



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Ing. J. L.**, zastoupen JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Olomouc, Wellnerova 1322/3C, proti odpůrci: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Olomouc, Horní náměstí č. p. 583, zastoupenému JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Olomouc, Riegrova 12, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Olomouce vydaného Zastupitelstvem města Olomouce usnesením dne 15. 9. 2014, č. 1/2004, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 9. 2015, č. j. 79 A 8/2014 - 124,

**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.** Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč Kč k rukám JUDr. Tomáše Vymazala, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se odpůrce jako stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy – územní plán Olomouce vydaný Zastupitelstvem města Olomouce usnesením ze dne 15. 9. 2014, č. 1/2014 (dále též jen „územní plán Olomouce,“ nebo „územní plán“) v části vymezení plochy 13/156 Z v rozsahu pozemku parc. č. 533/27 v k. ú. Slavonín (dále též jen „pozemek navrhovatele“).

Krajský soud, vycházející z právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015 – 55, kterým bylo zrušeno jeho první rozhodnutí ve věci (dále jen „zrušovací rozsudek“), dospěl k závěru o důvodnosti některých navrhovatelem

uplatněných námitek. Přestože byl navrhovatel částečně pasivní při procesu projednávání opatření obecné povahy, nejednalo se o „čistý“ případ procesní pasivity a stěžovatel, ačkoli to popírá, navrhovatelovy námítky vypořádal. Nevypořádal je však řádně s odkazem na § 68 odst. 3 správního řádu, a jeho rozhodnutí proto nelze považovat za přezkoumatelné. Stěžovatel vypořádal námitku navrhovatele pouze z pohledu veřejného zájmu, rezignoval ale na porovnání veřejného zájmu s vlastnickými zájmy navrhovatele a nevyhodnotil jejich vzájemný střet. Krajský soud navrhovateli přisvědčil, že odůvodnění územního plánu stran zásahu do jeho vlastnického práva, jímž určitě je také změna funkčního využití pozemku, není dostatečné. Jedná se o nepřezkoumatelnost územního plánu z hlediska dodržení § 18 odst. 1 a 2 a § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“, ve vztahu k otázce funkčního zařazení navrhovatelova pozemku. S ohledem na uvedené skutečnosti proto krajský soud územní plán v části týkající se navrhovatelova pozemku zrušil.

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

Stěžovatel předně obecně uvádí, že krajský soud nesprávně rozhodl o otázce, která dosud nebyla Nejvyšším správním soudem řešena, a neřídil se závazným právním názorem zrušovacího rozsudku.

Stěžovatel konkrétně namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil procesní pasivitu navrhovatele, když za rozhodující vzal „nestandardní“ postup stěžovatele, který ji nevypořádal jako opožděnou toliko jednou větou, ale pro úplnost a pro informaci navrhovatele se k námitce vyjádřil. Má za to, že otázka procesní pasivity navrhovatele má být řešena v kasačním řízení. Stěžovatel považuje za správné hodnocení pasivity navrhovatele a jeho námítky jako nepřípustné, jak bylo provedeno v prvním rozsudku krajského soudu. Stěžovatel totiž setrvává na svém stanovisku, že navrhovatel neuplatnil své námítky řádně a včas, a proto se nemůže ze stejných důvodů domáhat zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatel neměl možnost nepřípustně rozšiřovat předmět druhého projednání návrhu územního plánu a připouštět nepřípustně námítky. Stěžovatel navrhovatelovu námitku dle svého názoru zcela jednoznačně výslovně zamítl jako opožděnou. Stěžovatel se v důsledku nepřípustné námítky nevyjádřil k proporcionalitě řešení, neboť předmětná otázka nebyla při prvním projednání územního plánu nastolena, a v další fázi mu již vyjádření k této otázce nepřislušelo. Stěžovatel opakuje, že skutečnost, že se jeví vypořádání námítky jako nadstandardní, nemůže jít k tíži stěžovatele, zvláště za situace, když se jednalo o specifický případ území, ve kterém byla projednávána změna podmínek stanovených pro rozhodování v území, které však nemohly mít vliv na již vymezené plochy s různým způsobem využití. Navrhovatel tak mohl namítat pouze novou podmínku územní studie US-106.

Stěžovatel se domnívá, že je nezbytné zkoumat, co bylo v daném území při opakovaném projednávání „rozsahem projednávaných úprav“ dle § 53 stavebního zákona. Vymezení plochy veřejného prostranství na pozemku navrhovatele zůstalo při opakovaném projednávání beze změny (lze vysledovat z výkresů), a tudíž do rozsahu projednávaných úprav nebylo zahrnuto. Rozsahem projednávaných úprav bylo nahrazení dohody o parcelaci DP-42 jako podmínky pro rozhodování územní studií ke stanovení podrobnějšího využití ploch a struktury zástavby US-106. Je tak zřejmé, že účelem studie US-106 je podrobnější řešení již při prvním projednávání vymezených ploch, mj. plochy veřejného prostranství na pozemku navrhovatele, tj. zejména upřesnění polohy a šířky komunikace, chodníků, pásů zeleně, apod. Stěžovatel důrazně odmítá, že by územní studie mohla mít jakýkoli vliv na rozsah plochy

pokračování

veřejného prostranství vymezené v územním plánu již po prvním projednání. Krajský soud se však posouzením procesní pasivity navrhovatele ve vztahu k § 53 stavebního zákona vůbec nezabýval. Stěžovatel je toho názoru, že pasivita navrhovatele musí být zohledněna v řízení tak, že jeho další námítky již projednat nelze, neboť zrušení části územního plánu by mělo za následek zásah do práv těch, kteří jej akceptovali, a znamenalo by zásah do jejich právní jistoty. Je evidentní, že navrhovatel se snaží udržet svůj pozemek nedotčen a zátěž v podobě veřejného prostranství přenést na jiné subjekty (pozemky).

Dalšího pochybení se krajský soud dopustil při posuzování úlohy územních studií, když úlohu urbanistické studie Slavonín - sever z roku 2006 zcela marginalizuje, na územní studii US-106 pak staví své závěry týkající se posouzení procesní pasivity navrhovatele. Stěžovatel však nikdy netvrdil, že je územní studie závazná ani že představovala změnu funkčního využití pozemku. Stěžovatel poukazuje na § 25 stavebního zákona, dle kterého územní studie slouží také jako podklad pro rozhodování v území. Je tak evidentní, že pro využití dotčeného pozemku nebylo ani v minulosti vymezení plochy s funkčním významem BON v ÚPnSÚ (územní plán sídelního útvaru) Olomouc jedinou a postačující podmínkou, nýbrž jí byla také územní studie Slavonín - sever. Od jejího vydání po vydání územního plánu sice uplynulo 8 let, nicméně koncepce stanovená touto územní studií byla z velké části realizována a bez ní by nebyla výstavba v této lokalitě vůbec myslitelná. Vymezení plochy BON v ÚPnSÚ Olomouc neznamenovalo automaticky, že na všech stávajících pozemcích lze umístit dům, příp. oplocení. V ploše BON byly přípustné také nezbytné přístupové a příjezdové komunikace, chodníky, místní účelové komunikace). Potřeba koordinovat využití rozsáhlejších ploch vymezených v ÚPnSÚ Olomouc nezávazným územně plánovacím podkladem jde na vrub předchozí legislativy, která s vymezením veřejných prostranství v územních plánech nepočítala. Oproti tomu úkolem nové územní studie US-106 (§ 43 odst. 2 stavebního zákona) je zjevně pouze podrobnější řešení ploch vymezených územním plánem. Ostatně, ze samotné námítky navrhovatele je zřejmé, že byl s obsahem územní studie US-106 seznámen, a musel tedy vědět, že žádnou změnu ve vymezení plochy veřejného prostranství neobsahuje. Pokud jde o vzájemný vztah obou studií, nelze mluvit ani o nahrazení, ani o doplnění jedné studie druhou. Urbanistická studie Slavonín - sever z roku 2006 byla pořízena především jako podklad pro nový územní plán, který její základní koncepci převzal, a byla tak tedy prakticky zkonsumována a stanovením nových podmínek pro rozhodování v území pozbyla možnosti dalšího využití. Nová územní studie US-106, odlišného územního rozsahu, již vychází z nového § 43 odst. 2 stavebního zákona a její zpracování bylo podmínkou pro další územní rozhodování v plochách vymezených územním plánem.

Stěžovatel dále tvrdí, že pokud byla nesprávně posouzena otázka procesní pasivity navrhovatele při pořizování územního plánu, pak jsou nesprávné i závěry krajského soudu k dostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelově námítce, neboť stěžovatel ji vůbec neměl v úmyslu vypořádat.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, kterým mu vytýká nedostatečnost odůvodnění veřejného zájmu na změně funkčního zařazení pozemku. Územní plán totiž na rozdíl od regulačního plánu a územního rozhodnutí žádné funkční zařazení pozemku neurčuje, jeho obsahem je pouze stanovení urbanistické koncepce, a to výhradně v podrobnosti ploch a koridorů. Teprve dohoda o parcelaci území, územní studie nebo regulační plán se zabývají konkrétními pozemky. Dle stěžovatele pak není myslitelné, aby odůvodnění územního plánu obsahovalo stejné podrobnosti jako odůvodnění změny územního plánu; ani námítky pak nemohou být odůvodňovány v takovém rozsahu jako námítky uplatněné při projednání regulačního plánu nebo v územním řízení. Není tedy spravedlivé požadovat po stěžovateli, aby se v územním plánu zabýval individuálními zájmy vlastníků konkrétních pozemků a prováděl test proporcionality na každý jeden pozemek, nýbrž pouze ve vztahu k plochám a koridorům.

Takové odůvodnění pak územní plán ve vztahu k území napadenému námitkou obsahuje. Stěžovatel se pozastavuje nad tím, že soud shledal komplexní zdůvodnění řešení lokality 13 jako odpovídající požadavkům § 18 a § 19 stavebního zákona, vadu nepřezkoumatelnosti pak shledal pouze v absenci náležitého odůvodnění změny funkčního zařazení pozemku navrhovatele, ačkoli územní plán žádné funkční zařazení pozemku neurčuje. Nejednalo se ani o změnu územního plánu, která by se týkala pouze pozemku navrhovatele. Krajský soud pak zcela pominul náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ohledně požadavků na odůvodnění územního plánu.

S ohledem na vše uvedené navrhuje stěžovatel rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k novému projednání a rozhodnutí.

Navrhovatel ve svém vyjádření vyslovil nesouhlas s podanou kasační stížností. Má za to, že stěžovatel nevymezil, v jakém směru se krajský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku, ani blíže neuvedl, jakou část napadeného rozhodnutí považuje za otázku, která nebyla dosud Nejvyšším správním soudem řešena. Navrhovatel ve svém vyjádření obsáhle reagoval na všechny stěžovatelovy námitky, přičemž setrval na svých žalobních tvrzeních. Ačkoli tedy nepodal námitky při prvním projednávání územního plánu, podal je při jeho druhém projednávání, a stěžovatel je, ač nedostatečně, vypořádal. Nejednalo se tak o čistou procesní pasivitu, což krajský soud řádně odůvodnil v souladu s právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku. S krajským soudem navrhovatel souhlasí též v tom, že stěžovatel v územním plánu dostatečně neodůvodnil změnu funkčního využití jeho pozemku. Navrhovatel dále poukázal na pasáže rozsudku krajského soudu ohledně urbanistické a územní studie, přičemž má za to, že o nich krajský soud pojednal zcela v souladu s právními předpisy a domnívá se, že je to právě stěžovatel, kdo tyto právní instituty ztotožňuje. Má tak za to, že rozsudek krajského soudu je správný, a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

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

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

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Kasační stížnost v zásadě není přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.]. Základním smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud nemusel opakovaně zabývat týmiž případy (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, dostupné na [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz)). Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje i výjimku z uvedeného pravidla. Kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Nepřípustnost kasační stížnosti se tedy týká především otázek, které Nejvyšší správní soud v téže věci závazně posoudil, resp. mohl posoudit (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, všechna rozhodnutí jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Toto omezení je odrazem závaznosti právního

pokračování

názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby revidoval svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci (srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky z aplikovatelnosti tohoto ustanovení. Zpravidla jej nelze vztáhnout na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytyká krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti by v tomto případě znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 – 165). I v těchto případech se však námitky opakované kasační stížnosti musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu Nejvyššího správního soudu, anebo musí směřovat k právní otázce, která v první kasační stížnosti nebyla řešena a kvůli vadnému procesnímu postupu nebo vadě obsahu rozhodnutí krajského soudu řešena být nemohla. Opakovaná kasační stížnost je obvykle rovněž přípustná, pokud krajský soud doplnil po zrušení svého původního rozsudku dokazování, byť nově zjištěné skutečnosti hodnotil v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným obecně *obiter dictum* ve zrušujícím rozsudku (viz rozsudek ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 25/2009 – 71, srov. také usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 – 56). Dalším důvodem, o který se může opírat přípustnost opakované kasační stížnosti, je změna právního stavu změnou či zrušením rozhodného právního předpisu, pokud v dané věci nelze aplikovat předpis původní; podobně může jít i o vyslovení protiústavnosti předpisu Ústavním soudem (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané jiným stěžovatelem, resp. druhým účastníkem řízení) je typicky omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud dosud v téže věci neřešil, protože to nebylo třeba či to ani nebylo možné.

V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud zrušil ke kasační stížnosti navrhovatele rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Krajský soud totiž nevypořádal veškeré žalobní námitky (návrhové body) navrhovatele. Nutno podotknout, že této vady se dopustil krajský soud vědomě zejména proto, že závěry zdejšího soudu obsažené v relevantní judikatuře ohledně důsledků procesní pasivity navrhovatele ve fázi přijímání územního plánu nesprávně aplikoval na posuzovaný případ. Nepřípustné jsou však ty stěžovatelovy námitky, kterými popírá právní závěry vyslovené ve zrušovacím rozsudku ohledně možného dopadu procesní pasivity navrhovatele do rozsahu přezkumu územního plánu v soudním řízení, konkrétně že procesní pasivita navrhovatele při prvním projednávání návrhu územního plánu a podání námítky až při jeho druhém veřejném projednávání znamená absolutní překážku následného soudního přezkumu opatření obecné povahy ze stejných důvodů. Jak již bylo uvedeno ve zrušovacím rozsudku s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, jímž byl překonán právní názor devátého senátu vyslovený v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, jenž je totožný s názorem stěžovatele, „[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 pokračování újmu na jejich vlastních právech.“ Z uvedeného plyne, že procesní pasivitu navrhovatele (i zcela čistou, ne jako v nyní projednávané věci) je třeba zohledňovat a vzít v potaz ve třetí, čtvrté a páté fázi pětikrokového přezkumného algoritmu (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98), 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.

Další námitky, kterými stěžovatel nepopírá závěry zrušovacího rozsudku, a kterými se pro shledanou nepřezkoumatelnost předchozího rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozsudku nezabýval, jsou přípustné. Odmítnutí kasační stížnosti by totiž vedlo k odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

Pro připomenutí skutkového stavu Nejvyšší správní soud uvádí, že navrhovatel žalobou brojil proti části územního plánu Olomouce týkající se plochy č. 13/045Z a plochy č. 13/156Z ve vztahu k pozemku parc. č. 533/27, jenž je v jeho vlastnictví, jakož i ve vztahu k dalším pozemkům v jeho vlastnictví, a to parc. č. 555/3 a 555/2, vše v katastrálním území Slavonín. Územním plánem Olomouce je přímo dotčen pozemek parc. č. 533/27 tak, že na jeho jižní části je vymezeno veřejné prostranství určené plochou 13/156Z a na jeho severní části je vymezena smíšená plocha obytná 13/045Z. Další uvedené pozemky navrhovatele včetně stavby jeho rodinného domu se nacházejí v bezprostředním sousedství uvedených ploch a jsou jimi také, byť nepřímou, dotčeny. Navrhovatel se cítil uvedeným územním plánem dotčen na svém vlastnickém právu jakož i na právu na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Vlastnické právo navrhovatele bylo dle jeho názoru omezeno nedovoleným způsobem, neboť pro takové omezení nebyl dán veřejný zájem. Dle původního územního plánu byl předmětný pozemek parc. č. 533/27 součástí zastavitelného území ve funkční ploše s označením 1609 – BON (bydlení městské všeobecné - nízkopodlažní). Plocha sloužila pro bydlení individuálního i hromadného charakteru a výjimečně bylo přípustné i oplocení pozemku. Podle navrhovatele bylo možno tento pozemek využít jako stavební či jej jiným vhodným způsobem využít pro bydlení. S tímto vědomím jej v roce 2006 poříditel do svého vlastnictví. Prvním rozsudkem krajský soud navrhovatelovým námitkám nepřisvědčil zejména proto, že námitku proti návrhu územního plánu uplatnil až při jeho druhém projednávání. Jednalo se tak o námitku uplatněnou opožděně. Vzhledem k opožděnosti námitky pak stěžovatel nemusel tuto námitku vůbec věcně vypořádat, a pokud tak učinil, učinil tak nad rámec svých povinností. Krajský soud dále uvedl, že změna zařazení pozemku navrhovatele z funkční plochy 1609 – BON do funkční plochy veřejného prostranství byla odůvodněna urbanistickou studií Slavonín – sever vypracovanou v roce 2006, která se stala územně plánovacím podkladem územního plánu Olomouce (viz § 30 stavebního zákona). Tím byl také vymezen veřejný zájem na využití dotčeného pozemku pro veřejné účely. Ohledně námitky porušení zásady proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele krajský soud poukázal na to, že soud je oprávněn zkoumat proporcionalitu řešení pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy opatření obecné povahy, k čemuž v tomto případě nedošlo.

Jak již bylo uvedeno, tento rozsudek byl zrušen pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zrušovacím rozsudkem zdejšího soudu. V podrobnostech k závaznému právnímu názoru viz odůvodnění rozsudku č. j. 2 As 97/2015 - 55 dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Krajský soud, vázán právním názorem zdejšího soudu, shledal žalobu důvodnou. Procesní pasivitu navrhovatele vzal sice v potaz, nicméně v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, posoudil, že na jím uplatněné námitky neměla vliv. Jednak se u navrhovatele nejednalo o čistou procesní pasivitu, poněvadž své námitky uplatnil při druhém veřejném projednávání, a jednak krajský soud přisvědčil, že tyto námitky byly uplatněny řádně, s ohledem na to, že pozemky v navrhovatelově vlastnictví byly dotčeny změnou tím, že se na ně místo dohody o parcelaci měla vyhotovit územní studie. Proto krajský soud vyhodnotil také vypořádání námitky jako nedostatečné a nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelným shledal krajský soud také samotný územní plán, pokud jde o odůvodnění

pokračování

cílů a úkolů územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona ohledně změny funkčního využití navrhovatelova pozemku.

Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli stěžovatel obecně tvrdí, že se krajský soud neřídil právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku, neupřesňuje, v čem konkrétně toto pochybení spatřuje. Nejvyšší správní soud však z předmětného rozsudku zjistil, že se krajský soud jeho závazným právním názorem řídil ve všech aspektech, jak byly ve zrušovacím rozsudku stanoveny. Stejně tak stěžovatel nekonkretizoval, o jaké doposud neřešené otázce rozhodl krajský soud nesprávně. Nejvyšší správní soud však žádnou doposud neřešenou otázku, případně inovátorský přístup krajského soudu, v napadeném rozsudku neshledal.

Jak již bylo uvedeno, procesní pasivita navrhovatele při prvním veřejném projednávání návrhu územního plánu nepředstavuje důvod nemožnosti soudního přezkumu tohoto opatření obecné povahy (viz již zmiňované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k tomu, aby posoudil, zda tato pasivita vyloučila navrhovatele z možnosti podat námitky při druhém veřejném projednání návrhu územního plánu. Dle § 53 odst. 2 stavebního zákona platí, že *upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.* Dle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou *námitky proti návrhu územního plánu (...) podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.* Krajský soud posoudil oprávnění navrhovatele podat námitku proti územnímu plánu při druhém veřejném projednávání na stranách 12 – 13 napadeného rozsudku a dospěl přitom k závěru, že byl k tomuto úkonu oprávněn, neboť již jen potenciální možnost dotčení na právech prováděnou změnou umožňuje navrhovateli, jakožto vlastníku dotčeného pozemku, podat námitku. Krajský soud vyšel z toho, že stěžovatel vymezení plochy veřejného prostranství 13/156Z, jež zahrnuje také navrhovatelův pozemek, již v první verzi návrhu územního plánu odůvodňoval územní, resp. urbanistickou studií z roku 2006 jakožto stěžejním územně plánovacím podkladem. V rámci změny územního plánu měl být tento podklad nahrazen (resp. doplněn) novou územní studií US-106, a nebylo lze proto *a priori* vyloučit možnost dotčení navrhovatele na právech. S ohledem na vymezení územní studie v § 30 stavebního zákona nemohl mít navrhovatel v okamžiku zadání této změny představu o tom, jakým způsobem bude doplněna nebo nahrazena předchozí územní studie. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že stanovením podmínky vypracování nové územní studie byla nahrazena podmínka uzavření dohod o parcelaci, jejichž obsahem musí být též souhlas vlastníků dotčených pozemků a staveb, čímž došlo ke změně územního plánu v neprospěch navrhovatele. S uvedeným se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Dle § 30 stavebního zákona platí, že *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.* Poněvadž se nová územní studie vztahovala také na dotčený pozemek navrhovatele, nelze uvést, že jí nemohl být dotčen na právech. Jak bylo uvedeno v územním plánu (bod 12. 1. 2), územní studie US-106 měla být vypracována *„ke stanovení podrobnějšího využití ploch a struktury zástavby rozvojových ploch a jejich zapojení do území včetně komplexního řešení srážkových vod a povrchového odtoku, v jejichž zadání bude zejména požadováno podrobnější stanovení využití pozemků a jejich vzájemné uspořádání a vazby v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména vymezení pozemků, staveb či zařízení související dopravní a technické infrastruktury a veřejných prostranství, případně vymezení pozemků veřejných prostranství zvlášť stanovených rozměrů, stanovení podrobnějšího prostorového uspořádání, zejména stavebních čar, výšek říms a hřebenů střech apod., a dále, je-li to účelné, navržení pozemků pro odstavení a parkování vozidel, veřejné osvětlení, obsluhu území hromadnou dopravou apod.“* (podtrženo NSS). Dle takového vymezení územní studie v návrhu územního plánu určeného pro druhé veřejné projednání mohl dle Nejvyššího správního soudu navrhovatel nabýt přesvědčení, že se jej tato změna dotýká

na jeho právech k pozemku, který byl zahrnut do území, které měla podrobněji upravit. Kromě toho, tato územní studie nahradila v prvním návrhu územního plánu předpokládanou dohodu o parcelaci. Dohodou o parcelaci je dle § 43 odst. 2 stavebního zákona smlouva *s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací* (podtrženo NSS). Dle názoru Nejvyššího správního soudu mohl i z tohoto důvodu navrhovatel oprávněně podat námitky ve druhém kole veřejného projednávání návrhu územního plánu, neboť ohledně pozemku v jeho vlastnictví došlo ke změně, když došlo k vypuštění dohody o parcelaci, u které byl potřebný jeho souhlas s plánovaným záměrem, kdežto u nové územní studie tento souhlas vyžadován nebyl. Krajský soud tak správně dovodil, že námitky navrhovatele nebylo lze zamítnout proto, že pozemek ve vlastnictví navrhovatele, resp. veřejné prostranství na něm vymezené (plocha 13/156 Z) nebyly předmětem opakovaného projednání návrhu územního plánu.

Pouze nad rámec si k této námitce Nejvyšší správní soud dovolí parafrázovat ze stěžovatelovy kasační stížnosti: „*Územní plán totiž na rozdíl od regulačního plánu a územního rozhodnutí žádné funkční zařazení pozemku neurčuje, jeho obsahem je pouze stanovení urbanistické koncepce, a to výhradně v podrobnosti ploch a koridorů. Teprve dohoda o parcelaci území, územní studie nebo regulační plán se zabývají konkrétními pozemky*“ (viz bod 5 kasační stížnosti). Stěžovatel tudíž sám přiznává, že je to územní studie, tj. podklad pro vydání územního plánu, jež se může dotknout funkčního vymezení navrhovatelova pozemku konkrétně.

Domnívá-li se stěžovatel, že krajský soud považoval námitku navrhovatele za řádně uplatněnou zejména proto, že stěžovatel postupoval nestandardně, když námitku navrhovatele sice prvně označil jako nepřijatelnou, následně se k ní však vyjádřil, není tomu tak. Jak již bylo uvedeno, podstatné nebylo to, zda stěžovatel chtěl nebo nechtěl námitku navrhovatele vypořádat (ač tak dle názoru zdejšího soudu i soudu krajského učinil), ale to, že navrhovatel byl oprávněn námitku podat, a bylo povinností stěžovatele se jí řádně zabývat.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stran nesprávného posouzení významu územní a urbanistické studie krajským soudem. Krajský soud správně naznačil, že ani jeden z těchto dokumentů není závazný. Žádným způsobem však nemarginalizoval urbanistickou studii z roku 2006, nýbrž toliko uvedl, že poněvadž nebyla závazná, nemohla změnit v územním plánu stanovené funkční vymezení navrhovatelova pozemku, s čím nelze než souhlasit. Není ani pravdou, že pouze z důvodu vypracování nové územní studie US-106 neshledal krajský soud námitku navrhovatele jako nepřijatelnou. Dalším důvodem bylo také vypuštění dohody o parcelaci a její nahrazení předmětnou studií, tudíž vypuštění nutného souhlasu vlastníků dotčených nemovitostí s navrhovaným záměrem. V souhrnu tyto skutečnosti krajský soud vyhodnotil jako dostatečné pro potenciální dotčení navrhovatele na jeho právech, a tudíž pro vznik oprávnění podat námitku podle § 52 odst. 2 stavebního zákona.

Od uzavření této zásadní otázky ohledně přípustnosti navrhovatelovy námitky se pak odvíjí další úvahy Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel totiž konstantně trvá na tom, že v důsledku nepřijatelnosti námitky ji vůbec nemusel vypořádat a učinil tak nad rámec svých povinností pouze proto, aby navrhovateli objasnil, že se jedná o lokalitu s významnými záměry. Stěžovatel také namítá, že na rozhodnutí o námitkách, potažmo na odůvodnění územního plánu ve vztahu ke konkrétním pozemkům, nelze klást stejné nároky jako na odůvodnění např. změny územního plánu nebo regulačního plánu, které se týkají vymezení menších ploch. I u těchto námitek Nejvyšší správní soud aproboval závěry krajského soudu. Jak je zřejmé ze shora popsaného, bylo povinností stěžovatele námitku navrhovatele vypořádat. Stěžovatel však namísto toho pouze uvedl, že dotčený pozemek leží v trase



pokračování

veřejného prostranství, aniž se zabýval variantními řešeními předeslanými navrhovatelem, a aniž by zdůvodnil, proč je pro plochu veřejného prostranství pozemek navrhovatele, který přímo navazuje na další jeho pozemky, na nichž má postavený dům a umístěnou zahradu s rekreační zónou a bazénem, natolik nezbytný. Stěžovatel sice vyzdvihl veřejný zájem, tj. že se jedná o významnou rozvojovou lokalitu Slavonín - sever, v níž je připravována významná investiční akce města - výstavba tramvajové trati a významné developerské záměry obytné výstavby řešené v souladu s dlouhodobou koncepcí celého území, žádným způsobem však neodůvodnil, proč je nutný zásah právě do navrhovatelova vlastnického práva v navrhované podobě. S krajským soudem tak lze souhlasit, že takto odůvodněné rozhodnutí o námitce nemůže obstát z hlediska jeho přezkoumatelnosti.

Cílem územního plánování je samozřejmě rozvoj území, při kterém dochází ke koordinování veřejných a soukromých zájmů. Z žádné zákonné či ústavní normy nelze obecně dovodit existenci subjektivního práva vlastníka pozemku, aby v rámci nově přijímané územně plánovací dokumentace byla jeho nemovitost zahrnuta do konkrétního funkčního využití. Stanovit funkční využití území je přitom činností, do které správní soudy mohou zasahovat jen omezeně. Soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Přísluší mu však posoudit, zda pořizovatel územního plánu postupoval zákonem předepsaným způsobem, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva, případně zda nejde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, které představuje reálné porušení jeho vlastnického práva a které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62).

Nejvyšší správní soud k otázce náležitého vypořádání uplatněné námitky doplňuje následující. Ustanovení § 172 odst. 5, věty třetí an., zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, stanoví, že o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu). Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Z právě uvedeného vyplývá, že o námitkách vznesených k návrhu opatření obecné povahy dotčenými osobami rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, přičemž rozhodnutí o těchto námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění toho, jak s uplatněnými námitkami správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54, čtvrtý senát ke kvalitě odůvodnění rozhodnutí o námitkách v rámci projednání návrhu opatření obecné povahy uvedl, že „*zcela nepochybně je zde nárok navrhovatele na to, aby se zastupitelstvo námitkou navrhovatele řádně zabývalo, rozhodlo o ní a uvedlo důvody jejího zamítnutí, podklady, které k zamítnutí výroku vedly, a úvahy, kterými se řídilo při jejich hodnocení.*“ V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, dospěl druhý senát k závěru, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí splňovat požadavky kladené na odůvodnění jakéhokoli jiného správního rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu navíc vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být rovněž zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené, a proč považuje skutečnosti namítané účastníkem řízení za nerozhodné a nesprávné. Pouze za naplnění těchto kritérií je možno rozhodnutí správního

orgánu považovat za přezkoumatelné a přesvědčivé. Naopak, pokud odůvodnění rozhodnutí tato kritéria nenaplnuje, jen stěží lze uvažovat o rozhodnutí přezkoumatelném, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu (ať již z důvodu nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů) způsobuje závažnou procesní vadu, která může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, který se požadavky na kvalitu rozhodování o námitkách uplatněných v rámci projednávání návrhů územně plánovací dokumentace podrobně zabýval). Pokud tedy oprávněná osoba uplatní proti návrhu územního plánu námitky, je povinností orgánu vydávajícího územní plán rozhodnout o nich a důvody svého rozhodnutí vyložit. Samozřejmě konkrétní požadavky na detailnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou dány v první řadě konkrétností samotných námitek (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud si je vědom nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, na který poukazuje stěžovatel a v němž Ústavní soud vyslovil, že požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce o detailnosti a rozsahu vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu. Při posouzení dostatečnosti a řádnosti odůvodnění rozhodnutí stěžovatele o předmětné námitce navrhovatele dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odůvodnění tohoto rozhodnutí nelze považovat za vyhovující ve smyslu výše uvedeného, přičemž se nejedná ani o přepjatý formalismus. Jak již konstatoval krajský soud, stěžovatel se vůbec nezabýval variantními řešeními navrženými navrhovatelem, a ani žádným způsobem neodůvodnil proporcionalitu daného řešení s ohledem na zásah do vlastnického práva navrhovatele. Pokud má stěžovatel za to, že tvrzení, že uspořádání veřejných prostranství plyne z koncepce prověřené územní studií Slavonín – sever z roku 2006, je bez dalšího dostatečným zdůvodněním toho, proč nemá navrhovatel právo se cítit být poškozen na svém vlastnickém právu návrhem územního plánu, který počítá se zařazením jižní části jeho pozemku pod veřejné prostranství (účelovou komunikaci), potom se zdejší soud s takovým názorem neztotožňuje. Z takového odůvodnění nelze dovodit, na základě jakých legitimních důvodů stěžovatel právě toto řešení zvolil, jestli neexistuje jiné, méně invazivní řešení, a proč jej nelze za neproporcionální považovat. Odůvodnění předmětné územní studie totiž nebylo převzato do územního plánu, a nelze z něj proto vycházet. Sám stěžovatel navíc uvedl, že vydáním územního plánu byla tato územní studie „zkonzumována“ a nová územní studie US-106 je jiného rozsahu. Rovněž větu „*pozemek p. č. 533/27 v k. ú. Slavonín, který byl v ÚPnSÚ Olomouc součástí nezastavitelného území, ležící v trase tohoto veřejného prostranství*“ nelze považovat za řádné odůvodnění námitek, když je mezi stranami nesporné, že tento pozemek byl v ÚPnSÚ Olomouc zařazen do zastavitelného území ve funkční ploše s označením 1609 – BON Bydlení městské všeobecné. Stěžovatel sice vycházel z koncepce dle územní studie z roku 2006, ta však nebyla na rozdíl od ÚPnSÚ Olomouc závazným dokumentem, a tudíž takovéto odůvodnění neobstojí. Předmětná územní studie totiž nemohla, jak již bylo uvedeno výše, změnit funkční zařazení navrhovatelova pozemku. Stěžovatel byl povinen řádně vypořádat navrhovatelovu námitku, tudíž zabývat se jím navrženými variantami, uvést, proč má za to, že je nutné část navrhovatelova pozemku vymezit jako veřejné prostranství, zabývat se také posouzením faktické situace s ohledem na zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnického práva navrhovatele, když je z mapových a grafických podkladů zjevné, že je veřejné prostranství vymezeno tak, že jižní část pozemku navrhovatele, která sousedí s jeho dalšími pozemky, na nichž má dům se zahradou a bazénem, bude veřejným prostranstvím, přičemž v severní části zůstává pozemek navrhovatele nedotčen, čímž fakticky dochází k jeho oddělení od navrhovatelovy obytné a rekreační zóny a znemožnění jeho plnohodnotného využívání. Nejvyšší správní soud

pokračování

již v minulosti judikoval, že omezení vlastnických práv územním plánem jsou možná, ale musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Stěžovatel však rezignoval na svou povinnost provést test proporcionality u střetu veřejného zájmu s vlastnickým právem navrhovatele. Poněvadž se stěžovatel námitkou navrhovatele zabýval toliko obecně, přičemž neobjasnil konkrétně, proč považoval tvrzení navrhovatele za lichá, neuvedl, zda a z jakých důvodů je pro plochu veřejného prostranství pozemek navrhovatele (jeho část jižní část) nezbytný, a nevypořádal se ani se všemi namítanými skutečnostmi, nelze považovat jeho rozhodnutí o námitce za přezkoumatelné (§ 68 odst. 3 správního řádu) a požadavky vyslovené krajským i zdejším soudem za přemrštěné. Dlužno dodat, že se stěžovatel pochybení dopustil vědomě, když nesprávně vyhodnotil přípustnost navrhovatelovy námitky a proto proporcionalitu územního plánu ve vztahu k pozemku navrhovatele, jakož i další navrhovatelova tvrzení řádně neposuzoval.

Stěžovatel dále uvádí, že územním plánem nelze změnit funkční využití konkrétního pozemku, neboť územní plán vymezuje plochy a koridory, nikoliv konkrétní pozemky. Se stěžovatelem lze jistě souhlasit, že odůvodnění územního plánu se netýká konkrétních pozemků, nýbrž ploch a koridorů. Je však namístě jej upozornit, že ačkoli skutečně územní plán není „rozhodnutím“ o změně funkčního zařazení konkrétního pozemku, je-li tento zařazen do určité plochy a plyne-li z územního plánu, že tato plocha s ním počítá jinak, než byl doposud zařazen, jedná se fakticky o změnu funkčního zařazení pozemku, která musí být náležitě odůvodněna, neboť představuje zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezil-li totiž územní plán plochu 13/156Z, do níž spadá také navrhovatelův pozemek, jako veřejné prostranství, nutno na danou plochu i pozemek takto nahlížet i při následném rozhodování v území.

Na tomto místě lze poukázat na závěry konstantní judikatury zdejšího soudu, konkrétně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, podle nichž *„podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“* V bodě 47 téhož usnesení zdejší soud vyložil, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“*

Územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže samozřejmě zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku

v regulovaném území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94). To však na druhou stranu neznamená, že lze rezignovat na odůvodnění nutnosti změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření pro prostupnost území. Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajisté může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. Tento zájem lze zajisté chránit i prostřednictvím vymezení veřejných prostranství. Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. Nejvyšší správní soud má za to, že za situace, kdy je předmětný pozemek navrhovatele změnou původního územního plánu určen k jinému, diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu, pak v odůvodnění územního plánu musí být tato změna vysvětlena a odůvodněna, zejména za situace, lze-li vysledovat, že v uvedené ploše je to právě navrhovatel, kdo je nejvíce zasažen na svém vlastnickém právu. V souladu s principem právní jistoty má každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli. Jak to již ostatně shledal krajský soud, územní plán náležitě zdůvodnění změny využití pozemku navrhovatele neobsahuje; neobstojí přitom obecné proklamace ohledně prostupnosti území ani odkaz na územní studii z roku 2006, která není součástí územního plánu, a není proto závazná (jak již bylo ostatně uvedeno ve zrušujícím rozsudku). S ohledem na uvedené je tak územní plán stížen vadou nepřezkoumatelnosti, pokud jde o zdůvodnění tohoto zásahu, tedy změny funkčního zařazení navrhovatelova pozemku.

Konečně Nejvyšší správní soud shledal jako nedůvodnou také námitku stěžovatele, kterou brojí proti nesrozumitelnosti závěru krajského soudu, který odůvodnění cílů a úkolů územního plánování ve vztahu k lokalitě 13 shledal v souladu s právními předpisy a za nepřezkoumatelné označil toliko odůvodnění ve vztahu k pozemku navrhovatele, jenž je součástí této lokality. Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že k otázce přezkoumatelnosti územního plánu ve vztahu k celé lokalitě 13 se krajský soud vyjádřil pouze okrajově, neboť posuzování zákonnosti územního plánu ve vztahu k celé lokalitě nebylo součástí soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud však na závěru krajského soudu nevidí ničeho nesrozumitelného. Pokud jde o odůvodnění cílů a úkolů územního plánování ve vztahu k lokalitě 13, krajský soud je shledal v souladu s právními předpisy, protože se jedná o rozsáhlejší oblast, u níž je možné obecnější odůvodnění, než jaké je požadováno pro konkrétní plochy a koridory. Jak již bylo uvedeno, územní plán je nepřezkoumatelný v části týkající se plochy 13/156Z, pokud jde o změnu funkčního zařazení pozemku navrhovatele, u něhož dochází k radikální změně jeho funkčního využití, která vyžaduje náležité zdůvodnění. Již výše bylo objasněno, že takový zásah do vlastnického práva nemůže být odůvodněn obecnými proklamacemi týkajícími se celé lokality a její prostupnosti. Takové odůvodnění je pak zároveň v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť, jak již uvedl krajský soud, nedošlo k náležitému vyhodnocení zájmů ostatních (soukromých) subjektů včetně hlediska harmonie mezi podmínkami a potřebami generací současných a budoucích a nebyl posuzován veřejný zájem na potřebě změn v území dle § 18 odst. 1 a 2 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Krajský soud tak správně dovodil, že územní plán je nepřezkoumatelný pouze v části týkající se plochy 13/156Z ve vztahu k navrhovatelovu pozemku, a proto jej v této části zrušil.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník,

pokračování

který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení.

Navrhovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem. Důvodně vynaložené náklady sestávají z odměny za zastupování a z hotových výdajů zástupce navrhovatele.

Navrhovateli se přiznává odměna a hotové výdaje jeho zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Soud navrhovateli přiznal částku 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou praxí navrhovateli nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce navrhovatele provedl již v rámci řízení před krajským soudem, kde mu za něj také byla přiznána odměna. K jednomu úkonu právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatele ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se do nákladů právního zastoupení započítává částka 714 Kč, která odpovídá příslušné sazbě daně. Navrhovatel tak má nárok na náhradu nákladů právního zastoupení ve výši 4114 Kč, které uhradí stěžovatel k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku

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

V Brně dne 24. března 2016

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu