

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelky: **AŽD Praha s.r.o.**, se sídlem Žirovnická 2/3146, Praha 10, proti odpůrci: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Olomouc, vydaný Zastupitelstvem Statutárního města Olomouce usnesením ze dne 15. 9. 2014, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 5. 2017, č. j. 73 A 5/2017-59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 5. 2017, č. j. 73 A 5/2017-59, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byl výrokem I. podle § 101d odst. 2, věty druhé, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnut její návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Olomouc, vydaný Zastupitelstvem Statutárního města Olomouce usnesením ze dne 15. 9. 2014 (dále jen „územní plán Olomouce“ nebo „územní plán“) a výrokem II. nebyla žádnému z účastníků přiznána náhrada nákladů řízení. Stěžovatelka se domáhala zrušení územního plánu Olomouce v grafické části, pokud se jedná o plochy označené v hlavním výkrese 09/049S (dále jen „závod v ulici Železniční“), 10/017S (dále jen „závod v ulici Jiráskově“), 09/111S a 09/195S (dále jen „závod v ulici Roháče z Dubé“) a 09/165S (UR 65) v regulativu využití ploch, a ve výroku textové části, pokud se jedná o body 7.2. [ve vztahu k tomuto bodu alternativně o bod 7.2.3. g)] a 4.7.1 písm. a) odrážka první.

[2] Jádro sporu tkví v nesouhlasu stěžovatelky se zařazením jejích závodů do ploch smíšených obytných, nikoli do ploch smíšených výrobních.

[3] Krajský soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení. V rámci věcného posouzení vycházel ze zásady zdrženlivosti a minimální ingerence soudu do územního plánování. Soud poskytuje ochranu právům a zásadně mu nepřísluší řešit věcné spory o využití území.

[4] K žalobním námitkám, které se promítly do námitek kasačních, uvedl krajský soud následující.

[5] Rozhodnutí o námitkách uplatněných v průběhu pořizování územního plánu jsou přezkoumatelná a dostatečně odůvodněná. Obsah námitek a rozhodnutí o nich zjistil krajský soud z části L přílohy odůvodnění územního plánu. Výčet rozhodnutí o námitkách specifikoval odkazem na návrh stěžovatelky na zrušení části územního plánu.

[6] Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je nutné klást stejné požadavky jako na každé správní rozhodnutí (rozsudek ze dne 24. 11. 2007, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169). Požadavky na vypořádání námitek však nesmí být podle judikatury Ústavního soudu přehnané (nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), přičemž míra konkrétnosti odůvodnění je závislá na velikosti obce, jíž se územní plán týká (rozsudek ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Aos 2/2013 - 95). Důvody pro rozhodnutí o námitkách lze čerpat i z ostatních částí odůvodnění územního plánu (shora uvedený rozsudek č. j. 1 Ao 5/2010-169).

[7] Krajský soud popsal obsah rozhodnutí o námitkách, které se týkaly závodů v ulici Železniční a Jiráskově. Jejich odůvodnění zhodnotil jako kusé, nýbrž dostatečné. Co se týče argumentu přímou návazností závodů na stávající obytné území, akceptoval krajský soud vysvětlení odpůrce ve vyjádření k návrhu, že preferuje funkci bydlení před funkcí výrobní, neboť výroba negativně ovlivňuje bydlení, nikoli naopak. Tím odpůrce odůvodnění rozvinul a dotvořil, avšak to obstojí samo o sobě a nejedná se tak o případ, kdy by bylo zpětně nahrazováno odůvodnění, které chybí zcela (pro srovnání odkázal na rozsudky ze dne 13. 10. 2014, č. j. 3 As 51/2003 - 58, a ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68). Cílem odpůrce je posílení rezidenčního charakteru posuzovaného území a tím zamezení jeho vnímání jako průmyslové periferie. Uvedené plyne z části D odůvodnění územního plánu, a to bodu 3.2.2., který se týká principu polyfunkčnosti města [zejména bodu 3.2.2. písm. b)], bodu 4.10.9. písm. d) a bodu 4.10.10. písm. d). Vyvrácení tvrzení stěžovatelky o zásadní změně ve využití území oproti předchozímu územnímu plánu až ve vyjádření k návrhu, nepovažoval krajský soud za natolik závažnou vadu, aby způsobila nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. S přihlédnutím k obsahu regulativů se o zásadní změnu nejedná, neboť výrazně rušivá činnost byla vyloučena vždy. V posuzovaném území předcházela existence obytné zástavby výstavbě závodů. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách nenavozuje dojem, že se územní plán činnosti stěžovatelky nijak nedotýká; neplatí však, že by v plochách smíšených obytných byla výroba vyloučena. Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu nejsou příslibem k vyhovění požadavkům stěžovatelky. S ohledem na velikost statutárního města Olomouce, lze nižší míru odůvodnění rozhodnutí o námitkách tolerovat.

[8] Odůvodnění územního plánu Olomouce považoval krajský soud za rozsáhlé, podrobné. Soulad s cíli a úkoly územního plánování, včetně nástrojů vedoucích k jejich dosažení, je pečlivě zdůvodněn zejména v části D odůvodnění územního plánu; část B, bod 4 odkazuje na jednotlivé části odůvodnění, které se této otázce věnují. Ohledně posuzovaného území odkázal krajský soud na body 4.10.9. a 4.10.10. části D odůvodnění. Co se týče dosažení udržitelného rozvoje území, odkázal na části F, G a H odůvodnění

územního plánu. Základní požadavky na rozvoj území města jsou vymezeny v bodu 3.2. výroku územního plánu. Stávající hodnoty jsou vyjmenovány v bodu 3.2.2. části D odůvodnění územního plánu, kde je rovněž vyjádřen cíl tyto hodnoty chránit.

[9] Ohledně zařazení závodů stěžovatelky do ploch smíšených obytných odkázal krajský soud na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, citoval rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, podle něhož v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování rozhoduje obec (politická jednotka) autonomně. Jelikož se plochy vymezují nejen podle stávajícího, ale též podle požadovaného využití (§ 3 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), není odpůrce vázán způsobem jejich využití v době pořizování územního plánu. Přijaté řešení je odůvodněno snahou o dosažení polyfunkčnosti území a umožnění koexistence funkce bydlení a funkce pracovní, přínos tohoto přístupu pro udržitelný rozvoj je odůvodněn v části D, bodu 3 odůvodnění územního plánu. Tento přístup sice není jediný možný, je však racionální a soudu nepřísluší na něm cokoli měnit.

[10] Ohledně proporcionality územního plánu, resp. přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky, odkázal krajský soud na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Zařazení závodů stěžovatelky do ploch smíšených obytných (nikoli smíšených výrobních) není zásahem neproporcionálním. V lokalitě, kde se bydlení a výroba historicky ocitá v těsném sousedství, vyvažoval odpůrce zájmy na bydlení, výrobu a skladování a ochranu životního prostředí s cílem zajistit udržitelný rozvoj území. I v plochách smíšených obytných je hospodářská činnost podmíněně přípustná, není vyloučená; dostavba objektů je možná. Omezení stěžovatelky jsou úměrná stanovenému cíli, zařazení závodů do ploch výrobních by z důvodu negativního vlivu na bydlení k tomuto cíli nevedlo. S ohledem na podmínky využití ploch smíšených obytných jde o cíl legitimní, neboť je tímto způsobem vyloučeno zhoršení negativních účinků na stávající bytovou zástavbu.

[11] Ve zbytku krajský soud vypořádal žalobní námitky stěžovatelky, které se týkaly určitosti stanovených regulativů a splnitelnosti jejich podmínek, umísťování vzájemně si kolidujících činností do téže plochy, vlivu zařazení závodů stěžovatelky do plochy smíšené obytné na jejich stávající využití a vymezení typů ploch v územním plánu. Námitku ohledně plochy označené v hlavním výkrese 09/165S (UR 65) a bodů 7.2.3. g) a 4.7.1 písm. a) výroku vypořádal odkazem na pasivitu stěžovatelky při pořizování územního plánu. Proti jejich vypořádání stěžovatelka v kasační stížnosti nic nenamítá, s některými závěry krajského soudu se explicitně ztotožňuje, proto se jimi v kasačním řízení soud nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti

[12] Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Po zveřejnění návrhu územního plánu Olomouce podala stěžovatelka námitku, jíž se domáhala přeřazení jejích tří závodů z plochy smíšené obytné do smíšené výrobní. Odpůrce námitce nevyhověl, resp. co se týče závodu v ulici Roháče z Dubé, vyhověl jen zčásti. S vyhodnocením krajského soudu stěžovatelka nesouhlasí.

[14] Namítá, že rozhodnutí o nevyhovění námitce není dostatečně odůvodněné. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce toliko vysvětlil, že i v plochách smíšených obytných je využití pozemků pro výrobu a skladování podmíněně přípustné, a uvedl, že závody stěžovatelky přímo navazují na stávající obytné území. Nezabýval se poměřováním zájmů a hodnot v území, tj. environmentálním, ekonomickým a sociálním pilířem udržitelného rozvoje [§ 18 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů /dále jen „stavební zákon"/] a nezohlednil stávající hodnoty v území [§ 19 písm. e) stavebního zákona]; v této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, a ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 - 29. Závody fungují dlouhodobě, stěžovatelka je s 510 zaměstnanci významným regionálním zaměstnavatelem. Závod v ulici Železniční z východní a jižní strany navazuje na plochy určené k výrobě a skladování, železniční vlečkou je napojen na železniční dopravu. Rovněž závod v ulici Roháče z Dubé je napojen na železniční dopravu.

[15] Stěžovatelka souhlasí s tím, že nelze požadovat, aby odůvodnění rozhodnutí o námitce bylo zejména v případě velkých měst a vysokého počtu námitek přehnaně podrobné, nemůže však být pouze formální. Vyšší míra závažnosti zásahu do práv je důvodem pro podrobnější odůvodnění. Pro vypořádání námitek mohou být relevantní i ostatní části odůvodnění územního plánu Olomouce, v nichž odpůrce uvádí, že jím zvolené řešení směřuje k zániku průmyslové periferie, ani zde se však nezabývá vyhodnocením dopadů ve vztahu k omezení podnikání a zásahu do vlastnictví. Odpůrce se proto s konkrétními argumenty (popis závodů, nevhodnost zařazení do ploch smíšených obytných, stávající zařazení do ploch průmyslových, ohrožení provozu, ekonomický a sociální význam závodů) nevypořádal, věcně na ně nereagoval. Jeho rozhodnutí není přezkoumatelné.

[16] Namítá, že územním plánem Olomouce byly její závody zařazeny do ploch smíšených výrobních bez dostatečného odůvodnění a věcně nesprávně. Pro její činnost to může mít utlumující dopad. Zařazení závodů do ploch smíšených obytných je hrubě neproporcionální, v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. I v případě zařazení závodů do ploch smíšených výrobních by totiž musely být splněny přísné limity, řešení tak nevede k zamýšlenému cíli nejšetrnějším způsobem. Není zřejmé, z jakého důvodu byla upřednostněna funkce bydlení a omezeno podnikání, řešení je proto diskriminační. Odpůrce se však především nezabýval poměřováním zájmů a hodnot v území tak, aby jeho úvahy byly přezkoumatelné (v podrobnostech odkazuje na to, co uvedla k nedostatkům odůvodnění rozhodnutí o námitkách).

[17] Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud se nezabýval žalobní námitkou spočívající v tom, že byť odpůrce rozhodl o námitce týkající se zařazení závodu v ulici Roháče z Dubé do ploch smíšených výrobních tak, že jí vyhověl, zařadil závod do této funkční plochy jen zčásti.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[18] Podle odpůrce není kasační stížnost důvodná. Odpůrce se ztotožnil se závěry krajského soudu. Kasační stížnost polemizuje s odůvodněním územního plánu Olomouce, rozsudek krajského soudu však napadá jen ve zcela obecné rovině, neboť na argumentaci krajského soudu nijak nereaguje.

[19] Odpůrce vypořádal nejen námitky proti konceptu územního plánu, nýbrž též námitky proti návrhu územního plánu. V odůvodnění rozhodnutí o posléze uvedených námitkách odkázal též na podmínky podmíněně přípustného využití ploch smíšených obytných. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je nutné čerpat z odůvodnění územního plánu jako celku (zejména části věnující se principu polyfunkčnosti města, bod 3.2.2., část D, a harmonickému přechodu zástavby výrobními areály do krajiny a obytné zástavby, body 4.10.9. a 4.10.10., část D). K argumentu návazností na stávající obytné území, dodává, že z povahy věci může výroba negativně ovlivňovat bydlení, nikoli naopak. Obytná zástavba existovala v posuzovaném území dříve než výrobní areály. Předchozí územní plán umožňoval v posuzovaném území umisťovat pouze provozovny a sklady se slabými a mírnými negativními vlivy na okolí. Pro výrobu slouží plochy smíšené obytné a smíšené výrobní.

[20] Ohledně zařazení závodů stěžovatelky do ploch smíšených obytných uvedl, že územní plán reguluje území do budoucna, na stávající stav a způsob využití pozemků nemá vliv (odkazuje na rozsudek ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65). Stanovení kategorií funkčního využití území je v dispozici odpůrce s tím, že důvodem pro vymezení ploch smíšených je princip polyfunkčnosti území. Zájmy a hodnoty v území byly zohledněny, vyvažovány a poměřovány. Regulativy území nezasahují neproporcionálně do činnosti stěžovatelky. Posuzování návazností v území (v tomto případě návaznosti závodů na obytnou zástavbu) je úkolem územního plánování [§ 19 odst. 1 písm. a) a c) stavebního zákona]. V tomto případě vycházel odpůrce z toho, že výroba může negativně ovlivnit bydlení, nikoli naopak. Cíle a úkoly územního plánování ve vztahu k posuzovaným plochám jsou specifikovány v odůvodnění územního plánu (body 4.10.9. a 4.10.10. v části D, v obecné rovině části D, F, G a H). I v plochách smíšených obytných je podmíněně přípustné využití k výrobě a skladování, řešení je proto proporcionální, zásah je činěn v nezbytně nutné míře, neboť stěžovatelce je umožněno pokračovat v hospodářské činnosti při současné ochraně bytové zástavby. Obytná zástavba existovala v posuzovaném území dříve než výrobní areály. Územní plán nemohl nastolit pochybnost o budoucnosti provozu stěžovatelky, dostavba objektů je v ploše smíšené výrobní možná.

[21] Ohledně námitky týkající se závodu v ulici Roháče z Dubé uvedl, že námitce bylo vyhověno, neboť plocha závodu byla z převážné části zařazena k plochám smíšeným výrobním. Jednalo se však o námitku proti konceptu územního plánu, stěžovatelka tak mohla námitku v části, v níž ji nebylo vyhověno, uplatnit znovu. Její nečinnost nelze přičítat k újmě odpůrce.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná její zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] NSS vychází ve věcech přezkumu opatření obecné povahy z algoritmu, který dovodil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98; jeho použitelnost je po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. omezená, zůstává však i nadále inspirativní (srov. rozsudek ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017 - 29). Algoritmus spočívá v pěti krocích: za prvé posouzení, zda je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Stížní body se týkají třetího (nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách a územního plánu) a pátého (nepřiměřený zásah do práv stěžovatelky) kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

IV. 1. K rozhodnutím o námitkách proti konceptu územního plánu a proti návrhu územního plánu

[24] Ohledně stížních bodů, jež se týkají přezkumu rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatelky proti konceptu územního plánu a proti návrhu územního plánu, se soud musel předně zabývat namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu.

[25] Vlastní přezkum rozhodnutí, je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z něhož je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že je k ní soud povinen přihlédnout i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá nepřezkoumatelnost [v] *nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[27] Posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu, podle níž povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit je jedním z principů, které představují součást práva na spravedlivý proces, a to především s ohledem na vyloučení libovůle při rozhodování (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06). Rovněž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud [z] *odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů* (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

[28] Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Vadou nepřezkoumatelnosti může být stiženo nejen celé rozhodnutí, ale také pouze jeho část (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008,

č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Soud přihlíží k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z úřední povinnosti proto, že tato vada brání věcnému přezkumu. Ve vztahu k dílčí nepřezkoumatelnosti rozhodnutí to znamená, že ji soud zohledňuje pouze tehdy, pokud se týká části rozhodnutí, jehož zákonnost stěžovatel zpochybňuje. Bez námitky tedy zruší napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pouze tehdy, pokud mu tato vada brání v posouzení stěžovatelem uplatněných námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

IV. 1. A. K rozhodnutí o námitce týkající se závodu v ulici Roháče z Dubé

[29] Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřuje v tom, že se krajský soud nijak nevypořádal s její žalobní námitkou ohledně rozhodnutí o námitce uplatněné v průběhu pořizování územního plánu, která se týkala závodu v ulici Roháče z Dubé. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je tato námitka důvodná.

[30] Z obsahu správního spisu soud zjistil, že stěžovatelka uplatnila dne 26. 7. 2010 námitku proti konceptu územního plánu (námitka č. 405). Námitka se týkala zařazení závodů stěžovatelky (včetně závodu v ulici Roháče z Dubé) do funkční plochy smíšené obytné (stěžovatelka se domáhala jejich přeřazení do plochy smíšené výrobní) a návrhu na vybudování nového autobusového nádraží. Totožnou námitku uplatnila stěžovatelka téhož dne jako zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona (námitka č. 290).

[31] Z části L přílohy odůvodnění územního plánu plyne, že námitce stěžovatelky proti konceptu územního plánu, co se týče zařazení závodu v ulici Roháče z Dubé do ploch smíšených výrobních, odpůrce vyhověl. Rozhodnutí odůvodnil tím, že závod sousedí s železnicí a v jeho okolí se nacházejí další výrobní areály. Rozhodnutí je označeno číslem 405b (strana L58); ohledně odůvodnění odkazuje na rozhodnutí označené číslem 290b (strana L43), jímž byla vypořádána obsahově totožná námitka stěžovatelky jako zástupce veřejnosti.

[32] Z grafické části územního plánu soud zjistil, že závod v ulici Roháče z Dubé je zařazen do plochy 09/111S, a to v rozsahu stěžovatelkou vlastněných pozemků St. č. 289, jehož součástí je budova č. p. 113, St. č. 290, 364, 365, 366 a 367, součástí každého z nich je budova bez čp/če, části pozemku parc. č. 103/7 a části pozemku St. č. 291, jehož součástí je budova bez čp/če, to vše v katastrálním území Bělidla. Funkčně je tato plocha zařazena do smíšených výrobních. Zároveň je závod v ulici Roháče z Dubé zařazen do plochy 09/195S, a to v rozsahu stěžovatelkou vlastněného pozemku St. č. 292, jehož součástí je budova bez čp/če, části pozemku parc. č. 103/7 a části pozemku St. č. 291, jehož součástí je budova bez čp/če, to vše v katastrálním území Bělidla. Funkčně je tato plocha zařazena do smíšených obytných. Z přílohy č. 1 (Tabulka ploch) k výroku textové části územního plánu soud zjistil, že plocha 09/111S je zařazena mezi smíšené výrobní (strana 23) a plocha 09/195S je zařazena mezi smíšené obytné (strana 25).

[33] Rozhodnutí odpůrce o této námitce odporuje vydanému územnímu plánu Olomouce v jeho grafické i textové části. Závod v ulici Roháče z Dubé byl totiž zčásti ponechán v ploše smíšené obytné, přičemž tato část zahrnuje i pozemek St. č. 291, jehož součástí je budova bez čp/če, v katastrálním území Bělidla; tato nemovitá věc tak má zároveň dvě funkční zařazení. Rozpor odpůrce potvrdil ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[34] Stěžovatelka se domáhala nápravy žalobou (žalobní námitka je uvedena na straně 26). Ačkoli si toho musel být krajský soud vědom, neboť v naraci svého rozhodnutí žalobní námitku rekapituluje (viz strana 4), nijak (ani implicitně) se jí nezabýval. Jelikož krajský soud opomněl na námitku reagovat, je jeho rozhodnutí v mezích této žalobní námitky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, byl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[35] V dalším řízení je třeba, aby krajský soud uvedený žalobní bod projednal a rozhodl o něm.

[36] Krajský soud si bude nejprve povinen vyjasnit otázku, jaká právní úprava dopadá na posuzovaný případ. Proces pořizování územního plánu byl totiž započat za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012. Za účinnosti tohoto zákona bylo schváleno zadání územního plánu, zpracován a veřejně projednán koncept územního plánu, schváleny pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a zpracován návrh územního plánu, který byl též projednán s dotčenými orgány a sousedními obcemi, a bylo započato jeho posouzení krajským úřadem. Dnem 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „novela stavebního zákona“). Po 1. 1. 2013 bylo skončeno posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem, návrh územního plánu byl veřejně projednán a územní plán byl vydán.

[37] Dospěje-li krajský soud k závěru, že by měla být aplikována právní úprava po účinnosti novely stavebního zákona, není žalobní bod *prima facie* důvodný, neboť o námitkách proti konceptu územního plánu se podle § 53 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném po 1. 1. 2003, ve spojení s § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nerozhoduje. V tomto případě by měl krajský soud věc zvážit též s ohledem na časový střet obou právních úprav a eventuální nepřípustnou pravou retroaktivitu právní úpravy nové.

[38] Dospěje-li krajský soud naopak k závěru, že by měla být aplikována právní úprava před účinnosti novely stavebního zákona, posoudí si nejprve, zda je stěžovatelka osobou oprávněnou k podání námitky proti konceptu územního plánu podle § 48 odst. 2, věty čtvrté, stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012; za tímto účelem si neopomene vyjasnit, zda se stěžovatelka domáhala soudního přezkumu rozhodnutí o námitce, kterou uplatnila přímo, nebo jako zástupce veřejnosti (srov. k tomu dále odstavce [40] a [44]). Dále se případně krajský soud musí vyrovnat s otázkou, zda byla stěžovatelka povinna uplatnit tutéž námitku (resp. námitku v rozsahu, v němž jí nebylo před veřejným projednáním návrhu územního plánu vyhověno) i proti návrhu územního plánu; podle vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti tuto povinnost měla. K posouzení této otázky je především nezbytné vyložit § 53 odst. 1, větu první, stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Pokud dospěje k závěru, že stěžovatelka byla osobou oprávněnou k podání námitky proti konceptu územního plánu a tutéž námitku nemusela opakovat proti návrhu územního plánu, a že tudíž o námitce proti konceptu územního plánu byl odpůrce povinen rozhodnout, vyhoví žalobě v rozsahu tohoto žalobního bodu a územní plán Olomouce v části, v níž byly pozemek St. č. 292, jehož součástí je budova bez čp/če, část pozemku parc. č. 103/7 a část pozemku St. č. 291, jehož součástí je budova bez čp/če, to vše v katastrálním území Bělidla, zařazeny do plochy smíšené obytné, zruší.

IV. 1. B. K rozhodnutím o námitkách týkajících se závodů v ulici Železniční a Jiráskově

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasí s posouzením krajského soudu ohledně vypořádání námitek uplatněných v průběhu pořizování územního plánu, které se týkaly závodů v ulici Železniční a Jiráskově. Ohledně této námitky lze sice souhlasit s odpůrcem, že stěžovatelka polemizuje s rozsudkem krajského soudu toliko v obecné rovině, tedy aniž by konkrétně rozporovala jeho závěry, to však neznamená, že by kasační soud nebyl i v tomto případě povinen přezkoumat, zda jsou závěry krajského soudu týkající se této otázky přezkoumatelné, a dospěl k závěru, že tomu tak není.

[40] Krajský soud dostatečně nekonkretizoval, jaká rozhodnutí o námitkách přezkoumává. Konstatoval, že „*navrhovatel v průběhu procesu pořizování ÚPO vznášel námitky*“ (strana 9 rozsudku krajského soudu), jejichž obsah a způsob rozhodnutí o nich zjistil z části L přílohy odůvodnění územního plánu. Rozhodnutí o námitkách, která posuzoval, nekonkretizoval, odkázal jen na návrh stěžovatelky na zrušení části územního plánu. Návrh zmiňuje rozhodnutí označená čísly 290a, 1596a, 290c, 1596b a 290b. Následně krajský soud popsal obsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách týkajících se závodů v ulici Železniční a Jiráskově (strana 10 rozsudku krajského soudu) a tato rozhodnutí přezkoumal.

[41] Z obsahu správního spisu kasační soud zjistil, že stěžovatelka uplatnila dne 26. 7. 2010 námitku proti konceptu územního plánu (námitka č. 405). Námitka se týkala zařazení závodů stěžovatelky do funkční plochy smíšené obytné a návrhu na vybudování nového autobusového nádraží. Totožnou námitku uplatnila stěžovatelka téhož dne jako zástupce veřejnosti (námitka č. 290). O těchto námitkách odpůrce rozhodl a své rozhodnutí odůvodnil v části L přílohy odůvodnění územního plánu. Rozhodnutí o námitce stěžovatelky označil čísly 405a, 405b a 405c; obsahově totožné rozhodnutí o námitce stěžovatelky jako zástupce veřejnosti označil čísly 290a, 290b a 290c.

[42] Dne 6. 3. 2013 uplatnila stěžovatelka námitku proti návrhu územního plánu (námitka č. 1596). Námitka se týkala zařazení závodů stěžovatelky v ulici Železniční a Jiráskově do funkční plochy smíšené obytné. O této námitce odpůrce rozhodl a své rozhodnutí odůvodnil v části L přílohy odůvodnění územního plánu. Rozhodnutí o námitce označil čísly 1596a a 1596b.

[43] Rozhodnutí, která krajský soud popsal ve svém rozsudku, odpovídají rozhodnutím o námitkách proti konceptu územního plánu, která jsou v části L přílohy odůvodnění územního plánu Olomouce označena čísly 290a a 290b (strany L42 a L43), resp. čísly 405a a 405c (strana L58).

[44] Krajský soud předně nevyjasnil, zda přezkoumával rozhodnutí o námitkách proti konceptu územního plánu, které stěžovatelka uplatnila přímo, nebo jako zástupce veřejnosti. Byť se jedná o obsahově totožná rozhodnutí, může být jejich rozlišení důležité pro posouzení oprávněnosti uplatnění námitek. Již z tohoto důvodu je proto rozhodnutí krajského soudu i v této části nepřezkoumatelné. S ohledem na tuto skutečnost se kasační soud nemůže vyjádřit ani k přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrcem.

[45] Nadto, krajský soud posuzoval pouze rozhodnutí o námitce proti konceptu územního plánu a nevypořádal se s přezkumem rozhodnutí o námitce proti návrhu územního plánu. Rozlišení mezi nimi není pouze formální (srov. k tomu přiměřeně odstavce [36] až [38]). Ani obsahový přezkum všech rozhodnutí *en bloc* neobstojí, neboť obsah námitky proti konceptu územního plánu a námitky proti návrhu územního plánu není totožný. Posléze uvedená námitka, která se týká pouze závodů stěžovatelky v ulici Železniční a Jiráskově, totiž navíc zpochybňuje přinejmenším to, že zařazení závodů lze odůvodnit blízkostí obytných domů. Ani rozhodnutí o těchto námitkách není zcela totožné. V rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu odpůrce totiž explicitně upozornil na negativní vliv výroby na stávající obytnou zástavbu, což v rozhodnutí o námitkách proti konceptu územního plánu uvedeno není a krajský soud tento důvod dovozuje až z vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení územního plánu.

[46] Krajský soud pochybil též tím, že si, jak plyne z jeho předkládací zprávy, nevyžádal úplný správní spis. Územní plán zveřejněný na internetových stránkách statutárního města Olomouce totiž neobsahuje úplné znění námitek (a připomínek) uplatněných v průběhu pořizování územního plánu. V části L přílohy odůvodnění územního plánu odpůrce obsah námitek jen krátce shrnul. Krajský soud proto nemohl zjistit jejich obsah.

[47] V dalším řízení je třeba, aby krajský soud uvedený žalobní bod znovu projednal a rozhodl o něm. Krajský soud je povinen postavit najisto, jaká rozhodnutí o námitkách přezkoumává, vyjasnit si, zda se soudní přezkum týká námitek stěžovatelky, které uplatnila přímo, nebo jako zástupce veřejnosti, a rozlišit rozhodnutí o námitce proti konceptu územního plánu a proti návrhu územního plánu též ve smyslu shora popsaných úvah (odstavce [36] až [38]).

IV. 2. K (ne)přezkoumatelnosti územního plánu a jeho proporcionalitě

[48] Stěžovatelka považuje odůvodnění územního plánu Olomouce za nedostatečné, a proto nepřezkoumatelné, a zároveň řešení přijaté územním plánem shledává neproporcionálním, nepřiměřeně zasahujícím do jejích práv.

[49] Z obsahu žaloby kasační soud ověřil, že stěžovatelka v žalobě namítala, že odpůrce v odůvodnění územního plánu Olomouce nepoměřoval zájmy vyjádřené v § 18 a 19 stavebního zákona. Cílem územního plánování není pouze ochrana bydlení, nýbrž též hospodářský rozvoj území. Zájmy v území nebyly poměřovány přezkoumatelným a hodnotitelným způsobem. Ekonomický a sociální význam činnosti stěžovatelky nebyl zohledněn. Zároveň namítala, že řešení přijaté územním plánem není proporcionální. Nesleduje zákonné a legitimní cíle, není činěno v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem. Odpůrce nezohlednil stávající hodnoty v území, význam činnosti stěžovatelky pro region a snížení majetkové hodnoty (zásah do vlastnického práva). Není zřejmé, z jakého důvodu byla upřednostněna funkce bydlení a omezeno podnikání, řešení je proto diskriminační.

[50] Soud považuje tyto žalobní námitky v napadeném rozsudku krajského soudu za vypořádané. Krajský soud odpověděl na všechny jednotlivé dílčí argumenty, řádně a objektivně odůvodnil své rozhodnutí. Jeho posouzení vychází ze spisového materiálu a z právních předpisů rozhodných pro posuzovanou věc.

[51] Proti závěrům krajského soudu stěžovatelka kromě již uplatněných žalobních bodů nic nového nenamítá. S krajským soudem polemizuje jen v obecné rovině vyjádřením paušálního nesouhlasu, aniž by konkrétně rozporovala jeho závěry.

[52] Nejvyšší správní soud se s částmi rozsudku krajského soudu, v nichž na výše rekapitulované žalobní body odpovídá (viz strany 13 až 14, 16 až 17 a 21) a které jsou též shora shrnuty (viz odstavce [8] až [10]), ztotožňuje a plně na ně odkazuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1, věty první před středníkem, s. ř. s. k tomu, že podaná kasační stížnost je důvodná, a zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 5. 2017, č. j. 73 A 5/2017 - 59, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[54] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bude rozhodnuto v souladu s § 110 odst. 3, věty první, s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. července 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu