



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelky: **TENISOVÝ KLUB 1999, a. s.**, se sídlem Nad Klikovkou 1438/35, Praha 5, zastoupené JUDr. Ivanou Kožíškovou, advokátkou, se sídlem Buzulucká 6, Praha 6, proti odpůrci: **Město Rudná**, se sídlem Masarykova 94/53, Rudná, zastoupenému JUDr. Jaroslavem Tenkrát, advokátem, se sídlem Havlíčkova 132, Beroun, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Rudná, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 17. 4. 2013 a vydaného jako opatření obecné povahy č. 1/2013, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 50 A 28/2013 - 126,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 50 A 28/2013 – 126, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala dne 31. 12. 2013 ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Rudná, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 17. 4. 2013 a vydaného jako opatření obecné povahy č. 1/2013 (dále jen „změna č. 3“). Navrhovatelka uvedla, že změna č. 3 porušuje její vlastnické právo k pozemku parc. č. 215/249 v katastrálním území Hořelice (dále jen „pozemek č. 215/249“), neboť odpůrce stanovil využití jižní části jejího pozemku jako veřejné prostranství (veřejná zeleň). Navrhovatelka přitom v souladu s územním rozhodnutím o umístění stavby „Novostavba bytových domů A a B“ vydaným Městským úřadem Rudná dne 11. 6. 2012, č. j. 03802/12/DJi (dále též jen „územní rozhodnutí“), plánovala využít jižní část pozemku č. 215/249 pro účely této stavby. Veřejné prostranství

by pak nemohlo být započteno do plochy pozemku pro novostavbu bytových domů a nemohlo by procento zastavěné plochy vyvažovat příslušným procentem zeleně. Navrhovatelka požadovala v případě, že by krajský soud dospěl k závěru, že není dán důvod ke zrušení změny č. 3 jako celku, zrušení alespoň její části týkající se pozemku č. 215/249.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 9. 2014, č. j. 50 A 28/2013 – 126 (dále jen „napadený rozsudek“), návrh na zrušení změny č. 3 (resp. její části) zamítl. K námitkám navrhovatelky poukazujícím na údajná procesní pochybení odpůrce odkázal na § 173 odst. 1 ve spojení s § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ze spisového materiálu je patrné, že navrhovatelka byla obeznámena nejenom se zadáním, ale i s návrhem změny č. 3, neboť své námitky proti ní přiléhavě odůvodnila. Uplatněním námitek proti návrhu změny č. 3 realizovala navrhovatelka svá procesní práva způsobem a v rozsahu, jenž svědčí o její dostatečné orientaci ve všech fázích procesu přijetí změny č. 3. Ve veřejných vyhláškách založených ve správním spise je uvedeno, kde lze do příslušné dokumentace vydávané v jednotlivých fázích procesu přijetí změny č. 3 nahlédnout, což je v souladu s § 20 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Odpůrce tak postupoval mimo jiné např. u veřejné vyhlášky, jíž oznámil konání druhého opakovaného veřejného projednání návrhu změny č. 3 dne 14. 11. 2012, v níž právě s odkazem na citované ustanovení uvedl, že upravený a vystavený návrh změny č. 3 je vzhledem k rozsáhlosti písemností vystaven k nahlédnutí na Městském úřadu Černošice a na Městském úřadu Rudná a že ode dne doručení této veřejné vyhlášky bude zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Takový postup ostatně umožňuje i § 172 odst. 2 správního řádu. Veřejnou vyhláškou, jež byla vyvěšena na úřední desce dne 18. 4. 2013 a sejmuta dne 3. 5. 2013, pak odpůrce v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámil vydání změny č. 3 a současně uvedl, že změna č. 3 je také uveřejněna na elektronické úřední desce. Krajský soud ověřil, že na webových stránkách odpůrce jsou od 18. 4. 2013 až dosud zveřejněny textová část, její odůvodnění i kompletní grafická část změny č. 3. Přijetí a schválení změny č. 3 nelze úspěšně zpochybnit pouze tvrzením, že v některých schvalovaných materiálech bylo užito slovo „návrh“. I pokud by tomu tak skutečně bylo, nešlo by dle krajského soudu o vadu, která by mohla mít na zákonnost změny č. 3 vliv.

[3] K námitkám navrhovatelky poukazujícím na údajnou nepřezkoumatelnost změny č. 3, resp. rozhodnutí odpůrce o jejích námitkách, uvedl, že v odůvodnění rozhodnutí o první námitce navrhovatelky je zcela srozumitelně vyjádřeno, že odpůrce této námitce částečně vyhověl. Zařadil totiž část pozemku č. 215/249, jíž se netýkalo územní rozhodnutí, do funkční plochy „sportovní plochy a zařízení“ (což sama navrhovatelka požadovala) a plochu „veřejná zelen“ (veřejné prostranství VP1) vymezil jen na části pozemku dotčené územním rozhodnutím. Ve své druhé námitce proti územnímu plánu pak navrhovatelka požadovala pouze odstranění formálních a faktických chyb návrhu změny č. 3. Krajský soud konstatoval, že změna funkčního využití pozemku jistě představuje významný zásah do vlastnického práva, neboť má vliv nejenom na podmínky, za jakých může vlastník pozemek užívat a požívat jeho plody a užitky, ale zejména též na jeho oprávnění s tímto pozemkem nakládat (mimo jiné na něm realizovat výstavbu). Krajský soud tedy přezkoumal, jaké důvody vedly odpůrce k přijetí změny č. 3 a zda nějaké takové důvody vůbec uvedl. Krajský soud poté zrekapituloval obsah některých částí různých podkladových materiálů pro přijetí změny č. 3 a uvedl, že odůvodnění přijetí změny č. 3 lze považovat za minimalistické, avšak ještě dostačující. Navrhovatelka byla o

pokračování

záměru změny funkčního využití jejího pozemku řádně obeznámena, bránila se proti němu námitkami, s nimiž také částečně uspěla. Změna funkčního využití části pozemku navrhovatelky pak znamená, že oplocený park (podle územního rozhodnutí) bude vybudován na veřejném prostranství a bude veřejně přístupným místem odpočinku a rekreace. Veřejný zájem na této změně odpůrce dostatečně odůvodnil zájmem na regulaci výstavby a utváření zeleně. S tímto záměrem není v rozporu ani oplocení pozemku, jak se mylně domnívá navrhovatelka, neboť to bude zajišťovat ochranu veřejného prostranství před devastací a vstupem nepovolaných osob (podnapilých či jiných), jež by mohly svým chováním narušit klid tohoto místa. Ostatně z běžné praxe jsou známy případy veřejných oplocených dětských hřišť, u nichž oplocení slouží jako ochrana před vstupem nežádoucích osob.

[4] Při vypořádání se s námitkou proporcionality vycházel krajský soud z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z jeho rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, a konstatoval, že jeho úkolem není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V nyní posuzované věci uplatnila navrhovatelka v procesu přijímání změny č. 3 opakovaně své námitky, v nichž požadovala, aby její pozemek nebyl změnou územního plánu nijak dotčen, neboť územní plán nesmí řešit a měnit způsob využití území, na které je vydáno pravomocné územní rozhodnutí či stavební povolení. Navrhovatelka dodala, že její pozemek je soukromý a není a nikdy nebude veřejným. Dle názoru krajského soudu takto formulované námitky (vyjma blíže nekonkretizovaného poukazu na to, že jiná sportoviště v obci slouží veřejnosti, a přesto nejsou ve změně č. 3 označeny jako veřejná prostranství) však neobsahují žádnou argumentaci, proč navrhovatelka považuje navržené řešení za neproporcionální. Odpůrce tak nebyl povinen provádět žádnou úvahu ve směru vážení důležitého veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelky. Za této situace tak nelze požadovat provedení takové úvahy soudem. Ke grafické části změny č. 3 krajský soud konstatoval, že podle hlavního výkresu změny č. 3 je jako veřejné prostranství VP1 (veřejná zelen) vyznačena pouze část pozemku navrhovatelky (a to v souladu s územním rozhodnutím), zatímco zbylá část je vyznačena žlutou barvou jako sportovní plochy a zařízení. Textová a grafická část územního plánu jsou tedy v souladu a související námitka stěžovatelky je tak nedůvodná.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Proti napadenému rozsudku podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Měla za to, že napadený rozsudek nemá oporu v provedených důkazech a krajský soud neprávne posoudil otázku zákonnosti změny č. 3. Stěžovatelka považovala za podstatné například to, že text změny č. 3 územního plánu byl v době podání jejího návrhu (a dodnes je) neveřejný a není zřejmé, v jakém znění byla změna č. 3 přijata a jaké dokumenty jsou její součástí. Na úřední desce byla dne 18. 4. 2013 zveřejněna jen veřejná vyhláška, podle níž měla být změna č. 3 přístupná v úředních hodinách na sekretariátu Městského úřadu Rudná a na jeho elektronické úřední desce. Zde však byly a dosud jsou zveřejněny pouze některé části změny č. 3, avšak změna č. 3 (její text) přístupná nebyla. Torzo, které bylo odpůrcem

vydáváno za návrh změny č. 3, postrádalo zákonné formální a obsahové náležitosti opatření obecné povahy.

[6] Stěžovatelka uvedla, že pokud odpůrce (stejně jako krajský soud) tvrdil, že jejím námitkám částečně vyhověl, pak naprosto opomíjí to, že jeho rozhodnutí o námitce proti zařazení pozemku č. 215/249 je neurčité a v rozporu se změnou č. 3. Dle názoru stěžovatelky z něj není zřejmé, v jakém rozsahu její námitce vyhověl a v jakém nikoli, tj. jak velká část jejího pozemku zůstala v plochách „sportovní plochy a zařízení“ a jak velká část byla změněna na „veřejné prostranství VP1 – veřejná zeleň“. Dále není zřejmé, z jakých důvodů takto odpůrce rozhodl, neboť obě části pozemku č. 215/249 mají v územním rozhodnutí stejný účel užití (jako park u „Novostavby bytových domů A a B“). Odpůrce rozhodnutím o zařazení blíže neurčené části pozemku č. 215/249 změnil část stavebního pozemku stěžovatelky na veřejnou zeleň, což znamená citelný zásah do jejího vlastnického práva, neboť tím do budoucna naprosto vylučuje jakékoli využití této části pozemku pro její potřeby. Právě v tom spatřovala navrhovatelka porušení zásady proporcionality a nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva, který odpůrce ve změně č. 3 ani v rozhodnutí o námitce dostatečně nezdůvodnil. Odpůrce neuvedl, v čem by měl spočívat veřejný zájem, který je zařazením části pozemku č. 215/249 do veřejné zeleně chráněn, ani proč tam nebyla zařazena celá část pozemku č. 215/249 dotčená územním rozhodnutím. Tvzení odpůrce i krajského soudu, že se změnou č. 3 fakticky nic nemění a že stále zůstává zelení, je tedy nepravdivé a rozdílné rozhodnutí o jednotlivých částech pozemku č. 215/249 je tak nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a neurčitost.

[7] Stěžovatelka namítla, že krajský soud v napadeném rozsudku popřel vzájemný rozpor textové části změny č. 3 územního plánu s grafickou částí. Ve výkresech je část pozemku č. 215/249, ohledně níž bylo námitkám stěžovatelky vyhověno, stále vedena jako „veřejné prostranství – VP1 veřejná zeleň“. Podle grafické části změny č. 3 tedy námitce stěžovatelky nebylo vyhověno ani částečně. Ze změny č. 3 není zřejmé, zda při vzájemném rozporu platí její textová či grafická část. Krajský soud bagatelizoval rozpor mezi podmínkami užívání části pozemku č. 215/249 stanovenými v územním rozhodnutí a podmínkami ve změně č. 3. Oplocení parku a uzavíratelné branky jsou podle názoru stěžovatelky v rozporu s pojmy veřejného prostranství a veřejné zeleně, neboť nejde o prostory veřejně přístupné bez omezení. Srovnání s dětskými hřišti a ochranou parku před vstupem nepovolaných osob považovala stěžovatelka za nepřipadné a rozporné s principem veřejného prostranství.

[8] Stěžovatelka nesouhlasila ani s argumentací krajského soudu ohledně porušení principu proporcionality. Jedním z hlavních principů právního státu je nedotknutelnost soukromého vlastnictví a možnost jeho omezení jen na základě zákona a zákonným způsobem. Pokud chce odpůrce budovat veřejné parky na veřejných prostranstvích, nechť si je buduje, udržuje a provozuje na vlastních pozemcích, vlastními silami a za vlastní finanční prostředky. Stěžovatelka nespatořovala důvod k tomu, proč by měla suplovat úlohu odpůrce a zřizovat na svém pozemku veřejný park za situace, kdy platné územní rozhodnutí stanovilo jiné využití části pozemku č. 215/249 a učinilo z této části stavební pozemek se všemi z toho vyplývajícími důsledky. V postupu odpůrce lze dle názoru stěžovatelky spatřovat prvky svévole, které napadený rozsudek povyšuje na normu a nepřípustným způsobem jim poskytuje soudní ochranu.

pokračování

[9] Podstatnou vadu napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka v tom, že se krajský soud řádně nezabýval všemi pěti kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud se měl podrobně věnovat otázce zveřejnění schváleného znění změny č. 3 (neboť to je podmínkou účinnosti opatření obecné povahy) a tomu, zda má změna č. 3 všechny zákonné náležitosti, co vůbec bylo jejím obsahem v době jejího schválení zastupitelstvem odpůrce a z jakých částí se skládalo. Stěžovatelka také vznesla otázku, proč byl ještě v době podání jejího návrhu na zrušení změny č. 3 na úřední desce a na Městském úřadu Rudná dostupný jen „polotovar“ – pouhý návrh změny č. 3, a nikoli její schválená podoba. Stěžovatelka tedy považuje za sporné, zda byla změna č. 3 vůbec řádně schválena (vydána) a zda nabyla účinnosti.

[10] Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Veřejná vyhláška o oznámení o vydání změny č. 3 byla zveřejněna na úřední desce od 18. 4. 2013 do 3. 5. 2013 a současně byla tato veřejná vyhláška a změna č. 3 zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to včetně jejich textových a grafických částí. Veřejná vyhláška obsahovala rovněž poučení, že do všech dokumentů je možné nahlédnout v sekretariátu Městského úřadu Rudná. Odpůrce tak měl za to, že beze zbytku splnil publikační povinnost obsaženou v § 173 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka nijak neprokázala, že bylo předloženo pouhé „torzo“ změny č. 3. Na platnosti a účinnosti změny č. 3 nic nemění ani to, že některé listiny byly i po jejich schválení zastupitelstvem obce označeny jako „návrh“. Námitky stěžovatelky byly řádně projednány a vypořádány a rozhodnutí o nich bylo odpovídajícím způsobem odůvodněno. Námitkám stěžovatelky bylo částečně vyhověno a pozemek č. 215/249 byl v části nedotčené územním rozhodnutím zařazen do funkční plochy „sportovní plochy a zařízení“ dle situačního nákresu připojeného k územnímu rozhodnutí. Zbývající část tohoto pozemku zůstala v souladu s územním rozhodnutím vymezena jako veřejná zeleň. V odůvodnění (územního rozhodnutí) byly dále uvedeny podrobné podmínky pro vybudování parku na dotčené části pozemku, které vyplývají ze smlouvy o spolupráci při dokončení Hořelického náměstí v Rudné. Tato smlouva byla předložena v řízení o územním rozhodnutí, jehož účastníkem byla i stěžovatelka.

[11] K námitkám porušení principu proporcionality odpůrce uvedl, že vlastnické právo stěžovatelky nemohlo být nijak omezeno, neboť územní rozhodnutí je v souladu se změnou č. 3. V odůvodnění územního rozhodnutí se uvádí, že dostavbou Hořelického náměstí a zejména vybudováním veřejného parku dojde ke stabilizaci tohoto území. Hlavní funkcí území označeného změnou č. 3 jako „plochy veřejných prostranství VP1 - veřejná zeleň“ je rekreace, veřejně přístupné místo oddychu. Cíle sledované územním rozhodnutím a územním plánem jsou tedy ve vzájemném souladu. Meze výkonu vlastnického práva stěžovatelky byly nalézány a následně stanoveny již v územním řízení a k porušení jejího vlastnického práva vydáním změny č. 3 tedy nedošlo. Odpůrce poukázal na to, že podkladem pro vydání územního rozhodnutí byla i smlouva uzavřená se společností BEMETT, a. s., jíž se tato společnost zavazovala k vybudování parku na pozemku č. 215/249. Ve smlouvě se pak hovoří mimo jiné o tom, že park bude veřejně přístupný, vstup do něj bude bezplatný, jeho údržbu a správu bude zajišťovat stěžovatelka na vlastní náklady; obsah této smlouvy byl stěžovatelce jako účastníkovi územního řízení jistě znám. Odpůrce měl za to, že na plnění funkce dotčené části pozemku č. 215/249 jako veřejného prostranství nemá vliv ani to, že tato část pozemku bude plnit funkci parku, který bude oplocen a po vymezenou dobu uzavřen. Rozsah obecného užívání totiž není

absolutní. Odpůrce uvedl, že i podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze oprávněně zasáhnout do vlastnického práva, pokud je tento zásah proporcionální. V tomto směru odpůrce poukázal na rozhodnutí *Berger a Huttaler proti Rakousku* (rozhodnutí ze dne 7. 4. 1994, stížnost č. 21022/92 resp. 21023/92), v němž Evropský soud pro lidská práva (pozn. Nejvyššího správního soudu: citované rozhodnutí vydala Evropská komise pro lidská práva jakožto právní předchůdce tohoto soudu) shledal, že rakouské orgány nepřekročily svá diskreční oprávnění a zakreslení nemovitostí stěžovatelů ze „stavební zóny“ do „zeleného pásu“ nebylo nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva.

[12] Na vyjádření odpůrce reagovala stěžovatelka replikou, v níž upozornila na to, že žalovaný se nijak nevyjádřil k její námitce, že textová část napadeného územního plánu je v rozporu s částí grafickou. Podle grafické části změny č. 3 k žádné změně oproti původnímu návrhu zadání ani návrhu změny č. 3 nedošlo, tj. námitce stěžovatelky nebylo vyhověno ani částečně. Ze změny č. 3 není zřejmé, jaká část při vzájemném rozporu textové a grafické části platí. Dle názoru stěžovatelky bagatelizoval odpůrce stejně jako krajský soud rozpor mezi podmínkami pro užívání části pozemku č. 215/249 stanovenými v územním rozhodnutí a podmínkami ve změně č. 3. Oplocení parku a uzavíratelné branky otevírané pouze v určitých hodinách jsou v rozporu s pojmy veřejného prostranství a veřejné zeleně, neboť nejde o prostory veřejně přístupné každému bez omezení. Odpůrce se rovněž nevyjádřil ani k námitce, že územní plán nesmí zasahovat do území, na které je vydáno územní rozhodnutí, tím spíše jakkoli (byť i ne zrovna zásadně) měnit podmínky tímto územním rozhodnutím stanovené. Odpůrce se rovněž nevypořádal s poukazem stěžovatelky na to, že podle textové části změny č. 3 bylo její námitce zcela vyhověno. Stěžovatelka dále zopakovala některé argumenty z kasační stížnosti, zejména poukázala na údajnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce i změny č. 3, a setrvala na svém návrhu na zrušení napadeného rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[14] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud ve věcech přezkumu územních plánů vychází ze svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž dovodil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který se skládá z pěti kroků: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho

pokračování

části) se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Ačkoliv použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz § 101d odst. 1 s. ř. s.; k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013 - 138), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nadále inspirativní.

[16] Stěžovatelka nijak nezpochybňovala otázky související s pravomocí odpůrce k vydání změny č. 3 nebo s případným překročením zákonem stanovených mezí jeho působnosti při vydávání změny č. 3. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval námitkami stěžovatelky spadajícími pod třetí krok algoritmu soudního přezkumu, tedy posouzením, zda změna č. 3 byla vydána zákonem stanoveným postupem. Podle § 43 odst. 4 stavebního zákona se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, což platí dle § 55 odst. 2 věty první stavebního zákona i pro změny územního plánu. Podle § 173 odst. 1 správního řádu oznámí správní orgán opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, to pak nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Ze správního spisu vyplývá (a tuto skutečnost nezpochybňuje ani stěžovatelka), že na úřední desce odpůrce byla dne 18. 4. 2013 zveřejněna veřejná vyhláška „Oznámení o vydání změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Rudná formou opatření obecné povahy č. 1/2013“, v níž odpůrce uvedl, že změna č. 3 je vystavena k nahlédnutí v sekretariátu Městského úřadu Rudná a rovněž zveřejněna na elektronické úřední desce na adrese www.mestorudna.cz. Stěžovatelka přesto považovala za sporné, zda byla změna č. 3 vůbec řádně schválena a zda nabyla účinnosti, neboť měla za to, že byly zveřejněny pouze některé části změny č. 3. Stěžovatelka konkrétně poukázala na zveřejněné znění textové části změny č. 3, které považovala za pouhý „polotovár“ či „torzo“.

[17] Nejvyšší správní soud však ze správního spisu zjistil, že jeho součástí jsou všechny ve veřejné vyhlášce uvedené části změny č. 3, které jsou dostupné rovněž z výše uvedených webových stránek (a to již od 18. 4. 2013). Je sice pravda, že textová část změny č. 3 je v záhlaví formálně označena jako návrh a na straně 4 (na niž stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala) absentuje v označení usnesení, kterým se změna č. 3 vydává, číslo jednací a den jeho schválení zastupitelstvem obce; tyto vady jsou však ryze formální a nemohou bránit řádnému nabytí účinnosti změny č. 3, neboť vynechané údaje jsou patrné již ze samotné veřejné vyhlášky, kterou byla změna č. 3 oznámena, a stěžovatelka je správně uvádí jak ve svém návrhu na zrušení změny č. 3, tak v kasační stížnosti. Smyslem a účelem publikace opatření obecné povahy na úřední desce je jednak informace, že takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). I přes stěžovatelkou namítané formální nedostatky textové části změny č. 3 bylo obou těchto účelů nepochybně dosaženo, o čemž ostatně svědčí i to, že stěžovatelka proti změně č. 3 včas a dostatečně konkrétním způsobem brojila ve správním soudnictví. Pokud stěžovatelka v této souvislosti tvrdila, že změna č. 3 postrádala kromě zákonných formálních náležitostí opatření obecné povahy i náležitosti obsahové, pak žádné takové náležitosti neuvedla a ani Nejvyšší správní soud ani žádné obsahové či jiné formální vady, které by bránily nabytí účinnosti změny č. 3, neshledal.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti změny č. 3. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). V odůvodnění opatření obecné povahy je tedy nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

[19] Krajský soud se s námitkou nepřezkoumatelnosti změny č. 3 vypořádal tak, že poukázal na bod 5.6 [jenž obsahuje popis plochy VP1 - Veřejná zeleň ve znění: „*HLAVNÍ VYUŽITÍ Hlavní funkcí území je rekreace, veřejně přístupné místo oddychu. Další funkcí je ochrana před negativními účinky činností v sousedství a funkce estetická. To vše ve veřejném prostoru utvářeném zelení s nezbytnou údržbou. Na území řešeném změnou č. 3 platí definice pojmů v podmínkách pro využití území změny č. 3 PŘÍPUSTNÉ VYUŽITÍ ÚZEMÍ, ČINNOSTÍ A STAVBY I. neoplocené plochy pro sportovní zařízení II. pasivní i aktivní rekreační pobyt nezbytná odborná údržba zeleně III. pěší cesty IV. cyklistické cesty a účelové komunikace stavby parkové architektury (např. altány, vodní plochy) PODMÍNKY PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ Návrh, založení a údržba zeleně musí být prováděna odborně a trvale.*“], bod 7 [jenž popisuje limity využití ploch veřejného prostranství takto: „*Plocha ve veřejném zájmu, která slouží především jako centrum obce. V území je třeba zachovat kulturní a urbanistické hodnoty při nové výstavbě a přestavbě. Rozměry staveb by měly respektovat charakter současné zástavby (měřítko, stavební materiály a prvky). Pro veřejné prostranství jsou stanoveny parametry v právním předpise.*“] a bod 9 textové části změny č. 3 [který k veřejným prostranstvím uvádí „*Plochy vymezené jako plochy veřejných prostranství dle vyhlášky č. 501 / 2006 Sb. SZ, §22 jsou vymezeny v grafické části v zastavitelné ploše lokalita č. Z11, Z10 a P 8 (ozn. ve výkrese Základního členění) jako limit navržený změnou č. 3*“]. Krajský soud dodal, že v odůvodnění změny č. 3 se uvádí, že její pořízení bylo motivováno také tím, že vznikla potřeba větší regulace výstavby a změny funkčního využití některých ploch. Krajský soud považoval tyto důvody v souhrnu za „minimalistické“, avšak ještě dostačující k odůvodnění změny č. 3.

[20] Nejvyšší správní soud však má za to, že odůvodnění změny č. 3 postrádá způsobilé rozhodovací důvody, a proto je v části týkající se pozemku č. 215/249 nepřezkoumatelné. Především je nutno podotknout, že krajský soud tyto důvody dovodil z několika formálně nenavazujících částí změny č. 3 (z toho jedna část se nacházela v dokumentu „Odůvodnění textová část“, zbývající části byly obsaženy v dokumentu „Textová část“). Takto koncipované odůvodnění by bylo přijatelné pouze za předpokladu, že by tyto části ve svém souhrnu jednoznačně vymezily důvod pro změnu funkčního využití pozemku stěžovatelky. Tak tomu však není. Krajským soudem citované pasáže z textové části změny č. 3 pouze v obecné rovině popisují, jaká je funkce veřejných prostranství v obci, a stanoví obecné podmínky pro jejich využívání. Pokud z nich krajský soud dovodil, že veřejný zájem na funkčním vymezení pozemku stěžovatelky jako plochy určené pro veřejnou zeleň odpůrce dostatečně odůvodnil zájemem na regulaci výstavby a utváření zeleně, pak takový závěr neobstojí. Krajským soudem citované pasáže ze změny č. 3 obsahují pouze obecné představy odpůrce o funkci veřejné zeleně (veřejných prostranství) v obci. Ve fázi územního plánování však nemá být primárně řešena otázka, jak budou budoucí funkční plochy území navrženy nebo řešeny, ale především zda je možné je z hlediska udržitelného

pokračování

rozvoje vůbec umístit v území. Krajským soudem citované pasáže nejsou dostatečně specifikovány natolik, aby odůvodnily změnu funkčního využití některého konkrétního území regulovaného změnou č. 3, a lze tak souhlasit se stěžovatelkou, že představují pouze obecné proklamace, které by se mohly vztahovat v podstatě na jakékoli veřejné prostranství v obci. Žádná z nich ani všechny ve svém souhrnu tak nijak neodpovídají na otázku, z jakého důvodu měla být právě část pozemku č. 215/249 určena jako plocha pro veřejnou zeleně.

[21] S krajským soudem lze souhlasit potud, že změna funkčního využití pozemku představuje významný zásah do vlastnického práva stěžovatelky, neboť omezuje její oprávnění s tímto pozemkem nakládat. Podmínkou veškerých omezení vlastnických a jiných věcných práv vyplývajících z opatření obecné povahy musí být ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a to, že jsou tato omezení činěna v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Proto je nezbytné, aby odůvodnění změny č. 3 ve vztahu k pozemku stěžovatelky dávalo o záměrech jeho zpracovatele představu alespoň v nejobecnější rovině. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29, považoval za dostatečně odůvodněný záměr pořizovatele, který omezil výstavbu na území města s poukazem na ochranu základních hodnot přírodního prostředí a na nepoměr mezi rozsáhlými ubytovacími kapacitami města a dosud nevyčerpanými rekreačními možnostmi okolní krajiny, přičemž se odvolával na řadu konkrétních podkladů (statistika města, studie Ecosign, územně analytické podklady atd.).

[22] Kromě obecných představ o využití veřejných prostranství v obci (viz. odst. [19] tohoto rozsudku) odpůrce v odůvodnění změny č. 3 ve vztahu k pozemku č. 215/249 uvedl pouze: „Plocha byla upravena dle požadavku. Jednalo se o plochu, která jediná byla vhodná pro veřejné prostranství. Na základě požadavku obce byl akceptován pokyn na zmenšení této plochy.“ I tato část odůvodnění změny č. 3 postrádá jasnou úvahu odpůrce o důvodu regulace pozemku č. 215/249, neboť se v podstatě jedná o popis úpravy návrhu změny č. 3 pro druhé veřejné projednání. Tvrzení, že pozemek č. 215/249 je jedinou vhodnou plochou k veřejnému prostranství, je navíc nedostatečně konkrétní, neboť v grafickém schématu obsaženém v odůvodnění změny č. 3 se vyskytuje i několik dalších ploch určených pro veřejná prostranství. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že z odůvodnění změny č. 3 nelze vůbec seznat, zda zásah do vlastnického práva stěžovatelky má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Odpůrce rovněž nijak nezdůvodnil, proč pro dosažení svého záměru (tj. pravděpodobně rozšiřování ploch veřejné zeleně v obci) nezvolil jiné, šetrnějšími prostředky, např. proč pro tento záměr nevyužil pozemky ve svém vlastnictví.

[23] Stejný závěr je možné učinit i ohledně rozhodnutí odpůrce o námitce stěžovatelky proti změně č. 3. Stěžovatelka pokládala toto rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť z něj nebylo zřejmé, v jakém rozsahu odpůrce její námitce vyhověl a proč jí nevyhověl v plném rozsahu. Požadavky, které je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitce, vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č.

2266/2011 Sb. NSS, tak, že je na ně třeba klást stejné požadavky jako v případě správních rozhodnutí. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřípustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů.

[24] Stěžovatelka při projednání návrhu změny č. 3 požadovala, aby pozemek č. 215/249 nebyl změnou č. 3 nijak dotčen, což odůvodnila tím, že územní plán nesmí řešit a měnit způsob využití území, na které je vydáno pravomocné stavební povolení (stěžovatelka měla patrně na mysli územní rozhodnutí) nebo na kterém stojí pravomocně povolená stavba. Odpůrce její námitce částečně vyhověl s tím, že pozemek č. 215/249 zařadil do funkční plochy „sportovní plochy a zařízení“ *v souladu s platným územním rozhodnutím* (tj. s územním rozhodnutím ze dne 11. 6. 2012, č. j. 03802/12/DJi). Dále uvedl, že *[s]oučástí stavby je „zeleň“ – definovaná územním rozhodnutím jako „zeleň – u bytových domů, park na části pozemků parc. č. 215/249 a 215/516 v k. ú. Hořelice dle situace“ (součást rozhodnutí) a z územního rozhodnutí citoval jednu z podmínek pro umístění stavby (vybudování parku). Nejvyšší správní soud si je vědom, že stěžovatelka svou námitku zformulovala poměrně vágně, neboť pouze požadovala, aby její pozemek č. 215/249 nebyl dotčen změnou č. 3, přičemž se opírala se o to, že způsob využití jejího pozemku již byl stanoven pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu. Na rozhodnutí o námitkách však musí být nahlíženo jako na součást odůvodnění změny č. 3 (§ 172 odst. 5 správního řádu). Ani odůvodnění rozhodnutí o námitkách, ani odůvodnění samotné změny č. 3 na jádro stěžovatelčiny námitky, tj. proč má být pozemek č. 215/249 změnou č. 3 vůbec dotčen, resp. proč odpůrce funkční využití části tohoto pozemku stanovil jako veřejnou zeleň, nijak neodpovídají.*

[25] K argumentaci odpůrce uvedené ve vyjádření ke kasační stížnosti Nejvyšší správní soud předně připomíná, že vyjádření ke kasační stížnosti není z povahy věci způsobilé nahradit odůvodnění změny č. 3. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71) nelze nedostatky správního rozhodnutí zhojit ani ve vyjádření k žalobě, ani ve vyjádření ke kasační stížnosti; tyto závěry lze přiměřeně aplikovat i na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013 – 138, konstatoval, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahující pouhý odkaz či citace stanovisek dotčených orgánů není dostatečné. Tím spíše není přijatelné odůvodnit rozhodnutí o námitkách odkazem na územní rozhodnutí (resp. jeho přílohu) s poukazem na to, že toto rozhodnutí je stěžovatelce coby jeho účastníkovi jistě známo. Ke zmínce odpůrce o rozhodnutí *Berger a Huttaler proti Rakousku* Nejvyšší správní soud uvádí, že Evropská komise pro lidská práva v tomto rozhodnutí výslovně uvedla, že změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv a je třeba se vypořádat s otázkou, zda je zásah proporcionální. Existuje totiž celá řada typů zásahů do vlastnického práva, jejichž škála sahá od zákonného odnětí majetku přes různé typy omezení až k oblasti kontroly funkčního využití majetku (o které se jedná v případě stěžovatelky). K tomu lze pro ilustraci poznamenat, že rozhodnutí *Berger a Huttaler proti Rakousku*

pokračování

použil Nejvyšší správní soud jako podklad pro svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, v kterém posuzoval případ, kdy navrhovatelka brojila proti funkčnímu rozdělení svého pozemku v zastavěné části obce (na němž stál její rodinný dům) na oblast určenou k bydlení a sídelní zeleň soukromou a vyhrazenou. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že obec v rozhodnutí o námitkách, v samotném územním plánu a v jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvlášť závažný veřejný zájem na pásmu ochranné zeleně a proč není nakloněna masové zástavbě, překotnému urbanistickému rozvoji a především rozšiřování zástavby do volné krajiny. S názorem obce se zcela ztotožnil i dotčený orgán (odbor životního prostředí), který ve stanovisku k námitce navrhovatelky vyjádřil podporu chránit krajinné hodnoty v dané lokalitě. Z koncepce, systematiky a cílů územního plánu bylo zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability byla jednou z priorit tohoto obecního společenství. Územním plánem dotčený pozemek navrhovatelky se nacházel v těsné blízkosti záplavového území a v citlivé lokalitě, kde obec podle svého územního plánu shledávala zásadní význam v ochraně krajinných hodnot území. Za této situace Nejvyšší správní soud rozhodl, že při rozhodování o přijetí územního plánu nedošlo k diskriminaci navrhovatelky či libovůli ze strany obce. V nyní posuzovaném případě lze naproti tomu ze změny č. 3 seznat nanejvýš obecný záměr odpůrce rozšiřovat plochy veřejných prostranství (veřejné zeleně) v obci, přičemž úvahy o dopadu tohoto záměru na pozemky dotčených subjektů naprosto absentují.

[26] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že změna č. 3 (včetně rozhodnutí o námitce stěžovatelky) je přinejmenším v části týkající se pozemku č. 215/249 nepřezkoumatelná, neboť z ní není patrné, proč vlastně bylo změněno funkční využití tohoto pozemku. Tohoto pochybení se odpůrce dopustil při svém postupu při vydávání změny územního plánu, tedy v rámci třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Za dané procesní situace považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné zabývat se zbývajícími kasačními námitkami stěžovatelky, které svou povahou spadaly do dalších dvou kroků algoritmu, tj. posuzování zákonnosti (souladu s hmotným právem) a přiměřenosti změny č. 3. To by ostatně u některých stěžovatelkou vznesených námitek nebylo ani možné, neboť nedostatečnost odůvodnění by takový přezkum změny č. 3 znemožnila (např. pokud ze změny č. 3 zřetelně nevyplývá, v čem vlastně spočíval veřejný zájem na omezení vlastnického práva stěžovatelky, přirozeně nelze přezkoumávat ani proporcionalitu takového omezení). Pokud tedy krajský soud považoval odůvodnění změny č. 3 ve vztahu k pozemku č. 215/249 za dostatečné, zatížil tím napadený rozsudek vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy v novém řízení posoudí zejména rozsah, v jakém je návrh stěžovatelky na zrušení změny č. 3 důvodný. Přitom se bude řídit zásadou zdrženlivosti při zasahování do politických rozhodnutí o využití určitého území (k tomu srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73) a bude zjišťovat,

zda se nepřezkoumatelnost změny č. 3 dotýká pouze pozemku č. 215/249 a zda by se případné zrušení změny č. 3 pouze v části vztahující se k pozemku č. 215/249 existenčním způsobem nedotklo dalších lokalit touto změnou řešených. V novém řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. srpna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu