čistě formalisticky měl za lokality zahrádkářské a ve spojení s ochranným pásmem navíc vyloučil budoucí rozvoj těchto lokalit a navrátil by je na počátek dvacátého století.

- d. Pořizovatel ÚP Olomouc lokalitu X posoudil v rozporu s realitou, když se jedná o území rezidenčního bydlení, které vzniklo pozvolně z bývalé oblasti rekreačních chat. Navíc pořizovatel posoudil lokality X a X jako převážně rezidenčního charakteru a proto byly tyto lokality vymezeny jako přestavbou plochy smíšené a došlo tak zjevně ke zvýhodnění lokalit X a X, když i lokalita X je v současné době převážně trvalého rezidenčního charakteru. Navrhovatel současně v návrhu provedl výčet jednotlivých staveb v plochách X a X, které byly postaveny či rozšířeny po roce 2010 a slouží k trvalému bydlení.
- e. V ÚP Olomouc není dostatečně odůvodněna potřeba ochrany přírody a krajiny v lokalitě X, když v územním plánu jsou jako hlavní limity ovlivňující využití daného území uvedeny ochranná pásma, pozemky určené k plnění funkce lesa a přírodní park Údolí Bystřice. Na základě těchto bodů není zřejmé, na základě jakého limitu je navržena ochrana přírody v dané lokalitě, a to za faktického stavu, kdy lokalita je z velké části zastavěná stavbami s funkcí rekreačního užití a celoročního bydlení. Z tohoto důvodu je zřejmé, že uvedená ochrana přírody a krajiny je na daném území neúčelná a hlavně fakticky nemožná.

5. Navrhovatel současně navrhoval zrušení rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci, č. j. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e) ze dne 18. 3. 1971. V návrhu namítal, že ochranné pásmo nevzniklo, neboť rozhodnutí vyhlásil okresní národní výbor, ačkoliv tak měl učinit krajský národní výbor (§ 1 zák. č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách ve spojení s 1 odst. 1 vyhl. ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Sb., o památkových ochranných pásmech) s tím, že zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech a vládní nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů na věcné příslušnosti krajských národních výborů v oblasti ochranných pásem ničeho nezměnili. Dále namítal, že vlastníci dotčených pozemků nebyli účastníky řízení o vyhlášení ochranných pásem, což je v rozporu s čl. 36 odst. 2 věta poslední Listiny základních práv a svobod. Za omezení vlastnického práva (v důsledku vzniku ochranných pásem) nebyla vlastníkům poskytnutá náhrada (§ 5 odst. 2 zák. č. 22/1958 Sb. ve spojení s § 4 odst. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Sb.) a de facto tak došlo k vyvlastnění. K rozšíření ochranných pásem v roce 1986 (rozhodnutím Okresního národního výboru ze dne 28. 7. 1986, č. j. kult. 1028/86/Ha/Tsř) nemohlo dojít, neboť se tak stalo na základě vad rozhodnutí o původních ochranných pásmech výše uvedených.
6. Navrhovatel rovněž navrhoval zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995 zn. Kult. 2973/95/G, když namítal, že existují důvodné pochybnosti o existenci originálu rozhodnutí, neboť i přes žádost o informaci Magistrát města Olomouce, Katastrální úřad pro Olomoucký kraj, Ministerstvo kultury, Národní památkový úřad, obec Samotíšky, stavební úřad města Olomouce, Zemský archiv Opava, Státní okresní archiv Olomouc nedisponují originálem tohoto rozhodnutí, když i katastrální úřad zapsal způsob ochrany jen na základě žádosti Okresního střediska státní památkové péče a ochrany přírody bez podkladové listiny a bez originálu rozhodnutí nelze přezkoumat jeho formální náležitosti, když není možné presumovat správnost tohoto rozhodnutí. Dle navrhovatele nebyl též naplněn zákonný účel ochranného pásma (§ 5 odst. 1 zák. č. 22/1958 Sb., § 1 odst. 1 vyhl. Ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Sb. a § 17 odst. 1 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči), když k vyhlášení ochranného pásma kolem nemovité památky může dojít pouze za účelem ochrany nemovité kulturní památky, přičemž z rozhodnutí vyplývá, že nechrání pouze dvě nemovité kulturní památky, kolem kterých bylo vyhlášeno (areál kláštera Hradisko a poutní kostel Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku), ale také území mezi nimi s tím, že tyto památky nejsou žádným způsobem kompozičně propojeny. Rozhodnutím došlo k rozšíření neexistujících ochranných pásem s tím, že tehdejší ustanovení § 17 odst. 1 zák. č. 20/1987 Sb. neznalo rozšíření ochranného pásma. Rozhodnutím došlo k vyhlášení jednoho ochranného pásma kolem dvou památek najednou, což bylo v rozporu s § 17 odst. 1 zák. č. 20/1987 Sb., jehož účelem je ochrana pouze jedné kulturní památky. Rozhodnutí nebylo vyhlášeno vyhláškou v rozporu s § 42 odst. 2 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (účinného v době vyhlášení ochranného pásma). Rozhodnutí nebylo publikováno, bylo doručeno jen navrhovateli (památkový ústav) a na vědomí se dalo dotčeným orgánům a vlastníci omezení na svém vlastnickém právu se nemohli s rozhodnutím seznámit a seznamovali se s ním až v různých řízeních u stavebního úřadu, přičemž rozhodnutí není vedeno ani v žádných elektronických databázích a jako takové tedy neexistuje. Podmínky stanovené rozhodnutím nejsou dodržovány, když Magistrát města Olomouce má rozdílný přístup k různým účastníkům různých stavebních řízení co do dodržování podmínek ochrany kulturních památek dle rozhodnutí, přičemž navrhovatel v návrhu označil řízení, kde k takovému různému postupu mělo dojít. Konečně namítal, že návrh na rozšíření ochranného pásma podal věcně nepřislušný navrhovatel.

C. Vyjádření odpůrce 1) a osob zúčastněných na řízení

7. Odpůrce 1) se k návrhu vyjádřil tak, že jej navrhl zamítnout s argumentací, že navrhovatel se mohl domáhat abstraktního přezkumu ÚP Olomouc, neboť tříletá lhůta ke dni podání návrhu ještě neuplynula a lze tak v případě přezkumu použít judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), která se dotýká abstraktního přezkumu opatření obecné povahy s tím, že navrhovatel byl vlastníkem dotčených pozemků v době přijímání ÚP Olomouc a proti regulaci se mohl bránit, avšak nepodal žádnou námitku nebo připomínku, a odkázal na judikaturu NSS s tím, že tento nedostatek nelze zhojit tím, že námitky podaly jiné osoby. Dle odpůrce 1) měl navrhovatel možnost a právo v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* bránit se proti údajnému zásahu do jeho práv, což nevyužil, když námitky ostatních vlastníků směřovaly do ochrany jejich vlastnického práva a nikoliv vlastnického práva navrhovatele a navrhovatel neuvádí žádný objektivní důvod pro svou nečinnost. Dále k jednotlivým námitkám navrhovatele uvedl následující:
- a. V roce 1986 proběhla revize staveb v daném území, kdy majitelé chat postavených před rokem 1966 nemuseli dokládat příslušná povolení, ale nešlo o akt, kterým by byly povoleny stavby i do budoucna. Všechny pozemky v dané lokalitě nebyly už podle územního plánu, platného v letech 1985 – 1998, součástí plochy určené k zástavbě, šlo o nezastavěné území, podle Územního plánu sídelního útvaru Olomouc, který byl schválen dne 29. 10. 1998 a platil do 29. 9. 2014, byly tyto pozemky součástí nezastavitelného území plochy 1123 ZKH, kdy u stávajících staveb byla přípustná pouze záchovná údržba na stávajících objektech, když pozemky žalobce (stejně jako ty, které uvedl na str. 25 a násl. návrhu) jsou součástí lokality č. 1 – svahy Svatého Kopečku ve II. regulačním pásmu, kde nelze povolovat rozšiřování a umísťování nových pozemních objektů a staveb, s výjimkou úkrytů na náradí, a to pouze v zahradách bez chat. Je tak patrné, že i dříve platná právní regulace nepočítala na této ploše s větší zástavbou, když max. povolená činí 4 m² a platná úprava umožňuje údržbu stávajících nemovitostí, výstavba nových je pak limitována, a odkázal na kap. D, bod 4. 7. 3. odůvodnění ÚP Olomouc. ÚP Olomouc konkretizuje ochranu veřejného zájmu (kap. B, bod 3.8., kap. D odůvodnění, bod 4.10.21., kap. D, bod 3.3.2. písm. f) a g) včetně doložených fotografií odůvodnění) a odkazuje přímo na Zásady územního rozvoje, dále na územní studii. Lokality jsou v pojetí územního plánu logické urbanistické celky, které obsahují plochy s rozdílným cílovým využitím včetně nezastavěného území, kdy základní charakter lokality pak neznamená, že takto využity budou všechny plochy v lokalitě. Obnova nezastavěného území je odůvodněna návazností na předchozí územně plánovací dokumentaci, požadavky ochranného pásma a územně plánovací podklady. Územní plán je třeba číst jako celek a ve vzájemných souvislostech, přičemž odůvodnění explicitně neopakuje výrok a nezmiňuje plochy rekultivace, avšak část odůvodnění (kterou ostatně cituje i navrhovatel) se na tento výrok bezpochyby vztahuje.
 - b. Ochranné pásmo je jedním z limitů využití území, ten je navázán na územně analytické podklady, kdy tento limit převzaly i Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje, tak i ÚP Olomouc. Pokud jde o dataci ochranného pásma Sv. Kopečku 1970, jde o písarskou chybu, která bude napravena a vznikla nejspíše tak, že ve spisové značce této vyhlášky je uveden rok 1970, avšak k jejímu vydání došlo v roce 1971. Pokud navrhovatel zpochybňoval platnost ochranného pásma kolem kulturních památek komplexu Hradisko – Svatý Kopeček, pak vyhlášení ochranného pásma je věcí výkonu státní správy, do které odpůrce 1) nemá možnost zasahovat s tím, že údaje o existenci

nemovitých kulturních památek, památkových rezervací a jejich ochranných pásmech jsou do územně analytických podkladů a z nich poté do územních plánů přebírány z údajů o území poskytovaných Národním památkovým ústavem jako povinným poskytovatelem těchto údajů a není úkolem odpůrce 1), aby v rámci procesu zhotovování územního plánu u všech dokumentů posuzoval, zda takový limit existuje nebo neexistuje s tím, že dokud není jiným vrchnostenským aktem rozhodnutí o ochranném pásmu zrušeno, nelze spekulovat nad tím, zda se má či nemá použít a je pro pořizovatele územního plánu závazným podkladem a je jej povinen použít. V opačném případě by šlo o obrovský zásah do právní jistoty jiných osob.

- c. Územní plánování reguluje území do budoucna a to, že v je v něm něco stanoveno, rozhodně neznamená, že vlastníci pozemků mají aktivní povinnost uvést své pozemky do souladu s územním plánem, nejde o žádný závazný plán, který by musel být naplněn. Územní plán je pouze závazným podkladem pro rozhodování v území a pouze pro případ změn v území jsou vlastníci povinni respektovat regulaci nastavenou územním plánem. ÚP Olomouc respektuje stávající stav a existenci staveb v dané lokalitě, když umožňuje užívání a údržbu stávajících rekreačních objektů a pod pojem obnova nezastavěného území lze nalézt představu obce, podle níž se v dané ploše na úpatí Sv. Kopečka nebude vyskytovat zástavba, přičemž nezastavěné území je definováno v § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Stanovení rekultivace dané plochy vylučuje, aby zde vznikaly nové stavby a tím se alespoň zachovala nynější míra zastavěnosti. Stávající stavby územní plán regulovat nemůže a z důvodu proporcionality zásahu do vlastnického práva umožnil jejich údržbu. Dále uvedl, že územní plán nesmí řešit jednotlivé pozemky, ale pouze plochy, které jsou celky větší (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Územní plán představuje spíše nepřímý zásah do vlastnického práva, a pokud se navrhovatel neúčastnil již procesu pořizování územního plánu, nelze proporcionality přijatého řešení zkoumat až v soudním řízení. Občané ČR nemají jen práva, ale i povinnosti, když dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod vlastnictví zavazuje. Námitky podané jinými osobami nemůžou omlouvat nečinnost navrhovatele, navíc námitky č. 1.484b a č. 1.487b nesměřují k samotné existenci ochranného práva, ale k jeho podmínkám. K obraně údajných zásahů do práv ostatních vlastníků není navrhovatel povolán. Zrušení části územního plánu by přineslo právní nejistotu všem ostatním osobám, navíc účastníkem procesu územního plánování nejsou jen fyzické osoby, ale také dotčené orgány, které byly aktivní a veřejný zájem chránily. O masivní zásah do práv navrhovatele nejde, když územní plán v dané ploše neomezuje právo k užívání a údržbě stávajících rekreačních objektů a takový zásah byl učiněn nejšetrnějším způsobem a v souladu se zásadou minimalizace zásahů a subsidiarity. Tato možnost platí pro všechny dokončené stavby, které nejsou v souladu s podmínkami využití ploch s rozdílným způsobem využití při zachování stávajícího využití. To, že si navrhovatel myslí, že je požadavek na nezastavěné území nereálný, je v posuzovaném případě irelevantní. Pořizovatel územního plánu se nemůže dotazovat každého vlastníka stavby, k jakému účelu tyto užívá, když ji zároveň musí využívat v souladu s kolaudačním rozhodnutím či jiným aktem. Tvrdí-li navrhovatel nepřiměřenost zásahů do cizích pozemků, pak se v této části nedotýká ÚP Olomouc jeho právní sféry. V lokalitě X převažuje nad stavbami zeleň a plocha, kde se nachází pozemky navrhovatele, je součástí hodnotné krajiny vymezené v bodě 6.9. ÚP Olomouc.
- d. Lokalita X se nachází mimo ochranné pásmo, lokalita X se z menší části nachází v ochranném pásmu, ale nikoliv ve II. regulačním pásmu, ale ve III. regulačním pásmu lokality č. 1 – svahy Sv. Kopečku, kde je obytná výstavba přípustná a vymezená

hodnotná část krajiny se tohoto území taktéž netýká. Dále se odpůrce 1) vyjádřil k jednotlivým stavbám v návrhu uvedeným.

- e. Podkladem pro odůvodnění potřeby ochrany přírody a krajiny bylo stanovisko odborného orgánu (bod 2.13.2. přílohy odůvodnění ÚP Olomouc), Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje a odůvodnění této části je též dle odpůrce 1) řádné.
8. Odpůrce 1) současně navrhl zamítnutí návrhu na zrušení rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci, č. j. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e) ze dne 18. 3. 1971 s tím, že disponuje originálem tohoto rozhodnutí, rozhodnutí bylo vydáno věcně příslušným orgánem, když podle § 27 odst. 2 zák. č. 69/1967 Sb., o národních výborech, vykonával státní správu na úseku kulturních památek okresní národní výbor a v souladu se zásadou lex posterior derogat legi priori bude mít úprava zák. č. 67/1967 Sb. přednost před úpravou zákona o kulturních památkách. V současné době nelze přezkoumávat ústavnost dnes již neúčinných přes 50 let starých předpisů, které byly vydány v určité společensko – politické situaci a podrobovat je dnešnímu vnímání ústavních práv.
9. Odpůrce 1) rovněž navrhl zamítnutí návrhu na zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995 zn. Kult. 2973/95/G s tím, že originál tohoto rozhodnutí sice nemá, ale z existence několika kopií tohoto rozhodnutí, se kterým pracují různé orgány, vyplývá, že toto rozhodnutí existovalo a existuje a že má všechny potřebné náležitosti a je po formální stránce správné. Ochranné pásmo chrání i přístupovou cestu lemovanou alejí s tím, že poutní alej od kostela Sv. Barbory ve Chválkovicích až po poutní chrám Navštívení Panny Marie na Sv. Kopečku byla dne 3. 5. 1958 prohlášena za kulturní památku a z textu vyhlášení ochranného pásma nevyplývá, že alej je předmětem stejné ochrany jako poutní chrám či Hradisko.
10. Osoby zúčastněné na řízení se shodně vyjádřily tak, že navrhly zrušení ÚP Olomouc a příslušných rozhodnutí o ochranném pásmu s tím, že jejich námitky směřovaly do neexistence ochranného pásma a omezení jejich vlastnického práva k jejich nemovitým věcem nacházejících se v ochranném pásmu svým obsahem se shodovaly s námitkou ad b) a c) navrhovatele.

D. Replika navrhovatele

11. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce 1) uvedl, že nežádá přezkoumání ústavnosti neúčinných zákonů, ale o přezkoumání ústavní konformity opatření obecné povahy (rozhodnutí o ochranných pásmech), která byla podle těchto zákonů vydána, když je evidentní, že těmito rozhodnutími účinnými do dnešních dnů byla omezena vlastnická práva vlastníků pozemků bez jakékoliv náhrady. Dále setrval na svém názoru, že okresní národní výbory nebyly věcně příslušné k vydání rozhodnutí o ochranných pásmech, když § 27 zák. č. 69/1967 Sb. odkazoval na § 19 tohoto zákona, podle kterého okresní národní výbory vykonávaly státní správu i na úseku ochrany přírody a krajiny, a to na základě zvláštních předpisů a takovým zákonem byl v té době účinný zákon č. 22/1958 Sb. a pravomocný k vydání rozhodnutí o ochranném pásmu tak byl krajský národní výbor. Ochranné pásmo nebylo vydáno k ochraně poutní aleje. Stavba navrhovatele měla již za účinnosti starého územního plánu zastavěnou plochu min. 8,5x7 m, tedy více než přípustné limity, a odpůrce 1) nevyslovil domněnku, že by stavba navrhovatele nebyla realizována po právu, a lze shrnout, že stavba byla na pozemku situována v souladu s právními předpisy. Pokud územní plán stanoví v současně zastavěném území požadavek obnovy nezastavěného území, pak promítnuto do správního řízení, jehož předmětem je umístění či povolení stavby, jehož je

územní plán závazným podkladem, to znamená, že takto formulovaný územní plán vylučuje svobodné nakládání vlastníka nemovitosti, a to nad rámec jeho užívání a údržby. Dále polemizoval s výkladem odpůrce 1) ohledně rekultivace s tím, že rekultivace má směřovat výlučně k regeneraci těžbou či jiným negativním antropologickým zásahem postižené krajiny, což není stávající zástavba rekreačními objekty, a odpůrce 1) tak dle navrhovatele překročil rámec daný § 19 odst. 1 stavebního zákona. Rovněž poukázal na rozpor ustanovení bodu 3.4.7. odůvodnění ÚP Olomouc a bodu 4.3.1. odůvodnění s tím, že odkázal na vymezení pojmu údržba stavby a stavební úprava dle stavebního zákona, přičemž dle navrhovatele např. zateplení stavby, což je činnost přípustná dle ÚP Olomouc, vždy povede ke zvětšení půdorysného ohraničení stavby.

E. Posouzení věci krajským soudem

12. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
13. Jak vyplývá z obsahu spisu, bylo napadené opatření obecné povahy vydáno odpůrcem dne 15. 9. 2014 s tím, že účinnosti nabylo dne 30. 9. 2014. Návrh na zrušení ÚP Olomouc byl podán dne 10. 2. 2017, tedy před uplynutím zákonné lhůty pro podání návrhu. Jelikož však byl podán současně se žalobou na zrušení rozhodnutí, jedná se o návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.
14. S ohledem na výše uvedené závěry přezkoumal krajský soud napadené opatření obecné povahy jsa vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). K rozhodnutí o návrhu krajský soud nenařizoval jednání, když oba účastníci souhlasili s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.), a to konkludentně tím, že se nevyjádřili ve lhůtě soudem stanovené. Podání navrhovatele ze dne 6. 6. 2017 pak za vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení jednání nelze považovat, když se jedná toliko o oznámení navrhovatele, kdy se jeho advokát nemůže účastnit případného jednání. Soud s ohledem na rozhodnutí bez jednání neprováděl důkazy navržené navrhovatelem či odpůrcem 1), když s ohledem na níže uvedené závěry nebylo třeba tyto důkazy provádět a pouze z tohoto důvodu nehospodárně nařizovat jednání.
15. Nejvyšší správní soud formuloval ve své judikatuře tzv. „algoritmus“ přezkumu opatření obecné povahy (srov. např. výše rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 či ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, oba uveřejněné na www.nssoud.cz) se závěrem, že *„jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):*

1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2) *Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).*

3) *Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).*

4) *Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.*

5) *Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).“*

16. Účastníci nijak nespoují otázky související s pravomocí a působností odpůrce 1) k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, a tyto dva kroky tak splněny při vydání napadeného územního plánu bezpochyby byly.
17. Třetím krokem algoritmu je přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy). Účastníci nijak nespoují otázky související s postupem při zadání, vypracování a projednání a vydání ÚP Olomouc a ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách.
18. Čtvrtým krokem algoritmu je posouzení obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. Závěrečným (pátým) krokem algoritmu je přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
19. Jak je uváděno v konstantní judikatuře NSS (srov. např. rozsudek ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192 nebo rozsudek ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, oba uveřejněné na www.nssoud.cz), správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití jednotlivých lokalit. V rámci posouzení zákonnosti vydaného opatření obecné povahy však posuzuje, zda řešení přijaté opatřením obecné povahy ve vztahu ke konkrétní osobě není zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. Správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v ustanovení § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se vhodností a účelností takového postupu nezabývá.
20. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (dostupný na www.nssoud.cz) dospěl k závěrům, že „Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných

věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).....Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu 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 (čl. 11 LZPS), 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. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: *Vlastnictví a svoboda*, Argo, Praha 2008).“

21. V usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 (uveřejněném na www.nssoud.cz) NSS mj. uzavřel, že „[26.] Předsest je třeba, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít. [30.] Čtvrtá fáze (problémový okruh) algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátá fáze (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu otázky právě zkoumané do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrůznějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně

nesprávných (a vice versa). I v tomto případě tedy má rozšířený senát obecně za to, že sám fakt včasného neuplatnění takovýchto námitek (a také důvodu včasného neuplatnění) podle povahy individuálního případu musí být hodnocen přísně podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod. [32.] Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura). [34.] Z povahy věci ale plyne, že opatření obecné povahy je už samo ze své podstaty správním nástrojem sloužícím k tomu, aby zakládalo, rušilo nebo měnilo dosavadní práva a povinnosti, ať již existující, nebo práva a povinnosti in spe. K tomu přistupuje i známý fakt, že náhled vlastníků pozemků na to, co je „zkrácení na právech“ je nutně subjektivně podbarven a různými účastníky procesu přijímání opatření obecné povahy může být vnímán značně odlišně. Právě při řešení otázek přiměřenosti přijatého opatření bude mít podle názoru rozšířeného senátu podstatný vliv posuzování otázek, které byly předmětem tohoto rozhodnutí, tedy především toho, zda účastník uplatnil námitky či připomínky v etapě přípravy, zda tak učinit mohl nebo nemohl.“

22. Obě výše uvedená usnesení (body 20., 21.) rozšířeného senátu sice byla vydaná v řízeních o abstraktním přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu, avšak v nich uvedené závěry považuje krajský soud za přiměřeně aplikovatelné i v nyní posuzované věci. V incidenčním přezkumu opatření obecné povahy je dle krajského soudu třeba pasivitu navrhovatele posuzovat obzvláště přísně, neboť incidenční přezkum opatření obecné povahy by zásadně neměl sloužit k tomu, aby pasivní účastník procesu tvorby a přijímání opatření obecné povahy mohl svoji liknavost „zhojit“ až v rámci incidenčního přezkumu, ačkoliv mohl a bez objektivních či zvlášť odůvodněných důvodů námitky a připomínky v procesu přijímání opatření obecné povahy nevznést. Jinak řečeno, i přes výše uvedené judikатурní závěry, pasivní navrhovatel ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může v incidenčním přezkumu opatření obecné povahy namítat porušení proporcionality (přiměřenosti právní regulace) jen z výjimečných, zvlášť odůvodněných důvodů.
23. Navrhovatel předně ve svém návrhu uváděl argumenty, proč i přes svou pasivitu v procesu pořizování a schvalování ÚP Olomouc, je jeho návrh přípustný a projednatelný. Navrhovatelem tvrzená pasivita a v řízení zjištěná pasivita má při posuzování návrhu dvojí dopad, a to jednak do posuzování procesní legitimace navrhovatele a jednak do posuzování věcné legitimace navrhovatele.
24. Územní plán je bezesporu jedním z druhů opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy zpravidla upravuje právní postavení vícero osob a vytváří mezi nimi komplex právních vztahů. Hlavní obsah a účel územního plánu jsou obsaženy v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), přičemž z uvedeného vymezení jednoznačně vyplývá, že územní plán se vždy dotýká právní sféry těch, jejichž práva se daného území týkají (typicky vlastníků pozemků a staveb se na regulovaném území nacházejících) a každá takto dotčená osoba má právo za splnění zákonem předvídaných

podmínek možnost územní plán, tedy opatření obecné povahy, napadnout návrhem a domáhat se jeho (i částečného) zrušení. V případě návrhu na zrušení (i jen částečné) územního plánu musí tedy navrhovatel tvrdit a prokázat, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále, že daná forma regulace v územním plánu je schopna dotknout se jeho práv. Typicky tak půjde o regulaci provedenou územním plánem na určitém území, kde je vlastníkem pozemků či staveb navrhovatel. Skutečnost, že navrhovatel v procesu přípravy a schvalování územního plánu nevznnesl námitky či připomínky, pak takovou osobu nezabývá práva návrh na zrušení opatření obecné povahy podat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116). Je tak evidentní, že navrhovatel (vlastník pozemků a stavby na území regulovaném napadeným územním plánem) v nyní posuzované věci je procesně legitimován k podání návrhu na zrušení územního plánu, tak jako jeho podkladových rozhodnutí o vyhlášení ochranných pásem, neboť tvrdí, že je vlastníkem pozemků a stavby dotčené regulací ÚP Olomouc (lokalita X), který v předmětné lokalitě vychází ze stanoveného ochranného pásma kolem komplexu Hradisko – Svatý Kopeček, a že regulace lokality 21 masivně zasáhla do jeho ústavně zaručeného vlastnického práva.

25. Jiná situace je však v případě věcné legitimace navrhovatele. Obecně platí, že vyhovět návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tedy i územního plánu, může správní soud pouze za předpokladu, že toto opatření obecné povahy zkrátilo navrhovatele na jeho právech. V posuzované věci navrhovatel je vlastníkem dvou pozemků (p. č. X a p. č. X) a stavby (ev. č. X na pozemku p. č. X) v k. ú. Droždín, které je součástí Statutárního města Olomouc, přičemž napadený ÚP Olomouc komplexně řeší celé území tohoto města, tedy včetně k. ú. Droždín, a jeho úprava lokality X – Svatý Kopeček, která se nachází v k. ú. Droždín, tak zasahuje do právní sféry navrhovatele, jakožto vlastníka dotčených pozemků. Navrhovatel v návrhu tvrdil, že regulace přijatá ÚP Olomouc pro lokalitu X, plochu X masivně zasáhla do jeho vlastnického práva k uvedeným pozemkům a stavbě tím, že přejala limity dle navrhovatelem tvrzených neplatných rozhodnutí o vyhlášení ochranných pásem dle komplexu Hradisko – Svatý Kopeček a znemožnila mu tak svobodně nakládat se svým majetkem. K tomu považuje krajský soud za nezbytné uvést, že Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu 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. Omezení daná územním plánem pak nesmí přesáhnout míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou

míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem (srov. usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120).

26. Současně se ze soudního spisu, správního spisu (část J přílohy odůvodnění ÚP Olomouc) a ani z tvrzení navrhovatele nepodává, že by se odpůrce 1) v procesu tvorby ÚP Olomouc dopustil takových pochybení, které by navrhovateli neumožnili se tohoto procesu aktivně účastnit a vznášet námitky či připomínky. Rovněž odpůrce 1) zdůvodnil vymezení určitých ploch pro rekultivaci v lokalitě 21, a to s ohledem na existenci ochranného pásma, kdy v zastavěných územích stávajících zahrad není přípustný další rozvoj zahrádkářských a rekreačních chat, přičemž z celého odůvodnění (kap. D bod 4.10.21. odůvodnění ÚP Olomouc) je evidentní, že ke stanovení těchto ploch došlo za účelem stanovení pevných hranic sídla ve vztahu k okolní krajině a dodefinování struktury sídla při respektování omezení vyplývajících z ochranných pásem. Hodlá-li odpůrce 1) v lokalitě X rozvíjet rezidenční charakter, rekreační charakter a pro potřeby veřejného vybavení stanovené plochy, obnovit nezastavěné území mj. v ploše X a přitom zachovat přírodní charakteristiky krajiny, zejména charakteristická společenstva tvořená lučními ekosystémy a keřovými nárosty, rozvíjet veřejné prostranství na stanovených plochách, rozvíjet koridory cyklistické dopravy, rozvíjet pro silniční dopravu vymezené plochy a další, jedná se o rozhodnutí, které v zásadě náleží jen občanům obce, resp. jejich voleným zastupitelům a tento požadavek je plně odůvodnitelný, zcela jasný a určitý a náležitě v ÚP Olomouc vyjádřený. Napadená část opatření obecné povahy neporušuje vlastnické právo navrhovatele v oblasti lokality X, plochy X, a naopak zachovává existující funkční využití tohoto území, jakož ani nemění či neruší již vydaná územní rozhodnutí v této oblasti. Způsob využití území reguluje územní plán toliko do budoucna. Tvrzení, že jiným stavebníkům v okolí byly obdobné stavby dodatečně povoleny, popř. že tyto stavby odporující regulativům v dané oblasti stojí, na věci nic nemění, neboť předmětem tohoto řízení je posouzení zákonnosti ÚP Olomouc, resp. jeho příslušné části, nikoliv zákonnost či správnost postupu stavebního úřadu ohledně jiných staveb.
27. Navrhovatel má sice ústavně zaručené vlastnické právo (které za splnění výše uvedených podmínek může být legitimně omezeno), ale toto právo též zavazuje. Předpokládá se, že vlastník bude o své vlastnické právo pečovat, bude jej hájit a bude jej rozvíjet. V posuzované věci se podává [navrhovatel to sám v žalobě tvrdil a odpůrce 1) tuto skutečnost potvrdil], že navrhovatel v procesu tvorby ÚP Olomouc byl zcela pasivním účastníkem. Z obsahu správního spisu ani z vyjádření samotného navrhovatele se nepodává, že by byly dány objektivní důvody, které by mu zabránily v aktivní účasti v procesu tvorby ÚP Olomouc, to vše za situace, kdy si musel být vědom, že jeho vlastnické právo k pozemkům a stavbě v lokalitě X bude územním plánem dotčeno v tom směru, že nebude povolena další výstavba do budoucna při zachování současné výstavby a jejím udržování. S existencí ochranného pásma musel být navrhovatel srozuměn, když již v řízení o dodatečném povolení stavby [zahájeném dne 11. 2. 2013, jak se podává z napadeného rozhodnutí odpůrce 2) ze dne 12. 12. 2016 č. j. KUOK 117752/2016] argumentoval neexistencí ochranného pásma. Navíc řízení o dodatečném povolení stavby bylo zahájeno v době, kdy se zpracovával ÚP Olomouc a navrhovateli nic nebránilo v tom, aby svá práva v procesu tvorby ÚP Olomouc dostatečně hájil, když si musel být vědom toho, že návrh ÚP Olomouc na jeho pozemcích novou výstavbu (za kterou je třeba považovat též rozšíření stávající stavby) neumožňuje. Soud současně neshledal (nadto navrhovatel je ani netvrdil), že by mu v aktivní účasti bránily jakékoli subjektivní důvody. Skutečnost, že jiní vlastníci podali námitky proti regulaci stanovené ÚP Olomouc, pak takovým „akceptovatelným“ subjektivním důvodem být nemůže, neboť tito vlastníci hájili v procesu tvorby ÚP Olomouc svá vlastní subjektivní práva

a z obsahu správního spisu se nepodává, že by navrhovatel udělil plnou moc k zastupování osoby v procesu přijímání územního plánu kteroukoli z uvedených osob. Ke krajskému soudu nebyl žádnou z těchto osob podán návrh na zrušení příslušné části územního plánu Olomouc. Navrhovatel měl sám, v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, v procesu tvorby ÚP Olomouc svá práva hájit.

28. Z výše uvedeného tak dle krajského soudu rezultuje závěr, že nepodáním námitek proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům zásahu do svého práva napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) se navrhovatel sám zbavil možnosti, aby jeho připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem. Současně navrhovatel netvrdil a z obsahu spisu se to ani nepodává, že by byly dány nějaké závažné důvody, které by umožnili krajskému soudu i přes pasivitu žalobce přezkoumat ÚP Olomouc v napadené části podle kroku čtvrtého a pátého výše uvedeného algoritmu přezkumu. Přezkum věcné správnosti a proporcionality nemůže provádět v posuzované věci jako první na místo správního orgánu soud. Z obsahu spisu se podává, že navrhovatel při přiměřené péči o svá práva mohl podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil. Za této situace, kdy navíc krajský soud neshledal žádné individuální okolnosti případu, neshledal pochybení odpůrce 1) při tvorbě ÚP Olomouc, dospěl krajský soud k závěru, že nejsou u navrhovatele splněny podmínky pro přezkum proporcionality a jeho návrh na zrušení části ÚP Olomouc tak není důvodný.
29. Nad rámec výše uvedených závěrů však považuje krajský soud za vhodné uvést, že odpůrce 1) evidentně vycházel jak z předchozí regulace (předchozího územního plánu), kde uvedené pozemky též byly v ploše nezastavitelného území, tedy území, kde se neplánovala další výstavba, a snažil se minimalizovat zásah do vlastnického práva navrhovatele, když umožnil v předmětné ploše užívání již existujících staveb (při předpokladu, že tyto jsou v souladu s předchozí úpravou regulace daného území, neboť v procesu tvorby územního plánu jeho pořizovatel nezkoumá soulad staveb s platnou regulací) a jejich údržbu, tedy vytvořil předpoklad pro další nerušené užívání staveb pojatých do regulovaného území. Zcela v souladu s cíly, úkoly a účelem územního plánování přijal regulaci tohoto území do budoucna, aby předešel jejímu znehodnocení nepřiměřenou zástavbou. Veřejný zájem na tomto řešení odpůrce 1) rovněž v ÚP Olomouc uvedl, a to zejména chránit a rozvíjet hodnoty areálu poutního chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku a kláštera Hradisko, zejména jako pohledově dominantní prvky, chránit a rozvíjet místa důležitých pohledů, mj. MP-05 a MP-06, která zachycují pohledy, ve kterých jsou obsaženy plochy určené k rekultivaci, vč. pozemků navrhovatele, to vše při existenci ochranného pásma [bod 3.3.2. písm. f), g) výroku ÚP Olomouc, bod 4.10.21 výroku, dále rozvedeno v kap. C bod 1.4. – požadavky na vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, kap. D bod 3.3.2. odůvodnění ÚP Olomouc]. Uvedený veřejný zájem je definován dostatečně, odpovídá cílům územního plánování (§ 18 odst. 4 stavebního zákona) a není tak v rozporu se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje. Krajský soud rovněž neshledává rozpor v odůvodnění ÚP Olomouc, když na jedné straně u dotčených staveb umožňuje jejich užívání a údržbu v rámci stanovených limitů (jsou přípustné pouze stavební úpravy, při kterých se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby a současně se za přípustnou stavební úpravu považuje též zateplení pláště), neboť ÚP jasně a zřetelně stanoví podmínky užívání stávajících staveb a stavebních úprav při zachování jejich ohraničení a současně připouští výjimku z tohoto obecného pravidla v podobě zateplení pláště. Tedy zateplení pláště se nepovažuje za porušení obecně stanoveného pravidla, a to i kdyby došlo ke zvětšení vnějšího půdorysného či výškového ohraničení stavby. Na uvedeném ničeho nemění ani skutečnost, že

plocha X je nezastavěným územím, neboť se jedná o stav do budoucna, tedy představa pořizovatele ÚP Olomouc o tom, jak v budoucnu má vypadat dané území, ale nestanoví (a ani nemůže) povinnost navrhovatele stavbu na pozemku p. č. X v k. ú Droždín odstranit. Poukazoval-li navrhovatel na fakt, že vlastníků dotčených pozemků a staveb nebyla poskytnuta adekvátní náhrada, pak z obsahu úpravy procesu tvorby územního plánu (§ 18, § 43 a násl. stavebního zákona) vyplývá, že taková náhrada se v tomto procesu neposkytuje, neboť proces tvorby územního plánu neobsahuje mechanismy, které by umožnily poskytnutí náhrady.

30. Námitkami navrhovatele týkajícími se nepřiměřeného zásahu do jeho vlastnického práva, platnosti rozhodnutí o ochranném pásmu, zvýhodnění jiných lokalit či ochrany přírody a krajiny, se soud nezabýval, neboť směřují do posouzení proporcionality přijatého řešení s ÚP Olomouc.
31. Z výše uvedených důvodů krajský soud návrh navrhovatele na zrušení části ÚP Olomouc dle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. zamítl.

F. Náhrada nákladů řízení

32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., když plně procesně úspěšný odpůrce je dostatečně vybaven odborným právním aparátem, který je schopen i v takto složité věci řádně reagovat.
33. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl krajský soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s., když osobám zúčastněným na řízení nebyla krajským soudem uložena žádná povinnost a současně neshledal žádný důvod zřetele hodný pro přiznání případných nákladů.

Poučení:

Proti výroku I. tohoto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Proti výrokům II., III. a IV. tohoto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Samostatná kasační stížnost jen proti výrokům III. a IV. přípustná **není**.

Olomouc 31. října 2017

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu