



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Ing. J. L.**, zastoupen JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Olomouc, Wellnerova 1322/3C, proti odpůrci: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Olomouc, Horní náměstí č. p. 583, zastoupenému JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Olomouc, Riegrova 12, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Olomouce vydaného Zastupitelstvem města Olomouce usnesením dne 15. 9. 2014, č. 1/2004, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2015, č. j. 79 A 8/2014 – 69,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2015, č. j. 79 A 8/2014 – 69, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se navrhovatel jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, jímž byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Olomouce vydaného Zastupitelstvem Olomouce usnesením ze dne 15. 9. 2014, č. 1/2014 (dále též jen „územní plán Olomouce“, nebo „územní plán“). Tímto návrhem brojil stěžovatel proti části územního plánu Olomouce týkající se plochy č. 13/045Z a plochy č. 13/156Z ve vztahu k pozemku parc. č. 533/27, jenž je v jeho vlastnictví, jakož i ve vztahu k dalším pozemkům v jeho vlastnictví, a to parc. č. 555/3 a 555/2, vše v katastrálním území Slavonín. Územním plánem Olomouce je přímo dotčen pozemek parc. č. 533/27 tak, že na jeho jižní části je vymezeno veřejné

prostranství určené plochou 13/156Z a na jeho severní části je vymezena smíšená plocha obytná 13/045Z. Další uvedené pozemky stěžovatele včetně stavby stěžovatelova rodinného domu se nacházejí v bezprostředním sousedství uvedených ploch a jsou jimi také, byť nepřímo, dotčeny. Navrhovatel se cítil uvedeným územním plánem dotčen na svém vlastnickém právu jakož i na právu na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Vlastnické právo stěžovatele bylo dle jeho názoru omezeno nedovoleným způsobem, neboť pro takové omezení nebyl dán veřejný zájem. Dle původního územního plánu byl předmětný pozemek parc. č. 533/27 součástí zastavitelného území ve funkční ploše s označením 1609 – BON (bydlení městské všeobecné - nízkopodlažní). Plocha sloužila pro bydlení individuálního i hromadného charakteru a výjimečně bylo přípustné i oplocení pozemku. Podle stěžovatele bylo možno tento pozemek využít jako stavební či jej jiným vhodným způsobem využít pro bydlení. S tímto vědomím jej v roce 2006 pořídil do svého vlastnictví.

Krajský soud stěžovatelovým námitkám nepřisvědčil. Prvně stěžovateli objasnil, že z žádného právního předpisu nelze dovodit závaznost obsahu stávajícího územního plánu ve vztahu k územnímu plánu budoucímu. V posuzované věci navíc nastala zásadní změna legislativy v podobě nového stavebního zákona, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon,“ s účinností k 1. 7. 2006, jenž zejména v oblasti územního plánování přinesl zcela jiné, a to detailnější a propracovanější pojetí, které se muselo projevit i při tvorbě nového územního plánu. Změna zařazení pozemku stěžovatele z funkční plochy 1609 – BON do funkční plochy veřejného prostranství byla odůvodněna územní studií Slavonín – sever vypracovanou v roce 2006, která se stala územně plánovacím podkladem územního plánu Olomouce (viz § 30 stavebního zákona). Tím byl také vymezen veřejný zájem na využití dotčeného pozemku pro veřejné účely. Krajský soud se vyjádřil také k tvrzenému legitimnímu očekávání stěžovatele, když ohledně potenciálních právních nároků na realizaci soukromých zájmů odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 2/2011. Ačkoli územní studie není sama o sobě závazná, představuje nepochybně cíl nebo úkol, k němuž územní plánování směřuje a s jehož realizací lze v budoucnu počítat. Krajský soud uvedl, že souhlasí s odpůrcem, že bylo v zájmu stěžovatele, pořizoval-li si pozemek s konkrétním záměrem, aby si pečlivě ověřil, zda z hlediska veřejných zájmů a záměrů v dané lokalitě bude s to svoji soukromou představu realizovat.

Krajský soud neakceptoval ani argumentaci ohledně nedostatečného způsobu vypořádání námítky stěžovatele ze dne 4. 4. 2014. Krajský soud předeslal, že k prvnímu veřejnému projednání návrhu územního plánu došlo v termínu od 18. 1. do 12. 3. 2013, přičemž dne 5. 3. 2013 proběhlo veřejné projednání s odborným výkladem projektanta. Stěžovatel v této fázi nevyužil sedmidenní lhůty k podání námitek. V důsledku uplatnění námitek a připomínek jiných subjektů byla provedena úprava původního návrhu územního plánu a následně byl územní plán v rozsahu těchto úprav projednán v termínu od 3. 3. 2014 do 10. 4. 2014. Teprve na základě tohoto projednání uplatnil stěžovatel svoji námitku ze dne 4. 4. 2014, která však obsahově nesměřovala k provedeným úpravám. Jednalo se tak o námitku uplatněnou opožděně. Vzhledem k opožděnosti námítky pak odpůrce nemusel tuto námitku vůbec věcně vypořádat, a pokud tak učinil, učinil tak nad rámec svých povinností. Pokud se tedy nevypořádal s celou námitkou, resp. zejména s variantními řešeními navrženými stěžovatelem, nešlo o

pokračování

porušení ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád,“ neboť k jejich vypořádání nebyl odpůrce povinen.

Ohledně námitky porušení zásady proporcionality zásahu do vlastnického práva stěžovatele krajský soud poukázal na to, že soud je oprávněn zkoumat proporcionalitu řešení pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil svou námitku opožděně, sám se zbavil možnosti přezkumu této otázky. Stejně tak krajský soud posoudil námitky ohledně zvýšení škodlivých imisí nebo ohledně nezákonnosti veřejné vyhlášky datované dnem 12. 9. 2014, neboť byly prvně vzneseny až v soudním návrhu, a proto neslučitelné s právní úpravou přezkumu opatření obecné povahy; soud se jimi proto nezabýval.

Krajský soud konečně nepřisvědčil ani námitce, že měl odpůrce zohlednit vydání územního rozhodnutí ze dne 20. 1. 2014, č. 11/2014, na umístění oplocení pozemku parc. č. 533/27, neboť toto rozhodnutí nikdy nenabýlo právní moci, když bylo zrušeno ještě před vydáním územního plánu.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen s. ř. s.

Stěžovatel se domnívá, že krajský soud nedostatečně odůvodnil své rozhodnutí ve smyslu tvrzené procesní pasivity stěžovatele v řízení předcházejícím vydání územního plánu. Jeho rozhodnutí je navíc v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ačkoli soud odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, nepostupoval v souladu s jeho závěry, čímž byl narušen mj. princip právní jistoty a porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces. K podpoře svých tvrzení stěžovatel odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 4 As 141/2014 – 39.

Stěžovatel se dále domnívá, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho námitkou ohledně zkrácení jeho vlastnického práva k pozemku parc. č. 533/27 v k. ú. Slavonín v důsledku přijetí územního plánu. Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentem, že změna funkčního využití pozemku byla odůvodněna územní studií z roku 2006, která navíc není závaznou územně plánovací dokumentací. Takové odůvodnění má obsahovat právě územní plán, který je závazným dokumentem, jenž představuje závažný zásah do práv vlastníků. V nyní projednávané věci však k odůvodnění zásadní změny funkčního využití pozemku stěžovatele v územním plánu nedošlo. Stěžovatel poukazuje dále na rozsudek ze dne 6. 4. 2011, č. j. 9 Ao 1/2011 – 96, v němž byla řešena otázka dostatečné konkretizace veřejného zájmu s výsledkem, že jeho pouhá deklarace není dostatečná. Krajský soud tuto otázku vypořádal pouze tak, že odůvodnění požadavku veřejného zájmu nalezneme v územní studii z roku 2006, ale už neuvádí konkrétní formulaci, která by měla přesvědčit o oprávněnosti tohoto závěru. V územním plánu tedy schází odůvodnění veřejného zájmu a tato otázka byla nesprávně odůvodněna rovněž krajským soudem. I s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu se stěžovatel domnívá, že tak zásadní změna funkčního využití pozemku měla být v odůvodnění územního plánu důkladně vyargumentována, což se nestalo. Nedostatek rozhodovacích důvodů tak způsobuje nepřezkoumatelnost územního plánu (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008,

č. j. 1 Ao 3/2008 - 136). Stěžovatel se dále domnívá, že tato vada představuje také rozpor s § 18 a § 19 stavebního zákona. Krajský soud tedy vůbec neodůvodnil, proč považoval územní plán za přijatý v souladu se zákonem, aniž by reagoval na námitku ohledně nedodržení kogentních ustanovení stavebního zákona.

Stěžovatel spatřuje nedostatek odůvodnění rozsudku krajského soudu také v tom, že se pouze zcela okrajově zabýval jeho námitkami stran zkrácení práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Stěžovatel se domnívá, že se soud měl jeho námitkami zabývat, a nikoliv je odmítnout pouze proto, že nebyly vzneseny během přípravy územního plánu, neboť se jedná o zásah do soukromého zájmu stěžovatele.

Pokud jde o tvrzení nedostatečného vypořádání námítky stěžovatele ze dne 4. 4. 2014 odpůrcem v odůvodnění územního plánu, stěžovatel setrvává na svém názoru, že judikatura Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ao 3/2011 a sp. zn. 1 Ao 5/2010, jež byla uplatněna v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, se na danou věc vztahuje. Stěžovatel je toho názoru, že předmětná námitka byla uplatněna řádně, v zákonem stanovené lhůtě a odpůrce se s ní měl řádně vypořádat. Je evidentní, že ani odpůrce nepovažoval námitku za lichou, neboť se k ní vyjádřil, ačkoli ne dostatečně. Stěžovatel v námitce uplatnil také dvě možné varianty řešení; k těm se však odpůrce vyjádřil pouze tak, že považoval za správné pouze jím navrhované řešení, aniž by své tvrzení jakkoli zdůvodnil. Opožděnost předmětné námítky byla odpůrcem prezentována až v jeho replice v průběhu řízení před krajským soudem a krajský soud proto neměl tuto argumentaci připustit.

Pokud jde o posouzení námítky ohledně proporcionality přijatého řešení, soud k ní nepřihlédl, neboť stěžovatel dle jeho názoru řádně a včas neuplatnil v řízení svou námitku. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí. Stěžovatel má za to, že proporcionality zásahu do vlastnického práva opatření obecné povahy má určité meze, jimiž je např. přiměřenost zvolené regulace s ohledem na rozumné uspořádání vztahů v území, sledování stanoveného cíle a možnost jeho dosažení jinak. Stěžovatel poukazuje na to, že pokud má dojít k upřednostnění veřejného zájmu před zájmem soukromým, má se tak dít tak, aby byl konkrétní soukromý zájem narušen v co nejmenší možné míře, tj. aby nedošlo k porušení principu minimalizace zásahů (rozsudek ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54). Stěžovatel v návrhu na zrušení územního plánu poukazoval na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy v logicky na sebe navazujících pěti krocích podle rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 95, a není mu zřejmé, proč se soud prvně zabýval otázkou proporcionality. Stěžovatel poukazuje také na rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013 - 45, z něž plyne, že je to odpůrce, kdo nese odpovědnost za dodržení požadavku proporcionality zvoleného řešení, a není to vlastník dotčené nemovitosti, kdo by měl prokazovat, že zásah je neproporcionální nebo nesleduje veřejný zájem. V odůvodnění územního plánu však takovéto posouzení chybí.

Soud se ve svém rozsudku dále nezabýval konkrétnějším rozbořem zbývajících kroků, přičemž vyjádření ke krokům 1. a 2. zcela absentuje. Stěžovatel zdůrazňuje, že nebyl nečinný ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009) ani ve smyslu tvrzení krajského soudu. Z judikatury navíc plyne, že procesní pasivita *a priori* neznamená neúspěch soudního přezkumu

pokračování

(rozsudek ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, resp. nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Poněvadž se krajský soud nezabýval stěžovatelem namítaným rozporem územního plánu s kogentními normami (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením své námitky ohledně nesrozumitelnosti veřejné vyhlášky datované dne 12. 9. 2014, již bylo oznámeno vydání územního plánu dne 15. 9. 2014, jako nového návrhového bodu, se kterým se krajský soud proto nevypořádal. Stěžovatel již v uplatněné námitce jednoznačně namítal nezákonnost přijetí územního plánu, které tuto námitku implicitně obsahuje.

Stěžovatel soudu vytýká také formální pochybení v úvodu odůvodnění napadeného rozsudku, v němž uvedl, že se stěžovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy, ačkoli se domáhal jeho zrušení pouze v části.

Stěžovatel závěrem poukazuje na skutečnost, že pozemek parc. č. 533/27 nebyl ani před přijetím územního plánu v nezastavitelném území, jak to tvrdil odpůrce v odůvodnění územního plánu (ve vypořádání jeho námitky), nýbrž byl součástí zastavitelného území s funkčním využitím bydlení městské všeobecné (nízkopodlažní). Z odůvodnění územního plánu vůbec neplyne, proč si odpůrce vybral právě stěžovatelův pozemek, kde zřídí veřejné prostranství, když zásah do jeho vlastnického práva je výrazně vyšší, než kdyby to učinil u jiného pozemku (např. jak to stěžovatel navrhl). Důvod změny funkčního využití pozemku však musí být seznatelný právě z územního plánu. S ohledem na absenci řádného odůvodnění má stěžovatel za to, že územní plán je ve vztahu k této části nepřezkoumatelný.

Stěžovatel konečně nesouhlasí ani s posouzením významu územního rozhodnutí ze dne 20. 1. 2014, č. 11/2014, na umístění oplocení pozemku parc. č. 533/277, které bylo zrušeno pouze v důsledku přijetí územního plánu. Stěžovatel popsal genezi dalších rozhodnutí v této věci, v nichž docházelo k určitým vadám, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu předložil rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 14. 4. 2015, č. j. KUOK 31011/2015, jímž bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost a jímž chce poukázat na řadu pochybení správních orgánů v jeho věci.

S ohledem na vše uvedené navrhuje stěžovatel rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, příp. rozhodnout podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a zrušit rovněž územní plán v části grafického a textového vymezení veřejného prostranství plochy 13/156Z týkající se pozemků parc. č. 533/27, 555/2 a 555/3.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na své argumentaci prezentované v předchozím řízení. Odkázal také na svá vyjádření učiněná v řízení před krajským soudem a na jeho rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Pro nyní projednávanou věc je podstatné, že krajský soud považoval za zcela zásadní procesní pasivitu stěžovatele, resp. skutečnost, že při (prvním) projednávání návrhu územního plánu včas a řádně neuplatnil námitky. Právě z tohoto důvodu se krajský soud nezabýval zejména proporcionalitou řešení schváleného územním plánem, dle kterého je pozemek parc. č. 533/27 z větší části přerázen z funkčního využití bydlení městské všeobecné – nízkopodlažní do funkčního využití veřejné prostranství. Krajský soud se ze stejného důvodu nezabýval ani tvrzeným zásahem do vlastnického práva, resp. do práva na příznivé životní prostředí. Namítanou absenci odůvodnění veřejného zájmu pro toto přerázení krajský soud neshledal, když za dostatečné považoval zdůvodnění veřejného zájmu odkazem na územní studii Slavonín - sever z roku 2006.

Stěžovatel v kasační stížnosti na více místech uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Touto námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval nejdříve, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážít důvodnost konkrétních kasačních námitek. Vady naplňující kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je navíc Nejvyšší správní soud povinen zkoumat i bez návrhu (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). K nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz), v němž uvedl, že *„[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“* Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, zdejší soud uvedl, že *„[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“*

pokračování

V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nalezl právě tuto vadu napadeného rozsudku, jelikož krajský soud nevypořádal veškeré žalobní námitky (návrhové body) stěžovatele. Nutno podotknout, že této vady se dopustil krajský soud vědomě zejména proto, že závěry zdejšího soudu obsažené v relevantní judikatuře (viz dále) nesprávně aplikoval na posuzovaný případ.

Krajský soud totiž s poukazem na závěry Nejvyššího správního soudu např. v rozsudcích ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011, resp. ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 – 59, dovodil, že námitky uplatněné v procesu přijímání územního plánu jsou zásadní pro možnost soudního přezkumu proporcionality přijatého řešení. Pokud námitky stěžovatel neuplatnil, ač mohl, soudní přezkum je limitován na posouzení nedostatků zákonných náležitostí územního plánu, resp. jeho souladu s právními předpisy.

Krajský soud se však mylí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, 1 Ao 2/2010 – 116, posuzoval, ve které z přezkumných fází pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (jak se v judikatuře Nejvyššího správního soudu podle právního stavu soudního řádu správního ke dni 31. 12. 2011 ustálil v návaznosti na stěžejní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98) má a musí být zohledněna případná pasivita účastníka řízení při podání námitek v průběhu procesu pořizování opatření obecné povahy. V uvedeném rozhodnutí rozšířený senát dovodil, že *„[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech“* (srovnej II. výrok usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116; zvýraznění provedeno NSS).

Z uvedeného plyne, že zmíněnou procesní pasivitu navrhovatele je třeba zohledňovat a vzít v potaz ve třetí, čtvrté a páté fázi pětikrokového přezkumného algoritmu, tedy ve fázi zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy i v rámci hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Nejvyšší správní soud neopomněl, že s účinností od 1. 1. 2012 již řízení o zrušení (části) opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) neprochází zmíněným pětikrokovým algoritmem, jelikož krajský soud, který od uvedeného data soudní přezkum opatření obecné povahy prvotně provádí, je nyní (oproti právnímu stavu do 31. 12. 2011 – srov. § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s. v tomto znění) vázán nejen rozsahem, ale nově i důvody návrhu (101d odst. 1 s. ř. s.). Přesto však v rámci jednotlivých tvrzených důvodů návrhu (které soudní řád správní připouští a které v zásadě korespondují hodnotícím kritériím formulovaným ve zmíněném esenciálním rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98) je třeba také jednotlivě u každého z nich posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy. Takové posouzení v rámci jednotlivých návrhových bodů (nejde-li pochopitelně o námitky týkající se nedostatku pravomoci a působnosti správního orgánu k vydání opatření obecné povahy, kde procesní pasivita navrhovatele nemá žádný význam) tedy

nelze neprovést s odůvodněním, že pokud námitky uplatněné teprve v řízení před soudem nebyly podány již v procesu přijímání opatření obecné povahy, soud se jimi nadále bude zabývat pouze v omezeném rozsahu při přezkoumání základních zákonných náležitostí přezkoumávaného opatření obecné povahy, resp. vůbec, jak nesprávně dovodil krajský soud. Nelze jistě nevidět, že procesní pasivita navrhovatele při projednávání opatření obecné povahy (zde územního plánu) bezesporu může ovlivnit a zpravidla také významně ovlivní posouzení opodstatněnosti uplatněné věcné argumentace, kterou navrhovatel brojí proti opatření obecné povahy či jeho části. Ani tak však není možno striktně odmítnout posouzení této argumentace toliko s poukazem na nepodání námitek v procesu projednávání opatření obecné povahy. Jednalo by se o nepřípustné zúžení rozsahu soudního přezkumu, který je konec konců, jak již výše uvedeno, vymezen právě návrhovými body a důvody v nich uplatněnými (obdobně srov. také rozsudek ze dne 6. 11. 2014, č. j. 4 As 141/2014 - 39).

V nyní posuzovaném případě je nepochybné, že v rámci uplatněných žalobních námitek se stěžovatel dovolával mj. nepřiměřenosti zkrácení vlastnického práva k dotčeným pozemkům, zejména k pozemku parc. č. 533/27, územním plánem Olomouce, s ohledem na zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických práv soukromých osob a dále namítal zkrácení práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Stěžovatel ve svém návrhu napadl také rozpor územního plánu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona, tedy rozpor s hmotným právem, jakož i nedostatečné odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, nepřezkoumatelnost územního plánu v důsledku absence dostatečného zdůvodnění změny funkčního využití předmětného pozemku, resp. veřejného zájmu, a nepřezkoumatelnost územního plánu v důsledku nedostatečného odůvodnění jím uplatněné námitky, tedy vytýká i rozpor s právem procesním (§ 68 odst. 3 správního řádu ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu). Ve svém celku se tedy vznesené žalobní námitky týkají rozporu opatření obecné povahy se zákonem. Při posouzení námitek stěžovatele uplatněných v každém z návrhových bodů je tak na místě samostatně vážit, zda a jaký význam má skutečnost, že zůstal dříve, v procesu přijímání územního plánu, resp. při jeho prvním projednání, pasivní.

Nejvyšší správní soud také upozorňuje, že dle jeho názoru se v nyní projednávané věci nejedná o „čistý“ případ procesní pasivity, jak jej má na mysli krajským soudem citovaná judikatura, neboť stěžovatel námitky proti územnímu plánu uplatnil. S krajským soudem sice nelze než souhlasit, že stěžovatel neuplatnil námitky při prvním projednávání návrhu územního plánu, a uplatnil je až při jeho druhém projednání, nicméně odpůrce při jejich vypořádání zaujal, oproti jiným opožděným námitkám, neobvyklý postup. Odpůrce sice předně předeslal, že vymezení veřejného prostranství 13/156Z nebylo předmětem opakovaného projednání návrhu územního plánu, následně ale uvedl, že projednávaná změna se týkala rozsahu územní studie, jejímž zpracováním je podmíněno využití daného území (US-106 Arbesova - Durychova) a uvedenou námitku projednal a odůvodnil. Poněvadž je pozemek stěžovatele součástí území, o němž má být vypracována nová územní studie, měl krajský soud zvažovat, zda skutečně nebyl stěžovatel oprávněn uplatňovat námitky i ve druhém kole projednávání návrhu územního plánu, navíc za situace, kdy odpůrce sám zvolil nestandardní postup a námitku stěžovatele vypořádal. V ostatních případech, kdy lokalita, o níž pojednávala námitka, nebyla předmětem

pokračování

opakovaného projednání, odpůrce uvedl toliko, že námitce se nevyhovuje, neboť nebyla uplatněna ve stanovené lhůtě při prvním projednání návrhu. Závěr krajského soudu o procesní pasivitě stěžovatele tak nelze bez důkladnějšího posouzení aprobovat. Krajský soud totiž sám v odůvodnění napadeného rozsudku na základě judikatury zdejšího soudu (sp. zn. 6 Ao 5/2011) dospěl k závěru, že je oprávněn zkoumat proporcionalitu řešení pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy opatření obecné povahy, k čemuž v nyní projednávané věci došlo. Poněvadž se tedy odpůrce námitkou stěžovatele zabýval, bylo na místě zkoumat, zda tímto postupem nedošlo k akceptování stěžovatelovy námítky jako přípustné, zda bylo její odůvodnění dostatečné a přijaté řešení přiměřené. Námitku stěžovatele ohledně proporcionality zásahu do jeho vlastnického práva proto nebylo lze bez dalšího odmítnout.

Krajský soud tedy, vycházející z nesprávné aplikace judikatury Nejvyššího správního soudu, vzal procesní pasivitu stěžovatele jako základní rámec pro vymezení rozsahu soudního přezkumu, a ten proto omezil na pouze formální vypořádání stěžovatelových námitek. Z uvedeného důvodu tak v napadeném rozsudku absentují závěry, které se týkají žalobních námitek uplatněných v návrhu na zrušení (části) územního plánu, tj. ohledně přiměřenosti zkrácení vlastnického práva, resp. zdůvodnění veřejného zájmu pro změnu funkčního využití předmětného pozemku.

Nejvyšší správní soud má za to, že je třeba vždy zkoumat, zda i přes eventuální pasivitu navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy bylo v řízení před soudem prokázáno jeho tvrzení o zkrácení na právech přijatým opatřením obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), a to s přihlédnutím k okolnostem toho kterého konkrétního případu a především s ohledem na to, zda a jak významnou měrou by případným zrušením (části) opatření obecné povahy došlo k zásahu do práv a povinností těch, kteří se naopak aktivně do procesu projednání opatření obecné povahy zapojili, a zda by jim zrušením (části) opatření obecné povahy nevznikla bez závažných důvodů újma a nedošlo k nepřipustnému narušení jejich právní jistoty ohledně dříve legitimně nabytých práv (srov. bod 32 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116).

Ačkoli stěžovatel namítl, že územní plán Olomouce trpěl při vydání závažným porušením procesního a hmotného práva chránícího zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (viz rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185), krajský soud na základě formálního odůvodnění pouze obecně konstatoval, že územní plán byl přijat v souladu s právními předpisy. Krajský soud totiž zcela pominul věcné posouzení většiny námitek uplatněných v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, tedy rezignoval na provedení tzv. testu proporcionality přijatého řešení územního plánu (jeho obsahu) ve vztahu k dotčeným pozemkům z pohledu kritérií, jak je Nejvyšší správní soud formuloval v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, k němuž se přihlásila i veškerá pozdější judikatura zdejšího soudu například v rozsudcích ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 - 192, nebo ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105. Jakákoliv úvaha v tomto směru v napadeném rozsudku chybí, ačkoliv nepřiměřenost omezení či zásahu do vlastnického práva stěžovatel vytýkal.

Pokud krajský soud dále dovodil, že stěžovatel nemohl mít legitimní očekávání ohledně využití jeho pozemku a že změna jeho funkčního využití (veřejný zájem) byla dostatečně zdůvodněna odkazem na územní studii Slavonín – sever z roku 2006, je tento závěr nedostatečný a nepřezkoumatelný. Předmětná studie totiž není součástí ani přílohou územního plánu a nelze tak ověřit, jakým způsobem byl veřejný zájem ohledně změny funkčního využití odůvodněn (na stránkách www.olomouc.eu je dohledatelná pouze územní studie Slavonín – sever, Durychova z prosince 2013). Je-li navíc územním plánem stanoveno, že je využití předmětného území podmíněno zpracováním další územní studie (US - 106), nelze si s takovým odůvodněním vystačit. Nejvyšší správní soud kromě toho ustáleně rozhoduje v tom smyslu, že „*územní studie má (...) zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné*“ (viz např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 86).

Je tedy evidentní, že posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatele k dotčeným pozemkům schváleného územním plánem krajský soud neprovedl. Krajský soud neodůvodnil, z jakého konkrétního důvodu a s poukazem na které konkrétní části obsahu opatření obecné povahy lze přijatou změnu funkčního využití dotčených pozemků (srovnej § 4, 7 a 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) považovat za změnu přiměřenou a proč tvrzený zásah do vlastnického práva stěžovatele je zákonný a nikoliv excesivní. Ve shodě s námitkou stěžovatele obsaženou v kasační stížnosti má Nejvyšší správní soud za to, že nelze zásadní nepoměr mezi dosavadním a novým funkčním využitím pozemku parc. č. 533/27, tedy i nepřiměřený zásah do vlastnických práv stěžovatele, odůvodnit pouhým odkazem na územní studii z roku 2006, nýbrž rozhodným je právě pouze obsah územního plánu. Bude tedy na krajském soudu, aby posoudil, zda územní plán obsahuje dostatečné zdůvodnění změny funkčního využití uvedeného pozemku (veřejný zájem), neboť takového posouzení v napadeném rozsudku absentuje.

Ani jinak správný názor vyslovený krajským soudem o možném vlivu změny právní úpravy na intenzitu legitimního očekávání stěžovatele nevyčerpává obsah zásadní námítky stěžovatele o nepřiměřenosti zásahu územního plánu do jeho vlastnického práva a tato otázka (posouzení přiměřenosti regulace opatření obecné povahy formou změny funkčního užití dotčených pozemků) tak ze strany krajského soudu zůstala nevypořádána.

Obdobné závěry lze vztáhnout i na hodnocení námitek stěžovatele, jimiž je územnímu plánu v části, jíž se žaloba týká, vytýkán rozpor s cíli a úkoly územního plánování. Ani tuto otázku soud blíže neposuzoval a zde se pouze omezil na konstatování souladu územního plánu s právními předpisy. Krajský soud se tedy nezabýval obsahem územního plánu, pokud jde o dotčené pozemky, z hlediska souladu s hmotným právem, zde § 18 a § 19 stavebního zákona, ani tím, zda ob stojí, že byl jako veřejné prostranství zvolen právě stěžovatelův pozemek původně zařazený do zastavitelného území.

Zákonnost územního plánu v naznačeném směru tak krajský soud nehodnotil vůbec, a jak již bylo uvedeno, považoval za dostatečné vymezení veřejného zájmu v územní studii z roku 2006. Krajský soud poukázal pouze na to, že bylo v zájmu

pokračování

stěžovatele, pořizoval-li si pozemek s konkrétním záměrem, aby si pečlivě ověřil, zda z hlediska veřejných zájmů bude moci svou soukromou představu v dané lokalitě realizovat. Pokud soud argumentoval tím, že si stěžovatel pořizoval pozemek ve stejném roce, kdy byla vyhotovena územní studie Slavonín – sever, tj. v roce 2006, nelze toto odůvodnění přijmout, neboť nebylo povinností stěžovatele ověřovat si budoucí úmysly odpůrce vycházející z nezávazných podkladů, nýbrž vycházet z tehdy platné a závazné územně plánovací dokumentace (územního plánu), v níž byl předmětný pozemek zahrnut do zastavitelného území, s eventuální možností jeho oplocení. Požadovat po stěžovateli, aby si zjišťoval budoucí záměry odpůrce cca 8 let před jejich skutečnou realizací (přijetí nového územního plánu), jde nad rámec jakýchkoli zákonných povinností.

Ve světle výše uvedeného je přitom zjevné, že pokud dřívější územní plán odpůrce vymezil předmětný pozemek parc. č. 533/27 jako součást zastavitelného území ve funkční ploše s označením 1609 – BON (bydlení městské všeobecné – nízkopodlažní), a nový územní plán jako veřejné prostranství, tím spíše bylo na místě odůvodnit změnu původní koncepce z hlediska cílů a úkolů územního plánování. Ani z tohoto pohledu napadený rozsudek neobsahuje ve vztahu k předmětnému pozemku žádné závěry.

Stejně tak zůstaly nevypořádaný námitky ohledně tvrzeného snížení kvality bydlení či zásahu do práva na zdraví a na životní prostředí.

Konečně se tak jako předčasné ve světle shora uvedeného jeví závěr krajského soudu o dostatečnosti a přezkoumatelnosti odůvodnění změny funkčního využití dotčených pozemků, a tedy o zákonnosti územního plánu v části týkající se stěžovatelových pozemků, jelikož takový závěr lze učinit teprve poté, co krajský soud posoudí námitku spočívající v nepřezkoumatelnosti územního plánu z důvodu obecného a nekonkrétního odůvodnění jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování, tedy z hlediska jeho zákonnosti v návaznosti na § 18 a § 19 stavebního zákona (konkrétní odůvodnění změny funkčního využití a veřejného zájmu).

Lze proto uzavřít, že Nejvyšší správní soud shledal opodstatněným kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Proto jej podle § 110 odst. 1, část věty první před středníkem, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Jeho úkolem tak bude posoudit, zda bylo lze chování stěžovatele v průběhu přijímání územního plánu skutečně považovat za procesní pasivitu, zejména se zohledněním nestandardního postupu odpůrce, a také znovu vypořádat stěžovatelovy námitky v souladu s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími v kasační stížnosti uplatněnými důvody, spočívajícími v tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a ve vadách řízení před správním orgánem dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť to považoval za předčasné.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu