ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelek: **a) Ing. I. M., b) RNDr. H. P., Ph.D.,** obě zastoupeny JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem v Praze 2, Slavíkova 1568/23, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupené Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem v Praze 1, Karlovo nám. 24, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 9/2010 – změny vlny 07 a návrhu změny Z 1190/06 územního plánu hl. m. Prahy – v části změny Z 1201/07,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 9/2010 – změny vlny 07 a návrhu změny Z 1190/06 územního plánu hl. m. Prahy – se v části změny Z 1201/07, schválené usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 35/38 dne 26. 3. 2010, **zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Návrhem ze dne 12. 10. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 24. 10. 2011, se navrhovatelky domáhaly zrušení opatření obecné povahy č. 9/2010 – změny vlny 07 územního plánu hl. m. Prahy – v části změny Z 1201/07 (dále jen „změna Z 1201/07“, popř. „napadené OOP“).

2. Uvedly, že odpůrce oznámil v roce 2009 zahájení řízení o vydání změn vlny 07 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Jednou z projednávaných změn

byla také změna Z 1201/07, jejíž podstatou byla redukce celoměstského systému zeleně a přeměna části pozemku parc. č. 667 k. ú. Košíře z nezastavitelné plochy s funkcí „zeleň městská krajinná“ na zastavitelnou plochu s funkcí obytnou. Navrhovatelky podaly proti této změně námitky podle § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „stavební zákon“). Zastupitelstvo hlavního města Prahy bodem II.1 usnesení č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010 změnu územního plánu schválilo a současně v bodě III.2 usnesení potvrdilo návrh rozhodnutí o námitkách, kterým byla námitka navrhovatelek zamítnuta. Napadená změna územního plánu nabyla účinnosti 16. 4. 2010 jako součást opatření obecné povahy č. 9/2010.

II. Námitky

(OOP nepřijato zákonem stanoveným způsobem)

3. Navrhovatelky namítly, že podle § 60 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. je Magistrát hl. m. Prahy povinen informovat občany města o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva na úřední desce nejméně 7 dní před jeho konáním. V nyní řešené věci však byli občané informováni o zasedání zastupitelstva na úřední desce pouhý den před jeho uskutečněním. Navrhovatelky se proto nemohly zúčastnit zasedání zastupitelstva, na němž bylo vydáno opatření obecné povahy – změna vlny 07 a změna Z-1190/06 územního plánu hl. m. Prahy, a vyjádřit své stanovisko.

(Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů)

4. Navrhovatelky poukázaly na to, že odůvodnění opatření obecné povahy má splňovat náležitosti podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“), musí tedy obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se zastupitelstvo řídilo při jejich hodnocení a při výkladu předpisů, a dále musí být jeho součástí informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Podle navrhovatelek napadené opatření obecné povahy tyto náležitosti nesplňuje. Odkázaly na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36, ze dne 4. 8. 2010, čj. 4 Ao 3/2010 - 54, a ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 - 644, ve kterých se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou vypořádání námitek k návrhu opatření obecné povahy.

5. Podle navrhovatelek odpůrce jejich podrobně odůvodněnou námitku vypořádal jednou větou *(„nejedná se o zelené svahy ve smyslu ZÚR, ale o přerušení celoměstského systému zeleně“)*. Vadou podle navrhovatelek není samotná stručnost vypořádání, ale zejména to, že se vypořádání neshodovalo s podstatou námitky – námitky se totiž netýkaly pouze zelených svahů, ale zeleně ve městě jako celku.

6. Odpůrce se nevypořádal také s dalšími skutečnostmi, které navrhovatelky namítaly, zejména s rozporem změny Z 1201/07 s požadavkem na ochranu systému zeleně. Z odůvodnění opatření obecné povahy není seznatelné, na základě jakých závěrů dospěl odpůrce k nedůvodnosti námitky, tedy k tomu, že je návrh změny územního plánu v souladu s požadavkem na ochranu systému zeleně v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy, vydané usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 jako opatření obecné povahy č. 8/2009 (dále jen „zásady územního rozvoje“).

(Nesoulad změny Z 1201/07 s cíli územního plánování a zásadami územního rozvoje)

7. Podle další námitky odpůrce neprovedl řádné posouzení souladu změny Z 1201/07 se zásadami územního rozvoje. Pouze obecně uvedl, že změna Z 1201/07 není se zásadami územního rozvoje v rozporu.

8. Navrhovatelky proto upozornily na konkrétní rozpory změny Z 1201/07 se zásadami územního rozvoje; shodnou námitku podaly již v průběhu projednávání opatření obecné povahy.

9. Podle kapitoly 1 bodu 10 zásad územního rozvoje je prioritou pro zajištění udržitelného rozvoje území hl. m. Prahy *„zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému"*. V případě změny Z 1201/07 však dochází k záboru plochy zeleně bez náhrady. Současně dochází i k faktickému přetnutí celoměstského systému zeleně na terénní hraně. Oba tyto důsledky jsou podle navrhovatelek v rozporu s výše uvedenou prioritou zásad územního rozvoje.

10. Podle kapitoly 2.4.2 bodu f) zásad územního rozvoje je obecnou zásadou územního rozvoje hlavního města Prahy *„podporovat v kompaktním městě členění zástavby plošnými i liniovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových"*. Podle navrhovatelek se pozemek zeleně, dotčený změnou Z 1201/07, nachází ve vnitřním kompaktním městě. Změna Z 1201/07 navrhuje zrušení plochy zeleně a současně i narušení souvisejícího liniového prvku.

11. Podle kapitoly 8.1 bodu f) zásad územního rozvoje je obecnou zásadou ochrany a rozvoje přírodních hodnot *„rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí"*. Řešení podle změny Z 1201/07 systém zeleně nerozvíjí, ale narušuje.

12. Navrhovatelky zdůraznily, že posouzení souladu změn Z 1201/07 se zásadami územního rozvoje nebylo provedeno ani v rámci rozhodnutí o námitce navrhovatelek. Jak již bylo uvedeno výše, zastupitelstvo se v usnesení ze dne 26. 3. 2010, č. 35/38, s námitkou navrhovatelek vypořádalo tak, že *„se nejedná o zelené svahy ve smyslu ZÚR, ale o přerušení celoměstského systému zeleně"*. Z argumentace odpůrce proto vyplývá, že výše citovaná ustanovení zásad územního rozvoje by se měla týkat pouze zelených svahů, a proto je nebylo nutné zohlednit. Takové tvrzení podle navrhovatelek nemá v zásadách územního rozvoje oporu. Citovaná ustanovení zásad územního rozvoje se vztahují na celé území hl. m. Prahy a nejsou omezena na nespecifikované zelené svahy.

13. Podle navrhovatelek je tvrzení odpůrce ve vypořádání námitky vadné, protože z územně analytických podkladů hl. m. Prahy z roku 2008, výkresu č. 1 – hodnoty území, vyplývá, že pozemek je pohledovým exponovaným svahem.

14. Navrhovatelky tedy shrnuly, že změna Z 1201/07 je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, protože nerespektuje požadavek zvyšování podílu zeleně a její spojování v ucelený systém a požadavek na podporu členění zástavby v kompaktním městě liniovými prvky zeleně a požadavek na ochranu stávajících zelených ploch.

15. Opatření obecné povahy je také v rozporu s § 18 odst. 4 a § 36 odst. 5 stavebního zákona, protože porušuje ochranu nezastavěného území a ploch.

(Rozpor s požadavky na ochranu nezastavitelných ploch)

16. Změna Z 1201/07 nerespektuje zásady ochrany nezastavěných ploch podle § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého je možné vymezit další zastavitelné plochy změnou územního plánu pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby nových zastavitelných ploch. Z podkladů územního plánu vyplývá, že v územním plánu před změnami bylo nevyužitých 12,7% ploch na bydlení. Tuto skutečnost uvedly navrhovatelky již v průběhu přijímání změny Z 1201/07, odpůrce k ní pouze uvedl, že *„prokázání podle § 53 odst. 3 stavebního zákona* (odpůrce měl zřejmě na mysli § 55 odst. 3 stavebního zákona) *bylo k návrhům 07 provedeno"*. Navrhovatelky upozornily, že součástí odůvodnění opatření obecné povahy byla i příloha č. 4 označená jako „Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona pro změny vlny 07" (dále jen „příloha č. 4"), ta ale nebyla součástí návrhu změn územního plánu a navrhovatelky se proto nemohly k jejímu obsahu vyjádřit. Příloha č. 4 je pouze formálním naplněním požadavku stavebního zákona, protože neobsahuje přezkoumatelné odůvodnění nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy.

17. Navrhovatelky uzavřely, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s § 18 odst. 4 a § 55 odst. 3 stavebního zákona.

(Aktivní legitimace a žalobní návrh)

18. Navrhovatelky uvedly, že byly opatřením obecné povahy zkráceny na svém vlastnickém právu, protože jsou spoluvlastníky jednotek v sousedství (nikoli mezujícím) pozemku parc. č. 667 v k. ú. Košíře a změna Z 1201/07 tyto pozemky zasáhne.

19. Navrhovatelky budou změnou dotčeny, protože jejich pozemky jsou od území, kterého se týká změna Z 1201/07, odděleny pouze komunikací a pruhem jiného zastavitelného pozemku, který ale fakticky nelze samostatně využít. Jediná přístupová komunikace k pozemku obsaženém ve změně Z 1201/07 vede v bezprostřední blízkosti pozemků a staveb ve vlastnictví navrhovatelek. Navrhovatelky budou při případné stavbě na pozemku parc. č. 667 omezeny hlukem, prachem, vibracemi, se kterými je užívání stavby spojeno. Dále dojde ke změně výhledových podmínek, a tedy i ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelek, a ke snížení pohody jejich bydlení.

20. Dalším negativním důsledkem změny Z 1201/07 bude omezení zeleně v okolí nemovitostí navrhovatelek. Změnou územního plánu dochází v daném území k fragmentaci celoměstského systému zeleně a ke zmenšení jeho ploch, a tím i k narušení jeho ekologické a hygienické funkce. Změna podle navrhovatelek bude mít vliv i na širší okolí, protože k ní došlo na pohledově exponovaném svahu. Vymezení nové zastavitelné plochy naruší i „prostorutvornou" funkci celoměstského systému zeleně a krajinný ráz místa.

21. Navrhovatelky budou změnou Z 1201/07 zkráceny také na svém právu na příznivé prostředí, protože změna Z 1201/07 se negativně dotýká většiny podstatných složek životního prostředí.

22. Podle navrhovatelek lze v územním řízení řešit konkrétní vzhled a prostorové uspořádání umisťované stavby, ale nelze již zvrátit možnost využití území pro stavbu, které stanovil územní plán. Navrhovatelky v souvislosti s touto otázkou odkázaly na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007 - 98.

23. Navrhovatelky zdůraznily, že se aktivně účastnily procesu vydávání změny územního plánu a podáním námitky proti nově navrhovanému funkčnímu využití pozemku v jejich sousedství projevily zájem na zachování stávajícího stavu. Odpůrce namítané skutečnosti nezohlednil, a to přesto, že již k zadání změny územního plánu vyslovilo nesouhlas Ministerstvo životního prostředí – viz příloha č. 2 usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy č. 13/30 ze dne 24. 1. 2008, kterým bylo zadání změny schváleno. Taktéž k návrhu změny vyslovil nesouhlas zpracovatel územního plánu, občanská sdružení a fyzické osoby, což vyplývá z přílohy č. 2 usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010, kterým byla změna schválena.

III. Vyjádření odpůrce

(k přijetí OOP zákonem stanoveným způsobem)

24. Ve sdělení ze dne 9. 11. 2011, doručeném Nejvyššímu správnímu soudu 11. 11. 2011, odpůrce uvedl, že tvrzení navrhovatelek o tom, že opatření obecné povahy nebylo přijato zákonem stanoveným způsobem, neodpovídá skutečnosti.

25. Návrh programu jednání, ve kterém nebyl zahrnut bod 23/3 – Návrh na vydání změn 07 a návrhu změny Z 1190/06 ÚP SÚ hl. m. Prahy – byl vyvěšen na úřední desce 18. 3. 2010. Bod 23/3 byl však zahrnut do Upraveného návrhu programu jednání 35. zasedání zastupitelstva hl. m. Prahy, konaného 25. 3. 2010. Upravený návrh byl na úřední desce vyvěšen 19. 3. 2010, tedy požadovaných 7 dní před zasedáním zastupitelstva. Bod 23/3 byl následně zahrnut i do následného II. Upraveného návrhu programu jednání, který byl na úřední desce vyvěšen 23. 3. 2010.

26. Podle odpůrce navrhovatelky zřejmě v návrhu na zrušení opatření obecné povahy odkazují na Program jednání pokračování jednání 35. zasedání zastupitelstva hl. m. Prahy dne 26. 3. 2010, který byl vyvěšen 25. 3. 2010 a kde byl bod 23/3 také uveden. Jednalo se tedy o pokračování jednání zastupitelstva, na kterém se projednávaly dosud neprojednané body z minulého dne. Nešlo tedy o nové zasedání.

27. Podle odpůrce je zastupitelstvo v souladu s § 64 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. oprávněno rozhodnout o zařazení dalších bodů programu, přednesených na zasedání. Odpůrce si je vědom, že takové doplnění bodů programu může být použito pouze ve výjimečných případech, ale v nyní řešeném případě i přes pozdější doplnění bodu programu byla sedmidenní lhůta pro oznámení dodržena.

28. Nad rámec odpůrce tvrdil, že pořizování návrhu změny územního plánu je upraveno ve stavebním zákoně. Navrhovatelky mohly brojit proti návrhu změny během jejího pořizování. U podání námitek v této fázi platí koncentrační zásada, podle které se k později uplatněným námitkám nepřihlíží. Proto by podle odpůrce námitky, které by navrhovatelky vznesly na jednání zastupitelstva, nemohly mít vliv na jeho rozhodnutí.

29. Odpůrce uzavřel, že i kdyby nebyla dodržena sedmidenní lhůta – ač tomu tak nebylo – nebylo by již možné ovlivnit přijetí změny územního plánu, protože proces *„směřující k formulování této změny byl již uzavřen"*.

(Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů)

30. Navrhovatelky uvádějí, jaké náležitosti by mělo mít odůvodnění opatření obecné povahy. Odpůrce odkázal na § 171 spr. ř., podle kterého není opatření obecné povahy ani rozhodnutím, ani právním předpisem. Odpůrce z toho usuzuje na to, že se na opatření obecné povahy nepoužije § 68 odst. 3 spr. ř., protože se vztahuje pouze na rozhodnutí.

31. Odpůrce navíc uvedl, že část opatření obecné povahy týkající se změny Z 1201/07 je zdůvodněna jak ve výrokové části změny, tak v jejím odůvodnění – především v bodě 7. Obecné zdůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona pro změnu vlny 07 je uvedeno v příloze č. 4 odůvodnění změn vlny 07 a změny Z-1190/06 územního plánu hl. m. Prahy.

(Nesoulad změny Z 1201/07 s cíli územního plánování a zásadami územního rozvoje)

32. Odpůrce je toho názoru, že zásady územního rozvoje jsou obecným vodítkem pro uspořádání území a nestanovují, které území je zastavitelné a které nikoli. Zásady územního rozvoje se vztahují na celé území hl. m. Prahy a upravují jeho celkovou koncepci. Jednotlivé lokality, na které se zásady vztahují, vyžadují však odlišný přístup, na což reagují územní plány, které se zabývají konkrétními potřebami daného území. Územní plán je dynamickým institutem, a odpůrce byl proto oprávněn v něm provádět změny.

(Rozpor s požadavky na ochranu nezastavitelných ploch)

33. Navrhovatelky v souvislosti s touto námitkou odkazují na přílohu č. 4 k odůvodnění změn vlny 07 a změny Z-1190/06 územního plánu hl. m. Prahy, ve které je uvedeno, že 12,7% ploch pro bydlení je v platném územním plánu nevyužitých. Odpůrce považuje situaci, za které by nebylo možné vymezit nové zastavitelné plochy do doby využití dosavadních zastavitelných ploch, za absurdní.

(Aktivní legitimace a žalobní návrh)

34. Odpůrce se nedomnívá, že by navrhovatelky byly napadeným opatřením obecné povahy zkráceny na vlastnickém právu k nemovitostem. Stavba je dle jeho názoru dočasná činnost, a míra zásahu do práv vlastníků sousedních pozemků je přijatelná. Nejkratší vzdálenost od meze pozemku a nemovitostí navrhovatelek je 26 metrů, ale průměrná vzdálenost je dvakrát delší. Zájmu na stavbě domu nemůže převyšovat zájem navrhovatelek na nezasahování do jejich práv v průběhu stavebních činností.

35. Ke zhoršení výhledových podmínek odpůrce uvedl, že sice nastanou, ale nepovedou ke snížení hodnoty nemovitostí stěžovatelek, protože výměra měněných ploch je malá a zásah do výhledových poměrů nebude velký.

36. Z důvodu malé výměry měněných pozemků dojde pouze k malému zásahu do zeleně; tato změna proto hodnotu pozemků navrhovatelek také nesníží.

37. Odpůrce nakonec uvedl, že změnou Z 1201/07 dojde k využití území čistě pro obytné účely, stavba proto nebude zasahovat do práv navrhovatelek. Taktéž zásah do práva na příznivé životní prostředí je nereálný, protože se již v současné době jedná o hustě zastavěné území v hlavním městě.

38. Odpůrce proto navrhnul, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl a uložil navrhovatelkám povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení.

IV. Replika navrhovatelek

39. Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 1. 12. 2011 reagovaly navrhovatelky na vyjádření odpůrce.

(OOP nepřijato zákonem stanoveným způsobem)

40. Podle navrhovatelek není pro posouzení věci rozhodné, zda byla řádně a včas vyvěšena na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy informace o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva, které se konalo 25. 3. 2010, protože na tomto jednání nebylo napadené opatření obecné povahy přijato. Zastupitelstvo přijalo opatření obecné povahy 26. 3. 2010 a informace o tomto zasedání bylo vyvěšeno až 25. 3. 2010. Zákon neupravuje pojem *„pokračování v jednání zastupitelstva z předchozího dne“*, odpůrce měl proto řádně oznámit i zasedání z 26. 3. 2010, nikoli pouze zasedání, které se uskutečnilo 25. 3. 2011.

41. K § 64 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. navrhovatelky uvedly, že do jednání zastupitelstva sice mohou být zařazovány další body, to však nic nemění na tom, že doplněné body lze projednávat pouze na zasedání zastupitelstva, jehož konání bylo oznámeno nejméně 7 dní před uskutečněním.

42. Navrhovatelky také nesouhlasily s tvrzením odpůrce, že *„proces směřující k formulování změny OOP byl již uzavřen“*. V případě zasedání zastupitelstva obce se jedná o vyvrcholení procesu vydání změny územního plánu, protože zastupitelstvo – v samostatné působnosti – změnu územního plánu schválí, zamítne, popř. vrátí zpracovateli k přepracování.

43. Podle navrhovatelek by měli mít občané obce na zasedání možnost ovlivnit rozhodování zastupitelů. Z hlediska zákonnosti procesu je dle jejich názoru potřeba klást stejné požadavky na kroky v rámci projednání OOP konané v přenesené působnosti (např. zda bylo včas a řádně oznámeno konání veřejného projednání), jako na kroky konané v samostatné působnosti (např. zda bylo včas a řádně oznámeno zasedání zastupitelstva, na němž má dojít k vydání OOP).

(Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů)

44. Navrhovatelky doplnily, že pokud se na postup podle části šesté s. ř. použijí přiměřeně i ustanovení části druhé s. ř. (§ 174 odst. 1 spr. ř.), použijí se přiměřeně i podmínky stanovené v § 68 spr. ř. Skutečnost, že opatření obecné povahy není rozhodnutím podle spr. ř., neznamená, že by na něj nebylo možné aplikovat ustanovení vztahující se na rozhodnutí, pokud to povaha opatření obecné povahy nevylučuje.

(Nesoulad změny Z 1201/07 s cíli územního plánování a zásadami územního rozvoje)

45. Podle navrhovatelek zásady územního rozvoje sice u všech ploch nestanoví, zda jsou zastavitelné či nikoli. Stanovují však zásady, podle kterých se má při vymezení – zejména nově zastavitelného – území postupovat. Odpůrce se však těmito zásadami neřídil. Jeho tvrzení, že území řešené zásadami územního rozvoje je velmi rozmanité a *„proto je třeba posuzovat odlišně okrajové části města a hustě obydlené části“* nevyvrací důvodnost námitek navrhovatelek.

46. Navrhovatelky na závěr této námitky uvedly, že ochraně stávajících plošných a liniových ploch zeleně by měla být věnována větší pozornost zvláště ve stávající kompaktní zástavbě, tj. v hustěji obydlených čtvrtích, než na okraji města.

(Rozpor s požadavky na ochranu nezastavitelných ploch)

47. Navrhovatelky zdůraznily, že nezpochybňují možnost vymezit v územním plánu nové zastavitelné plochy, ale dle jejich názoru je možné tak učinit pouze za splnění zákonem stanovených podmínek, které však v nyní posuzované věci splněny nebyly.

48. Z repliky dále vyplývá, že odpůrce si již v časných fázích přípravy a projednání změn vlny 07 – a tedy i změny Z 1201/07 mohl a měl být vědom, že potřeba vymezení nových zastavitelných ploch na úkor nezastavitelného území je sporná. V územně analytických podkladech hl. m. Prahy – kraj 2007, které byly zpracovány v roce 2007 a projednány usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 28. 2. 2008, č. 14/30, je v kapitole 2. 7 – Bydlení, část Bytová výstavba a územní dopady, uvedeno, že *„z evidence územních rozhodnutí, průzkumu terénu a dalších podkladů je zřejmé, že rozvojové plochy ÚPn HMP nejsou zdaleka ještě vyčerpány“*.

49. Nemožnost vymezení nových ploch k zástavbě není absolutní, ale je nutné vycházet ze smyslu a účelu stavebního zákona, kterým je ochrana krajiny a nezastavitelných pozemků (viz. § 18 odst. 4 stavebního zákona). Podle navrhovatelek by měly být vymezeny nové zastavitelné plochy tam, kde je to odůvodnitelné z hlediska veřejného zájmu. Na vymezení nové zastavitelné plochy podle změny Z 1201/07 není dán veřejný zájem nebo závažný důvod, který by zdůvodnil prolomení zásady uvedené v § 55 odst. 3 stavebního zákona; naopak se jedná o plochu, která narušuje celoměstský systém zeleně.

(Aktivní legitimace a žalobní návrh)

50. K prokázání aktivní legitimace navrhovatelky doplnily, že odvozují dotčení svých vlastnických práv jak z vlastního provádění stavby, tak z vlivů zástavby jako takové.

Novou stavbou dojde ke zmenšení plochy zeleně, změní se způsob užívání nemovitosti navrhovatelek a negativně se projeví i vliv dopravy spojený s užíváním stavby.

51. Navrhovatelky se domnívají, že z důvodu, že se jejich nemovitosti nacházejí v hustě zastavěném území v hlavním městě, by nemělo být omezováno jejich právo na příznivé životní prostředí. V hustě urbanizovaném a zatíženém území je třeba věnovat zvýšenou ochranu tomuto právu a hájit veřejný zájem, nikoli zájem soukromý.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

52. Návrh na zrušení opatření obecné povahy došel Nejvyššímu správnímu soudu 24. 10. 2011. Odpůrce k výzvě, aby zaslal správní spisy potřebné k rozhodnutí věci, sdělil Nejvyššímu správnímu soudu, že se podklady nacházejí u Městského soudu v Praze jako příloha spisu ve věci sp. zn. 3 A 61/2010. Nejvyšší správní soud spisy vyžádal, byly mu však doručeny až 23. 11. 2011, tedy den před uplynutím lhůty stanovené v § 101d odst. 2 s. ř. s. Následně odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 9. 11. 2011 sdělil, že souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání. Navrhovatelky se k výzvě nevyjádřily, Nejvyšší správní soud proto rozhodoval bez jednání.

53. Soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.). Těmi jsou zejména existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele, formulace závěrečného návrhu a pasivní procesní legitimace odpůrce. Napadený správní akt je opatřením obecné povahy, protože naplňuje materiální znaky § 171 a násl. spr. ř. a navrhovatelky tuto skutečnost nezpochybňovaly. Závěrečný návrh, kterým se navrhovatelky domáhají zrušení změny Z 1201/07, je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. Pasivní procesní legitimace odpůrce plyne z § 101a odst. 4 s. ř. s.

54. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatelek k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Navrhovatelky namítají, že změnou Z 1201/07 bylo dotčeno jejich vlastnické právo a právo na příznivé životní prostředí. Nejvyšší správní soud vyšel ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, podle kterého lze odmítnout návrh pro jeho nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v případě, *„bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“*.

55. Změnou územního plánu mohou být podle citovaného rozhodnutí dotčeny především osoby, které mají přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, která je územním plánem regulována, tedy obvykle vlastník nebo spoluvlastník pozemku nebo jiné nemovité věci a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám), nikoli však nájemce; v některých případech může být aktivně legitimován i navrhovatel,

který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k cizí nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území, např. exhalace, hluk, zápach, nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku).

56. V nyní posuzované věci jsou navrhovatelky vlastnicemi parcel, které odděluje od parcely parc. č. 667 pouze pozemek parc. č. 689/1. Nejde o mezující pozemky (bezprostředně přiléhající). To však aktivní procesní legitimaci *eo ipso* nevylučuje. V této souvislosti již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 - 89, že *„k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným napadeným opatřením obecné povahy (územním plánem), pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázku, „kam až“ možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd.“.*

57. Navrhovatelky jako vlastnice pozemků parc. č. 689/8, 689/9, 689/10 a staveb na nich postavených, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti pozemku parc. č. 667, by mohly být změnou Z 1201/07 dotčeny, a proto byly aktivně procesně legitimované k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zda k dotčení skutečně došlo, a je-li tu tedy i legitimace věcná, zkoumal soud v dalších krocích. Jen pro úplnost se k tomu poznamenává, že navrhovatelky se také aktivně podílely na postupu přípravy a schvalování opatření obecné povahy (čímž se ovšem jejich legitimace k návrhu nezakládá k tomu rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116).

58. Podmínky řízení byly tedy splněny. Dále soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy postupem stanoveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS. Soud v tomto rozhodnutí nastínil algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Jelikož v posuzované věci nebylo mezi účastníky sporu o tom, že odpůrce vydal opatření obecné povahy v rámci své pravomoci a nepřekročil meze své působnosti, přistoupil Nejvyšší správní soud k věcnému vypořádání jednotlivých námitek navrhovatelek.

(přijetí OOP zákonem stanoveným způsobem)

59. Navrhovatelky namítaly, že odpůrce informoval občany o zasedání zastupitelstva, na kterém bylo přijato napadené opatření obecné povahy, na úřední desce pouhý den před jeho uskutečněním a tím jim znemožnil účast na zasedání. Námitka však není důvodná:

60. Ze správního spisu a předložených podkladů vyplývá, že zasedání zastupitelstva dne 26. 3. 2010 bylo pokračováním zasedání z minulého dne. Oznámení o svolání 35. zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy, které se mělo konat 25. 3. 2010, bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrce dne 18. 3. 2010. Téhož dne byl vyvěšen návrh programu jednání 35. zasedání, jehož součástí nebyl žádný bod související se změnou napadeného opatření obecné povahy. Teprve následující den, tedy 19. 3. 2010, byl na úřední desce vyvěšen „Upravený návrh programu 35. zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy", který nově obsahoval bod 23/3: Návrh na vydání změn 07 a návrhu změny Z 1190/06 ÚP SÚ hl. m. Prahy. Znění programu však nebylo konečné, protože 23. 3. 2010 odpůrce vyvěsil na úřední desce druhý upravený návrh programu jednání, v bodě 23/3 však k žádné změně nedošlo.

61. Navrhovatelky ve svém podání odkazují na oznámení vyvěšené na úřední desce 25. 3. 2010, nazvané jako *„Pokračování jednání 35. zasedání ZHMP v pátek dne 26. 3. 2010 od 9,00 hod. Program jednání (dosud neprojednané body)*". Nejvyšší správní soud posuzoval jednotlivá oznámení ve vzájemné souvislosti a došel k závěru, že 35. zasedání zastupitelstva bylo řádně oznámeno, protože upravený program s bodem 23/3 byl vyvěšen na úřední desce již 19. 3. 2010. Protože však 35. zasedání obsahovalo značné množství bodů, bylo nutné v jednání zastupitelstva pokračovat následující den. Nejednalo se tedy o zasedání nové, na které by se nově vztahovala 7 denní lhůta podle § 60 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

62. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci navrhovatelek, znamenalo by to, že kdyby byly všechny body projednány v průběhu původního zasedání 25. 3. 2010, odpůrce by nepochybil, pokud však v zasedání pokračoval druhý den, nejednal by v souladu se zákonem. Jestliže navrhovatelky hodlaly na zasedání zastupitelstva hájit svá práva bezprostředně, mohly se dostavit na řádné 35. zasedání zastupitelstva dne 25. 3. 2010; pak by jim bylo známo, že zastupitelstvo neprojednalo všechny body programu a bude v přerušeném jednání pokračovat následující den.

63. K dodržení sedmidenní lhůty Nejvyšší správní soud uvádí, že se obdobnou otázkou již zabýval v rozsudku ze dne 26. 5. 2010, čj. 8 Ao 1/2007 - 94, a uvedl, že *„v případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva je účelu zveřejnění informace dosaženo i tehdy, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna. Na základě zveřejnění informace o místě, době a programu totiž nezačíná běžet žádná lhůta ke splnění povinnosti, a není proto důvodu aplikovat § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004"*. Odpůrce následnou úpravou zveřejňovaných informací nerespektoval právo občanů na řádné informování o programu jednání zastupitelstva; nelze spravedlivě požadovat, aby každý den před uskutečněním zasedání občané zjišťovali, zda nedošlo k další změně programu jednání. Tímto vadným postupem by odpůrce mohl fakticky právo veřejnosti ztížit; takové jednání by podle okolností konkrétního případu bylo možno považovat za nezákonné.

64. Nicméně navrhovatelky nenamítaly, že by nebyly informovány o 35. zasedání zastupitelstva, které se uskutečnilo 25. 3. 2010 (a pokračovalo také 26. 3. 2010), ani nezpochybnily zveřejnění programu tohoto jednání. Program jednání 35. zasedání zastupitelstva byl vyvěšen na úřední desce včas, a i změna v bodě 23/3 se stala ještě ve lhůtě (počítané ve shodě s rozsudkem právě citovaným). Lze shrnout, že spor tu vznikl spíše o to, zda dne 26. 3. 2010 probíhalo jiné než 35. zasedání zastupitelstva; protože tomu tak nebylo, je možno uzavřít, že námitka týkající se zákonnosti přijetí opatření obecné povahy spočívající v nedodržení lhůty sedmi dnů není důvodná.

(Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů)

65. Otázku náležitostí rozhodnutí o námitkách (§ 68 odst. 3 spr. ř.) již Nejvyšší správní soud řešil. Např. v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169, vyslovil, že „*na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě klasických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené*“. Zajisté nelze vždy očekávat, že každá námitka bude vypořádána vyčerpávajícím způsobem a do nejmenších podrobností. Přesto však musí být vždy jasně seznatelné, proč ji správní orgán považuje za nedůvodnou; je povinen se zabývat – třeba i stručně – všemi jejími součástmi.

66. V nyní řešené věci vypořádání námitek ani jeden z těchto požadavků nesplňuje, protože věcně lze považovat za odůvodnění pouze jednu větu („*nejedná se o zelené svahy ve smyslu ZÚR, ale o přerušení celoměstského systému zeleně*“). Ta je tak obecná, že z ní nelze zjistit konkrétní důvody pro neakceptování námitky. Navrhovatelky v průběhu pořizování opatření obecné povahy podaly zcela konkrétní námitku k návrhu změny územního plánu, která rozsáhle vysvětlovala důvody nesouhlasu s napadeným opatřením obecné povahy. Odpůrce na ni sice reagoval, ale nedostatečným způsobem, protože neuvedl důvody, pro něž námitce nevyhověl. Odpůrce byl povinen kvalifikovaným způsobem své jednání zdůvodnit. To neučinil.

67. Soud se dále zabýval odůvodněním opatření obecné povahy a zjistil, že ani ono není ve vytýkaných směrech přezkoumatelné. Soud již v předchozích rozhodnutích vyslovil, že „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního

zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí.

68. Soud si je vědom, že územní plán hl. m. Prahy zasahuje značně rozsáhlé území; obecně je tedy možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění změny územního plánu hlavního města (především změny rozsáhlé) může být nižší, než v malých obcích. Tato skutečnost ale nemůže ospravedlnit vypuštění konkrétních důvodů pro změnu územního plánu. Odpůrce v odůvodnění změny Z 1201/07 pouze uvedl, že *„žadatel požaduje urbanistické doplnění bytové zástavby podél komunikace Nad Turbovou"*. Takové zdůvodnění nestačí. Odpůrce nijak nerozvedl, proč žádost akceptoval a považoval ji za důvodnou. Sama žádost nemůže být jedinou skutečností (tím méně postačujícím argumentem), na jejichž základě bude přijata změna, která omezuje městskou zeleň a protiřečí tedy koncepci stanovené zásadami územního rozvoje.

69. Odpůrce namítal, že opatření obecné povahy není rozhodnutím, a proto se na něj § 68 odst. 3 spr. ř. nevztahuje. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že pouhý fakt, že opatření obecné povahy není rozhodnutím, nemůže vést k závěru, že odůvodnění opatření obecné povahy nemusí splňovat požadavky správního řádu, jejichž účelem je přezkoumatelnost správních aktů a možnost zjistit, proč správní orgán určitý úkon učinil. Námitka odpůrce i s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu není důvodná.

70. Odpůrce v odůvodnění změny Z 1201/07 nevysvětlil, proč považuje změnu nezastavitelného území na území zastavitelné za účelné. Lze souhlasit s odpůrcem, že navrhovatelky nemohou očekávat, že okolí jejich nemovitostí zůstane neměnné. Navrhovatelky by ale měly z opatření obecné povahy zjistit, z jakého důvodu považuje odpůrce změnu funkce pozemku z důvodu stavby jediného bytového domu za vhodnou.

71. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou navrhovatelek ztotožnil a považoval ji za důvodnou. Odůvodnění rozhodnutí o námitce, tak i samotné odůvodnění opatření obecné povahy má zásadní deficity. Napadené opatření obecné povahy je proto v této části nepřezkoumatelné.

(Nesoulad změny Z 1201/07 s cíli územního plánování a zásadami územního rozvoje)

72. Navrhovatelky dále namítaly, že odpůrce neposoudil, zda je změna Z 1201/07 v souladu se zásadami územního rozvoje.

73. Smyslem a cílem územního plánování (srov. k tomu § 18 a násl. stav. zák.) je komplexní řešení funkčního využití území a vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech určuje politika územního rozvoje, tu dále rozvíjejí na území kraje zásady územního rozvoje, které nesmí být s politikou územního rozvoje v rozporu. Územní plán koncepce uvedené v zásadách územního rozvoje dále rozvíjí s ohledem na skutečné potřeby daného území. Při

respektování těchto pravidel konkretizují zásady územního rozvoje koncepci uvedenou v politice územního rozvoje a územní plán koncepci uvedenou v zásadách. Vzniká tak komplexní systém, který vede k jednotnému rozvoji území. V případě, že by se zpracovatelé územních plánů od této koncepce odchýlili, došlo by k narušení systému jako celku, proto by k tomuto jednání měly vést konkrétní důvody, které by pořizovatel územního plánu měl vysvětlit.

74. Zásady územního rozvoje jako územně plánovací dokumentace upravují podle § 36 stavebního zákona základní požadavky na hospodárné a účelné uspořádání území kraje. Na jejich základě se stanoví koncepce pro dané území, které musí obce respektovat při tvorbě územních plánů. Zásady územního rozvoje zasahují velké území, proto není možné vyžadovat, aby se zabývaly jednotlivými oblastmi podrobně. Závěry uvedené v zásadách územního rozvoje však lze chápat jako obecná pravidla, které musí obce dodržovat, a pokud se chtějí od jednotné koncepce pro celé území odchýlit, měly by tuto změnu dostatečně odůvodnit.

75. Zásady územního rozvoje stanovují cíl *„zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému“*, dále *„rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí“* a *„podporovat v kompaktním městě členění zástavby plošnými i liniovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových“*. Tyto zásady jsou sice obecné, ale jedná se o ucelenou koncepci pro hlavní město Prahu, která má zajistit vhodný vývoj území jako celku. Odpůrce měl proto pravidla stanovená zásadami – ač obecná – respektovat a v případě, že považoval za nutné se od nich odchýlit, měl toto jednání podložit věcně i formálně logicky správnou argumentací, opírající se o konkrétní skutečnosti.

76. Změnou Z 1201/07 došlo k významnému – lhostejno zda lokálnímu – zásahu do systému zeleně. Je samozřejmé, že území – a právě území velkého města – se vyvíjí s nepopiratelnou dynamikou; není nezměnitelné a musí reagovat na potřeby občanů obce. Posuzovaná změna Z 1201/07 se týká pouze jednoho pozemku. Nejde tedy o koncepční urbanistické pojetí celé lokality, kterou by vyvolaly nové skutečnosti, nejde také o provádění zamýšleného rozvoje (ať intenzivního, ať extenzivního) městské části. V daném území není a nebyla plánována rozsáhlá oblast určená pro bydlení, aby uspokojila potřeby občanů (i ty by musely být řádně konkretizovány a doloženy), nejedná se stavbu občanské vybavenosti, ani o doplnění současného stavu. Předmětem změny Z 1201/07 je pouze jeden pozemek, na němž má být vybudován nový bytový dům „Na vyhlídce“. V případě, že odpůrce považoval za nutné, aby stavba – zcela mimo celkovou koncepci zeleně uvedenou v zásadách územního rozvoje – byla postavena a z toho důvodu bylo nutné změnit nezastavitelné území na zastavitelné, měl tuto skutečnost pečlivě zdůvodnit.

77. Odpůrce jednal v rozporu s obecně stanovenými zásadami uvedenými v zásadách územního rozvoje. Pokud si této skutečnosti nebyl vědom, navrhovatelky jej na ni upozornily v námitkách. Bylo na odpůrci, aby změnu Z 1201/07 obhájil ve vypořádání námitek a v odůvodnění změny územního plánu a racionálně vysvětlil, co jej k této změně vedlo. Neučinil tak a pouze obecně uvedl, že *„se nejedná o zelené svahy ve smyslu ZÚR, ale o přerušení celoměstského systému zeleně“*. Toto vypořádání je také vnitřně rozporné, protože

samy zásady územního rozvoje stanoví, že systém zeleně je nutné rozvíjet. Tvrzení odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce se tak dostalo do přímého rozporu se zásadami územního rozvoje.

78. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že námitka navrhovatelek je důvodná.

(Rozpor s požadavky na ochranu nezastavitelných ploch)

79. Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

80. Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, zpracovalo v srpnu 2008 metodický pokyn: Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby
vymezení zastavitelných ploch(http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/MetodickeNavody/ZU/ZU_RozborPotrebyPloch_20080901.pdf)

81. V bodě 4 metodiky je uvedeno, že požadavky uplatňované dotčenými orgány, krajským úřadem a připomínky veřejnosti k zadání budou jedním z ukazatelů, zda je potřeba nových ploch reálná. Součástí odůvodnění návrhu změny územního plánu by mělo být *„komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území“*. Podle metodiky je ve vyhodnocení nutno porovnávat vždy nabídku a poptávku zastavitelných ploch pro jeden účel. Např. dostatek vymezených zastavitelných ploch pro výrobu nemůže být důvodem nevymezení nových zastavitelných ploch např. pro bydlení, pokud odborný odhad prokáže jejich potřebu při zohlednění předpokládaného demografického vývoje, průzkumu rozsahu nechtěného soužití, předpokládaného reálného zájmu investorů, atd. U velkých měst je nutno zohledňovat i potřeby místních částí. Dostatek ploch pro občanské vybavení na severu území ještě neznamená, že zastavitelných ploch, vymezených k tomuto účelu na jihu, je dostatek.

82. Nejvyšší správní soud nepopírá, že vymezení nových zastavitelných ploch je oprávněním obce, která změnou územního plánu reaguje na aktuální situaci v daném území. Vždy je ale nutné, aby obec tyto změny a vymezení nových zastavitelných ploch zdůvodnila, což odpůrce neučinil. Odpůrce odkazuje na přílohu č. 4 k odůvodnění změny územního plánu: Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona pro změnu vlny 07. Tento dokument je dle názoru Nejvyššího správního soudu nedostatečný a pouze formálně naplňuje podmínky stanovené § 55 odst. 3 stavebního zákona.

83. Odpůrce měl podrobně odůvodnit, jaké zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity, z jakých důvodů je nelze k nové výstavbě použít. Odpůrce však pouze obecně konstatoval, že *„tento přesah lze odůvodnit např. nevyjasněnými majetkovými poměry na dosud nevyužitých plochách pro bydlení či jinými důvody, které pro investory znevýhodňují využití pozemků v nabídce územního plánu před pozemky, u nichž se vyžaduje změna“*. Pouhé znevýhodnění

investorů nemá soud za dostatečný důvod pro to, aby byla narušena jednotná koncepce zásad územního rozvoje a docházelo libovolně ke změnám v nezastavitelných územích.

84. Povinností odpůrce tedy bylo u všech pozemků, u kterých došlo ke změně z nezastavitelných na zastavitelné, podrobně vysvětlit, proč se právě tyto pozemky jeví jako vhodná náhrada za nevyužité pozemky. Odpůrce tak neučinil; jeho tvrzení v příloze č. 4 jsou neurčitá, chybí část zabývající se tím, jaké nezastavitelné plochy jsou v územním plánu vymezeny, proč je nelze využít, a jakým způsobem budou měněné plochy tuto situaci řešit. Nejvyšší správní soud uzavřel, že také tato námitka navrhovatelek je důvodná.

85. Soud se proto s ohledem na výše uvedené skutečnosti ztotožnil s námitkou stěžovatelek.

(Shrnutí)

86. Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí o námitkách navrhovatelek ze shora vypočtených důvodů nepřezkoumatelným. Stejnou vadou bylo zatíženo i odůvodnění napadené změny Z 1201/07.

87. S odkazem na pravidla popsaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomoci i působnosti odpůrce, avšak vzhledem k nedostatkům při vypořádání s námitek nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal obsah opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem a shledal, že ani tato podmínka nebyla kvůli porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona splněna. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy v části změny Z 1201/07 v souladu s § 101d odst. 2 věty první zrušil, a to ke dni vyhlášení tohoto rozsudku.

(Náklady řízení)

88. Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků na náhradu nákladů právo.

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

V Brně dne 22. prosince 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu