



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. Z.**, proti odpůrci: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zastoupenému JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 - územní plán Olomouce, vydaného zastupitelstvem Statutárního města Olomouc dne 15. 9. 2014, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2015, č. j. 79 A 9/2014 – 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel podal dne 8. 12. 2014 návrh na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu Olomouce vydaného Zastupitelstvem Olomouce usnesením ze dne 15. 9. 2014, č. 1/2014 (dále též jen „územní plán Olomouce“ nebo „územní plán“). Domáhal se zrušení částí územního plánu označených jako plochy 09/068Z, 09069P a 09/079S, a to v rozsahu jím vlastněných pozemků parc. č. 305/1 a 309/1, zapsaných na listu vlastnictví č. 1251 v k. ú. Chválkovice, v regulativu využití ploch a dohodě o parcelaci.

[2] Navrhovatel uvedl, že územní plán jej v napadené části zkrátil na vlastnickém právu, nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, a to zejména v důsledku nesprávného zapracování námítky ke konceptu do návrhu územního plánu a následného nesprávného rozhodnutí o navrhovatelově námítce. Vymezení veřejného prostranství výrazně znehodnotilo jeho nemovitosti, přičemž pro vlastní dopravní obslužnost není potřeba. Vedením komunikace v těsné

blízkosti jeho obytné vily dojde k znehodnocení kvality bydlení, zásahu do práva na ochranu soukromí a poklesu tržní ceny. Zvolené řešení nemůže být odůvodněno veřejným zájmem, jelikož územní plán rozvíjí nové plochy mimo intravilán obce na úkor pozemku v intravilánu historicky zasazeném. Zastavěním extravilánu a rozšířením zastavěného území nedojde k dosažení kompaktnosti území, ale pouze k upřednostnění uniformity v podobě zarovnání vnějších hranic lokality, přičemž odpůrce neodůvodnil jakýkoli veřejný zájem na této změně. Dále neodůvodnil, zda tato změna přispěje k lepší architektonické úpravě území a v čem je lepší vedení pokračování Gorkého ulice v přísmce oproti umístění veřejného prostranství na pozemcích odpůrce. Za nesprávné považoval rovněž převzetí části trasy veřejného prostranství z územní studie a argumentaci rozvojem blokové struktury. Tvrzení, že výměra pozemků ve vlastnictví odpůrce zdaleka nedosahuje požadované velikosti, tvaru a šířky, je podle něj nepřezkoumatelné. Stanovením dohody o parcelaci a podmíněním využití plochy 09/068Z etapizací nastolil odpůrce v území blokační stav. Argumentoval odlišným postupem odpůrce oproti jinému veřejnému prostranství v nově rozvíjené lokalitě, které umístil „*logicky na hranici rozvojového území.*“ Ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, o nezbytné míře vymezení ploch veřejného prostranství je nutno vykládat podle zásady minimalizace zásahu do soukromých práv tak, že související plocha veřejného prostranství by měla být vymezena spolu a v rámci nově rozvíjeného území se zastavitelnou plochou, nikoli na přilehlém soukromém pozemku, tvořícím odlišnou plochu. Dále odpůrce dostatečně nevyhodnotil a neprokázal potřebu vymezení nově zastavitelných ploch 09/068Z, 09/069P a 09/079S, ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Dále navrhovatel namítal rozpor napadené části opatření obecné povahy s principem proporcionality.

II. Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud shledal návrh důvodným a územní plán zrušil v rozsahu vymezeném návrhem. Přisvědčil navrhovateli, že odůvodnění opatření obecné povahy nedostojí principu proporcionality. Zásah do vlastnického práva navrhovatele nebyl řádně odůvodněn veřejným zájmem. Bylo-li v pokynech pro zpracování územního plánu námitkám navrhovatele vyhověno, ale následně zpracovaný návrh s nimi byl v rozporu, bylo nutno pečlivě zdůvodnit, proč původně zamýšlená varianta musela ustoupit variantě jiné. Této povinnosti odpůrce nedostál a naopak vytýká navrhovateli, že nepředkládá komplexní variantu, ač ten k tomu není povinen. Odpůrce rezignoval na posouzení variant a jeho odůvodnění je z hlediska proporcionality nepřezkoumatelné. Jestliže odpůrce argumentoval nedostatečnou plochou v jeho vlastnictví pro vytvoření veřejného prostranství dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, pak ale řádně neodůvodnil, proč převážná část jeho pozemku parc. č. 311/1 nebyla do prostranství zahrnuta, zatímco do něj byla zahrnuta převážná část sporných pozemků navrhovatele. Tvrzení odpůrce, že veřejná prostranství jsou v maximální možné míře vymezena na pozemcích ve veřejném vlastnictví tak, aby byl zásah do soukromých pozemků minimalizován, nemá oporu ve spise. Není také zřejmé, proč by vedení prostranství v napřímené návaznosti na ulici Gorkého mělo mít přednost před jiným řešením, které by na tutéž ulici navazovalo prostřednictvím pozemku ve vlastnictví odpůrce a které by bylo šetrnější k vlastnickému právu navrhovatele.

[4] Odůvodnění územního plánu je dále v rozporu se spisovým materiálem v části, v níž odpůrce argumentuje souvislou blokovou zástavbou, na kterou je třeba navázat i na nově se rozvíjející ploše. Podle mapových podkladů v bezprostředním okolí předmětných ploch bloková zástavba ve své klasické podobě (blok s vnitřním nádvořím) zcela chybí; přítomna je jen bloková zástavba řadová a zástavba disperzní. I pokud by chtěl odpůrce vytvořit na nově zastavitelných územích blokovou zástavbu, není prokázáno, že by tomu alternativní řešení bránila. Odpůrce ve vypořádání námitek směřuje dostupnost pozemků (zajistitelných prostou komunikací) s potřebou veřejného prostranství.

[5] Soud nepřisvědčil námitkám navrhovatele týkajícím se záměru seniorského bydlení, který ve fázi probíhajícího územního řízení nemůže být důvodem hodným zohlednění v územním plánu. Na druhou stranu ale obdobně nemůže odpůrce argumentovat plánovaným zúžením ochranného pásma kulturních památek areálu chrámu Navštívení Panny na Sv. Kopečku a areálu bývalého premonstrátského kláštera Hradisko, které ještě v době schválení územního plánu nebylo ani předmětem jakéhokoli zahájeného řízení.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí odpůrce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Opírá ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zrušení rozsudku.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že územní plán nedostojí principu proporcionality a zásah do vlastnického práva nebyl řádně odůvodněn veřejným zájmem. Při respektování zásad územního plánování a relevantních právních předpisů považuje stěžovatel nadále zvolené řešení za správné a z pohledu územního plánování za jediné možné. Pozemky stěžovatele jsou veřejným prostranstvím dotčeny prakticky v celém rozsahu, další pozemky zde stěžovatel nemá. Ústup z pozemků navrhovatele by znamenal dotčení pozemků jiných vlastníků, ovšem za cenu urbanistického znehodnocení území. K výhradě soudu, že se měl vypořádat s jinými variantami, stěžovatel uvádí, že žádné jiné, jež by v daném území připadaly v úvahu, neshledává. Stěžovatel dále vytýká soudu, že se nezabýval zařazením dotčené části pozemků navrhovatele do plochy, jejíž využití bylo podmíněno dohodou o parcelaci, která je pro posouzení proporcionality zásahu zásadní. Stěžovatel se nadto ve vyjádření k návrhu navrhovatele podrobně zabýval zamýšleným návrhem navrhovatele na umístění bytového domu pro seniory a prokázal, že jej lze uskutečnit i při stanovených podmínkách územního plánu. Podle stěžovatele soud nesprávně posoudil spisový materiál a nevezal v potaz argumentaci ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[8] Závěr soudu, že v pokynech pro zpracování územního plánu bylo námitkám navrhovatele vyhověno, ovšem následně zpracovaný návrh byl s Pokyny v rozporu, je nesprávný. Předně sám soud přisvědčil stěžovateli, že proces pořizování územního plánu má svou dynamiku a výsledek nemusí korespondovat s obsahem zadání. Soud také nesprávně vyložil jednak smysl zpracování konceptu a následných pokynů, jednak obsah spisového materiálu. Tvrzení, že v pokynech pro zpracování návrhu bylo námitkám navrhovatele vyhověno, soud bez dalšího převzal z argumentace navrhovatele. Pokyny však žádný návrh rozhodnutí o námitkách neobsahovaly a ani obsahovat nemohly. Smyslem jejich zpracování a následného schválení bylo konkretizovat schválené zadání tak, jak to vyplynulo z projednání konceptu. Podle § 49 odst. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) měly pokyny pro zpracování územního plánu obsahovat vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky. Z textu uvedeného v pokynech pro zpracování návrhu (str. 278 - 279) k navrhovatelově námitce ke konceptu nevyplývá, že by jí mělo být v návrhu vyhověno, naopak je zřejmé, že se i nadále počítalo s prodloužením ulice Gorkého jako základní osou území, a že její vymezení bylo současně nezbytnou podmínkou pro využití zastavitelných ploch severně od ní a zadních částí pozemků v jižně umístěné stabilizované ploše (vč. pozemků navrhovatele). Územní studie, zmíněná v odůvodnění pokynů, se zabývala územím zahrnujícím jen severovýchodní část pozemku p. č. 1417/1, osa historické cesty se týkala tedy pouze této části. Zpracovateli bylo na základě projednání konceptu uloženo zabývat se daným územím v souladu s pokynem a jeho odůvodněním, a to mimo jiné i ve vztahu k uplatněné námitce, což splnil. Veřejné prostranství vymezil v logickém prodloužení stávající ulice Gorkého a zahrnul do něj v souladu s územní studií převážnou část pozemků parc. č. 311/1 a parc. č. 1417/1.

Námítka zásahu do vlastnických práv byla v návrhu územního plánu vzata v úvahu, a proto bylo využití nově navrhovaných zastavitelných ploch smíšených obytných (09/068Z a 09/066Z) a přestavbové plochy veřejného prostranství (09/069P) podmíněno dohodou o parcelaci. Ta měla zajistit, že vlastníci pozemků v zastavitelných plochách budou povinni navrhovateli kompenzovat újmu vzniklou vymezením plochy veřejného prostranství na jeho pozemcích. Z výše uvedeného plyne, že mezi pokyny pro zpracování návrhu a následným návrhem k žádné nahodilé změně nedošlo.

[9] Nadto krajský soud zrušil dohodu o parcelaci pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatele, čímž se dotkl právní jistoty ostatních vlastníků. V současnosti není jasné, jakou parcelaci by v dohodě měli řešit. Pro posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva odpůrce nelze pominout fakt, že podmínku dohody o parcelaci navrhovatel v námitce k návrhu územního plánu nenapadl. Z důvodu, že soud zrušení podmínky dohody o parcelaci nezdůvodnil, považuje stěžovatel jeho rozsudek v tomto směru za nepřezkoumatelný.

[10] Dále stěžovatel nesouhlasí se závěry soudu o zahrnutí pozemků do veřejného prostranství. V případě obou městských pozemků byla zahrnuta jejich převážná plocha. Veřejná prostranství jsou v územním plánu v maximální možné míře vymezena na pozemcích ve veřejném vlastnictví tak, aby byl zásah do soukromých pozemků minimalizován. Pojem *v maximální možné míře* je přitom třeba chápat rovněž ve vztahu k urbanistickým zásadám, tj. k logickému členění území na smysluplné celky. Důvody k vymezení plochy také na pozemcích navrhovatele byly objasněny ve vypořádání námítky. Odpůrce si je vědom újmy způsobené vlastníkům, na jejichž pozemcích je vymezeno veřejné prostranství. Pokud však městské pozemky k vymezení nepostačují, není důvod ve prospěch jednoho vlastníka ustupovat z urbanistických principů (prodloužení ulice Gorkého, návaznost na parkově upravený předprostor školy, přirozený rozvoj blokové struktury v přibližně pravoúhlém rastru ulic), neboť každým odlišným řešením se způsobí újma jinému vlastníku. Soud se zabýval proporcionalitou pouze ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele, územní plán se však musí zabývat proporcionalitou obecně. Právě proto byla vlastníkům pozemků v daném území uložena povinnost vyrovnat si mezi sebou náklady a prospěchy dohodou o parcelaci. Toto opatření k dosažení proporcionality považuje stěžovatel za dostatečné a konformní z hlediska stavebního zákona.

[11] Zcela nesprávný je závěr soudu o absenci blokové zástavby v bezprostředním okolí předmětných ploch. Ze spisového materiálu je zřejmé, že územní plán rozlišuje pouze tyto typy struktury zástavby: areálový, blokový, kompaktní rostlý městský, solitérní, sídlištní volný a kompaktní rostlý vesnický typ. Za blokovou zástavbu je považována zástavba uspořádaná ve stavební (uliční) čáře podél veřejného prostranství, a to ve schématu: veřejné prostranství (ulice) – zástavba – zahrady či dvory. V bezprostředním okolí ploch 09/070S a 09/069P se nacházejí např. plochy 09/065S, 09/071S a 09/077S, jejichž řadová zástavba je v územním plánu charakterizována jako blokový typ. V případě zástavby na ploše 09/070S se sice z větší části nejedná o řadovou zástavbu, přesto však splňuje charakteristiku blokového typu zástavby ve smyslu řazení zástavby podél veřejného prostranství ulice Chválkovická a existence zadního pásu zahrad. Z tohoto schématu se vymyká pouze navrhovatelova vila, jejíž umístění je reliktem situace, kdy byla součástí továrního areálu. Dnes jsou však stavby využívány nezávisle na sobě a území ztratilo charakter jednotného areálového konceptu. Ambicí územního plánu bylo vnést do tohoto území řád, přičemž umístění vily hrálo při vymezení veřejného prostranství 09/069S svou roli – pokračováním zástavby podél tohoto veřejného prostranství mělo dojít k uzavření blokové struktury a dotvoření klasického vnitrobloku charakteristického pro městskou zástavbu.

[12] Pokud soud v odůvodnění rozsudku vytýká stěžovateli směšování dostupnosti pozemků zajištěných prostou komunikací s potřebou veřejného prostranství, pak stěžovatel namítá, že město (sídlo) nelze považovat za nahodilý souhrn pozemků dostupných komunikací, ale

je nutno k němu přistupovat jako k logickému a smysluplnému systému veřejných prostranství a zastavitelných ploch. Veřejná prostranství přitom nezahrnují jen nezbytné komunikace a chodníky, ale také např. pásy pro vedení inženýrských sítí a pásy zeleně. Je-li podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, minimální požadovaná šířka ulice při obousměrném provozu 8 m, je zřejmé, že přidružením další požadované plochy veřejného prostranství k ulici se zábor pozemků pro veřejné prostranství minimalizuje.

IV. Vyjádření navrhovatele ke kasační stížnosti

[13] Navrhovatel ve vyjádření odkazuje na důvody pro zrušení územního plánu uváděné v řízení před krajským soudem a na rozsudek soudu, s nímž se ztotožňuje. Nepopiratelné je zejména porušení § 50 odst. 1 stavebního zákona. Argumentace odpůrce je účelová a nezakládá se na zjištěných skutečnostech. Tvrdí-li odpůrce, že nerozhodl o námitkách, pak sám potvrzuje, že zatížil řízení další vadou. Uvedl-li odpůrce, že námitku v pokynech zohlednil, pak je jeho závěr, že námitce nebylo vyhověno nebo o ní nebylo rozhodnuto, v rozporu s jazykovým výkladem a materiálním posuzováním právního úkonu. Bylo-li v námitce namítáno jednak, aby veřejné prostranství nebylo umístěno na pozemích navrhovatele, jednak aby bylo umístěno pouze na pozemcích odpůrce, pak není výsledkem zohlednění, je-li nadále umístěno na obou pozemcích. Argumentace odpůrce je proto v tomto bodu zavádějící, vnitřně rozporná a matoucí. Pokud se koncept nijak neliší od následného návrhu, nelze tvrdit, že byla námitka zohledněna. Odpůrce jednoznačně porušil zákon a dopustil se nesprávného úředního postupu.

[14] Za nepodložené považuje navrhovatel tvrzení o nemožnosti ústupu z jeho pozemků a urbanistického zhodnocení. Není zřejmé, z jakých skutečností odpůrce tento závěr dovodil. Oporu nemá ani závěr, že zamýšlený záměr navrhovatele lze uskutečnit i při podmínkách stanovených územním plánem. Vztahovala-li se dohoda o parcelaci k pozemkům, k nimž soud územní plán zrušil, je logické, že soud musel zrušit i další podmínky vztahující se k tomuto území.

[15] Tvrzení odpůrce o důvodech pro vymezení veřejného prostranství pouze potvrzuje praxi při přípravě územního plánu, kdy odpůrce nijak nezohledňoval panující vlastnická práva a prosazoval za každou cenu novou výstavbu na dosud nezastavitelných pozemcích s odkazem na urbanistické principy, které si odpůrce vykládá pouze subjektivně ve vlastním zájmu, jímž je proměna orné půdy na stavební pozemky. Námitky k blokované zástavbě podle navrhovatele neobsahují argumentaci způsobilou odůvodnit zrušení rozsudku.

[16] Závěrem odpůrce sám potvrzuje, že je navrhovateli prostřednictvím územního plánu způsobována újma. Argumenty o její kompenzaci v podobě dohody o parcelaci jsou spekulativní, jelikož nelze předvídat ani její obsah, ani zda bude uzavřena. Pak nebude újma navrhovateli nijak kompenzována a zároveň nebude naplněn cíl odpůrce v podobě prosazovaného urbanistického řešení. Řešení požadované odpůrcem tak způsobí pouze zablokování jakéhokoli rozvoje území.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícím způsobem: nejprve se zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu (V.A.). Následně

se věnoval otázce souladu návrhu územního plánu s vypořádáním námítky navrhovatele ke konceptu územního plánu a s pokyny pro zpracování návrhu (V.B), blokové zástavbě (V.C) a závěrem pak proporcionalitě napadené části územního plánu (V.D).

V. A. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[20] Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozsudku krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostateku důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

[21] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[22] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud vadu ve smyslu výše nastíněné judikatury neshledal. Krajský soud zrušil územní plán v rozsahu navrhovatelem vlastněných pozemků parc. č. 305/1 a 309/1, zapsaných na listu vlastnictví č. 1251 v k. ú. Chválkovice, a to v regulativu využití ploch a dohodě o parcelaci.

[23] Dohoda o parcelaci DP-25: Chválkovice – V loukách je stanovena jako podmínka pro využití ploch 09/068Z, 09/066Z, 09/069P a 09/067P. Rozhodování o změnách v těchto plochách je tak podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, dotčených navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem.

[24] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že institut dohody o parcelaci v zásadě slouží „spravedlivému“ řešení poměrů v území, neboť umožňuje rozložit dopady regulace jeho využití na všechny vlastníky těch pozemků, v zájmu jejichž efektivního využití je regulace stanovena.

[25] Zrušil-li však krajský soud regulativ využití předmětných pozemků, bylo též zcela namístě zrušit vázanost využití těchto pozemků dohodou o parcelaci. Pozemky stěžovatele totiž v důsledku zrušení části územního plánu nemohou být dotčeny záměry využití výše uvedených ploch mimo předmětné pozemky a bylo by v rozporu se samotným účelem dohody o parcelaci, aby realizace takových záměrů byla podmíněna souhlasem navrhovatele. Ze stejného důvodu pak nemůže být ani využití předmětných pozemků navrhovatele podmíněno dohodou o parcelaci s dalšími vlastníky pozemků v plochách zahrnutých v dohodě o parcelaci DP-25. V opačném případě by totiž zachování podmínky dohody o parcelaci znamenalo *de facto* trvání zrušené regulace využití pozemků navrhovatele. Soud na druhou stranu nemohl za dané situace ani zrušit podmínku dohody o parcelaci DP-25 jako celek, neboť tím by v rozporu s § 101d odst. 1 s. ř. s. překročil „žalobní“ návrh.

[26] Nic z výše uvedeného samozřejmě nebrání tomu, aby při novém stanovení regulace využití pozemků navrhovatele byly tyto pozemky opět zahrnuty do požadavku dohody o parcelaci.

[27] Zrušení dohody o parcelaci ve vztahu k pozemkům navrhovatele je proto logickým důsledkem zrušení regulativů využití těchto pozemků a rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný jen proto, že soud samostatně neodůvodnil zrušení dohody o parcelaci.

V. B. Soulad návrhu územního plánu s vypořádáním námítky navrhovatele ke konceptu územního plánu a s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu

[28] Stěžovatel namítal nesprávnost závěru krajského soudu, že byl návrh územního plánu v rozporu s pokyny.

[29] Pokud jde o relevantní skutkové okolnosti, Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že v konceptu územního plánu bylo veřejné prostranství VP-107 vedeno prakticky zcela mimo pozemky ve vlastnictví města. Ke konceptu podal navrhovatel dne 29. 7. 2010 námítku, v níž nesouhlasil s vedením komunikace přes jím vlastněné pozemky parc. č. 309/1, 305/1, 304/2, 281, 305/2, 736, 737 a 738 v k. ú. Chválkovice. Poukazoval na to, že takto vedená komunikace by výrazně znehodnotila jeho nemovitosti, přičemž pro vlastní dopravní obslužnost není potřeba.

[30] V Pokynech pro zpracování návrhu územního plánu, jež schválilo Zastupitelstvo města Olomouce dne 23. 2. 2011 (dále jen „Pokyny“) je na str. 278-279 stěžovatelova námítka vypořádána následovně: „*námítka je zohledněna v pokynech: trasa veřejného prostranství VP-107 bude vedena po pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v katastrálním území Chválkovice ve vlastnictví SMOL, až po ul. Chválkovickou.*“ Podle odůvodnění tohoto vypořádání představuje navržené veřejné prostranství logické prodloužení stávající ulice Gorkého severovýchodním směrem. Vymezení veřejného prostranství je nezbytnou podmínkou pro realizaci případné výstavby jak v zastavitelné ploše, tak ve stabilizované ploše 056/01, v zadních částech pozemků při ulici Chválkovické (vč. předmětných pozemků). Logická trasa veřejného prostranství je z velké části v ose historické cesty na pozemku parc. č. 1417/1 při severní hranici uvedených pozemků, v souladu s územní studií daného území.

[31] Na str. 8 Pokynů je uvedeno: „*Bod 8. Trasa veřejného prostranství VP-107 bude vedena po pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v katastrálním území Chválkovice ve vlastnictví SMOL, až po ul. Chválkovickou.*“

[32] Na základě schválených pokynů byl zpracován návrh územního plánu, který byl nejprve projednán s dotčenými orgány. Na základě jejich stanovisek a následných dohod byl upraven a v upravené podobě byl veřejně projednán. Veřejné prostranství VP-107 bylo v návrhu vymezeno z části na pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v k. ú. Chválkovice, které jsou ve vlastnictví statutárního města Olomouc. Z daleko větší části byly však i nadále vymezeny na pozemcích navrhovatele, a to dokonce v podstatně větším rozsahu, než tomu bylo v konceptu územního plánu, proti němuž směřovala námítka navrhovatele. K upravenému návrhu územního plánu podal navrhovatel společnou námítku, v níž opětovně nesouhlasil s vedením veřejného prostranství přes jeho pozemky. Této námítce odpůrce nevyhověl.

[33] Podle § 49 odst. 2 písm. d) stavebního zákona pořizovatel k návrhu pokynů pro zpracování územního plánu připojí odůvodnění, které obsahuje mj. „*vyhodnocení, jak byly zohledněny námítky a připomínky*“. Oproti tomu o námítkách k návrhu správní orgán rozhoduje (srov. § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).

[34] Námitky ke konceptu tedy mají jiný charakter než námitky k návrhu územního plánu. Zatímco v případě prvních zákon ukládá povinnost je vyhodnotit, v případě druhých o nich zastupitelstvo rozhodne. I přes odlišný režim námitek podávaných v jednotlivých fázích územního plánování však nelze souhlasit se stěžovatelem, který tvrdí, že z textu odůvodnění vypořádání námítka navrhovatele ke konceptu neplyne, že by námitce mělo být vyhověno.

[35] V Pokynech byly námitky dotčených osob i připomínky veřejnosti ke konceptu územního plánu vypořádány tak, že byly buď zohledněny, částečně zohledněny, vzaty na vědomí nebo nezohledněny. Jestliže byla navrhovatelova námitka vypořádána jako zohledněná, spolu s jednoznačně formulovaným pokynem „*trasa veřejného prostranství VP-107 bude vedena po pozemcích par. č. 311/1 a 1417/1 v katastrálním území Chválkovice ve vlastnictví SMOI*“, mohl navrhovatel oprávněně nabýt dojem, že jeho námitce bylo vyhověno v tom smyslu, že veřejné prostranství nebude vedeno po jeho pozemcích.

[36] Výsledek však byl právě opačný. Veřejné prostranství bylo v návrhu územního plánu vymezeno oproti konceptu širěji. Ač bylo nově vedeno (v souladu s Pokyny) ve větší míře také na pozemcích stěžovatele, zabíralo i nadále rovněž pozemky navrhovatele, a to dokonce v podstatně větším rozsahu, než tomu bylo v konceptu územního plánu.

[37] Na druhou stranu, již v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, Nejvyšší správní soud zdůraznil dynamiku procesu pořizování územně plánovací dokumentace, jejíž obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Uvedl, že „*[s]tavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání.*“

[38] Tento závěr zcela dopadá i na posuzovaný případ a soud neshledává důvod se od něj odchýlit. Neučinil tak ovšem ani krajský soud. Ten nekonstatoval nezákonnost projednávané části územního plánu pro rozpor s Pokyny. Vznosl „pouze“ zcela oprávněný požadavek, aby v takovém případě, kdy se v návrhu územního plánu přijaté řešení odchyluje od způsobu vypořádání připomínek a námitek ke konceptu územního plánu, bylo takové řešení obzvláště podrobně a přesvědčivě odůvodněno. Ani tato námitka proto není důvodná.

V. C. Blokovaná zástavba

[39] Stěžovatel dále namítal nesprávnost závěru krajského soudu, podle něhož je odůvodnění územního plánu v části, v níž argumentuje souvislou blokovou výstavbou, v rozporu se spisovým materiálem.

[40] Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele uvedl, že „*šířka nově vymezeného veřejného prostranství odpovídá šířce stávajícího parkově upraveného předprostoru školy, na který přirozeně navazuje, čímž je vytvořen ucelený veřejný prostor. Je tak přirozeně rozvíjena stávající blokovaná urbanistická struktura, kde ulice zpravidla vytvářejí pravidelnou pravoúhlon mřížovou síť, vymežující jednotlivé bloky, a umožňující optimální využití pozemků.*“

[41] Krajský soud při posuzování námítka navrhovatele, který tvrdil, že taková struktura v daném území neexistuje a stěžovatel ji navzdory historickému stavu v území násilně a na úkor soukromých vlastníků v území tvoří, vyšel z mapových podkladů, na jejichž základě dospěl k závěru, že v bezprostředním okolí předmětných ploch blokovaná zástavba v klasické podobě (blok s vnitřním nádvořím) zcela chybí.

[42] Zvolený postup byl nesprávný, při posuzování námitky soud měl vyjít z vymezení typů struktur zástavby v územním plánu. V něm je na str. 92 blokový typ zástavby vymezen následovně: „*Blokový typ je druh zástavby vymezený zpravidla stavebními (uličními) čarami. V případě, že blok není ze všech stran vymezen uličními čarami, stanoví se další pomocné čáry tak, aby bylo možno nadevší pochybnost stanovit plochu bloku. Vnější brana zástavby vymezuje veřejné prostranství, vnitřní brana zpravidla soukromý nebo polosoukromý prostor uvnitř bloku.(...).*“

[43] V blízkém okolí plochy lze nalézt např. stabilizované plochy 09/065S, 09/071S a 09/077S, jejichž zástavba splňuje znaky blokového typu, jak jej vymezuje územní plán. Závěr krajského soudu, podle něhož je argumentace souvislou blokovou zástavbou v rozporu se spisovým materiálem, je nesprávný a je namístě závěry soudu v této otázce korigovat.

[44] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že právě u plochy 09/070S je požadavek blokového typu zástavby ve výše vymezeném smyslu dodržen jen zčásti. Je tomu tak právě na pozemcích navrhovatele, zatímco na severní straně plochy je (na rozdíl od konceptu) respektována diagonálně vedená historická cesta, znemožňující dodržení požadavků na blokový typ zástavby.

V. D. Proporcionalita

[45] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné uvést, že ač krajský soud v rozsudku poněkud směšuje pojmy neodůvodněnost a nedůvodnost a že vyslovuje dílčí závěr o nepřezkoumatelnosti napadené části opatření obecné povahy, je z odůvodnění jeho rozsudku jako celku zřejmé, že považuje napadenou regulaci využití území z hlediska požadavku proporcionality za nedůvodnou, nikoliv neodůvodněnou. Tak tomu ostatně porozuměl i stěžovatel, jehož námitky směřují k obhájení proporcionality napadené části územního plánu, nikoliv k její odůvodněnosti.

[46] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, podle něhož předmětná část opatření obecné povahy nedostojí principu proporcionality. Má za to, že zásah do vlastnického práva je opodstatněný, jím vlastněné pozemky byly dotčeny prakticky v celém rozsahu, přičemž jiné varianty řešení neshledává. Zdůrazňuje, že újma navrhovateli byla kompenzována podmínkou dohody o parcelaci.

[47] K tomu, jaké otázky správní soud zkoumá při přezkumu proporcionality obsahu napadeného opatření obecné povahy, se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54: „*[p]roporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“

[48] Stěžovatel namítá, že veřejná prostranství byla v územním plánu v maximální míře vymezena na pozemcích ve vlastnictví města a že závěr krajského soudu, že stěžovatel dostatečně nezdůvodnil, proč do veřejného prostranství nebyla zahrnuta převážná část pozemku parc. č. 311/1 v k. ú. Chválkovice, nemají oporu ve spisovém materiálu.

[49] K této námitce Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel vlastní v lokalitě v k. ú. Chválkovice pouze dva pozemky – parc. č. 311/1 a parc. č. 1417/1, které byly z větší části do ploch veřejného prostranství skutečně zahrnuty. Většina pozemku parc. č. 311/1 je zahrnuta do plochy veřejného prostranství 09/079S, menší část pak do předmětné plochy veřejného prostranství 09/069P, zahrnující rovněž pozemky navrhovatele. Do téže plochy je zahrnuta i velká část pozemku parc. č. 1417/1, na jehož další části je vymezeno veřejné prostranství 09/067Z. Jen malé části obou pozemků stěžovatele spadají do zastavitelné plochy 09/068Z. Je zřejmé, že v dané lokalitě není možné žádné řešení, které by při vymezování nezbytných veřejných prostranství (podmiňujících vymezení nových zastavitelných ploch) vystačilo s pozemky stěžovatele. Dílčí závěr krajského soudu, že veřejná prostranství nejsou v maximální možné míře vymezena na pozemcích odpůrce, je proto nesprávný, a námitka stěžovatele vůči části odůvodnění krajského soudu je důvodná. Je však také nutno dodat, že zde krajský soud zjevně vycházel ze striktní formulace pokynu č. 8.

[50] Ve vztahu k naplnění požadavku proporcionality však považuje soud za zásadní skutečnost, že stavební využití plochy 09/068Z (tj. nové zastavitelné plochy, k níž bylo v územním plánu vymezeno veřejné prostranství VP-107) je podmíněno jednak dohodou o parcelaci *DP-25: Chválkovice – V loukách*, jednak (jak uvádí sám stěžovatel) změnou podmínek ochranného pásma kulturních památek Sv. Kopeček - Hradisko (srov. bod 14. výrokové části územního plánu, etapizace ET-24).

[51] V případě etapizace ET-24 se přitom nejedná o skutečnou etapizaci ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, tj. o stanovení pořadí změn v území, ač ji tak územní plán označuje (srov. str. 151 odůvodnění územního plánu), ale o *de facto* podmíněnou regulaci. Využití území je totiž vázáno nikoliv na přednostní změny v území, ale na administrativní akt, jehož vydání v budoucnu je nejisté a nezávislé na vůli stěžovatele i ostatních orgánů územního plánování.

[52] Na tom nic nemění skutečnost, že ochranné pásmo vymezuje a ochranné podmínky stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností, jímž je v posuzované věci Magistrát statutárního města Olomouce, tedy pořizovatel územního plánu a orgán odpůrce. Podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, tak totiž činí jako orgán státní památkové péče, tedy nezávisle na výkonu samostatné působnosti obce, do níž spadá schválení územního plánu, i na výkonu dalších působností v rámci přeneseného výkonu státní správy. Vymezení ochranného pásma a stanovení ochranných podmínek, resp. jejich změna, jsou navíc podmíněny návrhem krajského úřadu a projednáním s odbornou organizací státní památkové péče, jíž je Národní památkový ústav.

[53] Nelze odhlédnout od skutečnosti, že vlastnické právo navrhovatele, stejně jako dalších vlastníků pozemků v předmětné lokalitě, je přitom omezeno již okamžikem vydání opatření obecné povahy, a to v zájmu využití území, které je v současnosti právně nepřístupné a jehož možnost v budoucnosti je nejistá, nezávisle na vůli jak navrhovatele, tak i stěžovatele. V důsledku toho je v daném případě významným způsobem oslabena, resp. zcela eliminována i obecně jistě uznatelná kompenzační funkce dohody o parcelaci.

[54] Ani požadavek blokového typu zástavby, při respektování obsahu tohoto pojmu, vymezeného v územním plánu, dostatečně neodůvodňuje přijaté řešení. Požadavek blokového typu zástavby mohl být nepochybně respektován i v případě posunutí navrhovaného veřejného prostranství mimo pozemky navrhovatele. Jak je zřejmé z nákresu v příloze č. 3 kasační stížnosti, není dokonce právě kvůli umístění plochy VP-107 do těsného sousedství vily navrhovatele možné požadavek blokového typu zástavby v tomto místě dodržet důsledněji.

VI. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že ač shledal některé z dílčích kasačních námitek důvodnými, neshledal důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu, neboť důvod pro zrušení části územního plánu ob stojí (blíže srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1665/2009 Sb. NSS, podle něhož „Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nabradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“

[56] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovateli. Navrhovatel, který v řízení o kasační stížnosti nebyl zastoupen advokátem, si v řízení si účtoval paušální náhradu nákladů řízení ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč), a to za úkony podle § 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“).

[57] K otázce, zda může soud ve správním soudnictví přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle advokátního tarifu, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 84. Přiznání paušálních nákladů není možné, soud musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015), na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. října 2014 (275/2014 Sb.) Vzhledem k tomu, že navrhovatel v řízení o kasační stížnosti neprokázal vynaložené náklady, Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 10. února 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu