



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jiřího Gottwalda a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

navrhovatelky: **D. H.**
bytem X.
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Frankem
sídlem Bartošova 1750/17, Přerov

proti
odpůrci: **Statutární město Olomouc**
sídlem Horní náměstí 583, Olomouc
zastoupené advokátem JUDr. Petrem Ritterem
sídlem Riegrova 376/12, Olomouc

o návrhu na zrušení části Územního plánu Olomouc, vydaného dne 15. 9. 2014,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podaným ke krajskému soudu dne 3. 10. 2017 domáhala zrušení Územního plánu Olomouc ze dne 15. 9. 2014, a to v částech X, X a v rozsahu pozemku parc. č. X v katastrálním území X.

II. Podstata věci

2. Navrhovatelka jako vlastník pozemku parc. č. X v katastrálním území X brojila proti tomu, že na základě námítky paní M. H. při prvním veřejném projednání Územního plánu Olomouc v březnu 2013 došlo ke změně trasy vedení veřejného prostranství X přes pozemek ve vlastnictví navrhovatelky.

III. Shrnutí návrhové argumentace

3. Navrhovatelka uvedla, že je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. X v katastrálním území X. Navrhovatelka podala návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu, že toto opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, je v rozporu s platným hmotným právem a byla porušena zásada proporcionality zásahu do práv navrhovatelky. Tyto body navrhovatelka dále konkretizovala.
4. Navrhovatelka v návrhu nejprve popsala postup při schvalování územního plánu. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ukončil platnost územních plánů schválených po 1. 7. 1992; platnost Územního plánu sídelního útvaru Olomouc z 29. 10. 1998 tedy skončila k 31. 12. 2011 (platnost byla na základě novelizací stavebního zákona prodloužena do roku 2020). Přípravy k pořízení územního plánu zahájil úřad územního plánování v roce 2006. Zastupitelstvo města Olomouce dne 15. 9. 2008 rozhodlo o pořízení nového územního plánu. Zadání Územního plánu Olomouc bylo schváleno 23. 2. 2009, zpracovaný koncept územního plánu byl veřejně projednán v červenci 2010. V konceptu byly pozemky parc. č. X ve vlastnictví odpůrce a parc. č. X ve vlastnictví navrhovatelky zařazeny jako rovnocenné do funkční plochy smíšené výrobní, plochy pro výrobu, skladování a občanské vybavenosti včetně administrativy, případně i bydlení s důrazem na harmonický přechod zástavby do krajiny a k obytné zástavbě a částečně byly oba pozemky zařazeny do funkční plochy smíšené obytné. Na základě projednání konceptu územního plánu byly zformulovány pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které zastupitelstvo města Olomouce schválilo 23. 2. 2011. Návrh územního plánu zpracovaný na základě pokynů byl nejprve projednaný s dotčenými orgány. Poté se uskutečnilo první veřejné projednání návrhu. Pozemek ve vlastnictví navrhovatelky byl zahrnut do plochy smíšené výrobní a z části do plochy veřejného prostranství. Obdobně tomu bylo i u pozemku odpůrce parc. č. X, který nepatrnou částí spadal i do plochy smíšené obytné.
5. V rámci veřejného projednání podala námítku paní M. H. Na základě této námítky byl pozemek navrhovatelky parc. č. X zařazen v největší části do plochy veřejného prostranství s významem plochy přestavby, v dalších částech do plochy smíšené obytné a plochy smíšené výrobní. Tím, že odpůrce námítce paní H. vyhověl, podle navrhovatelky porušil § 52 stavebního zákona. O námítku se nemělo jednat, protože paní H. nebyla vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, nebyla oprávněným investorem ani zástupcem veřejnosti. Požadavek paní H. neměl proto odpůrce vyhodnotit jako oprávněnou námítku v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu a neměl jej považovat ani za připomínku ve smyslu § 52 stavebního zákona.

6. Navrhovatelka dále brojila proti tomu, jakým způsobem odpůrce námitku odůvodnil, zejména proti části „komunikace je posunuta východním směrem a situována tak, aby zohlednila vlastnické vztahy v daném území“. Vlastnické vztahy v území odpůrce nezohlednil, protože pro veřejné prostranství využil pouze pozemek parc. č. X ve vlastnictví navrhovatelky, nikoli pozemek parc. č. X ve vlastnictví odpůrce, který s pozemkem navrhovatelky bezprostředně sousedí, je shodně orientovaný a má shodnou výměru.
7. Podle navrhovatelky je rozhodnutí o námitkách nesrozumitelné, a proto nepřezkoumatelné. Námitky odpůrce vypořádal tak, že o každé jednotlivé námitce vydal zvláštní rozhodnutí, vypořádání všech námitek nebylo provedeno v rámci jednoho dokumentu, neobsahovalo odůvodnění podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“); rozhodnutí o námitkách jsou tedy nepřezkoumatelná.
8. Navrhovatelka dále nesouhlasila s tím, že odpůrce na základě připomínek a námitek podaných během veřejného projednání návrhu v roce 2013 upravil návrh územního plánu, nepředložil jej poté rovnou zastupitelstvu města Olomouce, ale znovu jej projednal v opakovaném veřejném projednání v dubnu 2014. Navrhovatelka se po prvním veřejném projednání telefonicky dotazovala na další postup při tvorbě územního plánu a zaměstnanec Magistrátu města Olomouce, odboru koncepce a rozvoje, jí sdělil, že po veřejném projednání návrhu územního plánu odpůrce vypořádá námitky a připomínky, zapracuje změny plynoucí z veřejného projednání a upravený návrh bude poté schvalovat zastupitelstvo města Olomouce. Tento postup však následoval až po druhém veřejném projednání v roce 2014. Podáním mylné informace v rámci prvního veřejného projednání návrhu byla navrhovatelka připravena o možnost reagovat na nově vzniklou situaci podáním námitek v opakovaném veřejném projednání návrhu.
9. Navrhovatelka dále uvedla, že zahrnutím pozemku parc. č. X z plochy smíšené obytné do plochy veřejného prostranství výrazně snížilo využitelnost tohoto pozemku a jeho tržní hodnotu (na rozdíl od pozemku odpůrce parc. č. X, jehož hodnota se z plochy smíšené výrobní do plochy smíšené obytné značně zvýšila). Navrhovatelka tak byla odpůrcem poškozena na svých vlastnických právech.
10. V další části návrhu navrhovatelka popsala jednání s odpůrcem o směnu pozemku parc. č. X za pozemek parc. č. X.
11. Z výše uvedených důvodů navrhovatelka žádala, aby krajský soud zrušil opatření obecné povahy č. X, Územní plán Olomouc, schválený zastupitelstvem města Olomouce dne 15. 9. 2014 v části vymezení plochy X, X a v rozsahu pozemku parc. č. X v katastrálním území H. dnem právní moci rozsudku a nařídil odpůrci zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

IV. Shrnutí stanoviska odpůrce

12. Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy nesouhlasil s tím, že navrhovatelka argumentuje rovnocenností pozemků parc. č. X a X. Územní plánování je dynamickou činností a územní plán může v jednotlivých částech projednávání vypadat odlišně. Ke změně plochy veřejného prostranství nedošlo neodůvodněně, ale na základě námitek uplatněných k návrhu Územního plánu Olomouc. Upravený návrh pak byl ještě opakovaně veřejně projednáván a každý měl proto možnost se k navrhovanému řešení

vyjádřit. Námitka nevydání územního plánu zákonem stanoveným způsobem tedy není důvodná.

13. K návrhovému bodu týkajícímu se námítky paní M. H. odpůrce uvedl, že paní M. H., MUDr. E. N. a Ing. V. N., kteří navrhovatelkou zmiňovanou námitku podali, jsou spoluvlastníky pozemku parc. č. X a X v katastrálním území H. Z návrhu územního plánu Olomouc před veřejným projednáním vyplývá, že plocha veřejného prostranství označená jako X vedla mimo jiné přes pozemky parc. č. X a X v katastrálním území H. Navrhovatelkou zmiňovaná M. H. byla jako spoluvlastník těchto pozemků dotčena navrhovaným řešením, a proto byla oprávněna podat námitku proti navrhovanému řešení.
14. Odpůrce brojil proti názoru navrhovatelky, že vyhověl námitce paní H. přes rozpor s pořízenou územní studií. Územní studie je pro pořizovatele územního plánu podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořízení územně plánovací dokumentace, ale jedná se pouze o nezávazný podklad (což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 3 As 263/2015). V této věci nedošlo k promítnutí územní studie do územního plánu. Pořizovatel tedy musel s ohledem na námitku paní H. (námitka 1375a) prověřit, zda by nemělo řešení navržené územní studií ustoupit jinému řešení. Změnu vedení plochy veřejného prostranství označeného jako X požadovala také námitka označená jako 1276a. Odpůrce musel od řešení navrženého v územní studii ustoupit, protože v trase navrženého veřejného prostranství se nachází bytový dům a dále bylo potřeba vymezit veřejné prostranství mimo areál sběrného dvora Ch. Tento areál byl provozován jako dočasná stavba a vedení veřejného prostranství přes tento areál by znemožnilo zkolaudovat sběrný dvůr jako trvalou stavbu. Zajištění fungování sběrného dvora je veřejným zájmem a jedním z požadavků na rozvoj lokality 10 podle čl. 4.10.10 písm. a) výroku územního plánu. Rozšíření sběrného dvora bylo nutné podle čl. 5.4.4. písm. a) odůvodnění územního plánu pro zajištění dostatečné sítě zařízení odpadového hospodářství. Z těchto důvodů musel odpůrce změnit trasu plochy veřejného prostranství; nemohl ji vést v jižní části pozemku ve vlastnictví odpůrce z důvodu faktického limitu využití území.
15. Pokud by veřejné prostranství vedlo pouze přes pozemek parc. č. X, jeho vyústění by směřovalo přímo k pozemku parc. č. X a X v katastrálním území H., na kterém je umístěna čerpací stanice pohonných hmot. Tím by nemohlo dojít ke vstřícnému napojení řešeného veřejného prostranství na plochu veřejného prostranství označenou jako X. Vstřícným napojením vznikne světelně řízená 4 ramenná průsečná křižovatka.
16. Odpůrce zdůraznil, že návrh územního plánu přepracoval a nově navržené řešení opakovaně veřejně projednal. Zároveň byla do Územního plánu Olomouc zakotvena povinnost zpracovat novou územní studii X Ch. jako podmínka pro rozhodování o změnách v území. Tato studie se týká převážné části plochy označené jako X.
17. Odpůrce se dále zabýval odůvodněním námítky paní H. a uvedl, že jej nepovažuje za nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti. Nedomnívá se, že by vypořádání námítky mohlo zasáhnout do veřejného subjektivního práva navrhovatelky. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že ano, pak lze považovat odůvodnění námítky sice za kusé, ale je z něj patrné, o jaké věci odpůrce rozhodoval a proč tak učinil. Odpůrce byl v souladu s § 172 odst. 5 s. ř. oprávněn rozhodnout o každé námitce zvlášť, protože je tak zajištěna možnost subjektů, které námitku podaly, brojit proti vypořádání jednotlivé námítky.

Rozhodnutí o námitkách jsou však součástí jednoho dokumentu, a to Územního plánu Olomouc, konkrétně části L jeho odůvodnění.

18. K absenci náležitostí podle § 68 odst. 3 s. ř. odpůrce uvedl, že námitka navrhovatelky je obecná a není mu jasné, jak by nedostatek těchto náležitostí mohl zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv. V této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.
19. Odpůrce se dále zabýval námitkou navrhovatelky, že jí byla poskytnuta mylná informace o postupu odpůrce po veřejném projednání návrhu územního plánu. Odpůrce zdůraznil, že své tvrzení navrhovatelka nijak neprokázala. Na neformální informaci se navrhovatelka neměla spolehnout, protože v souladu s § 53 odst. 2 ve spojení s § 52 odst. 1 stavebního zákona odpůrce doručoval veřejnou vyhláškou oznámení o konání opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu. Nad rámec této zákonem stanovené povinnosti odpůrce upravený návrh územního plánu vystavil v tištěné podobě v budově Magistrátu města Olomouce a v digitální podobě na webových stránkách města. Na základě těchto skutečností měla navrhovatelka dostatek možností dozvědět se o opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu. Vzhledem k tomu, že došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu po veřejném projednání a byly nově dotčeny veřejné zájmy a práva některých subjektů, měl odpůrce jako pořizovatel územního plánu povinnost konat opakované veřejné projednání návrhu územního plánu, v jehož rámci se mohly všechny dotčené osoby proti tomuto návrhu bránit, což navrhovatelka neučinila.
20. K porušení principu proporcionality z důvodu, že byl pozemek navrhovatelky zařazen do plochy veřejného prostranství, odpůrce sdělil, že navrhovatelka není oprávněna ji namítat. Může tak učinit pouze účastník, který byl v procesu pořizování opatření obecné povahy aktivní, což navrhovatelka nebyla. Odpůrce neměl z důvodu pasivity navrhovatelky možnost se s jejím návrhem seznámit a zareagovat na něj prostřednictvím rozhodnutí o námitce. Zásah do vlastnického práva navrhovatelky je opřený o konkrétní důvody, zejména chrání veřejný zájem na existenci a rozšíření sběrného dvora na ulici Ch., a dále chrání dům s šesti bytovými jednotkami, který se nacházel v trase veřejného prostranství v návrhu územního plánu před veřejným projednáním. Jiné řešení vedení trasy plochy veřejného prostranství z důvodu vstřícného napojení na další veřejné prostranství není možné.
21. V další části vyjádření se odpůrce věnoval jednání odpůrce a navrhovatelky o směně pozemku parc. č. X a X.
22. Ze shora uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby krajský soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl a uložil navrhovatelce povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení.

V. Skutková zjištění

23. Zpracovaný koncept územního plánu byl veřejně projednán v červenci 2010 a na základě výsledků tohoto projednání byly zformulovány pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které schválilo zastupitelstvo města Olomouce dne 23. 2. 2011. Odpůrce projednal návrh územního plánu zpracovaný na základě schválených pokynů s dotčenými orgány a následně jej upravil podle dohod uzavřených s těmito orgány. V březnu 2013 se uskutečnilo první veřejné projednání. Odpůrce vyhodnotil připomínky a námitky podané během prvního veřejného projednání a projednal rozhodnutí o námitkách s dotčenými

orgány. Po skončení tohoto postupu návrh územního plánu upravil a nechal jej projednat v druhém veřejném projednání v dubnu 2014. Po vypořádání doručených stanovisek a připomínek byl návrh opatření obecné povahy, kterým se územní plán vydává, předložen ke schválení zastupitelstvu města Olomouce. Zastupitelstvo dne 15. 9. 2014 Územní plán Olomouc schválilo, současně rozhodlo o námitkách podaných v průběhu projednávání územního plánu. Opatření obecné povahy, kterým byl Územní plán Olomouc vydán, nabylo účinnosti 30. 9. 2014.

24. Z předložených podkladů se podává, že v návrhu územního plánu před veřejným projednáním odpůrce vymezil pod označením X novou komunikaci, která protínala mimo jiné pozemky parc. č. X, X, X, X a stavbu X. Původně plánovaná trasa veřejného prostranství v návrhu územního plánu před veřejným projednáním vedla tedy přes pozemky ve vlastnictví navrhovatelky i M. H.
25. Námitku k návrhu územního plánu Olomouc ze dne 11. 3. 2013 podala M. H., MUDr. E. N. a Ing. V. N. Z výpisu z katastru nemovití krajský soud zjistil, že M. H. je spolu s MUDr. E. N. a Ing. V. N. spoluvlastníkem pozemku parc. č. X a parc. č. st. X, jehož součástí je stavba č. p. X. V námitce uvedli, že „v návrhu územního plánu je navrženo prodloužit ulici Ch. přes pozemky parc. č. X, X, X, X, X a X v katastrálním území H. ve směru k ulici P. Zároveň se navrhuje, aby mezi tímto novým spojením ulic Ch. a P. a ulicí L. byla vybudována spojka šikmo přes pozemky parc. č. X, X, X, X, X a st. X v katastrálním území H. Tyto navrhované komunikace jsou v územním plánu označeny X. Vedení výše zmíněné spojky je nelogické. Zmíněná spojka by mohla vést přes jediný pozemek parc. č. X, který je ve vlastnictví města Olomouce. Vedení výše zmíněné spojky je zcela nelogické. Protíná šikmo nejméně čtyři pozemky různých vlastníků (nebo spoluvlastníků) a mj. by musel být zbourán dům, ve kterém je 6 bytů. Přitom by mohla být vedena po jediném pozemku, který je ve vlastnictví města Olomouce, takže není třeba řešit majetkoprávní záležitosti.“ Námitka M. H. je součástí přílohy L odůvodnění územního plánu a je vedena pod číslem X. Odpůrce ji popsal: „M.H.: Nesouhlasí s vedením veřejného prostranství X přes parcely č. X, X, X, X, X, a X, k.ú. H.“. Odpůrce námitce vyhověl s odůvodněním, že „jižní část plochy (koridoru) veřejného prostranství X, určeného pro výstavbu místní komunikace, je posunuta východním směrem a situována tak, aby zohlednila vlastnické vztahy v daném území. Účelem této místní komunikace je nejen dopravní napojení rozvojových ploch, ale i odvedení stávající dopravy zatěžující okolní plochy bydlení“.
26. V odůvodnění územního plánu je uvedena námitka vedená pod číslem X, kterou podaly Technické služby města Olomouce, a. s. Uplatnily námitku, že sběrný dvůr na ulici Ch. byl realizován jako stavba dočasná z důvodu územní rezervy pro východní tangentu. Od roku 2010 je nutno kolaudační rozhodnutí každoročně prodlužovat. „Namítající uvádí, že bylo přislíbeno, že po pominutí územní rezervy pro východní tangentu bude možno zkolaudovat sběrový dvůr jako stavbu trvalou. Kolize sběrového dvora s navrženou komunikací však kolaudaci stavby sběrového dvora na dobu trvalou neumožňuje a přináší administrativně-právní problémy (soulas s provozováním dle zákona o odpadech). Budou tak znehodnoceny provedené investice v části sběrového dvora, budou potřeba úpravy sběrového dvora v důsledku kolize s vedením trasy komunikace.“ Této námitce odpůrce také vyhověl a vyslovil, že stávající sběrný dvůr v ulici Ch. je skutečně provozován jako stavba dočasná. Sběrný dvůr – rozšíření sběrného dvora u ulice Ch. na ploše technické infrastruktury (X) je navržen částečně na parcele původního sběrného dvora parc. č. X a částečně na parcele parc. č. X v k. ú. H. Celková nová výměra plochy pro sběrný dvůr a jeho rozšíření je 3 700 m². Sběrný

dvůr je v „Plánu odpadového hospodářství SMOI“ součástí systému nakládání s odpady ve městě Olomouci. Nová trasa komunikace je odkloněna tak, aby nedošlo k dotčení stávajícího sběrného dvora na pozemku parc. č. X v k. ú. H. v ulici Ch. a bylo možné zkolaudovat tak po schválení nového územního plánu sběrný dvůr na dobu neurčitou ve stávajícím stavu.

27. Na základě shora uvedených připomínek v rámci veřejného projednání odpůrce upravil návrh územního plánu. Odpůrce oznámil opakované veřejné projednání návrhu územního plánu Olomouc veřejnou vyhláškou ze dne 25. 2. 2014, která byla vyvěšena dne 28. 2. 2014. V té uvedl, že opakované veřejné projednání upraveného návrhu spojené s výkladem projektanta se uskuteční 3. 4. 2014. Taktéž sdělil, že návrh je vystaven k veřejnému nahlédnutí od 3. 3. 2014 do 10. 4. 2014 v předsáli velkého zasedacího sálu Magistrátu města Olomouce a v elektronické podobě na adrese www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/upraveny-navrh. Veřejná vyhláška byla sejmuta 10. 4. 2014.
28. Navrhovatelka v průběhu procesu projednávání územního plánu nepodávala námitky ani jinak nebrojila proti navrhovanému řešení.
29. Krajský soud rozhodl při jednání, které se uskutečnilo 12. 12. 2017. Účastníci odkázali na podání, která doručili soudu před jednáním. Nad rámec skutečností uvedených v návrhu zástupce navrhovatelky sdělil, že nutnost schváleného dopravního řešení nebyla ani nemohla být prokázána v době projednání či nabytí účinnosti územního plánu. V té době nebyl evidován žádný tomu odpovídající územně plánovací podklad, případně podrobnější územně plánovací dokumentace, která by obsahovala takové technické řešení. Navrhovatelka současně považovala odůvodnění námitky M. H. za nedostatečné, protože v něm změna původního vedení koridoru veřejného prostranství není dostatečně odůvodněna.
30. Navrhovatelka dále uvedla, že původní územní studie, která tu byla v době pořizování územního plánu, nijak do pozemku navrhovatelky parc. č. X nezasahovala. Navrhovatelka vycházela po celou dobu z této územní studie a neměla důvod se domnívat, že bude postupováno jinak. Jakkoli je pravdou, že územní studie není závazným podkladem územního plánu, jedná se o podklad neopomenutelný. Navrhovatelka trvala na zkrácení svého vlastnického práva, protože pro jeho omezení nebyl prokázán příslušný veřejný zájem v nutné intenzitě.
31. Navrhovatelka měla dále za to, že zásah do vlastnického práva je třeba řešit nejen pohledem testu proporcionality, ale i z hlediska posouzení zákonnosti. Pokud se týká 4. a 5. kroku algoritmu, odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009 a k otázkám následku procesní aktivity na rozsudky téhož soudu sp. zn. 1 Ao 2/2010 a sp. zn. 2 Ao 4/2008.

VI. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

32. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy [§ 101a zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34], kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).

33. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části 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.
34. Přípustným je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí předně tvrdit, že tu existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.
35. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, přičemž platí, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, veškerá citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Podle rozšířeného senátu je aktivní procesní legitimace dána též tehdy, „...*tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku*“.
36. Jaký může být rozsah dotčených osob, vysvětlil Nejvyšší správní soud dále na příklad v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89, podle něhož nelze při posouzení dotčení na právech zvažovat toliko společnou hranici pozemků, ale je nutné uvážit velikost sídla, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd. Zkrácení na právech je proto podle okolností případu možné i u osob, jejichž nemovitosti jsou od sporných ploch do jisté míry vzdáleny (například u nemezujících sousedů).
37. Vztaženo na nyní posuzovanou věc, navrhovatelce přísluší aktivní procesní legitimace, neboť může dovozovat dotčení svých práv napadeným opatřením obecné povahy z titulu vlastnictví pozemku parc. č. X, u kterého na základě územního plánu došlo k zařazení do plochy veřejného prostranství. Navrhovatelka tedy je subjektem, který je k podání návrhu ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn, neboť její procesní legitimace se odvíjí od jejích práv vlastnických, o nichž tvrdí, že napadenou částí opatření obecné povahy byla zkrácena. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je navrhovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu, jelikož tvrdí, že výkon jejího vlastnického práva k předmětným nemovitostem na území statutárního města Olomouc je níže uvedenými regulativy Územního plánu Olomouc nezákonně dotčen, a to zejména stanovením způsobu využití ploch, v nichž jsou tyto pozemky zařazeny, jako veřejné prostranství. Zda přitom k dotčení navrhovatelky a v jakém rozsahu skutečně došlo, a je-li zde tedy i legitimace věcná, bylo předmětem meritorního přezkumu.

38. Dále krajský soud uvádí, že napadený územní plán města Olomouce, schválený usnesením zastupitelstva města Olomouce dne 15. 9. 2014, představuje opatření obecné povahy v souladu s § 43 odst. 4 stavebního zákona. Návrh na zrušení opatření obecné povahy podala navrhovatelka do tří let od účinnosti předmětného územního plánu, jež nastala dle § 173 odst. 1 s. ř. 15. dnem po dni vyvěšení na úřední desce, tj. 30. 9. 2014. O včasnosti podání návrhu nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 a § 101b odst. 1 s. ř. s.). Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.
39. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení části Územního plánu Olomouc je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, proto je podle § 101a odst. 3 s. ř. s. v řízení pasivně procesně legitimováno statutární město Olomouc.
40. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka ve svém návrhu jednoznačně uvedla, že primárně se domáhá zrušení toliko části územního plánu (v dostatečně určité vymezeném rozsahu). Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. (především návrhové body).
41. Při následném věcném posouzení návrhu krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

VII. Věcné posouzení návrhu

42. Posouzení, zda vymezením veřejného prostranství na pozemku parc. č. X došlo k materiálnímu dotčení navrhovatelky na jejích právech nezákonným způsobem, je již otázkou důvodnosti návrhu. Při rozhodování je krajský soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou s. ř. s. č. 303/2011 Sb. Dřívější právní úprava při přezkoumání opatření obecné povahy vázala v souladu s dispoziční zásadou krajský soud návrhem pouze co do jeho rozsahu. Navrhovatel tedy návrhem určil část nebo celé opatření obecné povahy, kterou napadá, a krajský soud je v tomto rozsahu přezkoumal. Krajský soud však nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který pro tento účel vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Při soudním přezkumu postupoval od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledal důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabýval. První tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (krajský soud v případě těchto závěrečných kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy).
43. Těmito kroky algoritmu jsou:
1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
 2. přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti;
 3. přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem;

4. přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem;
 5. přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně 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), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).
44. Nově formulovaným §101d odst. 1 s. ř. s. však s účinností od 1. 1. 2012 došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus přezkumu v celém rozsahu aplikuje pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Neučiní-li tak, přezkoumá krajský soud opatření obecné povahy jen v rozsahu vymezeném návrhovými body. Zabývá se jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, pod které podřadí jednotlivé konkrétní námitky navrhovatele.
 45. Navrhovatelka namítala porušení vlastnického práva z důvodu zahrnutí pozemku parc. č. X z plochy smíšené obytné do plochy veřejného prostranství. Tato změna dle jejího tvrzení výrazně snížila využitelnost pozemku a jeho tržní hodnotu a žádala přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
 46. Při posuzování tohoto návrhového bodu z předložené dokumentace krajský soud zjistil, že navrhovatelka v procesu vedoucím k přijetí územního plánu neuplatnila žádné námitky, ačkoli návrh územního plánu byl v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona vystaven k veřejnému nahlédnutí v budově magistrátu města Olomouce, na jeho internetových stránkách a současně bylo v souladu se zákonem oznámeno druhé veřejné projednání návrhu územního plánu. Příslušná veřejná vyhláška ze dne 25. 2. 2014 současně obsahovala poučení o tom, kdo a za jakých okolností může podávat námitky. Není tedy sporu o tom, že veškeré námitky včetně námitky porušení vlastnického práva navrhovatelka vznáší poprvé až před krajským soudem.
 47. Krajský soud uvádí, že jakákoli navrhovaná změna v rámci územního plánování se může materiálně dotknout občanů obce či osob, které vlastní v obci nějakou nemovitost, ovšem od věcného práva k nemovitosti v obci nelze zároveň dovozovat veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v daném území zůstaly navždy nezměněny a zakonzervovány. Součástí práva pokojně užívat svůj majetek je v tomto ohledu pouze právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, 2 As 49/2007 - 191, č. 2479/2012 Sb. NSS). Každá změna územně plánovací dokumentace ve svém důsledku představuje dotčení zejména vlastnických práv, podstatné ovšem je, aby míra dotčení nepřesáhla zákonnou mez, aby nebyla nepřiměřená, zasahující nepřiměřeně základní atributy vlastnického práva (*ius possidendi, utendi, fruendi et disponendi*). Zároveň platí, že dotčení práv se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 2/2008-62).

48. V nyní rozhodované věci tedy navrhovatelka neuplatnila námitky o nepřiměřenosti zásahu do jejích vlastnických práv v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy, odpůrce se proto touto otázkou v odůvodnění územního plánu logicky blíže nezabýval. V takové situaci se plně uplatní závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ve kterém bylo s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, uvedeno, že „v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“.
49. Podle odst. 33 shora citovaného usnesení rozšířeného senátu „Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“. Právě z tohoto důvodu je vyloučen úspěch navrhovatelky s touto námitkou, neboť návrh se opírá zejména o argument neproporcionálního zásahu do jejích vlastnických práv. Krajský soud v režimu správního soudnictví však nemůže být tím prvním, kdo se danou otázkou bude zabývat.
50. Navrhovatelka navíc nepřichází ani s žádným objektivním důvodem, který by mohl ospravedlnit její pasivitu v procesu vedoucím k přijetí Územního plánu Olomouc. To, že jí nejmenovaný zaměstnanec odpůrce sdělil, že k dalším změnám návrhu územního plánu nedojde, nelze považovat za skutečnost relevantním způsobem zdůvodňující pasivitu navrhovatelky. Odpůrce jednal v souladu se zákonem a učinil vše, aby obyvatele informoval o novém veřejném projednání, navíc tuto informaci uvedl na internetových stránkách a ve fyzické podobě ji zveřejnil v budově magistrátu. To, že se navrhovatelka spolehla na neformální informaci zaměstnance zpracovatele a poté zcela ignorovala další schvalovací postup opatření obecné povahy, nelze klást k tíži odpůrce. V každém případě také platí, že vyvěšením příslušných oznámení a výzev na úřední desce se považují tyto písemnosti za doručené (srov. § 52 a § 20 stavebního zákona a § 25 s. ř.). Protože oznámení o konání veřejného projednání, při němž mohla navrhovatelka uplatnit své námitky, bylo na úřední desce vyvěšeno po zákonem vyžadovaných 30 dnů (ve skutečnosti dokonce až do 10. 4. 2014), má se za to, že bylo navrhovatelce doručeno.
51. Ve shora zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, se rozšířený senát zabýval následky pasivity navrhovatele (nepodání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu) z dvojího pohledu, a to jednak z pohledu přípustnosti návrhu, a pak také z pohledu důvodnosti návrhu. V prvním případě rozšířený senát vyloučil, že by skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, měla takového navrhovatele zbavit práva podat návrh. Návrh proto nemůže krajský soud

v takovém případě pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout. V druhém případě, a o ten v nyní rozhodované věci jde, však již rozšířený senát konstatoval, 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*)“. Na tyto úvahy posléze navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze kterého, jak uvedl Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 21. 7. 2016, č. j. 50 A 2/2016-48, „plyne jednoznačný závěr, že při nepodání námitek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů územním plánem (tedy k otázce proporcionality) se danou otázkou soud při věcném přezkumu opatření obecné povahy zabývat nemůže“. Tento rozsudek Krajského soudu v Praze potvrdil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35.

52. Krajský soud také považuje za nutné zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu dovodil úzce vymezenou výjimku z výše uvedeného pravidla, pokud by došlo k „zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“. Tento závěr však sedmý senát učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Sedmý senát akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územní ho plánu následně vypořádá: „Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu připravovanou regulaci odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud“.
53. Nejvyšší správní soud ale v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, v souvislosti s výše uvedeným rozsudkem sedmého senátu upřesnil, že „pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit“. Tak tomu ale v nyní rozhodované věci není. Odpůrce na základě dvou podaných námitek v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy stanovil budoucí možný koridor veřejného prostranství vedoucí přes pozemek navrhovatelky. To ale neznamená, že tím byl pozemek navrhovatelky vyvlastněn a navrhovatelka ztratila veškerá práva náležící jí jako vlastníku pozemku. V případě, že se odpůrce skutečně rozhodne vést veřejné prostranství přes pozemek navrhovatelky, musí s navrhovatelkou zahájit jednání, přičemž nejkrajnějším

řešením při absenci domluvy by mohlo být případné vyvlastnění pozemku navrhovatelky. To by ale bylo možné pouze za splnění zákonem stanovených podmínek, které by zahrnovaly mimo jiné náhradu za vyvlastnění. Řešení veřejného prostranství v napadeném Územním plánu Olomouc tedy nelze považovat za faktické vyvlastnění pozemku, proto závěry uvedené ve shora citovaném rozsudku sedmého senátu Nejvyššího správního soudu nelze v nyní rozhodované věci použít.

54. Navrhovatelka dále argumentovala rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze kterého vyplývá, že *„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 svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje“*. Tento rozsudek také vymezil, že *„správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků mu však nic nebrání též posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva (krok č. 4 algoritmu), popř. 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)“*. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva ale krajský soud v nyní rozhodované věci v rámci přezkumu proporcionality nemohl provést, protože při absenci námitek nemůže být tím prvním, kdo se bude danou otázkou zabývat. Jak se k této problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, po krajském soudu *„není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně, a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Jinými slovy, nelze po soudu požadovat, aby odborně hodnotil, zda je opatření obecné povahy ve formě územního plánu, jakožto vysoce odborného a komplexního dokumentu, ve vztahu k stěžovatelům přiměřené, či nikoliv, pokud tuto úvahu neměl možnost posoudit orgán veřejné správy, který územní plán nechává zpracovat specializovanými a kvalifikovanými subjekty v oboru a s ohledem na závazná stanoviska dalších dotčených subjektů, resp. orgán, který ho schvaluje“*. Krajský soud proto uzavírá, že navrhovatelka byla bez právně relevantních důvodů nečinná v průběhu přijímání napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce tak neměl možnost se k jejím námitkám zásahu do vlastnického práva vyjádřit a tuto úvahu by nahrazoval krajský soud. Ten se proto (při nepodání námitek) otázkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelky Územním plánem Olomouc při věcném přezkumu opatření obecné povahy nemůže zabývat.
55. Navrhovatelka proti napadenému Územnímu plánu Olomouc brojila i z jiných důvodů, požadovala, aby krajský soud přezkoumal opatření obecné povahy z pohledu zákonnosti a třetího kroku algoritmu přezkumu. V této souvislosti krajský soud zmiňuje nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, který vyslovil, že namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy, a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů, má správní soud při věcném posouzení námitek místo de facto paušálního odůvodnění, že věcné nepřezkoumání

vznesených námitek zavinili navrhovatelé svojí předchozí procesní pasivitou, postupovat na základě shora uvedených kritérií a po jejich vyhodnocení se jejich námitkami věcně zabývat - za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů. Krajský soud proto posoudil i zbývající námitky navrhovatelky v souvislosti s tvrzeným porušením třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, konkrétně, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem, a dále, zda při přijímání územního plánu nedošlo k porušení zákonnosti.

56. Krajský soud se z povahy věci nemohl zabývat procesem před přijetím Územního plánu Olomouc, žádostí o směnu pozemků a následnými jednáními, které navrhovatelka podrobně popisuje v návrhu, protože k tomu nemá v souladu s § 101a s. ř. s. pravomoc. Tato část návrhu slouží pouze k pochopení situace navrhovatelky.
57. Krajský soud posoudil nejprve návrhový bod týkající se námítky M. H. podané v průběhu veřejného projednání v březnu 2013. Navrhovatelka uvádí, že se odpůrce touto námitkou vůbec neměl zabývat. S tímto názorem krajský soud nesouhlasí. Paní M. H. je spolu s MUDr. E. N. a Ing. V. N. spoluvlastníkem pozemku parc. č. X a parc. č. st. X, jehož součástí je stavba č. p. X. Trasa veřejného prostranství v návrhu územního plánu před prvním veřejným projednáním označená jako X zasahovala nejen pozemek navrhovatelky, ale také vedla před pozemky parc. č. X a X ve spoluvlastnictví M. H. Ta tak byla oprávněna podat námitku k návrhu územního plánu a odpůrce měl povinnost ji vypořádat. Odpůrce jednal v souladu s § 52 stavebního zákona, protože M. H. byla vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem řešení.
58. Navrhovatelka dále brojila proti tomu, jakým způsobem odpůrce odůvodnil námitku M. H., zejména brojil proti části *„komunikace je posunuta východním směrem a situována tak, aby zohlednila vlastnické vztahy v daném území“*. V této souvislosti odkazuje krajský soud na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, který uvedl, že *„požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu“*. Odpůrce námitce M. H. zcela vyhověl, neexistovala námitka, která by toto řešení zpochybňovala, protože navrhovatelka byla při veřejných projednáních nečinná. Odůvodnění námítky M. H. je podle krajského soudu také potřeba posuzovat s ohledem na znění námítky. Zohledněním vlastnických vztahů v území měl odpůrce v souvislosti s textem námítky M. H. na mysli, že trasa veřejného prostranství nevede úhlopříčně přes šest pozemků (parc. č. X, X, X, X, X, a X, k. ú. H.) různých vlastníků, ale pouze na ploše jednoho pozemku. Odůvodnění námítky M. H. je sice stručné, ale s ohledem na znění námítky, jejímu vyhovujícímu charakteru a neexistenci dotčených osob, které by proti této námitce brojily, je podle krajského soudu dostatečné.
59. Je nutné doplnit, že podle § 172 odst. 5 s. ř. rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Ani zde proto nemůže krajský soud odpůrci nic vytknout. Znění námítky, způsob rozhodnutí a vlastní odůvodnění této konkrétní námítky jsou součástí přílohy L odůvodnění Územního plánu Olomouc, tedy hromadného dokumentu, ve kterém jsou obsaženy všechny podané námitky a jejich vypořádání.

60. Krajský soud dále doplňuje, že odpůrce nemohl pro veřejné prostranství využít pozemek parc. č. X, protože by to kolidovalo s veřejným zájmem týkajícím se odpadového hospodářství. Proti trasování veřejného prostranství na pozemku parc. č. X brojily Technické služby města Olomouce, a. s., v námitce označené číslem 1276a. Jednání odpůrce tak nelze považovat za svévolné, které by mělo za cíl zhodnotit pozemek v jeho vlastnictví a znehodnotit pozemek navrhovatelky. Za zvoleným řešením stály konkrétní námitky dotčených subjektů. Také neexistoval nikdo, kdo by proti navrženému řešení brojil, proto odpůrce neměl důvod zvažovat jinou trasu veřejného prostranství.
61. Navrhovatelka dále uvedla, že *„drtivá většina odůvodnění rozhodnutí o námitce neobsahuje náležitosti dle § 68 odst. 3 správního řádu a jsou tudíž nepřezkoumatelná. Tím vším tak došlo k porušení práva navrhovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“*. Krajskému soudu vzhledem k obecné formulaci námitky není vůbec zřejmé, jak by mohl případný nedostatek náležitostí podle § 68 odst. 3 s. ř. zasáhnout do práv navrhovatelky. Toto obecně formulované pochybení odpůrce pro svou obecnost nesplňuje požadavek na návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s., není z něj zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatelka opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné a jak mohlo touto tvrzenou vadu dojít k zásahu do jejích práv.
62. Navrhovatelka se v rámci samostatného návrhového bodu zabývala poskytnutí mylné informace zaměstnancem odpůrce. K tomu krajský soud uvádí, že navrhovatelka neprokázala, od jaké konkrétní osoby informaci obdržela, informace jí nebyla poskytnuta písemně. Odpůrce uskutečnění druhého veřejného projednání návrhu oznámil zákonem stanoveným způsobem. Díky druhému veřejnému projednání získaly dotčené osoby ještě jednu možnost bránit se proti návrhu územního plánu, který navrhovatel po prvním veřejném projednání k námitkám dotčených osob v mnoha částech změnil. Skutečnost, že navrhovatelka jednala v souladu s neformálně poskytnutou informací, poté, co bylo řádně veřejnou vyhláškou doručeno oznámení o opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu, neospravedlňuje pasivitu navrhovatelky v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud se proto neztotožnil ani s touto námitkou.
63. Navrhovatelka dále namítala nedostatečnost odůvodnění námitky M. H., tedy že z odůvodnění námitky nevyplývají konkrétní důvody změny koridoru veřejného prostranství. Navrhovatelka polemizuje jak s výrokem, tak s odůvodněním námitky M. H. K této námitce krajský soud uvádí, že z odůvodnění námitky ve spojení s textem námitky samotné je dostatečně seznatelné, jakou úvahou se odpůrce řídil. Nadto nelze po odpůrci požadovat, aby v případě, že námitce plně vyhovuje a není si vědom rozporných námitek, u námitek v počtu několika tisíc vypořádal námitku s vyčerpávajícím odůvodněním. Krajský soud doplňuje, že vlastní změna trasy veřejného prostranství byla odůvodněna zmiňovanou námitkou M. H. a také Technických služeb. Odůvodnění je skutečně velmi stručné, hlavní argumentaci ve prospěch změněného řešení poskytl odpůrce až v rámci vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, proto se krajský soud otázkou dopravního a technického řešení křižovatky nemohl v rozsudku zabývat. Všechna tvrzení odpůrce a následné protiargumenty navrhovatelky ohledně dopravního řešení zazněly až po přijetí Územního plánu Olomouc, krajský soud je tedy nemohl zohlednit. Krajský soud uzavírá, že odůvodnění námitek majících následně vliv na pozemek navrhovatelky je kusé, ale vzhledem k textu námitek a tomu, že těmito námitkám odpůrce plně vyhověl, nemá tato skutečnost za následek nezákonnost opatření obecné povahy.

64. Stav v území není neměnný a nové územní plány musí zohlednit vývoj města a jeho budoucí fungování. Nový územní plán nebo jeho změna proto může přinášet pro dotčené osoby jak pozitivní, tak negativní řešení, kterými mohou být určité subjekty dotčeny, zejména na svém vlastnickém právu. Správní řád a stavební zákon proto upravují možnosti obrany těchto dotčených osob, které, pokud jsou v procesu přijímání opatření obecné povahy aktivní, by měly mít právo na to, aby se pořizovatel jejich námitkami či připomínkami dostatečně zabýval, případně vysvětlil, proč zvolil dané řešení a námitce nevyhověl. Krajský soud poté může zkoumat v rámci testu proporcionality, zda byl zásah do vlastnického práva přiměřený. V nyní rozhodované věci se odpůrce dotčením práv navrhovatelky nemohl zabývat, protože navrhovatelka v procesu přijímání Územního plánu Olomouc nebyla nijak aktivní a svůj nesouhlas s navrhovaným řešením nevyslovila. Odpůrce vyhověl dvěma předloženým námitkám jiných osob a vedl koridor veřejného prostranství v jiné trase. Bylo by vhodné, aby zdůvodnil, proč povede koridor přes pozemek navrhovatelky. Vzhledem k rozsáhlosti opatření obecné povahy ale nelze po odpůrci požadovat, aby úplně každý krok podrobně zdůvodnil s vidinou možných námitek osob, které až po přijetí opatření obecné povahy nebudou s navrženým řešením souhlasit. Pokud by navrhovatelka proti zvolenému řešení v průběhu přijímání opatření obecné povahy brojila, muselo by být odůvodnění rozhodnutí o námitce přezkoumatelné, podrobné a obsahovat dostatečně konkrétní důvody vysvětlující zvolené řešení. V nyní rozhodované věci si ale odpůrce nemusel být problematičnosti změny vědom. Je nutné zdůraznit, že odpůrce nejednal svévolně, ale úprava návrhu územního plánu po veřejném projednání zohlednila námitky dalších dotčených osob, které aktivní byly. Ze shora uvedených důvodů neshledal krajský soud tvrzené porušení zákonnosti či že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Krajský soud proto nepřisvědčil ani této námitce.
65. K námitce týkající se územní studie krajský soud uvádí, že se nejedná o závazný podklad pro zpracování územního plánu. Odpůrce na základě důvodných námitek dotčených osob dospěl k závěru, že řešení navržené územní studií není racionální, byl proto oprávněn se od ní odchýlit.
66. Navrhovatelka argumentovala závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008. K tomu krajský soud uvádí, že navrhovatelka ve věci řešené Nejvyšším správním soudem byla po celou dobu přijímání územního plánu na rozdíl od navrhovatelky v nyní rozhodované věci aktivní a podávala námitky. I za této situace Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„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 svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje“*. Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že *„správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků mu však nic nebrání též posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva (krok č. 4 algoritmu), popř. zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezduvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)“*. V posuzované věci nejednal odpůrce excesivně či šikanózně, z předložených podkladů nevyplývá, že by zvolené řešení odpůrce zvolil za účelem poškození práv navrhovatelky. Krajský soud si je vědom negativních dopadů do vlastnictví navrhovatelky, ale vzhledem k tomu, že odpůrce jednal v souladu se zákonem, dodržel zákonem stanovený

procesní postup a případné stavbě veřejné komunikace na pozemku navrhovatelky by muselo předcházet soukromoprávní jednání či řízení o vyvlastnění, neshledal důvody pro navrhované zrušení části územního plánu. Důvody pro konkrétní změnu územního plánu byly racionální a reagovaly na požadavky jiných subjektů. S otázkou zkoumání přiměřenosti zásahu do vlastnického práva se krajský soud vyrovnal shora v rámci řešení, zda je oprávněn provést test proporcionality.

67. Ze shora uvedených důvodů proto krajský soud návrh na zrušení výše uvedených částí Územního plánu Olomouc podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný zamítl.

VIII. Náklady řízení

68. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky krajský soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle úspěchu ve věci, který měl odpůrce. Odpůrce požadoval náhradu nákladů řízení v podobě nákladů vynaložených na právní zastoupení. Z již konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu ČR však vyplývá, že schopnost a povinnost obhajovat vlastní rozhodnutí v řízení před soudem je integrální součástí řádného výkonu státní správy (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000 sp. zn. II. ÚS 437/99, popř. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007 č. j. 6 As 40/2006-87). Dle názoru krajského soudu lze uvedený závěr přiměřeně použít na celou veřejnou správu, tj. i na výkon samosprávy, obzvláště za situace, kdy odpůrcem v řízení je statutární město Olomouc, jež disponuje dostatečným personálním vybavením. Ačkoli krajský soud nijak nezpochybňuje právo odpůrce nechat se v řízení o zrušení opatření obecné povahy zastoupit advokátem, tato skutečnost nemění nic na tom, že povinnost odpůrce hájit u krajského soud obsah územního plánu, který sám schválil, představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Proto krajský soud dospěl k závěru, že náklady na zastoupení advokátem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyly účelně vynaloženy.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 12. prosince 2017

Mgr. Jiří Gottwald v. r.
předseda senátu