



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelky: **Bc. M. A.**, zast. Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem, se sídlem Svaté Anežky České 32, Pardubice, proti odpůrci: **Město Heřmanův Městec**, se sídlem Náměstí míru 4, Heřmanův Městec, zast. JUDr. Jiřím Všeckou, advokátem, se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 6. 2014, č. j. 52 A 7/2014 – 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 6. 2014, č. j. 52 A 7/2014 – 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem, podaným u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, se navrhovatelka domáhala zrušení územního plánu města Heřmanův Městec (dále jen „územní plán“) vydaného formou opatření obecné povahy dne 30. 9. 2013, s účinností dne 21. 10. 2013, a to v části, v níž byla pozemková parcela č. 1755/5 a stavební parcela č. 2514 v katastrálním území Heřmanův Městec zařazena do funkční plochy RZ - plocha rekreace - zahrádkářské osady.

Navrhovatelka jako důvod pro zrušení vytčené části opatření obecné povahy v návrhových bodech uvedla, že: 1) územním plánem byla omezena na svých vlastnických právech k pozemku parc. č. 1755/5 a stavební parcele č. 2514 nacházejících se v katastrálním území Heřmanův Městec (dále jen „dotčené pozemky“), které zakoupila s manželem v roce 2006 s úmyslem na nich postavit stavbu pro bydlení, jelikož v době koupě byly tyto pozemky dle platné územně plánovací dokumentace po její 2. změně provedené obecně závaznou vyhláškou č. 3/2003 zařazeny do funkční plochy „zóna obytného území“, v níž byla možná stavba rodinného domu bez omezení velikosti zastavěné plochy. Územním plánem vydaným formou opatření obecné povahy ze dne 30. 9. 2013, které je navrhovatelkou napadáno, však došlo ke změně zařazení dotčených pozemků do funkční plochy RZ - plocha

rekreace zahrádkářské osady, aniž tato změna spočívající v omezení zastavitelnosti pozemků byla v územním plánu dostatečně odůvodněna. Tím došlo ve větší, než nezbytné míře, nešetrně a diskriminačním způsobem k omezení, či dokonce zrušení určení uvedených pozemků k zastavění a v konečném důsledku k jejich znehodnocení jak z hlediska možnosti jejich využití, tak i z hlediska finančního; 2) obsah územního plánu je v rozporu s cíly a úkoly územního plánování, jak jsou formulovány v § 18 odst. 1, 2 a 3 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“), jelikož omezuje určení k zastavění pozemků, které jsou umístěny v zastavěném území obce, a to v místě, kde se nacházejí stavby stejného druhu a stejných či obdobných rozměrů, jako stavba, kterou měla navrhovatelka v úmyslu na dotčených pozemcích umístit. Navržené funkční využití dotčených pozemků v územním plánu jako plochy rekreace - zahrádkářské osady je v rozporu s tím, jaké stavby lze v této funkční ploše umístit, neboť stavba o zastavěné ploše 25 m² není dostačující pro účely individuální rekreace, má-li současně zahrnovat odpovídající zázemí (místo pro skladování zahradního nářadí, ukládání zahradních výpěstků apod.). Účelností využití území, v němž jsou dotčené pozemky umístěny, se odpůrce dostatečně nezabýval a přijaté řešení řádně neodůvodnil. Jelikož souladem s cíly a úkoly územního plánování se územní plán zabývá v části B. 3 pouze v obecné rovině, bez bližšího objasnění, je z uvedeného důvodu opatření obecné povahy nepřezkoumatelné; 3) územní plán je nedostatečně a nikoliv řádně odůvodněn i v části týkající se změny ve funkčním využití dotčených pozemků navrhovatelky a ve vztahu ke stanoveným regulativům jejich zástavby, a také proto je opatření obecné povahy v napadené části nepřezkoumatelné.

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) posoudil návrh navrhovatelky jako neopodstatněný, a proto jej rozsudkem, nyní napadeným kasační stížností (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Krajský soud poté, co posoudil aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, kterou shledal za nepochybnou a poté, co podal obsáhlý výklad institutu územního plánu, jeho smyslu a účelu, jakož i jeho účinků a možných dopadů do individuálních (soukromých) zájmů vlastníků pozemků územním plánem dotčených, i s poukazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, zaměřil pozornost na posouzení stěžejní námitky navrhovatelky, která prolínala všemi návrhovými body, a to námitky nedostatečného odůvodnění funkčního využití daného území, v němž se také nacházejí dotčené pozemky navrhovatelky. V tomto směru však nedostatky územního plánu nedovodil. Krajský soud dospěl k závěru, že území, v němž se nacházejí i dotčené pozemky navrhovatelky (dále jen „dotčené území“) je v převážné míře užíváno nikoliv k bydlení, ale jako chatová a zahrádkářská lokalita, o čemž podle krajského soudu svědčí i jeho označení jako „Zahrádkářská kolonie Na skalce“ v předchozí územně plánovací dokumentaci, a to přesto, že dotčené území v ní bylo zařazeno do funkční plochy „zóna obytného území“ a že se zde nachází několik rodinných domů postavených po roce 2006. Poukázal na skutečnost, že územní plán může legitimně představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatelka v době koupě dotčených pozemků (v roce 2006) nemohla legitimně očekávat, že jejich funkční využití, jaké bylo v té době, bude do budoucna jednou provždy neměnné, tedy absolutní. Krajský soud zdůraznil, že není oprávněn v případě změny využití území „vnucovat“ obci jinou, než zvolenou, variantu řešení, neboť je nutné respektovat základní právo územního samosprávného celku na samosprávu. Realizace tohoto práva může vyústit i v případný zásah do vlastnického práva subjektu dotčeného (zde zásah do vlastnického práva navrhovatelky územním plánem). Takový zásah, jak také krajský soud uvedl, však musí být přiměřený závažnosti důvodů pro něj svědčícím, nesmí být nezákonný či excesivní. Krajský soud poukázal na skutečnost, že základním právním prostředkem pro uplatnění nesouhlasu se zásahem územního plánu do vlastnického práva jsou námitky proti němu podané v době jeho projednávání. Ty v daném případě navrhovatelka nepodala. Proto bylo podle krajského soudu vyloučeno v řízení před soudem uplatnit věcné námitky proti důvodům změny využití daného území, nýbrž navrhovatelka byla oprávněna poukázat jen na nedostatek základních zákonných

pokračování

náležitostí územního plánu, tedy na porušení kogentních, procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které „*stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy*“. Takovou námitkou byla podle krajského soudu právě jen námitka spočívající v tvrzení o nedostatečném odůvodnění územního plánu v části týkající se změny využití dotčeného území (která byla obsahem třetího návrhového bodu). Tu však krajský soud neshledal opodstatněnou, jelikož v části A., v bodě A. 2. 2 je změna využití dotčeného území odůvodněna zásadou „*[n]eumožnit rozptýlenou výstavbu rodinných domů v krajině, a to ani přestavbou chatových nebo zahrádkářských lokalit, neboť je z hlediska řešení dopravy a inženýrských sítí neekonomická*.“ Uvedená část odůvodnění územního plánu je podle krajského soudu přezkoumatelná, když věcnou správností přijatého řešení není oprávněn se krajský soud zabývat. Odpůrcem zvolené řešení nepovažuje krajský soud ani za nezákonné a excesivní, zakládající hrubý nepoměr mezi dosavadním a novým způsobem využití dotčených pozemků. Závěrem se krajský soud v napadeném rozsudku stručně vyjádřil i k dalším námitkám navrhovatelky, uplatněným v žalobě (a to k určení maximální zastavěné plochy o rozloze 25 m² na pozemcích nacházejících se v dotčeném území a k výhradě týkající se snížení kvality prostředí a pohody bydlení na dotčených pozemcích a v dotčeném území), avšak se současnou poznámkou, že není oprávněn se jimi zabývat z důvodu nepodání námitek v procesu projednávání územního plánu ze strany navrhovatelky.

Včas podanou kasační stížností navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu a uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že dotčené území se za předchozího i současného řešení v územním plánu odpůrce nazývalo zahrádkářskou kolonií, z čehož krajský soud dovozuje, že nejde o hrubý nepoměr mezi původní a navrhovanou úpravou a že i přes existenci několika rodinných domů v dané lokalitě převažuje účel využití území jako chatové a zahrádkářské lokality. Tento nesouhlas podporuje i odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013 - 50. Podle stěžovatelky uvedené úvahy krajského soudu nevypovídají ničeho o tom, zda zvolené řešení (změna funkčního využití dotčeného území, a tedy i dotčených pozemků) není ve vztahu ke stěžovatelce zjevně nepřiměřené, představující reálný zásah do vlastnického práva, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití dotčeného území. Za rozhodné stěžovatelka považuje posouzení funkčního využití dotčeného území před a po zamýšleném záměru, nikoliv formální označení dotčené lokality jako zahrádkářské kolonie. Kromě toho, že v předchozím řešení bylo dotčené území zónou obytného bydlení a po změně územního plánu již nové řešení neumožňuje zástavbu stavbami pro bydlení, územní plán navíc obsahuje pro povolené stavby (zahradní domky) další regulativy, které jsou podle stěžovatelky v územním plánu ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona zapovězeny. V části tzv. regulativů tedy územní plán odporuje stavebnímu zákonu. Za nesprávný považuje stěžovatelka i závěr krajského soudu, že územní plán byl v inkriminované části (změna funkčního využití dotčených pozemků) dostatečně odůvodněn. Podle stěžovatelky, jde-li o tak zásadní změnu využití území, jako v nyní posuzovaném případě, mělo odůvodnění této části územního plánu obsahovat podrobné vysvětlení, v čem je spatřován veřejný zájem a jakým způsobem tento veřejný zájem legitimně ospravedlňuje konkrétní zásah do individuálních práv dotčených vlastníků, tedy konkrétní důvody, pro něž byli vlastníci pozemků zbaveni možnosti výstavby rodinných domů na území, kde dosud výstavba byla možná. Podle stěžovatelky tedy „*krajský soud nesprávně posoudil právní otázku povinnosti orgánů územního plánování koordinovat postupem podle stavebního zákona veřejně i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů*“. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení a závěrem zdůraznila, že napadá nejen výrok rozsudku ve věci samé (I. výrok napadeného rozsudku), nýbrž i výrok o nákladech řízení proto, že odpůrci byly přiznány náklady právního zastoupení, které však nejsou účelně vynaložené, jelikož předmětem správní žaloby bylo rozhodnutí odpůrce, které je povinen hájit v rámci své běžné agendy, nikoliv prostřednictvím k tomu zvlášť zmocněného advokáta.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti argumentuje shodně jako v řízení o žalobě. Zdůrazňuje, že výstavba ve funkční ploše, která byla vždy vymezená jako plocha rekreace, kde se nacházejí i dotčené pozemky stěžovatelky, byla ojedinělá (přestavba jedné stávající chaty a ojedinělá výstavba nových rodinných domů), aniž se promítla do charakteru a obsahu této funkční plochy. Druhá změna územního plánu, které se stěžovatelka dovolává, nebyla podle odpůrce změnou přílehlavou charakteru daného území, nýbrž se jednalo spíše o změnu excesivní, dotčené pozemky se navíc nacházejí v území, v němž se prolínají ochranná pásma dobývacího prostoru a přílehlavého hřbitova a tato ochranná pásma představují zatížení uvedené funkční plochy do té míry, že její jiné, než zvolené, využití ani není možné. Odpůrce také uvádí, že stěžovatelkou vytykaná změna územního plánu není změnou zásadní, nýbrž změnou, která uvádí do souladu funkční využití dané plochy s jejím skutečným využíváním. Nesouhlasí ani s námitkou stěžovatelky, že regulativy funkčního využití plochy rekreace - zahrádkářské osady se přiči stavebnímu zákonu. Podle odpůrce se napadený rozsudek řádně vypořádal se všemi výhradami vznesenými stěžovatelkou, která se průběhu procesu přijímání územního plánu nikterak neúčastnila, tyto posoudil správně, přijaté závěry jsou v napadeném rozsudku také řádně odůvodněny, a proto odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), které stěžovatelka uplatňuje v kasační stížnosti. Současně posuzoval, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta první za středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnosti je třeba přiznat důvodnosti.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje dva kasační důvody, jednak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a také nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

S ohledem na skutečnost, že vady naplňující kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) je povinen Nejvyšší správní soud zkoumat vždy (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.), posuzoval naplnění tohoto kasačního důvodu nejprve, jelikož pokud by jej shledal za naplněný, bylo by to překážkou dalšího věcného přezkumu napadeného rozsudku z důvodu stěžovatelkou namítané nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud svoji pozornost zaměřil především na vytykanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Přestože blíže tato vada napadeného rozsudku nebyla v kasační stížnosti rozvedena, jak již shora uvedeno, jedná se o vadu, kterou je Nejvyšší správní soud povinen zkoumat vždy.

Vadami rozsudku, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně a dovodil, že takovou vadou trpí rozsudek mimo jiné tehdy, pokud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 zdejší soud uzavřel, 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.*

Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě právě tuto vadu napadeného rozsudku shledal, jelikož veškeré žalobní námitky (návrhové body) stěžovatelky krajský soud řádně nevypořádal. Nutno podotknout, že této vady se dopustil krajský soud zejména proto,

pokračování

že závěry zdejšího soudu obsažené v relevantní judikatuře (viz dále) ne zcela správně aplikoval na posuzovaný případ.

Krajský soud totiž s poukazem na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, jehož právní věta zní „[n]ámitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006“ dovedl, že námitky uplatněné v procesu přijímání územního plánu jsou prvořadým právním prostředkem pro uplatnění a vyjádření nesouhlasu se zásahem do vlastnického práva (o něž zde šlo). Pokud je (námitky) stěžovatelka neuplatnila, ač mohla, nebyly ani předmětem posouzení v průběhu přijímání územního plánu a odpůrce je proto nebyl povinen vypořádat (§ 172 odst. 5 správního řádu), a tato pasivita podle krajského soudu vedla v konečném důsledku k tomu, že stěžovatelka v řízení před soudem není oprávněna se domáhat posouzení vznesených věcných námitek k územnímu plánu a krajský soud je proto také limitován v rozsahu možného soudního přezkumu námitek stěžovatelky v tom směru, že se může zabývat pouze nedostatky základních zákonných náležitostí územního plánu, kterými v daném případě podle krajského soudu jsou jen námitky týkající se nepřezkoumatelnosti odůvodnění územního plánu v části týkající se změny ve funkčním využití dotčených pozemků v rámci dotčeného území (třetí návrhový bod žaloby). Protože krajský soud dospěl k závěru, že vytýkanou nepřezkoumatelností odůvodnění změny funkčního využití dotčených pozemků územní plán netrpí, další návrhové body vzhledem k pasivitě stěžovatelky v procesu přijímání územního plánu věcně neposuzoval.

Pokud se závěrem v napadeném rozsudku krajský soud vyjádřil k některým námitkám stěžovatelky (nad rámec povinného soudního přezkumu - jak krajský soud dovedl), učinil tak jen ve vztahu k vybraným námitkám (z hlediska možností regulativu vymezit maximální plochu zastavitelnosti pozemků v dotčeném území a z hlediska snížení kvality prostředí a pohody bydlení a střetu neslučitelných činností na pozemcích v dotčeném území), které netvořily stěžejní argumenty návrhových bodů žaloby a které netvořily ani rozhodovací důvody.

Krajský soud se však mýlí, pokud v napadeném rozsudku dovedl, že v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 „rozšířený senát (...) ponechal nedotčeny závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009 č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publ. pod. č. 2008/2010 Sb. NSS.“ Právě naopak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v označeném usnesení posuzoval také závěry, k nimž devátý senát zdejšího soudu dospěl v rozsudku, jehož právní větu krajský soud v napadeném rozsudku citoval (ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54), a to zejména v otázce, 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 s podáním námitek v průběhu procesu porizování opatření obecné povahy.

Závěry devátého senátu citované i krajským soudem v nyní posuzované věci tedy nezůstaly zmíněným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nedotčeny, nýbrž naopak byly korigovány tak, 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 nyní soudem).

Z uvedeného plyne, že závěry devátého senátu byly modifikovány ve prospěch toho, 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.) vázán nejen rozsahem, ale nově i důvody návrhu. 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, 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 nepřipustné zúžení rozsahu soudního přezkumu, který je konec konců, jak již výše uvedeno, vymezen právě návrhovými body a důvody v nich uplatněnými.

V nyní posuzovaném případě je nepochybné, že v rámci žalobních námitek uplatněných pod bodem prvním se stěžovatelka dovolává nepřiměřenosti omezení vlastnických práv k dotčeným pozemkům schváleným územním plánem, ve druhém návrhovém bodě napadá rozpor územního plánu s cíly a úkoly územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona, tedy namítá rozpor s hmotným právem, jakož i nedostatečné odůvodnění souladu územního plánu s cíly a úkoly územního plánování, tedy vytýká i rozpor s právem procesním, třetí žalobní námitkou je nepřezkoumatelnost územního plánu v důsledku absence dostatečného zdůvodnění změny funkčního využití dotčených pozemků, tedy opět je vytýkán rozpor s právem procesním (§ 68 odst. 3 správního řádu ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu). Ve svém celku se tedy veškeré vznesené žalobní námitky týkají rozporu opatření obecné povahy se zákonem.

Je tak na místě při posouzení námitek stěžovatelky uplatněných v každém z návrhových bodů samostatně vážít, zda a jaký význam má skutečnost, že stěžovatelka zůstala dříve, v procesu přijímání územního plánu odpůrce, zcela pasivní (přestože stěžovatelka nenamítá, že neměla objektivně možnost se tohoto procesu zúčastnit a aktivně v procesu projednávání územního plánu vystupovat se svými návrhy a podněty i formou podání námitek).

pokračování

Krajský soud, vycházející z nesprávné aplikace judikatury Nejvyššího správního soudu, vzal procesní pasivitu stěžovatelky jako základní rámec pro vymezení rozsahu soudního přezkumu a ten proto omezil pouze na posouzení třetího návrhového bodu žaloby. Tak soudní přezkum eliminoval pouze na zhodnocení rozporu územního plánu (jeho odůvodnění v části týkající se změny funkčního využití dotčeného území a dotčených pozemků) s procesními předpisy z hlediska jeho přezkoumatelnosti. Proto v napadeném rozsudku absentují závěry, které se týkají zbylých žalobních námitek uplatněných v prvním a druhém návrhovém bodu.

Nejvyšší správní soud má za to, že je třeba vždy hodnotit, zda i přes 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 nepřijatelnému narušení jejich právní jistoty ohledně dříve legitimně nabytých práv (srovnej bod 32 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116).

Jakkoliv krajský soud správně s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185 (v napadeném rozsudku označený chybným č. j. 1 As 2/2010 - 185) uvedl, že takovými závažnými důvody je porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, nedovodil z takto citované judikatury Nejvyššího správního soudu správné závěry z hlediska rozsahu soudního přezkumu žaloby.

Krajský soud totiž zcela pominul posouzení námitek uplatněných v prvním návrhovém bodě žaloby, 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 stěžovatelka vytýká.

Pokud krajský soud dovodil, že změna funkčního využití dotčených pozemků není nezákonná či excesivní, jelikož zde není hrubý nepoměr mezi dosavadním způsobem využití dotčených pozemků a jejím novým funkčním využitím s poukazem na nezměněné označení dotčeného území jako „Zahrádkářská kolonie Na Skalce“ (viz strana 6, třetí odstavec napadeného rozsudku), je tento závěr nedostatečný a nepřezkoumatelný, jelikož z pouhého nezměněného označení určitého území nelze seznat, zda a jaká změna funkčního využití dle dřívějšího a nově schváleného územního plánu nastala. Pouhé označení určitého území geografickým názvem nevypovídá ničeho o přiměřenosti či nepřiměřenosti provedené změny funkčního využití pozemků a nelze z něj ani dovodit (jak učinil krajský soud), že v důsledku nezměněného geografického označení dotčeného území se o změnu územního plánu vlastně nejedná, jelikož v dotčeném území je převažující účel využití dotčených pozemků jako chatové a zahrádkářské lokality (viz strana 8, první odstavec napadeného rozsudku, *in fine*).

Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky k dotčeným pozemkům schváleným 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 a § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) považovat za změnu přiměřenou, a proč tvrzených zásah do vlastnického práva stěžovatelky je zákonný a nikoliv excesivní.

Ve shodě s námitkou stěžovatelky obsaženou v kasační stížnosti má Nejvyšší správní soud za to, že nelze absenci hrubého nepoměru mezi dosavadním a novým funkčním využitím dotčených pozemků, tedy i nepřiměřený zásah do vlastnických práv stěžovatelky k dotčeným pozemkům, odůvodnit formálním geografickým označením dotčeného území jako „Zahrádkářské kolonie na Skalce“, popřípadě poukazem na skutečné většinové využívání dotčeného území, nýbrž rozhodným je obsah původního a nově přijatého územního plánu týkající se určení využití dotčených pozemků, jelikož pouze porovnáním a zhodnocením obsahu té jeho části, která se dotčeného území a dotčených pozemků týká, lze dospět k relevantnímu závěru o tom, zda přijatá změna funkčního využití dotčených pozemků je či není v hrubém nepoměru oproti využití předchozímu a zda tato změna v konečném důsledku znamená nepřiměřený zásah do vlastnických práv stěžovatelky k dotčeným pozemkům. Takové posouzení a zhodnocení, a to i s přihlédnutím k pasivitě stěžovatelky v průběhu projednávání územního plánu odpůrce však napadený rozsudek neobsahuje.

Ani jinak správný názor vyslovený krajským soudem v samém závěru napadeného rozsudku o vlivu plynutí doby na intenzitu legitimního očekávání stěžovatelky v tom směru, že čím delší doba uplyne mezi okamžikem koupě dotčených pozemků a realizací zamýšleného záměru výstavby rodinného domu na nich, tím více může být legitimní očekávání na zachování stávajícího způsobu využití dotčeného pozemku oslabeno, nevyčerpává obsah zásadní námitky stěžovatelky o nepřiměřenosti zásahu územního plánu do jejích vlastnických práv k dotčeným pozemkům a tato otázka (posouzení přiměřenosti - v širším slova smyslu - regulace opatření obecné povahy formou změny funkčního užití dotčených pozemků) tak ze strany krajského soudu zůstala nevyřešena.

Obdobné závěry lze vztáhnout i na hodnocení námitky stěžovatelky obsažené ve druhém žalobním bodu, v němž je územnímu plánu v části, jehož se žaloba týká, vytýkán rozpor s cíli a úkoly územního plánování. Ani tuto otázku soud blíže neposuzoval a zde se pouze omezil na dílčí úvahu ohledně zákonnosti přípustné zastavitelnosti dotčeného pozemku (stavbou o maximální plošné výměře 25 m²). Druhý žalobní bod však neomezoval výhrady stěžovatelky pouze k obsahu tohoto regulativu, byť byl také vytýkán.

Krajský soud se vůbec nezabýval obsahem územního plánu, zejména pokud jde o dotčené pozemky, z hlediska souladu s hmotným právem, zde § 18 a § 19 stavebního zákona. Obecně lze za cíl územního plánování považovat rozvoj území, při kterém dochází ke koordinaci veřejných a soukromých zájmů (srovnej § 18 odst. 3 stavebního zákona). Cíle územního plánování prezentují veřejné zájmy, které je třeba chránit, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj území, ochrana životního prostředí i ochrana hodnot území, a také proto je povinnou součástí odůvodnění územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování (srovnej § 53 odst. 5 stavebního zákona).

Stěžovatelka k tomu v žalobě namítá, že územní plán obsahuje pouze obecnou a nepodloženou proklamaci, že územní plán je v souladu s cíli a úkoly územního plánování uvedenou v jeho části B.3. Krajský soud byl povinen se touto námitkou zabývat a posoudit tvrzený nedostatek opatření obecné povahy [nepřezkoumatelnost odůvodnění územního plánu, pokud jde o posouzení jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona]. Následně při závěru o tom, že územní plán tvrzenou vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, bylo povinností krajského soudu vyjádřit také konkrétní úvahu o tom, zda schválená změna funkčního využití dotčených pozemků koresponduje těmito cíli

pokračování

a úkolům územního plánování, nebo zda došlo k porušení zákona (konkrétně § 18 a 19 stavebního zákona) v takové intenzitě, že to vyvolává pochybnosti o zákonnosti napadené části územního plánu ve vztahu k dotčenému území a v něm se nacházejícím dotčeným pozemkům. Přitom bylo třeba opět zvážit vliv a význam naprosté pasivity stěžovatelky v procesu projednání územního plánu.

Zákonnost územního plánu v naznačeném směru však krajský soud nehodnotil vůbec, ač sám nutnost posouzení souladu územního plánu s kogentními právními normami (kterými jsou z pohledu územního plánování i § 18 a § 19 stavebního zákona) v napadeném rozsudku deklaroval.

Ve světle výše uvedeného je přitom zjevné, že pokud dřívější územní plán odpůrce po jeho druhé změně dotčené území vymezil jako „zónu obytného území“, a pro dotčené území tuto formu funkčního využití v něm se nacházejících pozemků předpokládal jako jednu z možných variant také koncept řešení územního plánu odpůrce z května roku 2008 (viz bod A. 3. 2. 2, strana 9 konceptu řešení územního plánu), tím spíše bylo na místě odůvodnit změnu původní koncepce z hlediska cílů a úkolů územního plánování, která byla změnou i oproti předchozímu (v rozhodné době platnému) územnímu plánu odpůrce. Ani z tohoto pohledu napadený rozsudek neobsahuje žádné závěry, které by vyvracely žalobou uplatněné námitky stěžovatelky k územnímu plánu odpůrce v jeho napadené části, tedy ve vztahu k dotčeným pozemkům.

Jediným náznakem, kterým však nejsou žalobní námitky stěžovatelky vymezené v prvním návrhovém bodu beze zbytku vyčerpány, je závěrečná (nad rámec rozhodovacích důvodů uvedená) polemika soudu ve vztahu k tvrzenému snížení kvality prostředí a pohody bydlení a střetu vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využití území, avšak bez bližší věcné argumentace či jakéhokoliv vyústění v podobě konkrétních argumentů, pro které považuje krajský soud za mylné, či v řízení vyvrácené výhrady stěžovatelky k tvrzenému rozporu územního plánu s cíly a úkoly územního plánování.

Konečně jako předčasné se ve světle shora uvedeného jeví i závěr krajského soudu o dostatečnosti a přezkoumatelnosti odůvodnění změny funkčního užití dotčených pozemků (což stěžovatelka vytýkala územnímu plánu v třetím návrhovém bodě), jelikož takový závěr lze učinit teprve poté, co krajský soud posoudí námitku stěžovatelky spočívající v nepřezkoumatelnosti územního plánu z důvodu obecného a nekonkrétního odůvodnění jeho souladu s cíly a úkoly územního plánování, tedy z hlediska jeho zákonnosti v návaznosti na § 18 a § 19 stavebního zákona (námitka uplatněná ve druhém bodě žaloby).

Teprve po posouzení opatření obecné povahy z hlediska jeho nepřezkoumatelnosti jako celku v návaznosti na § 18 a 19 stavebního zákona je možno zaujmout i konkrétní stanovisko k určitosti a přezkoumatelnosti odůvodnění změny funkčního užití dotčených pozemků jako takové. Přitom je třeba zohlednit i skutečnost, že krajským soudem posuzovaná část územního plánu, která obsahuje i zásadu „*[n]eumožnit rozptýlenou výstavbu rodinných domů v krajině, a to ani přestavbou chatových nebo zahrádkářských lokalit, neboť je z hlediska řešení dopravy a inženýrských sítí neekonomická.*“, je součástí části řešení územního plánu v bodě A.2, obsahující základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, vlastní odůvodnění tohoto řešení je však součástí části B textové části odůvodnění územního plánu. Proto závěr o dostatečné konkrétnosti a přezkoumatelnosti důvodů změny ve funkčním užití dotčených pozemků je třeba hodnotit nejen podle vymezených zásad koncepce rozvoje území obce, ale především podle obsahu odůvodnění přijatého řešení, které je součástí zmíněné části B odůvodnění územního plánu.

Lze proto uzavřít, že Nejvyšší správní soud shledal důvodným 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 je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval druhým z uplatněných kasačních důvodů spočívajícím v tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť to považoval za předčasné.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), přitom také zohlední námitky, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila ohledně nákladů řízení odpůrce za právní zastoupení advokátem.

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

V Brně dne 6. listopadu 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu