



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: J. Ú., zastoupeného JUDr. Zuzanou Krutskou, advokátkou, se sídlem Koubkova 13, Praha 2, proti odpůrci: **Špindlerův Mlýn**, město se sídlem Svatopetrská 173, Špindlerův Mlýn, zastoupenému JUDr. Karlem Havlem, advokátem, se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, **za účasti:** Seattle, s.r.o., IČ 26429551, se sídlem Na Poříčí 1047/26, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D., advokátem, se sídlem Václavské náměstí 1601/47, 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 16. června 2015, č. j. 30 A 1/2013 - 212,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 1/2013 – 212 ze dne 16. června 2015 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Podstatou případu, který se před Nejvyšším správním soudem ocitá již podruhé, je nesouhlas navrhovatele s tím, jakým způsobem odpůrce, město Špindlerův Mlýn, omezil využití navrhovatelova pozemku ve svém územním plánu. 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 nabyt

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 v prvním řízení 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 nečinný, když proti jeho konceptu ani návrhu neuplatnil žádné námitky. Konstatoval však, že vzhledem k zásadní změně ve způsobu využití pozemku oproti předchozímu územnímu plánu měl navrhovatel i tak právo seznat důvody provedené změny přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění.

[3] Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti odpůrce uvedený rozsudek krajského soudu zrušil svým rozsudkem ze dne 13. května 2014 č. j. 6 AOs 3/2013 - 29. Zde Nejvyšší správní soud vyslovil následující právní názor: „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 námitku 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.“ Z toho pak vyplývaly i pokyny, jež pro řízení o žalobě Nejvyšší správní soud směřoval vůči krajskému soudu: „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.“

pokračování

[4] Krajský soud v Hradci Králové poté o podaném návrhu rozhodl znovu rozsudkem označeným v návěti, opět mu vyhověl a územní plán odpůrce podruhé v napadené části zrušil. Krajský soud provedl ve věci dne 9. června 2015 nové ústní jednání a ze zjištěných skutečností nově dovodil, že navrhovatel nebyl v průběhu pořizování územního plánu zcela pasivní. Tento svůj závěr založil na dvou úvahách. Jednak vyšel z toho, že Městský úřad Špindlerův Mlýn, jako pořizovatel územního plánu, musel vědět o zájmu navrhovatele využít svůj pozemek způsobem neslučitelným s řešením uvedené parcely v novém územním plánu. Od roku 2007 totiž vedl jako stavební úřad řízení o žádosti navrhovatele na umístění rodinného domu na pozemku p. č. 15/13. Nemohl tudíž vycházet z toho, že navrhovatel je srozuměn se změnou funkčního využití svého pozemku v novém územním plánu jen proto, že navrhovatel neuplatnil formálně námitky proti územnímu plánu podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle krajského soudu by se Městský úřad Špindlerův Mlýn „choval jako schizofrenik“.

[5] Navíc ale krajský soud dovodil, že navrhovatel ve skutečnosti námitky proti územnímu plánu uplatnil. Mělo se tak stát podáním učiněným dne 4. března 2011 označeným jako *„Žádost o stanovisko pořizovatele územního plánu, resp. regulačního plánu centra města Špindlerův Mlýn, s ohledem na žádost, probíhajícího řízení stavby rodinného domu manželů Ú. na pozemku č. parc. 15/13 k. ú. Špindlerův Mlýn“*. Zde navrhovatel mimo jiné uvedl: *„...s ohledem na údajně připravovaný nový územní plán a s tím navazující (související) pořizování regulačního plánu centra města Špindlerův Mlýn, uvádíme, že pokud by bylo budoucí možné účelové využití předmětného pozemku jiné, než jak je uváděno ve stávajících územně plánovacích podkladech, jednalo by se o změnu, která je v rozporu se zájmy nás jako stavebníků. Koupili jsme pozemek jako stavební a v dobré víře na tímto záměrem již vydaná souhlasná stanoviska (m.j. i stavebního úřadu města Špindlerův Mlýn) na něm hodláme provést stavbu rodinného domu. Dovolujeme si upozornit, že pokud by byl nový územní plán změněn v náš neprospěch, byli bychom nuceni podat návrh na zrušení opatření obecné povahy schvalující takovou případnou změnuDoufáme však, že takový postup nebude nutný...“*. Podle názoru krajského soudu představuje tato část podání navrhovatele námitku proti připravovanému územnímu plánu, respektive zamýšlenému novému funkčnímu využití pozemku p. č. 15/13. Oznámení Městského úřadu Špindlerův Mlýn o konání veřejného projednání návrhu územního plánu Špindlerův Mlýn, při kterém proti němu mohli vlastníci pozemků a staveb vznést námitky a připomínky, je sice datováno až dnem 15. června 2011, avšak podle krajského soudu stavební zákon stanoví jen nejzazší lhůtu pro podání námitek (veřejné projednání, které v daném případě proběhlo dne 29. července 2011), nikoliv její počátek. Postačuje tedy, že v době stanovené pro podávání námitek měl pořizovatel územního plánu výše uvedenou námitku navrhovatele ve své dispozici. Již tím byla založena jeho povinnost se s ní vypořádat v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona.

[6] Ve zbytku svého rozsudku pak krajský soud rozvíjí úvahy o nutnosti a rozsahu odůvodnění funkčního využití jednotlivých ploch v územním plánu, přičemž tyto úvahy byly obsaženy již v jeho předchozím rozhodnutí zrušeném Nejvyšším správním soudem. Nově opírá krajský soud svůj náhled též o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2014 č. j. 8 AOs 4/2013 - 50. Krajský soud dále odmítá argumentaci odpůrce, že dosavadní (faktický) způsob využití pozemku p. č. 15/13 se novým územním plánem nemění. Podle krajského soudu odpůrce pomíjí fakt, že od roku 2007 nebyl Městský úřad

Špindlerův Mlýn schopen pravomocně rozhodnout o žádosti navrhovatele o vydání územního rozhodnutí pro stavbu rodinného domu na tomto pozemku. Krajský soud se vyjádřil též k zásadě zdrženlivosti soudů, pokud jde o zasahování do práva obce na samosprávu. Podle krajského soudu *„je takováto zásada nepochybně na místě v případech úvah o možném zrušení (opatření obecné povahy) v celém či zásadním rozsahu. Jde-li však o přezkum opatření obecné povahy v nepatrné části, tak jako územní plán v daném případě (jde o jeden pozemek bez jakéhokoliv vlivu na své okolí), při jeho zachování jako celku a tedy nadále životaschopného dokumentu pro rozvoj obce, nelze tuto zásadu absolutizovat a jeho soudem zjištěné nedostatky uvedenou zásadou vlastně omlouvat.“*

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[7] Odpůrce (dále též „stěžovatel“) podal i proti druhému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítal, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve výše citovaném rozsudku v téže věci č. j. 6 AOs 3/2013 - 29. Jelikož krajský soud zkoumal zcela jiné otázky, než mu uložil svým závazným právním názorem Nejvyšší správní soud, a s právními otázkami předestřenými Nejvyšším správním soudem se vůbec nevyrovnal, označil stěžovatel napadený rozsudek nejen za nezákonný, ale též za nepřezkoumatelný.

[8] Stěžovatel v úvodu upozornil, že sám navrhovatel tvrdil (a to již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 17. prosince 2012), že žádné námítky ani připomínky v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy neuplatnil. Naznačil pouze důvody, proč tomu tak bylo, avšak tyto nikterak nedoložil. Místo aby se krajský soud uvedenými důvody procesní pasivity navrhovatele v procesu přijímání územního plánu v novém řízení zabýval a zhodnotil je, vytvořil nezákonnou právní konstrukci, podle níž navrhovatel námítky uplatnil svým podáním ze dne 4. března 2011. Přitom na toto podání (pojaté jako žádost) odpověděl navrhovateli již 13. dubna 2011 pověřený zastupitel (jeho stanovisko k navrhovatelově žádosti bylo negativní) a žádnou další reakci ze strany navrhovatele to nevyvolalo. Veřejné projednání na den 29. července 2011 bylo pak oznámeno až přípisem ze dne 15. června 2011. Stěžovatel, na rozdíl od krajského soudu, dovozuje z textu § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, že dotčené osoby mohou své námítky uplatňovat až ode dne konání veřejného projednání. Maximálně lze podle něj připustit, že by se pořizovatelé územních plánů měli zabývat námitkami a připomínkami podanými ode dne oznámení, kdy se bude konat veřejné projednání, proto že toto značí, že návrh územního plánu je upraven a posouzen. Tento výklad má z pohledu stěžovatele logickou oporu v tom, že pokud by takto nebyl stanoven počátek lhůty pro uplatnění námitek a připomínek, pak by dotčené osoby a všichni ostatní mohli uplatňovat své připomínky a námítky „neustále“ (třeba i mimo proces přijímání územního plánu), a to proti řešení, které je stále ještě dynamické a v procesu přijímání územního plánu se posuzuje a upravuje. Když by pak podával námítky nebo připomínky proti odlišnému (nesjednocenému) návrhu, resp. různým verzím řešení a pořizovatel by správní akt nikdy nedokončil.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že měl v procesu pořizování územního plánu i bez podání námitek ze strany navrhovatele zohlednit fakt, že navrhovatel usiloval již několik let v územním řízení o získání územního rozhodnutí na

pokračování

stavební využití svého pozemku. Podle stěžovatele tato úvaha platí pouze a jen za situace, kdy by navrhovatel s úspěchem transformoval dosavadní potenciál využití svého pozemku v pravomocné rozhodnutí o umístění stavby (rodinného domu). To, že bylo zahájeno a vedeno územní řízení u tohoto správního orgánu, ve kterém navrhovatel nedosáhl vydání pravomocného územního rozhodnutí, nelze podle stěžovatele považovat za období podání námítky dotčené osoby a ani za územně analytický podklad, který by měl být zohledněn před schválením napadeného opatření obecné povahy.

[10] Konečně stěžovatel též namítá, že krajský soud se dopustil procesního pochybení, neboť dotvořil za navrhovatele jeden z návrhových bodů a na něm pak založil odůvodnění svého rozhodnutí. Navrhovatel podle stěžovatele ani v původním návrhu na zrušení územního plánu ze dne 17. prosince 2012, ani později v průběhu řízení před krajským soudem nikdy netvrdil, že by námítky proti územnímu plánu ve skutečnosti podal. Žádost ze dne 4. března 2011 sám za námitku nepovažoval a předložil ji podle stěžovatele pouze jako důkaz dokládající, že na jeho straně byly dány objektivní důvody pro nepodání námitek v procesu přijímání územního plánu. Stěžovatel připomněl, že podle § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Krajský soud rozšířením návrhu porušil v neprospěch odpůrce zásadu dispoziční i zásadu koncentrace, na kterých je vystavěn tento typ řízení ve správním soudnictví.

[11] Navrhovatel ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především popírá, že by krajský soud překročil rámec jeho návrhu. Upozorňuje, že poprvé byl zastoupen advokátem až ve druhém řízení před krajským soudem, do té doby koncipoval svá podání jako právní laik, proto by měla být posuzována výhradně podle svého obsahu. Uznává, že po celou dobu tvrdil, že nepodal námítky proti územnímu plánu v procesu jeho pořizování. Neshledává však nic závadného na tom, že soud zhodnotil důkazy, které mu předložil, aby prokázal objektivní důvody této své pasivity, a že z nich vyvodil, že navrhovatel zcela nečinný nebyl, tudíž odpůrce měl dostatek informací k tomu, aby se jeho výhradami vůči územnímu plánu zabýval. Nejednalo se o žádné skutkové novoty, nýbrž pouze o nové právní posouzení skutečností již dříve tvrzených (a po zrušení prvního rozsudku krajského soudu též doložených) navrhovatelem. Dále již navrhovatel ve svém podání pouze reprodukuje napadený rozsudek a svá dřívější podání v této věci.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, jelikož stěžovatel v souladu s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. napadá nový rozsudek krajského soudu v téže věci proto, že krajský soud se podle něj neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný, nicméně v tomto směru nemohl dát stěžovateli za pravdu. Krajský soud jasně vysvětluje, jak ke svému závěru dospěl, jeho úvahy na sebe logicky navazují a jsou zcela srozumitelné. O tom ostatně svědčí i to, že stěžovatel s nimi kvalifikovaně polemizuje, a to jak na poli procesního, tak i hmotného práva.

[14] Stěžovatel nemá podle Nejvyššího správního soudu pravdu ani v tom, že by krajský soud svými úvahami nepřipustně vybočil z rámce podaného návrhu. Je pravda, že podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahovat „*návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné*“. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je pak soud vázán nejen rozsahem, ale též důvody návrhu, jak správně upozornil stěžovatel. Na stejných principech je ostatně vybudováno i řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud napadené rozhodnutí přezkoumá v mezích žalobních bodů), proto je judikatura z této oblasti přenositelná i na řízení o zrušení opatření obecné povahy. Otázkou, co lze rozumět pod pojmem žalobní bod, se již vícekrát zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 20. prosince 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS a ze dne 24. srpna 2010 č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). V obou citovaných rozsudcích rozšířený senát sice řešil poněkud jinou otázku, totiž jak konkrétně musí žalobce své podání formulovat, aby v něm již bylo možno nalézt projednatelný žalobní bod a tudíž je nebylo možné odmítnout pro nedostatek náležitostí, nicméně byly zde vytyčeny základní principy využitelné i pro posouzení otázky, do jaké míry je soud žalobními body vázán.

[15] V rozsudku č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 rozšířený senát uvedl: „*Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou.*“ Proto je žalobce povinen „*vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.*“ Zároveň však rozšířený senát (s odkazem na Ústavní soud) varuje před přílišným formalismem při posuzování žalobcem uplatněných právních důvodů nezákonnosti rozhodnutí: „*Žalobce ... svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.*“ Tyto zásady, zejména garanci rovnosti účastníků řízení, zdůraznil rozšířený senát i v rozsudku č. j. 4 As 3/2008 - 78, v němž doplnil, že „*od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se ... oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabízet jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu.*“ Žalobní bod tak může být, zejména pokud jde o právní důvody nezákonnosti rozhodnutí, poměrně obecný, avšak „*čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“

[16] Z uvedených citací je patrné, že rozšířený citát zdůrazňuje zejména odpovědnost žalobce (zde navrhovatele) za vymezení skutkových okolností případu. Chybějící fakta nesmí soud v žádném případě za žalobce vyhledávat či konstruovat. Avšak pokud jde o právní důvody nezákonnosti rozhodnutí (zde opatření obecné povahy), jsou nároky na

pokračování

konkrétnost žalobního bodu méně přísné. Jak uzavřel rozšířený senát v druhém citovaném rozsudku, „*právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí ... musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.*“ V daném případě má Nejvyšší správní soud za to, že návrhovým bodem bylo zrušení žalobcem označené části územního plánu týkající se jeho pozemku, a to pro nepřezkoumatelnost odůvodnění územního plánu. Argumenty obou stran ohledně toho, zda vůbec měl odpůrce povinnost zařazení žalobcova pozemku do určité plochy odůvodnit, představují již dílčí argumentaci v mezích tohoto návrhového bodu. Do této kategorie spadá též otázka navrhovatelovy pasivity v procesu přijímání územního plánu, jež předurčuje, nakolik obecné či konkrétní mělo odůvodnění dané otázky v územním plánu být s ohledem na okolnosti případu.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že jestliže platí zásada, že soud zná právo (*iura novit curia*), pak vázanost soudu právními důvody návrhu nemůže být absolutní. Soud nemůže samozřejmě opatření obecné povahy zrušit na základě vad, které navrhovatel netvrdil, ani nemůže za navrhovatele spekulativně domýšlet právní argumenty tam, kde navrhovatelova argumentace chybí. Na druhou stranu soud ve správním soudnictví se nemůže omezit jen na holé přitakání návrhovému bodu nebo na jeho zamítnutí. Vždyť již tím, že odpůrce (příp. žalovaný v řízení o žalobě proti rozhodnutí) přináší vlastní protiargumenty, je založena povinnost soudu vysvětlit ve svém rozhodnutí, kterou z argumentačních linií shledal přesvědčivější. A vyloučit nelze ani to, že soud zvolí – v mezích žalobních bodů – argumentační linii vlastní.

[18] Jestliže tedy skutkové okolnosti, jak byly před soudem prokázány, zakládaly podle hodnocení krajského soudu nezákonnost opatření obecné povahy, pak mohl jistě ke zrušení opatření obecné povahy přikročit. Musel by však při tom dodržet zásadu nestrannosti, tedy dát odpůrci v rámci soudního procesu férovou možnost, aby se s uvažovanou argumentací soudu, odchyloující se v některých místech od argumentační linie navrhovatelovy, seznámil a vyjádřil se k ní. Právě v posledně uvedeném bodě vykazuje postup krajského soudu značný deficit, neboť odůvodnění jeho rozhodnutí muselo být pro odpůrce nutně překvapivé. Krajský soud zhodnotil navrhovatelem předestřené skutečnosti a důkazy (jež pro odpůrce jistě nové nebyly) z právního hlediska způsobem poněkud odlišným od navrhovatelova návrhu – dokonce ani v doplnění ze dne 5. května 2015 (tj. po zrušení původního rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem) navrhovatel netvrdil, že by snad námitky proti územnímu plánu řádně uplatnil. Přinejmenším v tom bodě, v němž krajský soud označil podání odpůrce ze dne 4. března 2011 za faktické vznesení námitek proti územnímu plánu, měl tedy oslovit odpůrce a umožnit mu se k této uvažované právní kvalifikaci vyjádřit. Jelikož tak krajský soud neučinil, nedostál nejen zásadě nestrannosti, ale ani zásadě předvídatelnosti soudního rozhodování, jež je podle četné judikatury Ústavního soudu součástí zásad ovládajících spravedlivý proces, včetně zásady rovnosti zbraní. Již toto jeho pochybení samo o sobě by postačovalo ke zrušení napadeného rozsudku.

[19] Nejvyšší správní soud však musí dát stěžovateli za pravdu i v tom, že posouzení věci provedené krajským soudem neobstojí ani z hlediska právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně. Především se to týká závěru, že podání navrhovatele ze dne 4. března 2011

představuje uplatnění námitek vlastníka pozemku proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Z citovaného ustanovení, ve znění v rozhodné době (rok 2011), podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že námitky bylo možno podávat až proti návrhu územního plánu upravenému podle stanovisek dotčených orgánů a připomínek sousedních obcí (§ 50 stavebního zákona) a posouzenému krajským úřadem (§ 51 stavebního zákona). Zpravidla se tedy otevíral prostor pro námitky vlastníků pozemků až poté, co pořizovatel podle § 52 odst. 1 stavebního zákona oznámil veřejnou vyhláškou konání veřejného projednání a vystavil návrh územního plánu k veřejnému nahlédnutí. Nelze jistě vyloučit, že by se určitá dotčená osoba mohla obrátit na pořizovatele územního plánu s námitkami ještě před vyvěšením veřejné vyhlášky, jelikož by se např. seznámila s upraveným a posouzeným návrhem územního plánu jinou cestou. To však rozhodně nebyl případ navrhovatele.

[20] Obsahové těžiště navrhovatelova podání z března 2011 tkvělo v tom, že se snažil znovu uvést do pohybu územní řízení na svůj záměr stavby rodinného domu a získat kladné stanovisko obce k tomu to záměru. Učinil tak několik měsíců před svoláním veřejného projednání návrhu územního plánu. Upravený a projednaný návrh územního plánu v té době s největší pravděpodobností neexistoval a i kdyby snad ano, z obsahu navrhovatelova podání jednoznačně vyplývá, že o jeho obsahu neměl ani tu nejmenší představu. Pouze spekulativně, pro případ, že by snad budoucí územní plán výstavbu na jeho pozemku měl nějak omezit, upozornil navrhovatel obec, že využije možnost jeho napadení u soudu. Tak jako tak, z hlediska požadavku navrhovatele na určení pozemku územním plánem, byl navrhovatel „uspokojen“ odpovědí pověřeného zastupitele, že výstavba na jeho pozemku není možná již podle tehdy platného územního plánu, neboť předpokládaná kapacita zástavby v dané lokalitě již byla vyčerpána. Ze všech uvedených důvodů dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že navrhovatelovo podání vzhledem k časovým souvislostem i k jeho obsahu rozhodně nelze považovat za uplatnění námitek vůči konkrétnímu upravenému a projednanému návrhu územního plánu ve smyslu § 52 stavebního zákona ve znění platném v rozhodné době.

[21] Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat ani úvahu krajského soudu o tom, že stěžovatel měl začlenění navrhovatelova pozemku do dané plochy v územním plánu blíže odůvodnit proto, že z územního řízení mu byl znám navrhovatelův záměr realizovat na svém pozemku stavbu rodinného domu. Právní úprava územního plánování v sobě zahrnuje vypořádávání řady veřejných a soukromých zájmů, jež stojí často ve vzájemné kolizi, a aby toho dosáhla, má toto vypořádávání určitý „rytmus“. Je v něm zakomponován jak bouřlivý čas pro shromažďování podnětů, námitek a připomínek od různých aktérů procesu územního plánování, tak i klidnější údobí určená pro jejich vyhodnocení a přepracování aktuálního dokumentu (zadání či návrhu) tak, aby pokud možno všechny zájmy byly co nejlépe vyváženy a bylo možno pokročit do další fáze celého procesu. Nelze proto souhlasit s koncepcí krajského soudu, podle kterého by měl zpracovatel v rámci již tak dosti složitého procesu ještě brát v úvahu pouze předpokládaný nesouhlas s určitých vlastníků pozemků s návrhem územního plánu a nutně za ně tedy i domýšlet konkrétní námitky, jež by mohli vznést a hypoteticky se s nimi vypořádávat. Vždyť mlčení vlastníka pozemku, jenž třeba i dříve projevil nějakou formou nesouhlas s tím, jakým směrem se tvorba územního plánu v určité otázce ubírá, může mít mnoho příčin – mohl v mezidobí pozemek prodat, mohl nalézt způsob využití,

pokračování

jemuž připravovaná změna nebrání, mohl se nechat přesvědčit důvody pro novou koncepci území apod. Jen to, že určitý vlastník pozemku projevil někdy v minulosti zájem svůj pozemek určitým způsobem využít nebo že vyslovil nesouhlas s nějakou předchozí verzí územně plánovací dokumentace, neznamená automaticky, že by měl zpracovatel územního plánu věnovat jeho pozemku a případným změnám v jeho využití zvýšenou pozornost ve srovnání s pozemky těch vlastníků, o jejichž minulých záměrech či postojích nemá vůbec žádné indicie. Hloubka odůvodnění vůči konkrétním vlastníkům je závislá na tom, jak aktivní jsou v procesu pořizování územního plánu a jak střeží svá práva. Pořizovatel musí naslouchat jejich námitkám, nemůže však být sám sobě oponentem a paternalisticky pečovat o zájmy těch, kteří o ně nepečují sami.

[22] Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a napadený rozsudek zrušil. Krajský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, znovu zhodnotí navrhovatelem uváděné důvody, proč nepodal námitky v procesu přípravy územního plánu a na základě toho vyhodnotí důvodnost návrhu na zrušení územního plánu Špindlerova Mlýna.

IV. Náklady řízení

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

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

V Brně dne 25. listopadu 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu