



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: J. Ú., proti odpůrci: **Město Špindlerův Mlýn**, se sídlem Svatopetrská 173, 543 51 Špindlerův Mlýn, zastoupené JUDr. Karlem Havlem, advokátem, se sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Seattle, s.r.o.**, se sídlem Na Poříčí 1047/26, 110 00 Praha 1, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného na 11. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 15. listopadu 2011 usnesením č. 8/11/2011-Z, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. května 2013, č. j. 30 A 1/2013 - 120,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. května 2013, č. j. 30 A 1/2013 - 120 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel vlastní pozemek p. č. 15/13 v k. ú. Špindlerův Mlýn (není-li dále uvedeno jinak, míní se toto katastrální území). Navrhovatel napadl u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) územní plán odpůrce, města Špindlerův Mlýn (dále též „územní plán“), který nabyl účinnosti dne 1. prosince 2011. V předchozím územním plánu města Špindlerův Mlýn byl navrhovatelův pozemek zařazen do funkční zóny č. III – komerčně rezidenční, ve které bylo možné umísťovat mj. stavby pro bydlení, stavby pro ubytování a stavby občanské vybavenosti. Napadený územní plán však tento pozemek zahrnul do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň, ve které lze umísťovat

pouze travní porosty, stromořadí, remízy, keřové pláště, břehové porosty vodotečí a vodních ploch, účelové komunikace, pěší cesty a cyklistické a jezdecké stezky, včelíny, včelnice a dočasné oplocování pozemků s mladou výsadbou za účelem jejich ochrany. Navrhovatel se tímto zařazením cítil dotčen ve svém vlastnickém právu.

[2] Krajský soud na základě podané žaloby napadený územní plán jako opatření obecné povahy zrušil v té části, která se týká pozemku navrhovatele. Své rozhodnutí opřel zejména o fakt, že odpůrce neodůvodnil dostatečně změnu funkčního využití plochy, v níž se nachází pozemek navrhovatele, oproti předchozímu územnímu plánu. Krajský soud připustil, že „navrhovatel byl v průběhu procedury zpracování územního plánu v podstatě nečinný, když proti jeho konceptu ani návrhu žádné námitky neuplatnil“, v konfrontaci s touto skutečností však jako zásadní vymezil právě otázku, „má-li mít vlastník pozemku, dotčeného regulativy plynoucími z nového územního plánu do té míry, že již jej nebude moci využít dosavadním způsobem, právo znát důvody této změny přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění? A to bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil námitkami či nikoliv.“, na kterou vzápětí důrazně odpověděl, že ano.

[3] Krajský soud dále mimo jiné poukázal i na legitimní očekávání navrhovatele a uvedl, že „každý územní plán je vždy příslibem daným politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území města, který nelze jen tak měnit podle toho, kdo je zrovna na radnici.“ Ostatně legitimní očekávání navrhovatele podle krajského soudu vyplývalo nejen z dřívějšího určení navrhovatelova pozemku jako plochy komerčně rezidenční, ale též z faktu, že se jedná o nezastavěnou proluku mezi dvěma jinými stavbami. Jako neopodstatněné odmítl krajský soud námitky odpůrce, že možnosti využití navrhovatelova pozemku byly již dříve objektivně omezeny, a to jednak nařízením města Špindlerův Mlýn č. 1/2004, o stavební uzávěře, kterým se na území města zakazuje provádění nových staveb či jejich změn zvyšujících počet ubytovacích kapacit, a jednak faktem, že navrhovatelův pozemek nemá možnost přímého připojení na pozemní komunikaci, neboť je od ní oddělen pozemkem odpůrce. V závěru svého rozsudku poukázal krajský soud na nerovné zacházení odpůrce s navrhovatelem, neboť svůj vlastní nezastavěný pozemek p. č. 63/3 určil odpůrce v napadeném územním plánu pro výstavbu, přičemž tento pozemek leží podle krajského soudu „hned vedle“. Nic na tom podle krajského soudu nemůže změnit ani fakt, že odpůrce projednává změnu územního plánu, jejímž cílem je určené využití svého pozemku změnit.

II. Kasační stížnost

[4] Odpůrce (dále též „stěžovatel“) podal proti v návěti označenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Jak vyplývá z výše uvedeného shrnutí, základním stavebním kamenem argumentace krajského soudu je nedostatek odůvodnění územního plánu vydaného odpůrcem, pokud jde o zařazení navrhovatelova pozemku do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň. Vychází totiž z předpokladu, že vlastník pozemku má právo znát důvody změny využití svého pozemku přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění, bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil námitkami či nikoliv. Právě tento základní kámen konstrukce krajského soudu se proto snaží odpůrce ve své kasační stížnosti rozbít.

[5] Odpůrce se nejprve ohradil proti tomu, jakým způsobem interpretoval krajský soud jeho vyjádření v průběhu soudního řízení, učinil tak ale velmi obecně a bez poukazu na jakékoliv konkrétní zkrácení. Následně upozornil, že územní plán jako opatření obecné povahy má blíže k normativnímu aktu než k individuálnímu správnímu rozhodnutí a tomu také musí odpovídat nároky kladené na jeho odůvodnění. Rozsudek je podle odpůrce v tomto směru vnitřně rozporný a tedy nepřezkoumatelný. Vychází totiž ze správné premisy, že *„uplatní-li subjekt proti navrhované změně námítky, není pochyb o tom, že v takovém případě musí být rozhodnutí o nich odůvodněno ve směru ke konkrétním pozemkům. Pokud subjekt v procesu tvorby územního plánu námítky neuplatní, pak se musí spokojit s odůvodněním směřovaným pouze k ploše, v níž se jeho nemovitosti nachází.“* Avšak poté dospívá krajský soud k závěru, že napadený územní plán není vůči navrhovateli odůvodněn dostatečně, resp. je odůvodněn příliš obecně, ačkoliv ten vůči němu v průběhu jeho pořizování žádné námítky nepodal. Odpůrce proti tomuto závěru staví následující teze: *„Územní plán obce řeší dané území jako celek si tím, že stanovení funkčních regulativů pořizovatelem pro jednotlivé pozemky a lokality je formováno a je projevem veřejného zájmu (samosprávy) obce, který musí být odůvodněný obecně pro celé území a nesmí neúměrně zasahovat do individuálních zájmů soukromých. Pokud dochází ke střetu zájmu veřejného a soukromého, pak se o tomto střetu dozví pořizovatel tím, že vlastník se soukromým zájmem podá proti návrhu územního plánu odůvodněné námítky. Opodstatněnost daného řešení (veřejného zájmu) a důvody, proč by měl nebo může soukromý zájem ustoupit, musí být zdůvodněny individuálně, ale to nejdříve v rozhodnutí o námítkách.“* Dále odpůrce dodává: *„Odůvodnění opatření obecné povahy není svou povahou (tj. co má vysvětlovat a zdůvodňovat) to samé, co je rozhodnutí o námítkách. Stěžovatel ... nemohl předpokládat, jaké námítky bude žalobce vznášet (resp. o jakých může vůbec uvažovat), když námítky nepodá, aby se dopředu s nimi vypořádával.“* Náзор krajského soudu podle odpůrce popírá základní principy územního plánování.

[6] Odpůrce poté upozorňuje na řadu rozsudků, které mají jeho argumentaci podporovat. V prvé řadě je to nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, který vytkl Nejvyššímu správnímu soudu přehnané požadavky kladené na odůvodnění územního plánu, a to dokonce v případě, kdy navrhovatel námítky podal. Dále se jedná o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, podle něž je podání námitek či připomínek k územnímu plánu podmínkou pro to, aby se soud následně mohl zabývat námítkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce. Dalším relevantním rozhodnutím zdejšího soudu je podle odpůrce rozsudek č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, který vychází z předpokladu, že není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Konečně upozornil odpůrce též na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, který podle odpůrce dospěl k obdobným závěrům.

[7] Navrhovatel se ke kasační stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že rozsudek krajského soudu považuje za správný. Uvedl, že není investorem se snahou o lukrativní realizaci staveb, jak se snaží naznačit odpůrce. S manželkou prožil ve Špindlerově Mlýně prakticky celý produktivní život a usiluje o to, stát se zde trvalým obyvatelem. Jeho pozemek p. č. 15/13 o výměře 840 m² je nutno považovat za stavební parcelu, přičemž již více jak 6 let

vede stavební úřad ve Špindlerově Mlýně sloučené územní a stavební řízení o stavbě rodinného domu na tomto pozemku. Tento záměr je v souladu s předchozím územním plánem a navrhovatel obdržel souhlasná vyjádření a stanoviska prakticky všech dotčených orgánů veřejné moci (i samotného města). Informace ohledně údajné nemožnosti napojení pozemku na veřejnou komunikační síť jsou nepravdivé (navrhovatel v této otázce odkazuje na vydané rozhodnutí odboru dopravy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje). Odpůrci musel tudíž být navrhovatelův úmysl z probíhajícího řízení znám a neobstojí jeho tvrzení, že nemohl předvídat, jaké námitky by navrhovatel mohl vznést proti změně určení svého pozemku a nemohl se s těmito hypotetickými námitkami vypořádat. Navrhovatel také vysvětluje, že námitky nepodal proto, že „*byl uveden v omyl tehdejšími vedoucími stavebního úřadu, když mu osobně před svědky doporučil, aby požádal o verifikaci stávajícího účelu využití pozemku, a na dotaz byl výslovně ujistěn, že tento stávající účel nebude měněn. Proto nesledoval oznámení na úřední desce.*“ Navrhovatel je přesvědčen, že odpůrce by beztak jeho námitky zamítl bez dostatečného odůvodnění, což „*je zřejmé z odůvodnění zamítnutých námitek jiných vlastníků pozemků, kdy je o námitkách rozhodováno v opatření formou kopírování téměř identického textu bez konkrétního vysvětlení, proč které námitce není vyhověno, především však bez jakékoliv vazby na konkrétní pozemek osoby, která námitky uplatnila.*“

[8] V daném případě nemohl podle navrhovatele převážit veřejný zájem nad jeho zájmem soukromým, neboť pro změnu využití jeho pozemku na „ostatní krajinnou zeleň“ chybí jakýkoliv důvod a stalo se tak bez návaznosti na širší vztahy v území. Předmětná parcela je v intravilánu města a jde o proluku mezi dvěma obytnými stavbami. Nový účel proto nelze v konkrétních podmínkách tohoto pozemku a širšího území vůbec naplnit. Navrhovatel taktéž vyjádřil přesvědčení, že „*o nesprávnosti rozsudku není odpůrce skutečně vnitřně přesvědčen, protože ani nepožadoval ve smyslu § 107 odst. 1 soudního řádu správního přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jak by se dalo očekávat, pokud by mu rozsudek mohl způsobit nějaké negativní dopady.*“

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval otázkou, zda vůbec může být osoba, která během přípravy územního plánu nepodala námitky ani připomínky, procesně legitimována k tomu, aby územní plán po jeho schválení napadla ve správním soudnictví. Tuto otázku vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 ze dne 16. listopadu 2010, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Jednoznačně zde dospěl k závěru, že samotná procesní pasivita navrhovatele ve fázích přípravy opatření obecné povahy nemůže vést k tomu, že by soud jeho návrh automaticky zamítl pro nedostatek procesní legitimace. Z tohoto pohledu tedy krajský soud postupoval správně, když návrh věcně projednal. Potíž je však v tom, že krajský soud přistoupil k posouzení podaného návrhu tak, jako by nepodání námitek či připomínek nehrálo při posouzení úspěšnosti návrhu prakticky žádnou roli, tedy jako by navrhovateli za žádných okolností nemohlo jít k tíži. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá pravý opak – navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné

povahy během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

[11] Již rozšířený senát ve výše citovaném usnesení vysvětluje, že jeho rozhodnutí je motivováno zejména obavou, aby příliš přísné podmínky návrhové legitimace nevedly v některých procesních situacích k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. Jako příklady uvádí řadu situací, kdy by pro navrhovatele bylo vzhledem k okolnostem mimořádně těžké či dokonce nemožné své výhrady ke zvolenému řešení během procesu pořizování územního plánu uplatnit (srov. odstavce 18 až 21 citovaného usnesení). Rozšířený senát však zdůraznil, že *„pokud účastník ... 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.“* Řízení před soudem podle rozšířeného senátu *„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 mířícímu proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít“* (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[12] Je tedy zřejmé, že rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli. Rozšířený senát ponechal nedotčeny závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009 č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS, jehož právní věta zní: *„Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.“* Tyto závěry se totiž vztahují na věcnou legitimaci navrhovatele.

[13] Z uvedených pozic vychází i další judikatura Nejvyššího správního soudu, která na závěry rozšířeného senátu navázala. Pro její systematické uchopení je však potřeba se nejprve vrátit do minulosti a připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 vyvinul algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který sestává z pěti kroků: 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 (jednání *ultra vires*); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným

postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Ačkoliv použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., srov. k tomu rozsudek ze dne 24. července 2013, č. j. 2 AOs 1/2013 - 138, část IV.2.b), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nadále inspirativní. Pro potřeby dalšího výkladu je třeba poukázat na to, že první čtyři kritéria zmíněného algoritmu se zabývají zákonností opatření obecné povahy (resp. procesu jeho přijetí), poslední kritérium pak „správnosti“ přijatého řešení ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu (viz zvýrazněná pasáž).

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu následující po výše citovaném usnesení rozšířeného senátu dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2011, č. j. 6 AOs 5/2011 - 43 totiž *„není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za 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 a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“* V této kauze, která může být inspirativní i pro zhodnocení nyní posuzovaného případu, Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: *„Napadené opatření obecné povahy se nevypořádává s výhradami uvedenými v odborném posudku (bod 8) nebo nevysvětluje vedení koridoru přes všechny dotčené citlivé oblasti (bod 6). Odpůrce se však s těmito výhradami nevypořádává proto, že je navrhovatelé včas nevznesli, tyto výhrady mu nebyly ve stanovené době a stanovenými procedurami předloženy.“* Nejvyšší správní soud zde také poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž *„obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území ... je politickou diskrečí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 AOs 6/2010 - 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 AOs 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“*

[15] Uvedené obecné zásady, kterými soudní moc sama sebe omezuje v příliš aktivistickém zasahování do práva na samosprávu, podporuje i nálezný Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. května 2013, na nějž poukázal ve své kasační stížnosti odpůrce. Zde Ústavní soud v případě, kde se dokonce navrhovatel aktivně procesu přípravy územního plánu účastnil, uzavřel: *„Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové*

přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje 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.“ Samozřejmě nelze při hodnocení významu tohoto nálezu přehlížet ani odlišné stanovisko, které k rozhodnutí připojil předseda senátu Vladimír Kůrka.

[16] Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. Jinak řečeno, *„pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2013, č. j. 8 AOs 2/2012 - 59, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 264, odstavec 161).

[17] Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185). Z tohoto náhledu vychází ve své judikatuře též Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. prosince 2013 uvedl: *„Namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy – a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů – měl (se) Nejvyšší správní soud ... jejich námitkami věcně zabývat – za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů.“* Pro další úvahy je podstatné uvědomit si, že závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2010 - 264).

[18] Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 185). Stejně tak Ústavní soud dospěl ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 k obdobným závěrům, tedy že namítaný rozpor zásad územního rozvoje s územní energetickou koncepcí a s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může představovat nezákonnost opatření obecné

povahy a není tedy otázkou „pouhé“ nepřiměřenosti zásahu do zájmů navrhovatele. Pro úplnost nutno podotknout, že Ústavní soud v tomto nálezu zmiňuje jako vadu napadeného opatření obecné povahy také přílišnou obecnost odůvodnění. Tuto výtku je ale nutno vnímat v kontextu skutkových okolností dané věci. Jednalo se totiž o nedostatečné ospravedlnění faktického zákazu určité (dokonce státem podporované) ekonomické aktivity – zde budování větrných elektráren – na území celého kraje. Zároveň měl odpůrce reálnou možnost odůvodnění tohoto svého kroku konkretizovat, neboť navrhovatel – zde jedna z dotčených obcí – sice námitky podat opomněl, avšak jiné obce námitky totožného obsahu mířící proti nezákonnosti zásad územního rozvoje jako celku podaly. Svou roli v posouzení věci Ústavním soudem sehrálo i to, že se Nejvyšší správní soud bez vysvětlení odklonil od názoru vyjádřeného v jednom ze svých předchozích rozsudků, který se taktéž týkal plošného zákazu budování větrných elektráren na určitém území.

[19] Nahlédneme-li optikou dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na posuzovaný případ, nelze než dát za pravdu stěžovateli. Navrhovatel hájí v tomto řízení svá soukromá práva, zejména právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), a zpochybňuje věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku p. č. 15/13. Jedná se tedy o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétního pozemku. Vůči územnímu plánu přitom navrhovatel v průběhu jeho pořizování žádné námitky ani připomínky neuplatnil. Krajský soud bez toho, že by jakkoliv zkoumal, zda procesní pasivita navrhovatele během procesu pořizování územního plánu měla nějaké objektivní příčiny, územní plán zrušil pro nedostatky v jeho odůvodnění. Tím krajský soud v podstatě obešel výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť nutí odpůrce, aby podrobně posoudil výhrady navrhovatele vůči správnosti zvoleného řešení, které navrhovatel vznesl poprvé až v žalobě, aniž by krajský soud buď: a) shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do plochy „KO – ostatní krajinná zeleň“, nebo: b) dovodil závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. výše citovanou judikaturu). Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.

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

[21] Obecnost odůvodnění územního plánu tudíž v daném případě nedosahuje takové intenzity, že by ji bylo možno považovat za závažné porušení procesních práv vlastníků nemovitostí ve Špindlerově Mlýně. Ze záměru města omezit další výstavbu na svém území jednoznačně vyplývá možnost, že u pozemků, jež byly určeny předchozím územním plánem k zástavbě, nový územní plán toto určení na základě výše uvedených obecných východisek změní. Platí to i o pozemku stěžovatele, který sice představuje proluku mezi dvěma samostatně stojícími stavbami, svou severovýchodní hranicí však navazuje na les obklopující Špindlerův Mlýn (lokalita Nad Lověnou). Nelze souhlasit s krajským soudem v tom směru, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkově právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy (jiná situace by byla, pokud by vlastník pozemku tento dosavadní potenciál využití svého pozemku úspěšně transformoval např. do podoby rozhodnutí o umístění stavby, které by pak bylo nutno při přípravě nového územního plánu zohlednit). Nelze zde pomíjet procesní pasivitu stěžovatele během přípravy územního plánu, jejíž důvody sice v kasační stížnosti naznačil, nicméně nijak svá tvrzení nedoložil. Na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námítku tak mohl např. upřesnit, proč v určitém místě byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná. Bez toho, že by odpůrce dostal na základě podané námítky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků. Nad rámec nutného odůvodnění nutno podotknout, že rozsudek krajského soudu je v tomto směru též poněkud nepřesný, neboť pozemek města p. č. 63/3, určený v napadeném územním plánu pro výstavbu, se zjevně nenachází „hned vedle“ navrhovatelova pozemku p. č. 15/13 – podle katastrální mapy nejenže spolu tyto dva pozemky nesousedí, ale dělí je vzdálenost více než 200 m.

[22] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a usnesení krajského soudu zrušil. Krajský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí návrh na zrušení části územního plánu města Špindlerův Mlýn znovu. Přitom vyjde zejména z toho, jaké důvody zapříčinily procesní pasivitu stěžovatele během procesu přípravy územního plánu. Jestliže tyto důvody nebudou prokazatelně vyplývat z objektivních okolností nezávislých na vůli navrhovatele, resp. z nezákonného postupu odpůrce během přípravy územního plánu, pak krajský soud vyhově návrhu pouze v případě, že shledá konkrétní porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (viz výše odstavec [19] a násl. odůvodnění tohoto rozsudku).

IV. Náklady řízení

[23] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu