



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Ľubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše ve věci

navrhovatelk **M. N.**
y: zastoupena Mgr. Jiřím Ševčíkem, advokátem
sídlem Srbská 2741/53, 612 00 Brno

proti
odpůrkyni: **obec Opatovice**
sídlem Velké dráhy 152, 664 61 Opatovice
zastoupena JUDr. Radovanem Zubkem, advokátem
sídlem AK Brno, Dykova 2230/2, 636 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy obce Opatovice č. j. 66/23 ze dne 1. 11. 2023 v části, ve které se týká pozemku parc. č. X v katastrálním území X,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatelka je **povinna** nahradit odpůrkyni náklady ve výši 41 953,40 Kč, a to k rukám jejího advokáta JUDr. Radovana Zubka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení podstaty věci

1. Navrhovatelka se domáhá zrušení části opatření obecné povahy Změna č. 1 územního plánu Opatovice (dále „změna územního plánu“), a to „v části, ve které se týká pozemku parc. č. X

v katastrálním území X.“ Zastupitelstvo obce Opatovice vydalo změnu územního plánu dne 1. 11. 2023, změna nabyla účinnosti dne 17. 11. 2023. Navrhovatelka požaduje zrušení její části, v níž se týká pozemku, jehož je vlastníkem. Její hlavní námitkou je absence oznámení konání veřejného projednání změny územního plánu na úřední desce odpůrkyně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále považuje v napadeném rozsahu změnu územního plánu za účelovou a nezákonnou. Krajský soud ve věci rozhoduje podruhé poté, co jeho zamítavý rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 4. 2025, č. j. 10 As 209/2024-78.

II. Shrnutí návrhu

2. Navrhovatelka brojí jak vůči postupu schvalování změny územního plánu, tak vůči obsahu změny územního plánu, jež se dotýká pozemku v jejím vlastnictví.
3. K záměru navrhovatelky „Studie novostavby bytového domu X“ vydal dne 23. 8. 2021 Městský úřad Židlochovice podle § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, závazné stanovisko se závěrem, že je přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Nemovitost se nachází v zastaveném území a daná plocha má stanovené funkční využití BH, tedy Plochy bydlení v bytových domech. Jako u takové je u ní přípustné využití bydlení v bytových domech.
4. Dne 14. 12. 2023 přijal Městský úřad Židlochovice k stejnému záměru navrhovatelky závazné stanovisko podle § 96b odst. 3 stavebního zákona se závěrem, že záměr přípustný není, a to z hlediska platné územně plánovací dokumentace obce Opatovice – územního plánu změněného změnou č. 1, účinnou od 17. 11. 2023. Odporuje také úkolům územního plánování, protože umísťuje stavbu bez ohledu na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost území stanovenou v územním plánu. Záměr se nachází částečně ve stávající funkční ploše bydlení v bytových domech (BH), částečně však ve funkční ploše zeleně vyhrazené (ZZ1). V ní je však nepřípustným využitím mj. bydlení. Umisťování staveb pro bydlení v plochách vymezených jako plochy zeleně je také v rozporu s urbanistickou koncepcí.
5. Co se týče **postupu přijetí změny územního plánu**, navrhovatelka trvá na tom, že nedošlo k řádnému zveřejnění oznámení o veřejném projednání návrhu změny územního plánu v souladu s požadavkem zákona. Vychází ze skutečnosti, že Cíl, stavební bytové družstvo (předchozí majitel dotčených nemovitostí, dále „právní předchůdce“), se ze zápisu č. 26 ze zasedání zastupitelstva obce Opatovice konaného dne 9. 2. 2022 dozvěděl, že obec zadala pořízení změny územního plánu, dotýkající se jeho pozemku. V reakci na upomínku informoval starosta dne 1. 8. 2022 právního předchůdce navrhovatelky, že termín veřejného projednání změny územního plánu není stanoven, a je proto nutno sledovat úřední desku obce. Na elektronické úřední desce odpůrkyně však o vyhláše termínu veřejného projednání návrhu změny územního plánu nenalezla ani zmínku. Ani položka archiv neobsahuje nic k procesu změny územního plánu.
6. Navrhovatelka se o změně územního plánu dozvěděla až ze závazného stanoviska Městského úřadu Židlochovice ze dne 14. 12. 2023, č. j. MZi-OZPSU/13883/2021-5, které na změnu územního plánu odkazuje. Se spisem o pořízení územního plánu (sp. zn. OŽPSÚ/3502/02022/ŠR) se seznámil zástupce navrhovatelky při nahlížení u odpůrkyně až dne 28. 2. 2024. Navrhovatelka připouští, že samotné vyhlášení opatření obecné povahy se jeví být zveřejněno zákonem požadovaným způsobem, nicméně vyhláška o veřejném

projednání změny územního plánu byla zveřejněna podle fotky obrazovky ve spisu v sekci Kalendář akcí. Protože se tato část webových stránek liší od sekce Úřední deska, trvá navrhovatelka na svém hodnocení o neuveřejnění vyhlášky v souladu se zákonem. Postup obce při pořizování změny územního plánu byl tedy svévolný a nezákonný. Jejím právnímu předchůdci odpůrkyně neposkytla informaci v souladu se zákonem, nezveřejnila ji ani vyhláškou na úřední desce. Tím předchůdci znemožnila se veřejného projednání změny územního plánu účastnit a podat případně námitky proti jejich obsahu. To představuje nezákonnost zakládající důvod zrušení změny územního plánu.

7. Co se **obsahu změny územního plánu** týče, navrhovatelka uvádí, že daný pozemek byl do jeho pořízení situován v zastavitelném území obce. Jako o takovém o něm navrhovatelka uzavřela s jejím právním předchůdcem dne 18. 8. 2021 kupní smlouvu. O koupi neúspěšně usilovali i další zájemci, vlastníci sousední nemovitosti (dále „sousedé“). Na žádost právního předchůdce navrhovatelky vydal Městský úřad Židlochovice, Odbor životního prostředí a stavební úřad, dne 23. 8. 2021 závazné stanovisko konstatující, že záměr výstavby bytového domu na zakoupeném pozemku je přípustný. V návaznosti na to byl podán návrh na vydání územního rozhodnutí, toto řízení však bylo přerušeno z důvodu žaloby na určení vlastnického práva k pozemku, šikanózně podané sousedy. V průběhu soudního sporu byla přijata změna územního plánu, která zcela vylučuje využití pozemku podle původně schváleného záměru. Naopak je nový územní plán po změně účelově nachystán výhradně pro užití sousedy.
8. Navrhovatelka dodává, že relevantní část změny územního plánu vůbec nepředstavuje opatření obecné povahy. Zasahuje totiž do zcela konkrétních právních vztahů v dané lokalitě, které se snaží *ex post* blokovat. Obchází zahájené územní řízení a znemožňuje navrhovatelce žádat o stavební povolení. Není tak naplněn pojmový znak opatření obecné povahy, jímž je obecnost adresátů (nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07).
9. Navíc navrhovatelka nespatřuje ani veřejný zájem na přijaté regulaci. V dané lokalitě již stojí stavba o totožné výšce a objemu, jakou navrhovatelka mínila vybudovat. Změna územního plánu odporuje i požadavkům dovozeným judikaturou na legitimitu sledovaného záměru. Deklarovaný důvod změny územního plánu je tedy jen fíkovým listem. Skutečným motivem byl nejspíše soukromý zájem sousedů, nikoliv zájem veřejný.
10. Navrhovatelka uzavírá, že obec při schvalování změny územního plánu postupovala záměrně tak, aby se o ní navrhovatelka nedozvěděla a neúčastnila se jejího projednávání. Postup pořízení je zjevným zneužitím práva, nelegálním zkrácením práv dotčené osoby, rozporný s § 2 odst. 2, 3 a 4, § 4 odst. 3 a 4 a § 7 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 18 odst. 1 a 4 a § 18 odst. 1 a 4 a § 19 stavebního zákona.

III. Vyjádření odpůrkyně

11. Odpůrkyně ve svém vyjádření uvedla, že vyhláška o termínu konání veřejného projednání návrhu změny územního plánu byla řádně zveřejněna na její úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup v termínu 7. 7. 2023 – 24. 8. 2023, což i vyplývá z obsahu správního spisu. Navrhovatelka tak měla možnost podat námitky a připomínky ke změně územního plánu a zúčastnit se veřejného projednání jeho návrhu. Svá práva však nevyužila. Při vydání změny územního plánu tak nedošlo k porušení správního řádu ani stavebního zákona.

IV. Následná podání účastníků řízení

12. Navrhovatelka upozornila soud v replice, že o stavu úřední desky odpůrkyně nechala pořídit notářský zápis. I ze správního spisu se podává, že vyhláška byla zveřejněna v jiné sekci webových stránek, zřejmě v kalendáři akcí obce. To představuje porušení zákona samo o sobě. Nelze po nikom požadovat, aby prohledával celé webové stránky povinného subjektu za účelem zjištění, zda není očekávaný dokument náhodou vyvěšený jinde. To platí o to spíš, nemá-li dotyčný povědomí, zda takový dokument je vůbec vyvěšen.
13. Odpůrkyně v duplice upozorňuje, že obrazový záznam ze správního spisu je v podstatě nečitelný a není zřejmé, co má prokazovat. Může leda prokázat, že nyní na webových stránkách veřejná vyhláška není k dispozici, nicméně v termínu od 7. 7. 2023 do 24. 8. 2023 byla zveřejněna, poté sejmuta. To je patrné i z obrazového záznamu z veřejně nepřístupné části webových stránek obce. Odpůrkyně upozorňuje na závěr Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále „krajský úřad“) k podnětu navrhovatelky na provedení přezkumného řízení ke změně územního plánu podle § 174 odst. 2 správního řádu. Ve své odpovědi ze dne 6. 8. 2024 krajský úřad uzavřel, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. Vyhláška byla na úřední desce obce vyvěšena ve dnech 7. 7. 2023 – 24. 8. 2023 včetně způsobu umožňující dálkový přístup na webových stránkách obce (www.opatovice.eu). Tvzení navrhovatelky o neoznámení veřejného projednání změny územního plánu i tvrzení o věcné nezákonnosti opatření obecné povahy shledal nedůvodnými. S tím se odpůrkyně ztotožňuje.

V. Ústní jednání konané dne 1. 10. 2024

14. Při ústním jednání jak navrhovatelka, tak odpůrkyně setrvaly na svých stanoviscích, předestřených v návrhu, resp. ve vyjádření k návrhu. Navrhovatelka podpořila svou argumentaci odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 6. 2. 2018 sp. zn. III. ÚS 976/17 k legitimnímu očekávání vzniklému v důsledku jednání orgánu veřejné moci) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 7. 12. 2023, č. j. 6 As 285/2021-55, k doručování veřejnou vyhláškou a rozsudek ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 47/2016, k dokumentaci zveřejnění písemnosti na elektronické úřední desce). Vyjádřila rovněž pochybnost o důkazní kvalitě výsledku referentky, neboť se jedná o osobu, která má na výsledku řízení pracovněprávní zájem.
15. Dále navrhovatelka seznámila soud se škodou, která jí v důsledku změny územního plánu vznikla. Pozemek, jež zakoupila za cenu ve výši přibližně 3 milionů Kč včetně investic, má po změně územního plánu hodnotu přibližně 400 000 Kč. K tomu soudu doložila vyhodnocení výběrového řízení ke koupi dotčeného pozemku.
16. Soud neprovedl důkazy navrhované navrhovatelkou (žádost právní předchůdkyně navrhovatelky o informaci o průběhu řízení o přijetí změny územního plánu včetně upomínky a reakce obce, závazné stanovisko stavebního úřadu, situační výkres Okresního národního výbor Brno-venkov z června 1979, sdělení společnosti Utforma, s. r. o., ze dne 11. 1. 2022). Dokazované skutečnosti jednak neměly souvislost s předmětem řízení, na nějž se soud v této fázi primárně soustředil, tedy procesní stránkou přijetí změny územního plánu, z části byly nadbytečné, protože soud už disponoval dostatečnými podklady pro své rozhodnutí.
17. Soud neprovedl ani důkaz navrhovaný odpůrkyní spočívající ve výsledku referentky obecního úřadu obce Opatovice ke zveřejnění veřejné vyhlášky na webu odpůrkyně. Opět

se jednalo o důkazní návrh nadbytečný, neboť ze správního a soudního spisu byly již dostatečně prokázány okolnosti zveřejňování vyhlášky odpůrkyní o projednání návrhu změny územního plánu. K nim zejména patří obrazový záznam z redakčního systému pořízený onou zmiňovanou referentkou, připojený odpůrkyní v duplice.

VI. Rozhodnutí správních soudů

18. Zdejší soud svým rozsudkem ze dne 1. 10. 2024, č. j. 63 A 3/2024-85, uzavřel, že odpůrkyně neunesla důkazní břemeno, že oznámení zveřejnila na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup. Oznámení tak nebylo řádně doručeno podle § 25 odst. 2 správního řádu, což navrhovatelce zabránilo se k návrhu změny územního plánu vyjádřit. Protože se jí tato změna přímo dotýkala, měla uvedená vada za následek nezákonnost změny územního plánu v napadeném rozsahu. Proto soud zrušil změnu územního plánu v příslušném rozsahu dnem právní moci rozsudku. Odpůrkyně napadla uvedený rozsudek kasační stížností.
19. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 4. 2025, č. j. 10 As 209/2024-78, rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud podle něj zatížil své rozhodování vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tato vada měla spočívat v tom, že soud opřel své rozhodování o obrazový záznam neveřejné části webu, aniž jej provedl jako důkaz. Nejvyšší správní soud sice připouští, že tento záznam je obsahově téměř totožný se záznamem ve správním spisu (písemnost č. 44), jímž se nedokazuje. Poukazuje ale na to, že krajský soud s ním takto nepracoval a označoval ho jako záznam připojený k duplice. Měl ho tudíž provést jako důkaz ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Od této vady se pak odvíjí další vada spočívající v tom, že krajský soud neprovedl výslech zaměstnankyně, která by mohla na počítači při jednání soudu ukázat neveřejnou část webových stránek. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby, bude-li chtít i nadále vycházet z obrazového záznamu neveřejné části webu, jej provedl při jednání jako důkaz a umožnil účastníkům, aby se k němu vyjádřili, případně vznesli další důkazní návrhy.

VII. Následná vyjádření účastníků

20. **Navrhovatelka** ve svém vyjádření ze dne 28. 4. 2025 akcentovala, že i Nejvyšší správní soud shledal, že neprovedený obrazový záznam neveřejné části webu podporuje závěr krajského soudu. Domnívá se, že pokud krajský soud již jednou tento důkaz hodnotil a dospěl k názoru, že neprokazuje obranu odpůrkyně, nemělo by na tom formální provedení důkazu ničeho měnit. O dalších důkazech má navrhovatelka za to, že podléhají omezením § 118b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. Proto je navrhovatelka přesvědčena, že krajský soud by měl rozhodnout stejně jako v rozsudku tak, že územní plán co do napadené části zruší a přizná navrhovatelce náklady řízení. K tomu dodává, že listina, jež má být případně doplněna k důkazu, nevypovídá nic o tom, co bylo běžnému uživateli viditelné v rámci běžného přístupu. Zařazení umístění na webových stránkách je jednoznačně uvedeno v jiné sekci, než v jaké mělo být zveřejněno, časový údaj s klíčovými slovy úřední deska pravděpodobně vypovídá pouze o intervalu zveřejnění (na nesprávném místě).
21. **Odpůrkyně** ve svém vyjádření ze dne 2. 5. 2025 trvá na tom, že již v řízení před zdejším soudem bylo řádné zveřejnění dotčené veřejné vyhlášky dostatečně prokázáno, neboť i přes to, že odpůrkyní navržené důkazy soud neprovedl, řádné zveřejnění dotčené vyhlášky bylo dostatečně zjiitelné i z obsahu správního spisu, přičemž nalézací soud listinu zveřejnění

prokazující pouze nesprávně vyhodnotil. Odpůrkyně již dostatečně poukázala ve svém vyjádření, že ze správního spisu vyplývá zveřejnění dotčené veřejné vyhlášky způsobem umožňující dálkový přístup na úřední desce v termínu od 7. 7. 2023 do 24. 8. 2023, přesto nalézací soud vycházel z údaje „Umístění... Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí“. Odpůrkyně souhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu o neprovedení odpůrkyní navrhovaným důkazem a navrhuje, aby ho krajský soud provedl. V této listině je doslova uvedeno „úřední deska: od-do 7. 7. 2023 - 24. 8. 2023“, přičemž tento údaj označuje dobu, po kterou byla dotčená veřejná vyhláška dostupná v sekci úřední deska. Po datu 24. 8. 2023 byla veřejná vyhláška již nadále dostupná pouze v sekci Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí. Odpůrkyně tvrdí, že veškeré dokumenty, které zveřejňuje na svých internetových stránkách v sekci úřední deska, jsou dlouhodobě umístěny v jiné sekci a v sekci úřední deska se zobrazují pouze po určenou dobu.

22. Odpůrkyně má za to, že je přípustné navrhopvat k otázce zveřejnění dotčené veřejné vyhlášky nové důkazy, a proto navrhuje, aby soud provedl i důkazy, jež označila v řízení před Nejvyšším správním soudem k prokázání řádného zveřejnění dotčené veřejné vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup na úřední desce. Tedy vyjádření spol. WEBHOUSE s.r.o. ze dne 11.10.2024, screenshot z webu www.edesky.cz a dále odpůrkyně opětovně navrhuje výslech zaměstnankyně V. Š. Po doplnění dokazování by měl krajský soud rozhodnout tak, že se návrh navrhovatelky zamítá a navrhovatelka je povinna uhradit odpůrkyni náklady řízení včetně nákladů řízení o kasační stížnosti.
23. **Navrhovatelka** ve své replice ze dne 16. 6. 2025 označuje stanovisko odpůrkyně za nezákonné a nepřipustně extenzivně vykládající závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Po jazykové stránce má navrhovatelka za to, že možnost vyjádření a návrhu nových důkazů je Nejvyšším správním soudem dána výhradně k doplňovanému důkazu. Vyjádřením se pak v tomto ohledu rozumí argumentační vypořádání dotčeného důkazu k ostatním tvrzeným a prokazovaným skutečnostem, což již obě sporné strany učinily v písemných podáních. Návrh nových důkazů ve vztahu k nově provedenému důkazu neprolamuje koncentraci řízení, nýbrž má sloužit především té straně, které má být důkaz k neprospěchu, aby jej svými tvrzeními – a právě navrženými důkazy – zasadila do pro sebe výhodnějšího kontextu nebo zcela zneplatnila. Typickým příkladem takového vyjádření a nového důkazního návrhu by mohlo být zpochybnění pravosti listiny a návrh důkazu písmoznaleckým posudkem podpisu. Prostor pro nové důkazy má dát dotčené procesní straně možnost adekvátně reagovat na nový stav řízení, nikoliv vrátit řízení do bodu nula.
24. Navrhovatelka pak poukazuje na to, že jí předložené argumentaci svědčí platná právní úprava i judikatura. V řízení o zrušení opatření obecné povahy se uplatňují dva režimy koncentrace: jednak zákaz uplatňovat nové žalobní body podle § 101b s. ř. s., který omezuje navrhovatele co do skutkových a právních důvodů návrhu na vlastní podání žaloby. Dále se pak uplatňují prostřednictvím § 64 s. ř. s. také pravidla koncentrace řízení z civilního procesu, zejména ta uvedená v § 118a a 118b o. s. ř., která obecně stanoví, že uvádět rozhodné skutečnosti o věci samé a označovat důkazy k jejich prokázání je přípustné jen do skončení prvního jednání. Odpůrkyně přitom byla adresovaným soudem poučena, že neunáší důkazní břemeno ke své obraně, stejně jako byla poučena o možnosti navrhopvat nové důkazy jen do skončení prvního jednání ve věci samé. Žádný z důkazů, které nyní předkládá soudu však nenavrhl. Zákonná úprava pak ani v jednom z předpisů nestanoví, že by zrušením napadeného rozsudku docházelo k všeobecnému prolomení koncentrace řízení, která již dříve nastala. Navrhovatelka se opírá o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2019, č. j. 22

Cdo 1830/2019-182, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 1 Afs 22/2005-44, obsahující právní větu: „Zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. nemá automaticky vliv na platnost úkonů, které učinili účastníci řízení o žalobě před vynesením tohoto rozhodnutí. Pokud se důvod zrušení rozhodnutí netýkal výslovně možnosti uplatnění žalobních bodů, nelze takové zrušení považovat za možnost uplatnit v řízení další skutečnosti, jejichž uplatnění v řádné lhůtě nic nebránilo, i po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žaloby.“ Kasační rozsudek tudíž zrušuje pouze napadený rozsudek, nikoliv bez dalšího celý dosavadní stav řízení. Nemají proto být předmětem řízení žádná nová tvrzení či důkazy, a tuto všeobecnou normu nelze obcházet pod rouškou toho, že je tím reagováno na dodatečně provedený důkaz. V tomto směru pak navrhovatelka znovu zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud ve svém stanovisku nezpochybňuje ani právní hodnocení, ani skutkové závěry učiněné krajským soudem ve zrušeném rozsudku. Je vyčítáno toliko formální neprovedení důkazu. Jakékoliv novoty odpůrkyně a navrhovatelky tak mohou směřovat výhradně a pouze k tomuto důkaznímu prostředku jako takovému.

25. Opačný postup by byl podle názoru navrhovatelky zásadním porušením zásady rovnosti zbraní, kdy navrhovatelka je co do rozsahu žalobních bodů limitována již prvním úkonem ve věci samé, zatímco odpůrkyně by v uvádění nových skutečností nebyla limitována prakticky vůbec. A to navíc v kontextu výrazné informační asymetrie. Odpůrkyně tak má od počátku k dispozici veškeré relevantní skutečnosti a důkazní materiály, které může svobodně a neomezeně navrhopvat k projednání na svoji obranu, a to navíc za situace, kdy od počátku ví, co vše bude skutkovým předmětem sporu a je rámcově dán okruh důkazů, které bude navrhovatelka předkládat. Lze si tak stěží představit, že existuje nějaká skutečnost nebo důkaz, které odpůrkyně bez své viny nemohla předložit soudu ke své obraně dříve (myšleno nejpozději k výzvě soudu u prvního jednání), nebo o kterých nemohla předpokládat, že by ve věci mohly být relevantní.

VIII. Ústní jednání konané dne 11. 7. 2025

26. Při ústním jednání jak navrhovatelka, tak odpůrkyně setrvaly na svých stanoviscích, předestřených ve vyjádřeních zaslaných soudu v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu.
27. Navrhovatelka k dotazu soudce potvrdila, že vlastnické právo k příslušné nemovitosti nabyta vkladem do katastru nemovitostí provedeným dne 22. 11. 2023. Trvá na tom, že změna územního plánu je účelová. Zazelenění vybraných pozemků nepředstavovalo nějakou dlouhodobou, plánovanou politiku obce. Týkalo se jen několika pozemků a byla to jednoznačně reakce na to, že byla podána žádost o územní rozhodnutí. O tom svědčí i skutečnost, že projednávání změny územního plánu nastalo necelý měsíc poté, kdy navrhovatelka zaslala svou územní žádost obci k vyjádření. Přijatá úprava je navíc neadekvátní, diskriminační, neodpovídá lokalitě jako takové. Zakazuje něco, co o 10 metrů dále stojí. I kdyby k tomuto typu regulace chtěla odpůrkyně přistoupit, mohla tak učinit méně drastickými prostředky.
28. Odpůrkyně zdůraznila, že územní plán se vždy dotýká vlastnických poměrů. Někomu je pomoheno, někdo je poškozen. Ke změně územního plánu přistoupila obec výhradně z důvodu, že chtěla napravit nedostatky územního plánu z roku 2015. Ty se týkaly zejména rozvojových plánů, kdy např. ve stabilizované zástavbě rodinných domů by za podmínek z roku 2015 nebylo možné při demolici domů postavit dům na stejném půdorysu. Ve věci pozemku p. č. X obec přistoupila ke změně, neboť byla přesvědčená, že další bytový dům

na tomto pozemku by byl výrazným zásahem do kvality bydlení a života stávajících občanů v existující bytovce. Byla by to opravdu změna k horšímu. Navíc v blízkosti pozemku p. č. X se nacházejí opatovické rybníky, představující významný krajinný prvek, jež máme povinnost chránit, nikoliv na jeho samotné hranici budovat třípatrovou bytovku. V tom jsme zajedno i s odborem životního prostředí Městského úřadu Židlochovice, s nímž jsme to konzultovali. Starosta odpůrkyně na svou čest při jednání prohlásil, že nikdy nebylo cílem někoho šikanózně poškozovat.

29. Navrhovatelka připomenula, že to byl právě odbor životního prostředí Městského úřadu Židlochovice, který k jejímu záměru vydal kladné stanovisko. Jak mohl být potom s obcí zajedno? Neschválil by přece nic, co by s územním plánem bylo v rozporu. Příslušný pozemek je uvnitř souvislého bloku zástavby, která leží vedle lokality rybníků, její pozemek žádným způsobem nevyčuhuje, naopak do tohoto pásu spíše vnořený. I v případě, že by něco bylo vystavěno na hranici pozemku, tak čára zastavěných částí, respektive budov, nebude žádným způsobem posunuta nebo nějakým způsobem deformována. Čili ta námitka, že by vlastně tam mělo docházet k ochraně toho přírodního prvku, je lichá. Na daném pozemku ještě donedávna stály černé stavby garáží, což nechávala navrhovatelka stavebním úřadem odstranit. Není proto zřejmé, proč právě teď je potřeba onu lokalitu chránit a doteď to nikoho netrápilo.
30. Protože nosným důvodem pro kasaci prvního rozsudku krajského soudu ve věci bylo neprovedení důkazu navrženého odpůrkyní, ač z jeho hodnocení soud vycházel, nyní soud tento **důkaz listinou** na jednání provedl. Je jím nedatovaný obrazový záznam (screenshot) z redakčního systému webových stránek odpůrkyně, pořízený referentkou odpůrkyně, který byl přiložený k duplice odpůrkyně ze dne 24. 9. 2024 (č. l. 77) a obrazově je téměř shodný s dokumentem přiloženým k záznamu Městského úřadu Židlochovice (správní spis, č. j. 43). Je na něm uvedeno:
 „47/23 Veřejná vyhláška
 K dnešnímu datu mimo interval pro zveřejnění webu.
 Stav: NEZVEŘEJNĚNO
 Veřejnou vyhlášku - Oznámení o konání veřejného projednání ve věci „Řízení o změně č. 1 územního plánu Opatovice“.
 VV_VP_obec [PDF, 217 kB]
- Zodpovídá: V. Š.
 Vytvořeno / změněno: 7. 7. 2023 / 7. 7. 2023 / Zveřejnit od-do: 7.7.2023-24.8.2023/ Úřední deska od-do: 7.7.2023-24.8.2023
 Umístění: Složka dokumentů: > Vyhlášky a nařízení, směrnice > Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí“
31. Odpůrkyně k důkazu uvedla, že položka řádek Umístění představuje pouze interní rozřídění dokumentu, je ale důležité, že referentka zaškrtnula, že se má dokument zveřejnit na úřední desce ve stanoveném termínu.
32. Navrhovatelka k dokazování sdělila, že zastává obdobné stanovisko jako zdejší soud v prvním rozsudku. Nyní doplňuje, že tvrzení odpůrkyně zachycuje interní část webových stránek, nezachycuje tu veřejnou část, přičemž ta interní část nemusí nutně objektivně vypovídat o tom, co je vlastně viditelné v rámci veřejné sekce. Z toho screenshotu už nezjistíme, jestli se jedná o nějaký systémový záznam, o čem vypovídá, jestli to není jenom

nějaká ručně zadaná poznámka. Dnes už z toho nezjistíme, jak vypadaly webové stránky v příslušném časovém období.

33. Soud dále **vyslechl referentku** obce V. Š. jako svědkyni k objasnění obsahu obrazového záznamu a sdělení způsobu publikace veřejných vyhlášek. Svědkyně soudu sdělila, že na danou pozici nastoupila v květnu 2021, od té doby se věnuje i redakčnímu systému webových stránek. Nikdy se žádný problém se zveřejňováním obsahu online nevyskytl. Na webu je sekce samospráva a veřejné vyhlášky, kam se veřejné vyhlášky zveřejňují. Může přitom nastavit datum, kdy mají být zveřejněné na úřední desce. V případě projednávané veřejné vyhlášky byla ona vyhláška zobrazena jak ve veřejných vyhláškách, tak na úřední desce dle zadaného data. Screenshot z redakčního systému pořizovala ona, vypadá vždy stejně. Vypovídá o tom, že veřejná vyhláška byla zobrazena v sekci úřední deska v daném časovém rozmezí. K dotazu senátu zodpověděla, že kontrolní mechanismus spočíval v tom, že sama po zveřejnění digitální úřední desku zkontrolovala, provedla její screenshot a ten zakládala do šanonu. K tomu docházelo u všech veřejných vyhlášek.
34. K dotazu navrhovatelky svědkyně odpověděla, že nemá odbornou kvalifikaci týkající se obsluhy webových stránek, v redakčním systému však pracuje běžně. Školená byla od kolegyně, která odcházela na mateřskou dovolenou, a od místostarostky. Po přihlášení do redakčního systému vkládá obsah, vždy se následně zobrazí jméno osoby, jež tak učinila. Mohla to být ona, její kolegyně, která ji zaučovala, případně místostarostka. Po vložení veřejné vyhlášky se ze systému odhlásila a poté kontrolovala, zda je vyhláška přístupná veřejně. Svědkyně neuměla odpovědět na dotaz, jak by vysvětlila skutečnost, že ač zveřejnění kontrolovala, ve správním spise je obrazový záznam pouze úvodní stránky webu odpůrkyně (příloha ve správním spisu k dokumentu č. j. 25).
35. K dotazu odpůrkyně svědkyně odpověděla, že nemá povinnost pořizovat screenshot úřední desky. Veřejné vyhlášky se ukládají do složky Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí, protože je to tak nastavené. Jiné dokumenty, např. obecně závazné vyhlášky, se ukládají na jiné místo. Svědkyně neuměla odpovědět na dotaz, zda informaci o zveřejnění předkládala někomu jinému, vybavuje si pouze Městský úřad Židlochovice.
36. K dotazu navrhovatelky svědkyně odpověděla, že zdrojovému kódu se věnuje obchodní společnost specializovaná na informační technologie. O tom přehled sama nemá, s touto společností komunikuje paní místostarostka.
37. Soud neprovedl tři důkazy předložené navrhovatelkou. Jednalo se o demonstraci vkládání veřejných vyhlášek prostřednictvím redakčního systému na web. A dále důkaz listinami: vyjádřením společnosti WEBHOUSE s. r. o. ze dne 11. 10 2024 a screenshotem z webu www.edesky.cz. Důvodem bylo, že demonstrace fungování redakčního systému nemohla přinést nic nového k otázce zobrazení veřejné vyhlášky v příslušných datech v sekci úřední deska. Další listinné důkazy považoval soud za nadbytečné, dostatek podkladů pro své rozhodnutí měl již založených v soudním a správním spise.
38. V konečném návrhu odpůrkyně vysvětlila, že onen obrazový záznam z úvodní stránky webu (příloha ve správním spisu k dokumentu č. j. 25 v kombinaci s tvrzením odpůrkyně) pořizoval Městský úřad Židlochovice. Nepořizovala ho odpůrkyně, nemá ani takovou povinnost.

IX. Posouzení věci soudem

39. Krajský soud v předchozím řízení shledal splnění procesních podmínek řízení, které jsou předpokladem přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí. Tento závěr účastníci nerozporovali.
40. Soud opakuje, že v otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Spočívá v pěti krocích: 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 (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.
41. Prvé dva kroky, tj. otázka pravomoci správního orgánu vydat napadené opatření a otázka nepřekročení meze zákonem vymezené působnosti odpůrkyní, nejsou mezi účastníky řízení sporné a splnění těchto podmínek vyplývá rovněž z obsahu správního spisu. V rámci posouzení, zda byly splněny také zbývající kroky algoritmu soudního přezkumu, již krajský soud vychází z návrhových bodů, které byly proti napadenému opatření vzneseny a kterými je při přezkumu vázán.
42. Předmětem sporu je jednak průběh přijímání změn územního plánu, dále tvrzený zásah do vlastnického práva navrhovatelky v rozsahu, v jakém se měly dotknout jejího pozemku. Přijatou změnu funkčního využití plochy svého pozemku vnímá navrhovatelka jako účelovou a nelegitimní.

IX. 1. Vydání opatření obecné povahy

IX. 1. a) Právní rámec

43. Předmětem sporu byla doposud otázka řádného zveřejnění vyhlášky obce o termínu veřejného projednání změny územního plánu na úřední desce odpůrkyně způsobem umožňujícím dálkový přístup.
44. Podle § 52 odst. 1 stavebního zákona se oznámení o konání veřejného projednání doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení.
45. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby také námitky nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání.
46. Podle § 25 odst. 2 správního řádu se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.
47. Podle § 26 odst. 1 správního řádu zřizuje správní orgán úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

48. Podle § 172 odst. 1 správního řádu doručí návrh opatření obecné povahy správní orgán veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejmeně po dobu 15 dnů.
49. Podle § 172 odst. 3 správního řádu oznámí správní orgán dobu a místo konání veřejného projednání na úřední desce nejmeně 15 dnů předem.
50. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008-102, je jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce. Pokud se jedná o osobu, která opatřením obecné povahy (jeho částí) mohla být na svých právech zkrácena, je nedostatek vyrozumění o veřejném projednání, a tudíž i nemožnost uplatnění připomínek nebo námitek u tohoto jednání, procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonnost tohoto opatření (jde o opatření obecné povahy, které nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem – viz § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.).
51. Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, č. j. 11 Ca 27/2007-75, bylo-li podanou žalobou zpochybněno zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 1 správního řádu, zákon nestanoví, jakým způsobem se toto zveřejnění prokazuje. Soud může provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv, a zda webová prezentace žalovaného byla v rozhodném období funkční, a to např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněné na úřední desce a výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím webových stránek žalovaného.
52. Za účelem prokázání řádného doručení je možné např. dohledat osobu odpovědnou za zveřejňování písemností na elektronické úřední desce a pokusit se na základě jejího svědectví zjistit, zda písemnost byla na elektronické úřední desce zveřejněna. Též by připadalo v úvahu – pokud by to technicky bylo možné - zjistit podstatný obsah elektronické úřední desky v rozhodné době za pomoci analýzy dostupných úložišť dat nebo jiných nosičů informací používaných při její administraci, případně analýzy dat uložených u jiných subjektů stahujících si a uchovávajících si data z internetu. Tyto závěry vyplývají z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 47/2016-44.

IX. 1. b) Hodnocení soudu

53. Ze správního spisu se podává, že Zastupitelstvo obce Opatovice schválilo pořízení změny územního plánu usnesením č. 26, přijatým na veřejném zasedání dne 8. 2. 2022. Rámcově v tomto usnesení vymezilo i obsah změny územního plánu. Dále usnesením č. 28, přijatém na veřejném zasedání dne 27. 4. 2022, rozhodlo o pořízení změny územního plánu, a to zkráceným způsobem. Součástí usnesení je i návrh obsahu změny územního plánu dle návrhu zadání zpracovaného pořizovatelem, Městským úřadem Židlochovice.
54. Dne 3. 7. 2023 zaslal pořizovatel odpůrkyni „Sdělení k vyvěšení veřejné vyhlášky k Návrhu změny č. 1 ÚP Opatovice“ (dokument správního spisu č. j. 24). V něm ji mj. vyzval, aby dne 7. 7. 2023 vyvěsila veřejnou vyhlášku s označeným datem vyvěšení a datem doručení. Svěšena měla být dne 24. 8. 2023, její originál pak s podpisy a razítky měl být zaslán zpět pořizovateli.
55. Dne 7. 7. 2023 učinil do správního spisu pořizovatel Záznam z úkonu pořizovatele ze dne 7. 7. 2023 (dokument správního spisu č. j. 25). Uvádí se v něm: „Dne 7. 7. 2023 překontroloval

Oznámení o konání Veřejného projednání Změny č. 1 ÚP Opatovice na úřední desce pořizovatele a na úřední desce obce. Rovněž zkontroloval zveřejnění návrhu změny č. 1 ÚP Opatovice na webových stránkách pořizovatele, čímž byl splněn požadavek zveřejnění územně plánovací dokumentace způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dokladem jsou ofoceně úřední desky pořizovatele a obce.“ Na dalších listech je obrazový záznam (printscreen) webových stránek odpůrkyně. Je z něho patrné, že na hlavní, úvodní stránce tohoto webu (www.opatovice.eu) byla jako nový dokument dne 7. 7. 2023 vyvěšena položka:

„47/23 Veřejná vyhláška [PDF, 217 kB].

Veřejnou vyhlášku - Oznámení o konání veřejného projednání ve věci ‚Řízení o změně č.1 územního plánu Opatovice‘.

7.7.2023 | Složka dokumentů: Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí.“

56. Dne 3. 10. 2023 učinil do správního spisu pořizovatel Záznam z úkonu (dokument správního spisu č. j. 43). Uvádí se v něm mj.: „Dne 3. 10. 2023 obdržel pořizovatel svěšenou veřejnou vyhlášku Oznámení o konání veřejného projednání ve věci řízení o Změně č. 1 územního plánu Opatovice.“ Jako příloha je uvedena svěšená veřejná vyhláška, opatřená doložkou zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup od 7. 7. 2023 do 23. 8. 2023, dále razítkem odpůrkyně a podpisem. Další přílohou je obrazový záznam z redakčního systému webových stránek Opatovice, v němž se uvádí:

„47/23 Veřejná vyhláška

Veřejnou vyhlášku - Oznámení o konání veřejného projednání ve věci ‚Řízení o změně č.1 územního plánu Opatovice‘.

Odkazy

VV_VP_obec [PDF, 217 kB]

Zodpovídá: V. Š.

Vytvořeno / změněno: 7. 7. 2023 / 7. 7. 2023 / Zveřejnit od-do: 7.7.2023-24.8.2023/ Úřední deska od-do: 7.7.2023-24.8.2023

Umístění: Složka dokumentů: > Vyhlášky a nařízení, směrnice > Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí“

57. Dne 2. 11. 2023 učinil do správního spisu pořizovatel Záznam z úkonu (dokument správního spisu č. j. 51). Uvádí se v něm: „Dne 2. 11. 2023 pořizovatel ověřil vyvěšení VV – oznámení o vydání Změny č. 1 ÚP Opatovice na úřední desce obce a pořizovatele. Zároveň pořizovatel zajistil vyvěšení ÚPD Změny č. 1 ÚP Opatovice a Úplného znění ÚP Opatovice o Změně č. 1 na úřední elektronické desce pořizovatele a tím umožnil dálkový přístup k předmětné ÚPD.“ Jako příloha je uvedený obrazový záznam webových stránek Opatovice, a to přímo sekce Úřední deska. Na něm je vidět zveřejnění této veřejné vyhlášky v termínu 2. 11. 2023 – 20. 11. 2023. Dále klikatelný odkaz na soubor pdf obsahující vyhlášku a pod tím text: Složka dokumentů: Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí.

58. Dne 22. 11. 2023 učinil do správního spisu pořizovatel Záznam z úkonu pořizovatele (dokument č. 53) Uvádí se v něm: „Dne 22. 11. 2023 obdržel pořizovatel svěšenou veřejnou vyhlášku oznámení o vydání změny č. 1 ÚP Opatovice z úřední desky obce a pořizovatele.“ Přiložený je obrazový záznam z redakčního systému webových stránek Opatovice, v němž se uvádí:

„67/23 Veřejná vyhláška – oznámení Změna územního plánu č. 1

Odkazy

Změny č. 1 územního plánu Opatovice.pdf [PDF, 684 kB]

Zodpovídá: V. Š.

Vytvořeno / změněno: 2. 7. 2023 / 2. 11. 2023 / Zveřejnit od-do: 2.11.2023-20.11.2023/
Úřední deska od-do: 2.11.2023-20.11.2023

Umístění: Složka dokumentů: > Vyhlášky a nařízení, směrnice > Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí“

59. Na základě správního spisu a provedeného dokazování soud dospěl k závěru, že veřejná vyhláška o konání veřejného projednávání návrhu změny územního plánu byla doručena v souladu se zákonem. Mezi stranami není sporu o tom, že dotčená veřejná vyhláška byla zveřejněna na webu odpůrkyně. To ostatně dokládají ve správním spise založené dokumenty k Záznamu z úkonu ze dne 3. 10. 2023. Spor přetrvává o tom, zda tak bylo učiněno v sekci Úřední deska, tedy zda se o vyhlášce mohla dozvědět navrhovatelka, sledovala-li ji. Pramení z toho, že nebyla řádně zdokumentována digitální sekce Úřední deska do správního spisu při zveřejňování dané vyhlášky. Zachycena byla pouze úvodní stránku webu (bod 55 výše). Navrhovatelka ani soud si proto nemohli být jistí, zda byla vyhláška publikována i na jiném místě. Správně naopak bylo doloženo zveřejnění vyhlášky oznamující vydání změny územního plánu (bod 57 výše).
60. Tento nedostatek se soud pokusil překlenout za pomoci obrazového záznamu z redakčního systému webových stránek (bod 56 výše). Ten však lze vyložit dvojím způsobem. Na jednu stranu ho lze interpretovat tak, že byla vyhláška (soubor pdf) zveřejněna v termínu od 7. 7. 2023 do 24. 8. 2023 v sekci Úřední deska. Na druhou stranu ho lze vyložit i tak, že tento soubor byl umístěn pouze v sekci Veřejné vyhlášky, exekuce, rozhodnutí. Řádek „Vytvořeno“ si na první pohled odporuje s řádkem „Umístění“. Zdejší soud se přiklonil ve svém zamítavém rozsudku ze dne 1. 10. 2024 k prvnímu možnému výkladu. Ten ho nakonec vedl k závěru o nezákonnosti zveřejnění vyhlášky.
61. Nyní však soud hodnotí obsah správního spisu a dokument předložený odpůrkyní opačným způsobem. Vychází analogicky z obrazového záznamu zveřejnění vyhlášky o vydání změny územního plánu na webu (bod 57 výše). Jak již bylo řečeno, tento záznam řádně zachycuje sekci Úřední deska webové stránky odpůrkyně. Přesto obrazový záznam z redakčního systému webu zobrazuje identický text jako v případě vadně zachycené úvodní webové stránky odpůrkyně. Soud je tím pádem přesvědčen o platnosti prvního možného výkladu záznamu z redakčního systému. Řádek Umístění vypovídá pouze o tom, kde je soubor pdf digitálně uložen. Řádek Vytvořeno vypovídá o tom, kde se v daném časovém rozmezí daný soubor pdf zobrazuje. Ač tedy správní spis neobsahuje obrazový záznam sekce Úřední deska z daného časového období, z redakčního systému webových stránek odpůrkyně vyplývá, že v této sekci byla příslušná vyhláška zveřejněna. Stejně jako tomu bylo v případě vyhlášky o vydání změny územního plánu. Výše předestřený právní rámec totiž vyžaduje náležité zveřejnění (zobrazení), není rozhodné, kde přesně je vyhláška digitálně uložena.
62. Navrhovatelka ve svém novém vyjádření trvá na tom, že Nejvyšší správní soud shledal, že neprovedený obrazový záznam neveřejné části webu podporuje závěr krajského soudu. Tomuto čtení opravdu odpovídá bod 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu. Tím však Nejvyšší správní soud nepřítakává závěru krajského soudu. Neprovedení obrazového záznamu neveřejné části webu označuje za vadu. O ni pak nelze opřít právní hodnocení.

V nynějším druhém kole řízení soud tento důkaz provedl a na základě jeho hodnocení dospěl k odlišnému závěru.

63. Rovněž vyšel z listin ve správním spise vážícím se k oznámení o vydání změny územního plánu a z výpovědi svědkyně. Na jejich základě učinil skutkový závěr, že referentka zveřejnila vyhlášku o konání veřejného projednání změny územního plánu mj. v sekci úřední deska webových stránek odpůrkyně. Zveřejnění následně ověřila, obrazově zaznamenala prostřednictvím redakčního systému a následně zaslala doložku zveřejnění Městskému úřadu Židlochovice.
64. Co se týče navrhovatelkou odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 47/2016-44, soud nadále souhlasí s jeho obecnými východisky, že zveřejnění na elektronické úřední desce není samoučelné a zbytečné, slouží k řádnému naplnění a uplatnění práv účastníků, což je v rámci úřední činnosti také nutno patřičně zadokumentovat. V citovaném případě však krajský soud měl důvodné pochybnosti, že bylo dodatečně manipulováno s doložkou zveřejnění. Obdobné pochybnosti v projednávané věci nevyvstaly.
65. Uvedený rozsudek rovněž připouští jako důkaz svědectví osoby, jež byla odpovědná za zveřejňování písemností na elektronické úřední desce. K tomu soudu dodává, že výpověď referentky působila hodnověrně, svědkyně odpovídala na dotazy navrhovatelky i odpůrkyně spontánně, bez znaků kalkulace či předchozí přípravy. Pokud by měl soud tento důkazní prostředek vyloučit jen z důvodu možného pracovněprávního zájmu, jak dovozuje navrhovatelka, nezbyvalo by mu mnoho důkazů, jimiž by mohl ověřit způsob zveřejňování na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup. A to za situace, kdy se soudu jeví, že vadu v dokumentaci publikace vyhlášky způsobil Městský úřad Židlochovice (dokument správního spisu č. j. 25 a jeho přílohy v kombinaci s tvrzením odpůrkyně, bod 38 výše), nikoli odpůrkyně.
66. Kromě podepsané a razítkem opatřené doložky zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup (bod 56 výše) je publikace vyhlášky navíc doložena ve správním spise obrazovým záznamem redakčního systému webových stránek odpůrkyně. Návrhový bod zpochybňující zákonnost zveřejnění a vydání opatření obecné povahy je tedy nedůvodný. Soud uzavírá, že příslušná vyhláška byla zveřejněna zákonným způsobem, což je také dostatečným způsobem zdokumentováno.

IX. 2. Účelovost změny územního plánu

IX. 2. a) Východiska přezkumu

67. Nyní může soud přejít k hodnocení materiální stránky opatření obecné povahy. Krajský soud na tomto místě předesílá, že základním účelem územního plánu je regulace možných způsobů využití určitého území, přičemž je nesporné, že územní plán vždy nepřímou zasahuje do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, protože dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Předně to znamená, 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 Listiny základních práv a svobod). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně

nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a musí být též činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníkově adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

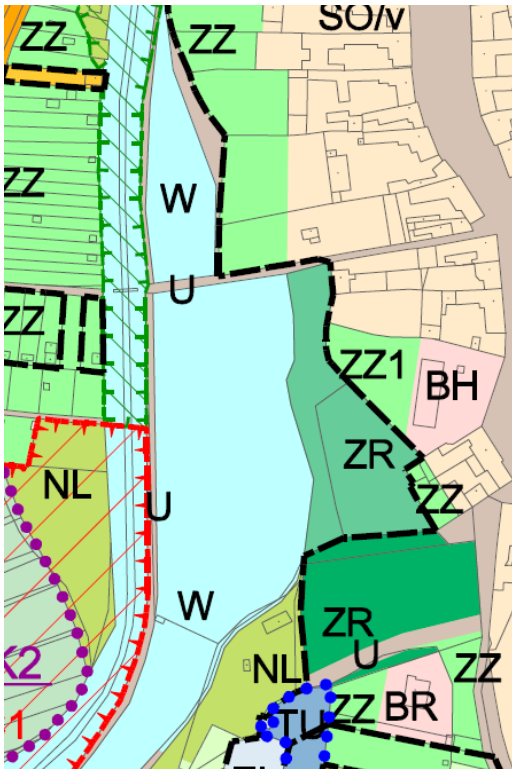
68. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. Předně má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkově bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možno dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu.
69. V této souvislosti je nutno zmínit i další související ústavněprávní rovinu, totiž právo na samosprávu územních samosprávných celků, zakotvené v čl. 100 Ústavy ČR. K přezkumu změny územního plánu proto zdejší soud přistupoval s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné (věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky; například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Je-li napadená změna územního plánu výsledkem politické diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrkyně) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrkyně), pak zásah soudní moci do věcného rozhodnutí územní samosprávy (do té míry, že by zdejší soud hodnotil, nakolik je přijaté řešení „vhodnější“ než jiné nabízející se alternativy), by porušoval ústavní zásady dělby moci (například bod 114. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Úkolem zdejšího soudu bylo zjistit, zda si odpůrkyně nepočínala zjevně svévolně či diskriminačně. Dále zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda v případě omezení práv těch osob, jež s řešením nesouhlasí a jež na svých právech vskutku omezovány jsou, jde o omezení v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli. Současně zda to je – s ohledem na důvody, které odpůrkyně k přijetí řešení vedly – uskutečněno nejšetrnějším možným způsobem (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, a ze dne 15.3.2021, č. j. 1 As 337/2018-48).
70. Pokud omezení daná územním plánem či jeho změnou zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka

ve větší než spravedlivé míře, je namísto uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení (např. dle § 102 stavebního zákona).

IX. 2. b) Hodnocení soudu

71. Co se týče konkrétních tvrzení účastníků, navrhovatelka změně územního plánu především vytýká, že byla přijata účelově, že příslušná část vzhledem ke své konkrétnosti vůbec nepředstavuje opatření obecné povahy a že na přijaté regulaci nebyl veřejný zájem. Odpůrkyně uvedla při ústním jednání, že při přijímání změny územního plánu byla vedena primárně snahou o nápravu nedostatků stávajícího územního plánu, zejména ohledně rozvojových plánů. Další bytový dům na dotčeném pozemku by představoval zásah do kvality bydlení občanů v existující bytovce, důvodem byla i ochrana opatovických rybníků jako významného krajinného prvku. Podle odpůrkyně navíc navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu nijak vůči návrhu nevystoupila. Navrhovatelka tyto argumenty zpochybňovala, stávající zástavba zasahuje blíže k opatovickým rybníkům na sousedních pozemcích.
72. Soud si skutečně všímá, že navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu vůči návrhu žádnou námitku ani připomínku nevzniesla. To je dáno jednak tím, že údajně neměla o tomto procesu povědomí z důvodu nesprávné publikace vyhlášky o veřejném projednání návrhu a neinformování jejího právního předchůdce odpůrkyní navzdory jeho žádosti. Neuplatnění práv jí však nelze klást k tíži, neboť objektivním faktorem je, že nemovitost nabyla poté, co uplynula lhůta pro uplatnění námitek či připomínek dne 23. 8. 2023. Zastupitelstvo přitom vydalo změnu územního plánu dne 1. 11. 2023 a tato změna nabyla účinnosti dne 17. 11. 2023. To se však stalo poté, kdy vlastnické právo navrhovatelka nabyla, teda k zásahu do jejích práv došlo. Zápis vlastnického práva byl sice proveden dne 22. 11. 2023, ale jeho právní účinky nastávají dle § 10 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí k okamžiku, kdy návrh na zápis došel příslušnému katastrálnímu úřadu, tedy dne 24. 10. 2023.
73. Navíc nelze navrhovatelce v průběhu sjednávání kupní smlouvy upřít jistou bdělost, protože si její právní předchůdce vyžádal závazné stanovisko od Městského úřadu Židlochovice k navrhovatelkou plánovanému záměru výstavby bytového domu dle § 96b stavebního zákona. Toto stanovisko dochází k závěru, že záměr je přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování (bod 3 výše). Navrhovatelčina právní bdělost měla však své limity. Ona sama resp. její právní předchůdce přehlédli (nebo tak alespoň tvrdí) proces pořizování změny územního plánu. Ten přitom probíhal dlouhodoběji – zastupitelstvo o přípravě žádosti o pořízení změny územního plánu diskutovalo již na svém jednání dne 8. 12. 2021, tedy téměř dva roky před nabytím nemovitostí navrhovatelkou. Obsah návrhu změny územního plánu byl rovněž znám z usnesení zastupitelstva obce č. 28 z veřejného zasedání dne 27. 4. 2022. Zahrnoval i požadavek na rozšíření plochy zeleně soukromé a vyhrazené na pozemku p. č. X (viz str. 35-37 napadené změny územního plánu).
74. Změna územního plánu se dotkla nemovitostí navrhovatelky tím, že jí nabývaný pozemek byl podle územního plánu z roku 2015 zařazen do funkční plochy BH (plochy bydlení v bytových domech), zatímco územní plán ve znění přijaté změny již zařazoval vlastní bytový dům do funkční plochy ZZ1 (plochy zeleně vyhrazené). Činí tak v textové části body 20, 27, 31. Bodem 66 nově stanovuje podmínky využití plochy zeleně vyhrazené. Pro přehlednost je výřez z Územního plánu Opatovice po změně č. 1 vyobrazen níže.

75. Soud musí nejdříve odmítnout první z námitek navrhovatelky, tedy že tuto regulaci nelze vůbec považovat za opatření povahy pro její specifickou a zásahy do konkrétních právních vztahů. V této souvislosti soud připomíná, že kusé vymezení opatření obecné povahy v § 171 správního řádu doplnila navazující judikatura správních soudů, zejména už výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98. Ten označil opatření obecné povahy za správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Napadená změna územního plánu obě podmínky splňuje – velmi konkrétně upravuje konkrétní plochy a jejich funkční vymezení v obvodu obce Opatovice, zasahuje do velké množiny adresátů, kteří nejsou nijak konkrétně vymezeni. Podle textu napadené změny územního plánu přitom zapojené subjekty (obec, pořizovatel, dotčené orgány) postupovaly ve smyslu stavebního zákona. Navrhovatelkou vytýkané zásahy do konkrétních právních vztahů jsou neodmyslitelným průvodním jevem přijímání územního plánu.



76. Co se týče otázky účelovosti či legitimnosti změny územního plánu, zařazení části dotčeného pozemku do funkční plochy zeleně vyhrazené v územním plánu má zřetelný logický podklad. Navazuje na pás ploch zeleně podél opatovických rybníků. Rozšíření ploch zeleně vycházelo z návrhu obsahu změny územního plánu přijatého usnesením č. 28 zastupitelstva na veřejném zasedání dne 27. 4. 2022 [bod h)]. Takovýto zásah není jediným, který změna územního plánu přináší. Důraz na navýšení ploch zeleně klade i návrh obsahu i v bodu i) v protikladu vůči nekoncepční výstavbě. V bodě j) zase zastupitelstvo požaduje regulaci vzniku a výstavby vícebytových domů v zastavitelných plochách. Z požadavků zastupitelstva odpůrkyně je tedy patrné, že charakter změn přijatých s dopadem na nemovitost navrhovatelky není ojedinělý. Výsledná změna územního plánu rozšiřuje plochy zeleně ve čtyřech dalších lokalitách. Zastupitelstvo má tedy obecnější zájem na navýšení

zelených ploch a regulaci výstavby bytových domů. To dokreslovala i slova starosty obce při ústním jednání, který poukazoval na ochranu opatovických rybníků jako významného krajinný prvku. Odůvodnění změny územního plánu (textová část, str. 33-34) uvádí i argument zásahem do záplavového území Q100, kde by mohla zástavba vytvářet nežádoucí překážky odtoku případné povodně. Prosazování takovýchto (vícer) veřejných zájmů je plně v souladu s § 80 stavebního zákona – usměrňování územního rozvoje a ochrana hodnot území. Na základě výše uvedeného nemůže soud souhlasit s námitkou účelovosti či libovůle při změně územního plánu dopadající na nemovitost navrhovatelky. Stejně tak soud shledává zásah do jejích práv za zákonný, legitimní a sledující veřejný zájem.

77. Navrhovatelka argumentovala rovněž diskriminačním přístupem obce v tom smyslu, že na sousedních pozemcích se nacházejí budovy umístěné blíže k opatovickým rybníkům, než předpokládal její záměr. Podle soudu však nelze považovat za diskriminaci skutečnost, jsou-li plynutím času zpřísněny podmínky pro výstavbu, jimiž nejsou dotčeny již dříve postavené nemovitosti. Pokud by tomu mělo být jinak, domyšleno do důsledků, stalo by se nemožným do budoucna klást na výstavbu nové požadavky. I Ústavní soud v nedávném nálezu potvrdil, že neexistuje subjektivní právo na určitou podobu územního plánu či na to, aby pozemku byl „určen“ územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim. Nelze se tak bez dalšího dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť územní plán se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí (nález sp. zn. III. ÚS 229/24 ze dne 19. 11. 2024).
78. Pokud jde o otázku nezbytnosti, resp. šetrnosti zásahu, soud považuje řešení zvolené odpůrkyní za šetrnější z toho pohledu, že reguluje funkční využití plochy za situace, kdy výstavba na dotčeném pozemku ještě nebyla zahájena. Přípustné využití navíc zcela neznemožňuje jakoukoli výstavbu či investice. Není samozřejmě sporu o tom, že využití pozemku je výrazným způsobem omezeno, což se promítá i do jeho hodnoty. To ostatně navrhovatelka náležitě doložila při prvním ústním jednání. Z jejího práva na majetek garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod jí vyplývá právo na náhradu za provedený zásah. To však může být předmětem jiného řízení.
79. Co se týče pátého kroku přezkumu opatření obecné povahy, navrhovatelka nijak výslovně otázku přiměřenosti omezení svých vlastnických práv k dotčenému pozemku v návrhu nenastolila. Neučinil tak ani její právní předchůdce při projednávání změny územního plánu. Odpůrce tak nedostal příležitost sám na tento typ námítky reagovat. Soud proto nemůže zcela suplovat jeho roli a vstupovat do jeho práva na samosprávu a narušovat dělbu moci ve státu (bod 69 výše). Za těchto omezení a při vědomí zdrženlivosti přezkumu soud uzavírá, že projednávaná změna územního plánu nevybočuje z vytčených východisek pro přezkum opatření obecné povahy. Odpůrkyně zjevně nepřekročila mantinely pro jeho obsah. Byť je zásah do práv navrhovatelky citelný, majetkového práva nebyla zbavena zcela a může se domáhat náhrady za jeho omezení. Odpůrkyně sledovala několik veřejných zájmů (navýšení zelených ploch, ochranu významného krajinného prvku, regulaci výstavby bytových domů, prevenci v záplavovém území). Zvolené omezení vede v nezbytně nutné míře rozumně k dosažení těchto veřejných zájmů.

X. Závěr a náklady řízení

80. S ohledem na shora uvedené odůvodnění proto krajský soud dospěl k závěru, že ve vztahu k pozemku p. č. X v k. ú. území O. u R. ve vlastnictví navrhovatelky nezjistil důvody

svědčící o nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy. Návrh byl proto jako nedůvodný zamítnut.

81. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšnou byla odpůrkyně a navrhovatelka nikoli. Úspěšná odpůrkyně (nikoli velká obec), u níž soud shledává podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů správnímu orgánu za splnění (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29 nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, poslední odstavec), má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
82. Tyto náklady jsou tvořeny dle vyčíslení nákladů odpůrkyně částkou 4 x 3 100 Kč za 4 úkony právní služby v „prvním kole“ řízení před krajským soudem (převzetí a příprava věci, dvě písemné vyjádření, účast při jednání soudu) podle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu částku ve výši 4 x 300 Kč za čtyři úkony právní služby. Dále zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost. V řízení u Nejvyššího správního soudu byla přiznána odměna advokáta za dva úkony (2 x 3 100 Kč) a dva režijní paušály (2 x 300 Kč). Soud neuznal jeden účtovaný úkon a jeden režijní paušál za sepsí repliky odpůrkyně, neboť Nejvyšší správní soud upozornil, že se jednalo o nové skutečnosti, k nimž nelze v kasačním řízení přihlížet. Za řízení v „druhém kole“ před krajským soudem se pak jednalo o dva úkony podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2025, tedy ve výši 2 x 4 620 Kč a dva režijní paušály ve výši 2 x 450 Kč. K tomu přistupuje DPH ve výši 21 % z odměny a náhrad advokáta, neboť advokát je plátcem této daně. Přiznané náklady řízení ve výši 41 953,40 Kč navrhovatelka uhradí k rukám zástupce odpůrkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 11. července 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu