



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: **a) Asonex, s.r.o.**, se sídlem Na Pazderce 881/1, Praha 7, **b) Ing. K. N.**, **c) L. J.**, všichni zast. JUDr. Bc. Martinou Pixovou, advokátkou se sídlem Bozděchova 1840/7, Praha 5, proti odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Petrem Sedlatým, advokátem se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, **za účasti:** Proti-plotu, z.s., se sídlem Hnězdenská 767/4a, Praha 8, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2024, č. j. 9 A 39/2024-145,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 19 278 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich právní zástupkyně, JUDr. Bc. Martiny Pixové, advokátky.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce od 29. 3. 2022 do 5. 5. 2022 odpůrce podle § 52 odst. 1 ve spojení s § 55b odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), oznámil zahájení řízení o vydání změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, označované jako Z 3516/00. Veřejného projednání dne 28. 4. 2022 se dle prezenční listiny zúčastnily tři osoby (dvě osoby z Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy a externí konzultantka).

[2] Po uplynutí lhůty podle § 55b odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 bylo odpůrci doručeno několik desítek podání označených jako námitky či připomínky, včetně námitek navrhovatelů a) a b) ze dne 13. 5. 2022, navrhovatelky c) ze dne 14. 5. 2022 a předsedy osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 5. 2022. Navrhovatelé i předseda osoby zúčastněné na řízení konstatovali, že v oblasti dotčené navrhovanou změnou, lanovou dráhou Podbaba – Troja – Bohnice, vlastní nemovitosti. Vyjádřili, že s navrhovanou změnou zásadně nesouhlasí, neboť vybudování této „atrakce“ povede ke zvýšení intenzity automobilové dopravy v území. Upozornili rovněž na nepřehledný způsob zveřejňování změn územního plánu, který vedl k tomu, že se nestihli zúčastnit veřejného projednání dne 28. 4. 2022. Požádali o opakování veřejného projednání, vypořádání jimi uplatněných námitek, jakož i revizi způsobu zveřejňování změn územního plánu do budoucna.

[3] Usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2023, č. 6/18, byla změna Z 3516/00 schválena. V textové části odůvodnění (příloha 3a) je uvedeno: „*Námitky k návrhu změny nebyly uplatněny. Nesouhlasná podání občanů byla podána po termínu.*“

[4] Dne 30. 4. 2024 byly u městského soudu podány návrhy na zrušení změny územního plánu. Navrhovatelé tvrdili, že plánovaná lanová dráha bude mít zásadní dopad na jejich užívání nemovitostí, zejména kvůli zásahu do soukromí, zvýšení dopravní zátěže a imisím. Nesouhlasili rovněž s procesním postupem odpůrce. Upozornili, že veřejná vyhláška neobsahovala vůbec žádnou informaci o věcném obsahu změny. To navrhovatelům i dalším osobám znemožnilo osobně se zúčastnit veřejného projednání a podat včasné námitky. Návrhy obsahovaly rovněž věcnou argumentaci proti změně územního plánu, ty však není zapotřebí na tomto místě rekapitulovat.

[5] Odpůrce zdůraznil, že měl pravomoc vydat napadenou změnu územního plánu. Zveřejnění návrhu podle něj splnilo požadavky správního řádu i stavebního zákona z roku 2006, neboť veřejná vyhláška obsahovala informaci o tom, kde lze návrh dohledat. Cílem právní úpravy je umožnit veřejnosti seznámit se s návrhem a zapojit se do procesu jeho přijímání, což bylo zajištěno zveřejněním na fyzické i digitální úřední desce a dálkovým přístupem. Pokud navrhovatelé byli schopni formulovat své námitky na základě zveřejněné vyhlášky po uplynutí lhůty, mohli tak učinit i včas. Dále se odpůrce zabýval věcnými námitkami a připomněl, že obecnost odůvodnění je přípustná, když navrhovatelé neuplatnili včasné námitky.

[6] Osoba zúčastněná na řízení se přihlásila s konstatováním, že napadená změna územního plánu zasahuje do práva na příznivé životní prostředí v oblasti Troje a přírodního parku Drahaň-Troja. Upozornila, že její členové dlouhodobě usilují o zachování zeleně, biologické rozmanitosti a rekreační funkce území. Uvedla věcné námitky proti návrhu a ztotožnila se s námitkou navrhovatelů ohledně nezákonného procesního postupu při doručování veřejnou vyhláškou.

[7] Navrhovatelé ve své replice na vyjádření odpůrce zdůraznili závažnost procesních vad, které podle nich zasáhly do práva být informován a účastnit se řízení a v důsledku toho vedly k opožděnosti námitek. Dále rozvedli svou věcnou argumentaci a odkázali na související judikaturu. Odpůrce následně vyjádřil nesouhlas s postavením osoby zúčastněné na řízení a upozornil, že změna územního plánu pouze vytváří předpoklady pro lanovou dráhu. Neumísťuje konkrétní stavby, nemůže proto zasahovat do práv osoby zúčastněné na řízení.

pokračování

[8] Při jednání před městským soudem obě strany setrvaly na svých stanoviscích. Navrhovatelé poznamenali, že o nedostatečném oznámení na úřední desce svědčí i absence veřejnosti na projednání a velké množství opožděných námitek. Odpůrce byl toho názoru, že i tak se veřejnost s návrhem změny seznámila. Upozornil však, že vzhledem k opožděnosti námitek soud nemůže přezkoumávat proporcionalitu změny územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Městský soud pro srovnání provedl dokazování veřejnými vyhláškami o jiných změnách územního plánu odpůrce a obdobnými veřejnými vyhláškami statutárního města Brna.

[9] Městský soud shora uvedeným rozsudkem ze dne 31. 7. 2024, č. j. 9 A 39/2024-145, podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. napadenou změnu územního plánu zrušil. Nejprve se zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelů (jež nebyla sporná) a postavením osoby zúčastněné na řízení (s nímž odpůrce nesouhlasil). Městský soud odkázal na účel daného spolku dle spolkového rejstříku a související judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která v případě spolků dovozuje dokonce i aktivní procesní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tím spíše lze pak takovému spolku přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaného jiným subjektem.

[10] Následně se městský soud zabýval návrhovým bodem namítajícím procesní pochybení při doručování veřejnou vyhláškou. Již samotné nedostatečné označení veřejné vyhlášky v rámci seznamu písemností zveřejněných na úřední desce a nutnost „proklikat se“ ke znění veřejné vyhlášky je podle městského soudu v rozporu s § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Již z elektronické úřední desky mají být patrné alespoň základní údaje o návrhu (lokalita, heslovitě uvedený předmět změny), aby adresát mohl zvážit, zda a jakým způsobem se do procesu přijímání změny územního plánu zapojí.

[11] Ve vztahu k obsahu veřejné vyhlášky městský soud připomněl její účel, tedy seznámení občanů obce (či hl. m. Prahy) a jiných adresátů regulace s navrhovaným opatřením obecné povahy. Městský soud konstatoval, že veřejná vyhláška vyvěšená dne 29. 3. 2022 obsahovala informace, kde se s návrhem seznámit a v jaké lhůtě tak učinit. Nepovažoval však za splněné zbylé náležitosti, tedy uvedení toho, o jaké opatření obecné povahy jde a čímž zájmů se přímo dotýká. Ve veřejné vyhlášce bylo totiž uvedeno toliko to, že jde o změnu územního plánu s kódovým označením Z 3516/00. Vzhledem k tomu, že odpůrce přijímá stovky změn územního plánu zároveň, není takové označení postačující, neboť z něj nelze seznat, o jakou konkrétní změnu jde. Městský soud nerozporoval, že pomocí kódového označení bylo možné v (jiném) informačním systému odpůrce následně vyhledat konkrétní navrhovanou změnu územního plánu. Šlo ovšem o náročný postup, kvůli němuž by adresáti museli na delší dobu přerušit svou běžnou činnost. Jiné veřejné vyhlášky odpůrce přitom informace o povaze změny územního plánu obsahují. Věcné označení konkrétní změny územního plánu obsahují i veřejné vyhlášky vydávané statutárním městem Brnem. Lze tedy dovodit, že jde o běžnou praxi.

[12] Městský soud odkázal rovněž na principy dobré správy, podle nichž mají být voleny prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoli pro správní orgán. Odpůrce měl svou veřejnou vyhlášku formulovat takovým způsobem, aby se o navrhované změně územního plánu dozvěděl co nejširší okruh adresátů, jichž by se změna mohla týkat, a to přímo z veřejné vyhlášky a detailu vyvěšení na úřední desce. Městský soud připomněl, že ke

změnám územního plánu by mělo docházet za součinnosti s veřejností, která nesmí být vnímána jako „protistrana“ v rámci sporného řízení.

[13] Jelikož již procesní pochybení při doručování veřejné vyhlášky představovalo důvod pro zrušení změny územního plánu, městský soud se již nezabýval věcnými námitkami navrhovatelů proti této změně.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[14] Odpůrce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Stěžovatel předně uvádí, že neměl povinnost uvádět v označení veřejné vyhlášky údaje podle § 172 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení upravuje samotný obsah oznámení o zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy, nikoli jeho označení. Podrobnosti zveřejňování písemností způsobem umožňujícím dálkový přístup nespecifikuje ani § 26 odst. 1 správního řádu, ale dovozuje je judikatura správních soudů, která vychází ze smyslu a účelu právní úpravy. Správní orgány jsou omezeny pouze principem dobré správy a musí postupovat tak, aby dodržely smysl a účel právní úpravy, tedy aby byla adresátům poskytnuta reálná možnost seznámit se s obsahem zveřejňované písemnosti.

[16] Stěžovatel dovozuje, že pokud dokumenty nemusí být nutně zveřejněny v části internetových stránek označených jako „elektronická úřední deska“, pak lze tyto závěry aplikovat i na požadavky na označování těchto dokumentů. Postačuje zveřejnění předvídatelným a snadno dohledatelným způsobem, nelze však vyžadovat, aby každý adresát na první pohled zjistil, jaký je obsah písemnosti, jak požaduje městský soud. Stěžovatel je přesvědčen, že namísto nejvhodnějších prostředků stačí zvolit ty, které se nepřičí smyslu ani účelu právní úpravy a nezkracují subjektivní práva uživatelů veřejné správy. Označení, které zvolil v projednávané věci stěžovatel, bylo v souladu s obsahem písemnosti a nebylo nijak matoucí. Dílčí závěr městského soudu, že již pouhým nedostatečným označením písemnosti na elektronické úřední desce ztížil uplatnění práv navrhovatelů, tedy podle stěžovatele není správný.

[17] Městský soud podle stěžovatele vůbec neodůvodnil, proč podle jeho názoru veřejná vyhláška neobsahovala uvedení toho, čímž zájmů se přímo dotýká. V této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatel se ohrazuje rovněž proti konstatování, že změna byla přijata bez jakékoli účasti veřejnosti a že obsah vyhlášek se mění spolu se změnou osoby stojící v čele příslušného odboru magistrátu. Vysvětluje, že tabulka s uvedením katastrálních území, jichž se změny týkají, je do veřejných vyhlášek přidávána v reakci na rozsudek městského soudu ze dne 9. 9. 2022, č. j. 9 A 48/2022-135 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Všechny veřejné vyhlášky, které městský soud v projednávané věci pro srovnání provedl k důkazu, byly vyhotoveny až po zavedení této praxe. Veřejná vyhláška tedy nebyla vydána účelově jiným způsobem, než byly vydávány ostatní veřejné vyhlášky v daném období.

[18] Stěžovatel upozorňuje, že ve správním řádu již není výslovně upravena povinnost správního orgánu použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci. Zdůrazňuje, že podle § 4 odst. 1 správního řádu má správní orgán vycházet dotčeným osobám vstříc „podle možností“ (tedy nikoli vždy). Smysl a účel úpravy, tedy poskytnutí

pokračování

možnosti veřejnosti seznámit se s obsahem návrhu změny územního plánu, byl podle stěžovatele naplněn, neboť z veřejné vyhlášky bylo možné zjistit, jaké změny územního plánu se týká. Odkaz na listinu, z níž bylo zřejmé, že jde o lanovou dráhu Podbaba – Troja – Bohnice, byl ve veřejné vyhlášce uveden takovým způsobem, že adresátovi nemohlo zabrat více než několik vteřin se s odkazovanou listinou mohl seznámit. Tato listina tedy byla k veřejné vyhlášce fakticky připojena. Důkazem toho, že se adresáti mohli s návrhem změny územního plánu seznámit, je i skutečnost, že stěžovateli bylo doručeno 77 podání označených jako námitky nebo připomínky s podpisy více než 120 osob – ty se tedy se změnou nepochybně seznámily.

[19] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný rovněž proto, že městský soud nevysvětlil, jak byla neuvedením náležitostí vyhlášky zkrácena práva navrhovatelů. Stěžovatel podotýká, že opožděně podanými námitkami se nezabýval nikoli proto, že by nechtěl, ale proto, že mu to § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neumožnil. I kdyby tedy veřejná vyhláška neobsahovala veškeré zákonem požadované náležitosti, do práva navrhovatelů seznámit se s návrhem změny územního plánu a případně proti němu brojit nebylo zasazeno. Přestože tuto argumentaci stěžovatel uváděl již před městským soudem, ten se s ní nikterak nevypořádal.

[20] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[21] Navrhovatelé se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožňují se závěry městského soudu. Upozorňují, že zákon přímo vyžaduje, aby na úřední desce bylo uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se s návrhem seznámit. Navrhovatelé vysvětlují, že pokud by stěžovatel alespoň obecným způsobem v označení písemnosti uvedl, co je předmětem změny a čímž zájmů se dotýká, postupoval by nejen v souladu s § 172 odst. 2 správního řádu, ale i s principem dobré správy. V projednávané věci však adresáti nenalezli potřebné informace ani v označení veřejné vyhlášky, v detailu vyvěšení, ani v samotném jejím textu.

[22] Podle navrhovatelů nelze souhlasit ani s tím, že postačuje odkázat na jinou listinu, která požadované informace obsahuje. K tomu v prvé řadě upozorňují, že veřejná vyhláška vyvěšená dne 29. 3. 2022 ani žádný přímý hypertextový odkaz na dokumenty týkající se změny územního plánu neobsahovala. Každý, kdo měl zájem zjistit, o jaké opatření obecné povahy jde, tak musel v elektronických systémech stěžovatele (na něž odkaz směřoval) složitě dohledávat další podklady. Vzhledem k počtu změn územního plánu stěžovatele bylo podle navrhovatelů kódové označení Z 3516/00 zcela nedostatečné.

[23] Navrhovatelé jsou toho názoru, že v důsledku popsanych vad veřejné vyhlášky byla změna územního plánu přijata bez jakékoli účasti veřejnosti. Stěžovatel přitom potřebnými informacemi disponoval a nic mu nebránilo je do veřejné vyhlášky zahrnout (jak to ostatně činí v jiných případech on sám či statutární město Brno). Pokud stěžovatel popisuje, jak se v jeho systémech k informacím „proklikat“, potvrzuje tím, že na úřední desce nebyly zákonem požadované informace k dispozici. Adresáti veřejné vyhlášky proto nezískali dostatečné informace pro posouzení, zda se jich změna týká, či nikoli. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že by bylo možné se k informacím propracovat během „několika vteřin“. Bylo by absurdní, aby všichni vlastníci nemovitostí na území stěžovatele takový postup prováděli v případě každého ze stovek návrhů změn územního plánu ročně. Navrhovatelé

shrnují, že stěžovatel významně ztížil jejich možnost uplatnění práv při přijímání změny územního plánu, protože je takto přijatá změna nezákonná.

[24] Ani s námitkou nepřezkoumatelnosti navrhovatelé nesouhlasí. Poznávají, že již neuvedení toho, o jaké opatření obecné povahy jde, by představovalo dostatečně závažný důvod pro zrušení změny územního plánu. Z toho, že stěžovatel neuvedl žádné detaily o území, kterého se navrhovaná změna dotýká, podle navrhovatelů jednoznačně vyplývá i to, že z veřejné vyhlášky nebylo zřejmé, čímž zájmu se dotýká. Navrhovatelé jsou rovněž přesvědčeni, že městský soud dostatečně zdůvodnil, že nedostatky vyhlášky významně omezily možnost navrhovatelů podat včasné námitky. Podstatou napadeného rozsudku nebylo znemožnění seznámení se s návrhem, ale podstatné ztížení, které vedlo k uplatnění námitek až po uplynutí lhůty.

[25] Navrhovatelé proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[26] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti vymezuje proti tvrzení stěžovatele, dle něhož byly opožděné námitky podány „na základě veřejné vyhlášky“. Vysvětluje, že na svých internetových stránkách dne 12. 5. 2022 vyvěsila upozornění pro místní občany a vlastníky nemovitostí na projednání změny Z 3516/00. Některým osobám informace rozeslala rovněž prostřednictvím e-mailu. Všechny námitky a připomínky občanů přitom byly podány až po této aktivitě osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel neprokázal, že by se kdokoli z připomínkujících o změně územního plánu dozvěděl právě z jeho vyhlášky, a nikoli od osoby zúčastněné na řízení. Námitky a připomínky byly nakonec odmítnuty jako opožděné bez věcného vypořádání. Absence náležitostí veřejné vyhlášky tedy měla závažné právní důsledky.

[27] Podle osoby zúčastněné na řízení nebyla listina s návrhem opatření obecné povahy „fakticky připojena“ k veřejné vyhlášce. Odkaz vedl pouze na obecnou stránku obsahující seznam všech projednávaných změn územního plánu, kterých je mnoho set. I zde byly navíc změny označeny pouze číslem, bez uvedení dalších údajů. Adresát vyhlášky musel v seznamu vyhledat číslo změny a po kliknutí na něj se zobrazil další odkaz vedoucí na další internetovou stránku s údaji vztahujícími se ke konkrétní změně územního plánu. Až po stažení souborů z této stránky z nich bylo možné zjistit, o jakou změnu územního plánu jde. To vše jen za tím účelem, aby adresát zjistil, zda se jej změna týká, či nikoli. Stěžovatel přitom potřebnými informacemi disponoval a neexistoval žádný racionální důvod, proč je přímo ve veřejné vyhlášce neuvedl.

[28] Osoba zúčastněná na řízení je přesvědčena, že stěžovatel si naopak musel být vědom, že tímto pracným systémem mnoho občanů odradí. I přes tyto komplikace se členové osoby zúčastněné na řízení snažili úřední desku stěžovatele sledovat a na změny týkající se Troje a Bohnic občany upozorňovat. Bohužel v tomto případě v důsledku přehlédnutí nesprávně vyhodnotili, že se změna katastrálního území Troje netýká. K takovému omylu by však nedošlo, kdyby byl předmět změny zahrnut v popisu na úřední desce, nebo alespoň v textu veřejné vyhlášky. Osoba zúčastněná na řízení poznamenává, že stěžovatel má složitý systém uveřejňování informací na úředních deskách a není možné se v tisících oznámení orientovat, pokud jejich názvy neobsahují ani základní informace o tom, čeho se týkají.

[29] Osoba zúčastněná na řízení proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

pokračování

[30] Stěžovatel ve své reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení upozorňuje, že tento spolek by v řízení o kasační stížnosti neměl mít status osoby zúčastněné na řízení. Je přesvědčen, že osoba zúčastněná na řízení se může řízení o kasační stížnosti účastnit toliko tehdy, pokud sama podá kasační stížnost. Jinak účastníkem řízení o kasační stížnosti není a připuštění jejího vyjádření zakládá vadu řízení. Následně stěžovatel doslova opakuje svou argumentaci uvedenou již v podání ze dne 25. 7. 2024, směřující proti účasti spolku jako osoby zúčastněné na řízení před městským soudem. Stěžovatel je toho názoru, že pokud kasační soud se spolkem jedná jako s osobou zúčastněnou na řízení, porušuje tím jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Účast spolku na řízení před městským soudem podle stěžovatele způsobila nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud totiž nevycházel jen z tvrzení navrhovatelů, ale též z tvrzení osoby zúčastněné na řízení. Dále má stěžovatel za to, že pozice osoby zúčastněné na řízení se odvíjí od postavení účastníka řízení, v jehož prospěch vystupuje. Může tudíž předkládat vyjádření pouze v rozsahu námitek takového účastníka řízení. Osoba zúčastněná na řízení však svými tvrzeními vyjádření navrhovatelů překračuje, z tohoto důvodu by k jejímu vyjádření neměl kasační soud přihlížet.

[31] K samotné argumentaci osoby zúčastněné na řízení pak stěžovatel konstatuje, že tvrzení o tom, že námitky byly podány až v důsledku její iniciativy, představuje nepřípustnou novotu, nelze je nijak prokázat a navíc je irelevantní. Stěžovatel podotýká, že sama osoba zúčastněná na řízení přiznává, že její členové návrh změny územního plánu sami přehlédli a všimli si jej až po uplynutí lhůty k podání námitek a připomínek. Osoba zúčastněná na řízení tedy připomínky nepodala včas v důsledku vlastního pochybení. Stěžovatel se ohrazuje proti nařčení, že záměrně jedná v rozporu s principem dobré správy. Jeho systém zveřejňování aktuálně pořizovaných změn územního plánu je založen na absolutní transparentnosti a přehlednosti. Veškeré změny jsou evidovány na jednom místě, u každé změny jsou uvedeny patřičné podklady. Změnu lze jednoduše nalézt i pouhým pohledem, bez nutnosti použití strojového vyhledávání. Stěžovatel proto setrvává na svém názoru, že příslušné dokumenty byly k veřejné vyhlášce fakticky připojeny a že nedošlo k porušení § 172 odst. 2 správního řádu.

[32] V replice na vyjádření navrhovatelů pak stěžovatel opakuje, že správní řád nedefinuje, jak má být veřejná vyhláška na úřední desce označena. Skutečnost, že zákon neupravuje možnost zahrnout náležitosti § 172 odst. 2 správního řádu formou odkazu na jinou písemnost, neznamena, že by byl takový postup zapovězen. Naopak, povinnost lze splnit jakýmkoli způsobem, pokud je takový způsob v souladu se smyslem a účelem právní úpravy. Stěžovatel si stojí za tvrzením, že příslušné dokumenty lze jednoduše nalézt během „několika vteřin“. Poznamenává rovněž, že praxe dosud bezproblémově fungovala a veřejnost se do územního plánování vždy aktivně zapojovala. To se ostatně stalo i v projednávané věci, byť opožděně. Podle stěžovatele měl městský soud uvést, na čem staví svůj závěr, že ve veřejné vyhlášce nebylo uvedeno, čím zájmy se dotýká. Stěžovatel je přesvědčen, že takovou úvahu uvedli až navrhovatelé ve svém vyjádření. Městský soud podle něj navíc ani nevysvětlil, jak byla práva navrhovatelů zkrácena. Ne každé pochybení při vydávání opatření obecné povahy totiž způsobuje jeho nezákonnost a odůvodňuje jeho zrušení.

[33] Navrhovatelé ve své duplice upozorňují, že veřejná vyhláška stěžovatele neobsahovala zákonem vyžadované údaje ani ve svém označení, ani v samotném textu.

Jedinou konkrétní informací bylo označení Z 3516/00. Opakují, že v množství přijímaných změn územního plánu nelze po občanech spravedlivě požadovat, aby v souvislosti s každou změnou obtížně hledali, zda se může dotýkat jejich práv a povinností. Podle navrhovatelů způsob zvolený stěžovatelem zcela evidentně v souladu s účelem právní úpravy a principem dobré správy nebyl. Veškeré kroky k vyhledání potřebných dokumentů nelze provést během „několika vteřin“. V případě běžných uživatelů veřejné správy, kteří nejsou se systémem podrobně seznámeni, se může jednat spíše o několik minut, a to u každé ze stovek odpůrcem projednávaných změn. Ve kterémkoli kroku pak může uživatel nevědomky pochybit a seznámit se tak s úplně jinou navrhovanou změnou územního plánu. Navrhovatelé připomínají, že v řízení před městským soudem bylo prokázáno, že uvádění konkrétních informací o změnách územního plánu je běžnou praxí. Skutečnost, že po uplynutí lhůty bylo podáno 77 námitek, podle navrhovatelů představuje důkaz toho, že seznámení se s návrhem změny územního plánu bylo ztíženo, nikoli toho, že by snad stěžovatel postupoval v souladu se zákonem.

[34] Závěrem navrhovatelé konstatují, že napadený rozsudek splňuje veškeré požadavky na odůvodnění soudních rozhodnutí. Městský soud neměl povinnost vypořádat se s každým jednotlivým argumentem stěžovatele. Z konstatování, že spolu určité náležitosti „*úzce souvisejí*“, lze podle navrhovatelů jednoznačně dovodit, že pokud jedna z těchto náležitostí nebyla dodržena, ze stejných důvodů nebyla dodržena i ta druhá. Navrhovatelům není jasné, jaké vysvětlení stěžovateli chybí v otázce zkrácení jejich práv. Městský soud jednoznačně uvedl, že byla ztížena jejich možnost podat včasné námitky. Navrhovatelé opakují, že oni ani městský soud netvrdili, že by bylo úplně znemožněno se s návrhem seznámit. Samotné ztížení však mělo za následek, že nestihli podat námitky včas. Závěrem zdůrazňují, že v důsledku vad veřejné vyhlášky byla změna územního plánu přijata zcela bez účasti veřejnosti.

[35] Osoba zúčastněná na řízení ve svých dalších podáních opakuje podstatné okolnosti odůvodňující její účast na řízení a poznamenává, že i kdyby osobou zúčastněnou na řízení nebyla, tato skutečnost by neměla žádný vliv na napadený rozsudek, neboť městský soud z jejího vyjádření nevycházel.

[36] Podle osoby zúčastněné na řízení to byl stěžovatel, kdo přišel s nepodloženou argumentací, že připomínající podali námitky „*na základě veřejné vyhlášky*“. Osoba zúčastněná na řízení pouze poukázala na to, že toto tvrzení stěžovatel nijak neprokázal. Podání námitek nikterak neprokazuje, že by veřejná vyhláška byla bezvadná. Podle osoby zúčastněné na řízení již jen z tohoto případu jednoznačně vyplývá, že dosavadní systém rozhodně bezproblémově nefungoval. Osoba zúčastněná na řízení připomíná, že stěžovatel veškeré informace měl, a to v elektronické podobě, jejich uvedení ve veřejné vyhlášce by tedy nevyžadovalo jakékoli úsilí. Stejně tak bylo možné do vyhlášky jednoduše zkopírovat odkaz na soubor obsahující návrh či dokonce přidat tento soubor jako přílohu přímo na úřední desku.

[37] Osoba zúčastněná na řízení poznamenává, že některé způsoby zveřejnění mohou být dostatečné pro malou obec s několika sty obyvateli, stěžovatel však má rozlohu přes 496 km², 57 městských částí, 112 katastrálních území a souběžně pořizuje několik set změn územního plánu. Pro občany a vlastníky nemovitostí jsou navíc relevantní i další informace zveřejňované na úřední desce, proto by stěžovatel neměl činit zbytečné překážky v přístupu k nim. Osoba zúčastněná na řízení uznala, že stěžovatel svou praxi změnil a v novějších

pokračování

návrzích změn územního plánu již jejich označení uvádí. Vyjádřila však obavu, že kdyby stěžovatel se svou nynější kasační stížností uspěl, vrátil by se k předchozí praxi nezveřejňování detailů.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[39] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou stěžovatele, podle níž Proti-plotu, z.s. nepřísluší postavení osoby zúčastněné na řízení.

[40] Podle § 101b odst. 5 s. ř. s. „*[u]stanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.*“. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „*[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“.

[41] Z citovaného § 101b odst. 5 s. ř. s. vyplývá, že institut osoby zúčastněné na řízení se s určitými výjimkami (absence povinnosti navrhovatele označit potenciální osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 věty druhé s. ř. s. a povinnosti soudu rozhodnout usnesením o tom, že daná osoba není osobou zúčastněnou na řízení, podle § 34 odst. 4 s. ř. s.) uplatňuje i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Osobou zúčastněnou na řízení tedy může být každý, kdo byl napadeným opatřením obecné povahy či mohl být jeho zrušením dotčen ve svých právech. Tato okolnost sporná není. Stěžovatel však již v řízení před městským soudem uváděl důvody, které podle něj vedly k závěru, že spolek Proti-plotu, z.s. by postavení osoby zúčastněné na řízení v projednávané věci mít neměl.

[42] Městský soud se s touto argumentací vypořádal v bodě 88 napadeného rozsudku. Popsal účel spolku zjištěný ze spolkového rejstříku, citoval relevantní judikaturu vztahující se k aktivní procesní legitimaci spolků podle § 101a odst. 1 s. ř. s. a dovodil, že pokud obdobné spolky mohou mít postavení navrhovatele, tedy účastníka řízení, mohou tím spíše mít postavení osoby zúčastněné na řízení v řízení o návrhu navrhovatele jiného. Na tuto argumentaci městského soudu stěžovatel nikterak nereagoval, pouze doslova zopakoval část svého podání ze dne 25. 7. 2024. Tato jeho argumentace vůbec nesměřuje proti napadenému rozsudku, opírá se tedy o jiné než přípustné důvody kasační stížnosti, jež jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., a je tudíž podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná. Zbývá však posoudit, jaké je postavení osoby zúčastněné na řízení v řízení o kasační stížnosti.

[43] Podle § 105 odst. 1 s. ř. s., „[ú]častníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.“.

[44] Stěžovatel (i s odkazem na judikaturu) správně dovozuje, že pokud osoba zúčastněná na řízení před krajským (městským) soudem podá kasační stížnost, stává se v řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatelem, tedy účastníkem řízení. To však nikterak nevypovídá o tom, že by se postavení osoby zúčastněné na řízení mělo měnit v situaci, kdy kasační stížnost podá jiný účastník (resp. jiná osoba zúčastněná na řízení). Jak vyplývá z § 120 s. ř. s., i pro řízení o kasační stížnosti se užijí přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I s. ř. s., § 34 s. ř. s. nevyjímaje. Pokud tedy určitá osoba byla osobou zúčastněnou na řízení před krajským (městským) soudem, neexistuje žádný racionální důvod, aby o toto své postavení přišla v řízení o kasační stížnosti. Jak ostatně správně poznamenala i osoba zúčastněná na řízení, k čemuž závěru již zdejší soud dospěl např. v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190, kde uvedl: „Pokud tedy osoba zúčastněná na řízení není stěžovatelem, její procesní postavení se v řízení před Nejvyšším správním soudem nemění.“

[45] Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. „[o]soba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí oba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.“.

[46] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tím, že zaslal kasační stížnost a další podání účastníků v projednávané věci mimo jiné i osobě zúčastněné na řízení, postupoval plně v souladu s § 34 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Naopak, pokud by tak neučinil, dopustil by se porušení práva na spravedlivý proces ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení.

[47] Jak vyplývá z poslední věty § 34 odst. 3 s. ř. s., osoba zúčastněná na řízení nemůže změnit předmět řízení, který určuje v řízení před krajským (městským) soudem navrhovatel, v řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatel (což ovšem neznamená, že by musela nutně v soudním řízení správním vystupovat ve prospěch některého z účastníků řízení, jak nesprávně uvádí stěžovatel; institut osoby zúčastněné na soudním řízení správním není shodný s institutem vedlejšího účastníka občanského soudního řízení, osoba zúčastněná na řízení v něm hájí toliko svá práva a její zájem na výsledku řízení se může, ale nutně nemusí shodovat se zájmem některého z jeho účastníků). Pokud by tedy městský soud v projednávané věci skutečně zrušil opatření obecné povahy z důvodu, který nebyl obsažen v návrhových bodech, ale pouze ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení, představovalo by to vadu řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak uvádí stěžovatel. K ničemu takovému však nedošlo, návrhový bod směřující proti procesnímu postupu při zveřejňování veřejné vyhlášky uváděli i všichni navrhovatelé ve svých návrzích, městský soud tedy předmět řízení (rozsah nebo důvody návrhů ve smyslu § 101d odst. 1 s. ř. s.) nepřekročil.

[48] Stejně tak osoba zúčastněná na řízení nepřekročila předmět řízení o kasační stížnosti (tj. rozsah nebo důvody kasační stížnosti ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), neboť stěžovatel svou argumentaci o tom, že jeho případné pochybení nezasáhlo do práv navrhovatelů a nemělo vliv na zákonnost, zakládá především na skutečnosti, že navrhovatelé námítky nakonec podali právě na základě jím vyvěšené veřejné vyhlášky. Pokud osoba zúčastněná na

pokračování

řízení reaguje právě na tuto podstatnou kasační argumentaci, nikterak nevybočuje z předmětu řízení definovaného stěžovatelem.

[49] Nejvyšší správní soud se dále zabýval zbylými otázkami souvisejícími s (ne)přezkoumatelností napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námitek z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře zdejší soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[50] Podle stěžovatele městský soud opomněl zdůvodnit, z čeho dovedl absenci druhé náležitosti, tedy uvedení toho, čímž zájmů se navrhované opatření obecné povahy dotýká. To však jednoznačně vyplývá z konstatování, že *„bylo z obsahu Veřejné vyhlášky toliko seznatelné, že opatření obecné povahy se týká změny územního plánu s kódovým označením Z 3516/00“* (bod 115 napadeného rozsudku). Z této věty jednoznačně vyplývá, že pokud ve veřejné vyhlášce bylo seznatelné jen kódové označení bez jakékoli bližší identifikace navrhované změny, nebylo ani zřejmé, čímž práv se má změna dotknout. Navázání druhé náležitosti na první náležitost (*„o jaké opatření obecné povahy jde“*) přitom městský soud explicitně zdůraznil již v bodě 114, kde upozornil, že tyto náležitosti spolu úzce souvisejí.

[51] Jediným způsobem, jak by mohl městský soud nade vši pochybnost prokázat, že veřejná vyhláška neobsahovala druhou náležitost, by bylo citování textu celé veřejné vyhlášky. Takový postup by však jistě nebyl účelný, neboť jak navrhovatelé, tak stěžovatel její text nepochybně dobře znají. Konstatování, že určitá informace ve veřejné vyhlášce chyběla (s vysvětlením toho, proč kódové označení Z 3516/00 nepostačovalo), podle Nejvyššího správního soudu představuje dostatečné označení vady, již veřejná vyhláška trpěla. Bylo plně v moci stěžovatele, aby v případě nesouhlasu s tímto závěrem označil konkrétní pasáž veřejné vyhlášky, která by mohla závěr městského soudu vyvrátit. Tak stěžovatel neučinil a namísto toho argumentoval *„faktickým připojením“* informací z jiného dokumentu. Tímto svým postupem stěžovatel implicitně potvrdil, že informaci o tom, čímž zájmů se navrhované opatření obecné povahy dotýká, text jeho veřejné vyhlášky skutečně neobsahoval.

[52] Další důvod nepřezkoumatelnosti stěžovatel spatřuje v tom, že z napadeného rozsudku podle jeho názoru nevyplývá, jak neuvedení náležitostí ve veřejné vyhlášce zasáhlo do práv navrhovatelů. Ani s touto námitkou se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Navrhovatelé velmi podrobně popsali, proč komplikovaný způsob seznamování s obsahem navrhované změny vedl k tomu, že se o povaze změny dozvěděli pozdě, proč nestihli včas podat námitek. Městský soud jejich argumentaci přisvědčil. Tento soud považuje argumentační řetězec městského soudu za plně vyhovující: městský soud vyhodnotil, že veřejná vyhláška (jejímž smyslem bylo seznámení veřejnosti s navrhovanou změnou územního plánu) nesplnila náležitosti, poté konstatoval, že nebyla podána vůbec žádná včasná námitka, a následně se podrobně zabýval důležitostí dialogu mezi orgány územní samosprávy a občany při přijímání změn územního plánu. Je na první pohled zřejmé, že

pokud veřejná vyhláška ztížila možnost občanů seznámit se s obsahem navrhované změny územního plánu (což jednoznačně vyplývá z povahy náležitostí, které ve veřejné vyhlášce chyběly), zasáhlo to do práv navrhovatelů informovaně se rozhodnout, zda se chtějí do projednávání změny zapojit, či nikoli.

[53] Výše uvedené závěry jsou nepřímo potvrzeny rovněž skutečností, že po uplynutí lhůty byly odpůrci doručeny dokonce desítky námitek a připomínek vlastníků nemovitostí i dalších občanů (mezi nimiž byly i námitky navrhovatelů a předsedy osoby zúčastněné na řízení). I tato úvaha městského soudu je podle Nejvyššího správního soudu plně přezkoumatelná, neboť ztížení možnosti zjištění, že jde o změnu, do jejíhož projednání mají občané zájem se zapojit, nepochybně mohlo vést k tomu, že se s ní občané seznámili pozdě. To pak následně mohlo vést k pozdnímu uplatnění námitek. Pokud totiž bylo podáno 77 námitek a připomínek po uplynutí lhůty, nepochybně je pravděpodobnější vysvětlení, že se jejich autoři reálně seznámili s návrhem změny až po uplynutí lhůty, než že se se změnou seznámili včas, ale z nějakého nevysvětlitelného důvodu úplně všichni podali námitky opožděně.

[54] Závěr, že šlo o významný zásah do práv navrhovatelů, pak ostatně podporuje i sám stěžovatel v odůvodnění změny územního plánu (konstatuje, že opožděnými námitkami se nebude zabývat) a následně i ve vyjádření k návrhům (upozorňuje, že městský soud by neměl posuzovat přiměřenost, neboť námitky byly podány pozdě). Opožděné podání námitek tedy mělo pro navrhovatele velmi zásadní důsledky.

[55] Stěžovatel rovněž namítá, že městský soud se dostatečně nevypořádal s jeho argumentem, dle něhož námitky nakonec podány byly, byť opožděně. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Právě to se stalo v projednávané věci. Městský soud dospěl k závěru, že nezákonnost změny územního plánu spočívala ve ztížení možnosti seznámení se s jejím návrhem. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že pomocí kódového označení Z 3516/00 se daly v jiném informačním systému stěžovatele vyhledat podrobné podklady k navrhované změně územního plánu. Tuto skutečnost městský soud (stejně jako navrhovatelé i osoba zúčastněná na řízení) uznal a vůbec ji nerozporoval. Argumentace stěžovatele o tom, že námitky a připomínky byly nakonec podány, je však způsobilá prokázat toliko to, že s návrhem bylo možné se alespoň nějak seznámit. Nevypovídá však nic o tom, jestli k tomuto seznámení mohlo dojít jednoduše a bez zbytečných komplikací. Argumentace stěžovatele tedy byla úplně mimoběžná k úvahám, na nichž založil své závěry městský soud.

[56] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s žádnou z námitek nepřezkoumatelnosti, může tudíž přistoupit k věcnému posouzení.

[57] Podle § 172 odst. 2 správního řádu, „[n]ení-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.“.

pokračování

[58] Z druhé věty citovaného ustanovení vyplývá, že úplné znění návrhu včetně odůvodnění musí být zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Toto pravidlo je relativně samostatné vůči větě první tohoto ustanovení, která se zabývá úřední deskou. Navrhovatelé ani osoba zúčastněná na řízení nerozporovali, že návrh změny územního plánu byl zveřejněn v informačním systému odpůrce, který je k tomu určen (věta druhá). Sporné však zůstává, jestli a jak byly splněny podmínky stanovené pro zveřejnění na úřední desce (věta první).

[59] Lze poznamenat, že zveřejnění na úřední desce má nezanedbatelnou funkci. Vzhledem k tomu, že proces přijímání územního plánu či jeho změn může být časově náročný, nelze na první pohled odhadovat, kdy bude který návrh vypracován do takové podoby, že bude projednatelný s veřejností. I když orgán veřejné správy průběžně zveřejňuje veškeré relevantní podklady v dedikovaném informačním systému, nelze bez dalšího předpokládat, že osoby stojící mimo tento orgán budou mít jakékoli povědomí o tom, v jakém stádiu přípravy se ta která změna nachází a kdy přesně lze očekávat její „posun“ do fáze další. Po adresátech veřejné správy nelze ani spravedlivě požadovat, aby pravidelně procházeli informační systém obsahující detaily veškerých změn územního plánu, neboť v případě statutárních měst takový informační systém obsahuje velké množství podkladů, z nichž drtivá většina je pro konkrétního občana či vlastníka nemovitosti úplně irelevantní. To platí tím spíše v situaci, kdy jednotlivé změny jsou v systému stěžovatele označeny pouze kódy podle pořadí, bez jakékoli vazby na území, jehož se týkají. Vyhledání konkrétní změny bez znalosti jejího kódového označení či skupiny změn týkající se určitého území je tak prakticky proveditelné pouze s vynaložením značného času a úsilí.

[60] Právě k řešení výše nastíněných problémů slouží zveřejnění na úřední desce formou veřejné vyhlášky. Tímto způsobem správní orgán oznamuje adresátům, že se určitý návrh dostává do stadia, v němž zákon předpokládá účast veřejnosti. Dotčené osoby se pak na základě veřejné vyhlášky mohou rozhodnout, zda jde o problematiku, jíž se chtějí věnovat podrobněji, či nikoli. Této své základní funkce však veřejná vyhláška nemůže dostát, pokud vůbec neobsahuje zákonem požadované náležitosti, tedy zejména označení, o jaké opatření obecné povahy jde. Ustanovení § 172 odst. 2 správního řádu explicitně požaduje, aby náležitosti návrhu opatření obecné povahy (mimo jiné i „o jaké opatření obecné povahy jde“ a „čích zájmů se přímo dotýká“) byly uvedeny na úřední desce. Tedy nikoli v informačním systému územního plánování, ani v jiné části rozsáhlé webové prezentace správního orgánu.

[61] Podle § 26 odst. 1 správního řádu *„[k]aždý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.“*

[62] Stěžovatel namítá, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 2. 2023, č. j. 2 As 281/2021-59, připustil, že k elektronickému zveřejnění podle § 26 odst. 1 správního řádu nemusí nutně docházet jen v sekci označené jako „elektronická úřední deska“. Nelze však přehlédnout, že v uvedeném rozsudku tento soud zároveň zdůraznil, že nesmí jít o ukrývání v těžko předvídatelných sekcích internetových stránek. Dále je třeba zdůraznit, že v onom případě šlo o obec s několika sty obyvateli a že sporná informace byla dostupná přímo na úvodní stránce webové prezentace. Šlo tedy o případ nepříliš srovnatelný. V projednávané věci informace o tom, jaké opatření obecné povahy se bude veřejně projednávat a čích zájmů se přímo dotýká, nebyla člověku přístupným způsobem zveřejněna ani na úřední desce (ve veřejné vyhlášce byl uveden pouze kód Z 3516/00), ale ani v informačním systému týkajícím

se územního plánování. V něm totiž jsou změny uvedeny taktéž jen pod kódovým označením a až po „rozkliknutí“ detailů (kde jsou přímo vypsány pouze formální údaje o procesu schvalování bez specifikace, o jakou změnu jde) lze stáhnout dokumenty, které konečně obsahují kýžené informace. V praxi je tedy nutné propojit oba systémy, z veřejné vyhlášky na úřední desce zkopírovat kód, ten vyhledat na stránce se změnami územního plánu a „proklikat“ se k jednotlivým dokumentům, které teprve obsahují informace o tom, o jaké opatření obecné povahy vůbec jde a čímž zájmů se přímo dotýká.

[63] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatel měl v projednávané věci povinnost uvést na úřední desce (a tedy i v její elektronické verzi zveřejňované podle § 26 odst. 1 věty třetí správního řádu), o jaké opatření obecné povahy jde a čímž zájmů se přímo dotýká. Nesplnění těchto náležitostí přitom nelze napravit zveřejněním informací na jiném místě webové prezentace stěžovatele. Ke stěžovatelově argumentaci „faktickým připojením“ jiného dokumentu, který měl požadované informace obsahovat, lze v první řadě poznamenat, že k žádnému takovému faktickému připojení jiného dokumentu vůbec nedošlo. Veřejná vyhláška vyvěšená dne 29. 3. 2022 obsahovala pouze odkaz na úvodní stránku se seznamem změn územního plánu, nikoli na konkrétní dokument. I kdyby však takový odkaz obsahovala, nemohla by tím splnit zákonné náležitosti, protože odkaz nelze jednoduše otevřít v případě veřejné vyhlášky papírové na „fyzické“ úřední desce. Uvedení zákonem požadovaných náležitostí ve veřejné vyhlášce tedy nelze nahradit pouhým odkazem na jiný dokument, který má tyto náležitosti obsahovat.

[64] Stěžovatel namítá, že správní řád vyžaduje, aby správní orgány vycházely dotčeným osobám vstříc pouze „podle možností“. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel tyto „možnosti“, o kterých zákon hovoří, nepochybně měl. Jak správně poznamenala osoba zúčastněná na řízení, stěžovatel disponoval všemi potřebnými informacemi, dokonce v elektronické podobě. Zkopírování textového označení konkrétní navrhované změny územního plánu do veřejné vyhlášky jistě nezabere více než několik vteřin. I kdyby tento postup měl pouze ušetřit několik vteřin adresátům veřejné správy, vzhledem k počtu osob, kterých se změny územního plánu stěžovatele týkají, jde nepochybně o přístup správný a v kontextu § 4 odst. 1 správního řádu jediný možný (i kdyby § 172 odst. 2 správního řádu přísnější požadavky nestanovil). Nelze totiž nepatrné zjednodušení práce jedné či několika málo úředních osob orgánu veřejné správy vykupovat přenášením činnosti na osoby, které mají mnohem méně zkušeností s danou problematikou a možností, jak odhalit případné chyby.

[65] Stěžovateli však lze dát za pravdu v tom, že zákon přímo nestanoví, jak mají být jednotlivé písemnosti na elektronické úřední desce označeny. Jak správně uvádí městský soud, pro adresáty by jistě bylo vhodnější, aby potřebné detaily byly obsaženy již v seznamu písemností na úřední desce, případně alespoň v detailu vyvěšení. Ovšem bez dalšího dokazování nelze jednoduše posoudit, zda informační systém stěžovatele umožňuje např. uvedení delšího textu, který by v některých případech mohl být pro správné označení navrhovaného opatření obecné povahy potřebný. Uvádění většího množství údajů již v seznamu písemností by také mohlo způsobit, že by se celý seznam naopak zneprůhlednil. Proto Nejvyšší správní soud koriguje odůvodnění městského soudu v tom smyslu, že označení veřejné vyhlášky nemusí splňovat náležitosti § 172 odst. 2 správního řádu. Plně postačuje uvedení potřebných náležitostí v textu veřejné vyhlášky samotné. Ovšem vzhledem k tomu, že ani v textu veřejné vyhlášky zákonem požadované náležitosti obsaženy

pokračování

nebyly, lze uzavřít, že v rámci procesu přijímání změny územního plánu stěžovatel porušil § 172 odst. 2 správního řádu.

[66] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že při přijímání navrhované změny územního plánu v projednávané věci došlo k porušení procesních předpisů. Městský soud byl toho názoru, že porušení zákona zasáhlo do práv navrhovatelů, neboť ztížilo jejich možnost seznámit se s návrhem opatření obecné povahy. Vzhledem ke smyslu zákonné úpravy, tedy zajištění účasti veřejnosti na přijímání opatření obecné povahy, proto městský soud změnu územního plánu zrušil. Stěžovatel s tím nesouhlasí a namítá, že navrhovatelé se s návrhem opatření obecné povahy seznámili, neboť námitky podali, byť opožděně. Šlo tedy podle něj o vadu, k níž by se podle § 101d odst. 1 s. ř. s. nemělo přihlížet.

[67] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2024, „[p]ři rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. K vadám řízení o vydání opatření obecné povahy, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy, se nepřihlíží.“.

[68] Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že argumentace stěžovatele je vnitřně rozporná. Na jedné straně konstatuje, že námitky byly podány opožděně, proč je v odůvodnění změny územního plánu nevypořádal a ani správní soudy by se neměly zabývat otázkou přiměřenosti. Na druhé straně ale dovozuje, že do práv navrhovatelů jeho pochybením vůbec nebylo zasaženo, neboť námitky nakonec podali. Tento soud se naopak ztotožňuje se závěrem městského soudu, že zásah do práv navrhovatelů je prokázán právě skutečností, že své námitky podali opožděně. Podle tohoto soudu šlo o zásah významný, protože v důsledku opožděnosti nebyly námitky stěžovatelem vypořádány. Ani správní soudy se navíc nemohou zabývat otázkou přiměřenosti v situaci, kdy úplně absentuje potřebné odůvodnění správního orgánu. Již z toho je zřejmé, že pochybení stěžovatele spočívající v nedostatečném informování veřejnosti mohlo mít vliv na zákonnost přijaté změny územního plánu.

[69] Není přitom rozhodné, zda se namítající a připomínkující osoby skutečně seznámily s návrhem na základě veřejné vyhlášky, či na základě informací získaných od osoby zúčastněné na řízení. Rozhodné je, že nelze vyloučit, že pochybení stěžovatele vedlo k nezákonnosti přijatého opatření obecné povahy, jak bylo podrobněji odůvodněno výše. Pouze nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že ve smyslu Occamovy britvy je mnohem pravděpodobnější tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že k podání námitek došlo až v důsledku jejího informování členů a veřejnosti, než tvrzení stěžovatele, že dotčené osoby se s návrhem změny územního plánu seznámily z veřejné vyhlášky ve spojení s informačním systémem územního plánování, ale námitky následně podaly opožděně. O tom svědčí mimo jiné i samotný text námitek a připomínek, který je ve všech případech založen na tomtéž vzoru, některé z nich dokonce obsahují nadpis „Vzor námitek pro majitele nemovitosti v okolí“.

[70] Přestože Nejvyšší správní soud nepřevzal závěr napadeného rozsudku, dle něhož bylo zapotřebí náležitosti podle § 172 odst. 2 správního řádu uvádět již v označení písemnosti na úřední desce, ztotožnil se se závěrem městského soudu, že náležitosti měly být uvedeny ve veřejné vyhlášce jako takové. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, zruší-li správně krajský (městský) soud rozhodnutí správního orgánu, přičemž důvody krajského

(městského) soudu ob stojí v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Uvedené závěry lze nepochybně vztáhnout i na rozhodování o kasační stížnosti proti rozsudku, který nezrušil rozhodnutí správního orgánu, ale opatření obecné povahy. Tento soud proto uzavírá, že rozsudek městského soudu v podstatné části (neuvedení zákonných náležitostí ve veřejné vyhlášce a možný vliv tohoto pochybení na zákonnost změny územního plánu) ob stojí.

IV.

Závěr a náklady řízení

[71] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[72] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi jeho účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelé měli ve věci úspěch, náleží jim tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložili. V řízení před Nejvyšším správním soudem byli zastoupeni advokátkou JUDr. Bc. Martinou Pixovou, náleží jim tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Podle přechodného ustanovení čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb. za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky.

[73] Podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, činila sazba odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč. Zástupkyně navrhovatelů učinila v řízení o kasační stížnosti do 31. 12. 2024 jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyjádření ke kasační stížnosti). Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (dohromady 7 440 Kč) a zároveň paušální náhrada hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024).

[74] Podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025, činí sazba odměny za jeden úkon právní služby 4 620 Kč. Zástupkyně navrhovatelů učinila od 1. 1. 2025 jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (duplika). Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025, se mimosmluvní odměna snižuje za druhou osobu o 20 % (3 696 Kč) a za třetí osobu o 40 % (2 772 Kč). Dohromady tedy advokátce náleží odměna za tento úkon ve výši 11 088 Kč a dále rovněž paušální náhrada hotových výdajů, a to ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025).

[75] Celkem tedy navrhovatelům náleží částka 19 278 Kč, k jejíž úhradě stanovil Nejvyšší správní soud stěžovateli přiměřenou lhůtu.

[76] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že zdejší soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné

pokračování

povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. listopadu 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu