

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **SINEL spol. s r. o.**, se sídlem Palackého 2020, Pardubice, zastoupena JUDr. Petrem Plavcem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Zábradlí 1, Praha 1, proti odpůrci: **statutární město Pardubice**, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, Pardubice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – VI. změny územního plánu města Pardubice – schváleného usnesením zastupitelstva statutárního města Pardubice dne 30. 3. 2010, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 19. 6. 2013, čj. 52 A 14/2013 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala dne 18. 4. 2013 návrh na zrušení části opatření obecné povahy – VI. změny územního plánu města Pardubice. Opatření dne 30. 3. 2010 schválilo zastupitelstvo statutárního města Pardubice. Navrhovatelka se domáhala zrušení tohoto opatření obecné povahy v části tvořené plochami VI/9/3z, VI/9/5, VI/WD/94/M a

VI/WD/12b/K. Navrhovatelka je vlastnicí pozemků a staveb (autobusové nádraží), které se nacházejí v těchto plochách.

[2] Navrhovatelka uvedla, že v důsledku VI. změny územního plánu města Pardubice došlo ke změně ve způsobu využití ploch tvořených pozemky v jejím vlastnictví. Tyto plochy byly původně určeny k využití jako občanská vybavenost vyššího městského, regionálního a nadregionálního významu. Částečně se jednalo i o plochu k využití pro umístění pozemní komunikace. V důsledku vydání napadeného opatření obecné povahy byla posunuta plocha pro pozemní komunikaci tak, že se citelněji dotýká pozemků ve vlastnictví navrhovatelky. Dále byla část ploch pro občanskou vybavenost přeměněna na plochu určenou pro městskou zeleň a plochu se způsobem využití městský parter. V důsledku toho došlo k poklesu hodnoty nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelky z 30 mil. Kč na 14 – 15 mil. Kč.

II.
Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud neshledal návrh na zrušení části opatření obecné povahy důvodným, a proto jej v plném rozsahu zamítl. Z opatření obecné povahy vyplývá, že jeho cílem bylo provést dílčí úpravy dopravního systému města a dosáhnout stabilizace koncepce silniční dopravy v podobě tangenciálního dopravního systému s maximálním důrazem na dopravní zklidnění širší centrální oblasti města. Schválená podoba opatření obecné povahy byla ovlivněna stanoviskem dotčeného orgánu na úseku ochrany veřejného zdraví (tj. krajské hygienické stanice). Odpůrce neměl důvod požadavky dotčeného orgánu nerespektovat. Navrhovatelka dle soudu neuvedla žádné konkrétní tvrzení, z něhož by vyplývalo, že odpůrce postupoval při tvorbě změny územního plánu libovolně.

[4] Soud dále připomněl, že nemovitosti, které navrhovatelka koupila před vydáním napadeného opatření obecné povahy, se nachází v prostoru přednádraží v centrální části města Pardubice, který je z důvodu velmi frekventované dopravní situace náročný na řešení eliminací vlivů dopravy vůči husté stávající obytné zástavbě. Navrhovatelka nemohla legitimně očekávat, že stávající stav řešení dopravní situace bude navěky zakonzervován tak, aby pouze ona mohla v daném území realizovat své soukromé zájmy. Již v době koupě nemovitostí musela počítat s možnými změnami využití daného území. Navrhovatelka dle soudu neuvedla konkrétní argumentaci a důkazy, které by se týkaly ohrožení výkonu její podnikatelské činnosti v důsledku vydání opatření obecné povahy. Pokles hodnoty nemovitostí bez dalšího nesvědčí o nezákonnosti opatření obecné povahy.

[5] Pokud jde o vypořádání se s námitkou navrhovatelky uplatněnou v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy, odpůrce se s ní dle soudu vypořádal v dostatečném rozsahu.

III.
Argumenty obsažené v kasační stížnosti

pokračování

[6] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Namítá, že existence veřejného zájmu a dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu je podmínkou, kterou musí splňovat každá změna územního plánu. Její naplnění je povinen prokázat odpůrce. Závěr krajského soudu, že by uvedené skutečnosti měla prokazovat stěžovatelka, je v rozporu s právními předpisy a rozhodnutími NSS. Krajský soud se s proporcionalitou zásahu nevypořádal, a to ani co do nového umístění komunikace vedoucí přes pozemky stěžovatelky, ani co do změny využití území v jejím vlastnictví.

[8] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že se vůbec nezabýval otázkou, zda byla splněna kritéria uvedená v § 25 obchodního zákoníku, tedy zda veřejný zájem nebylo možné uspokojit jinak.

[9] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že úprava obsahu návrhu opatření obecné povahy probíhala jinak, než uvedl krajský soud ve svém rozsudku. V původním návrhu opatření obecné povahy byla pozemní komunikace vedena mimo pozemky stěžovatelky a funkční využití lokality zůstávalo nezměněné. S funkčním využitím lokality vyslovila krajská hygienická stanice souhlas ve stanovisku ze dne 9. 2. 2009. Nesouhlasila pouze s vedením komunikace VI/8/1k a s funkčním využitím ploch, které ale nijak nesouvisí s předmětem návrhu. Vzhledem k nesouhlasu s vedením komunikace předložil odpůrce nové řešení, s nímž krajská hygienická stanice souhlasila (stanovisko ze dne 24. 11. 2009). Teprve v rámci upraveného návrhu byla vymezena nová plocha VI/9/3z (zeleň). Tato nová plocha byla vymezena jako zeleň z podnětu zpracovatele změny územního plánu, nikoliv na základě požadavku krajské hygienické stanice, což plyne z jejího vyjádření ze dne 2. 7. 2013. Důvody vymezení plochy zeleně nejsou stěžovatelce známy, odpůrce neprokázal, že by takové vymezení mělo své logické opodstatnění opřené o veřejný zájem. Krajský soud mylně uvedl, že příčinou vymezení plochy zeleně byl požadavek krajské hygienické stanice. Skutková podstata, z níž vycházel, však nemá oporu v provedeném dokazování.

[10] Stěžovatelka namítá, že se odpůrce řádně nevypořádal s její námitkou. Měl se k ní totiž vyjádřit věcně, vysvětlit, že navrhovaná úprava je přes námitku stěžovatelky činěna ve veřejném zájmu, a zdůvodnit, proč nelze realizovat jiné řešení představující menší zásah do vlastnického práva stěžovatelky. Takto drastická změna funkčního využití pozemků nemůže být přijata bez řádného odůvodnění nemožnosti dalšího využití lokality pro občanskou vybavenost a nutnosti vymezení zeleně. Konkrétní důvody provedených změn však v odůvodnění rozhodnutí o námitce absentují. V této souvislosti stěžovatelka tvrdí, že došlo k procesnímu pochybení, neboť odpůrce nepředložil námitku stěžovatelky k vyjádření dotčenému orgánu (krajské hygienické stanici). Pokud by to učinil, nepochybně by krajská hygienická stanice vysvětlila, že vymezení plochy zeleně nebylo její podmínkou.

[11] Změna územního plánu je dle stěžovatelky v rozporu s principem subsidiarity a minimalizace, neboť natolik významné posunutí komunikace oproti původnímu územnímu plánu nemá oporu ve stanovisku krajského hygienické stanice ani jiných podkladech. Změna průběhu komunikace se tak jeví jako zcela zbytečná a neúměrně omezující zaručená práva navrhovatele.

[12] Stěžovatelka dále uvádí, že bylo vydáno stavební povolení ve věci transformace předprostoru nádraží. Nepočítá však s napojením nové komunikace na Palackého třídu, jak předpokládá opatření obecné povahy. Namísto toho je na základě souhlasu s provedením ohlášené stavby prováděna rekonstrukce stávající komunikace v podobě, v jaké by dle změny územního plánu neměla existovat. K prokázání těchto tvrzení předložila stěžovatelka listinné důkazy. Ty nemohla použít v předchozím řízení, neboť jí nebyla známa jejich existence.

[13] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud na jedné straně uvádí, že námitka stěžovatelky byla věcně vypořádána, na druhé straně však nevysvětluje, jak k tomuto závěru dospěl, neboť se nikde odůvodněním zamítnutí námitky nezabýval. Soud se sám snaží suplovat úlohu odpůrce výkladem dovozujícím existenci veřejného zájmu, přitom však vychází z nesprávné interpretace stanovisek krajské hygienické stanice. Dále stěžovatelka soudu vytýká, že sice konstatoval dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, nikde se však věcně těmito kritérii nezabýval. Stěžovatelce tak není zřejmé, na základě čeho soud dospěl k závěru, že tyto zásady byly dodrženy.

[14] Stěžovatelka se neztotožňuje s názorem soudu, že změna umístění komunikace a znehodnocení nemovitostí v jejím vlastnictví je třeba řešit až v rámci náhrady škody. Takový výklad práva by znamenal, že by si pořizovatelé územních plánů mohli dělat, co chtějí, s tím, že obce by to prostě zaplatily. Dle stěžovatelky přichází takový postup v úvahu teprve tehdy, když je přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a principem minimalizace zásahů. Řešení obsažené v napadeném opatření obecné povahy není nezbytné a přestavuje nepřiměřený a zbytečný zásah do vlastnického práva stěžovatelky. Stěžovatelka chce realizovat svůj plán, pro nějž nemovitosti koupila.

[15] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a napadenou část opatření obecné povahy.

IV.
Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[16] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 21. 8. 2013 odkázal na své vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Doplňuje, že stěžovatelka zaměňuje příčinu za následek. Dopravní řešení v oblasti autobusového nádraží bylo nejprve zamítnuto krajskou hygienickou stanicí v neveřejném projednání návrhu změny územního plánu a až poté uplatnila stěžovatelka námitku při veřejném projednání návrhu změny územního plánu. Již po V. změně územního plánu vedla touto lokalitou pozemní komunikace, která byla v VI. změně pouze posunuta. Stěžovatelka koupila nemovitosti v době, kdy již byla V. změna územního plánu v účinnosti, jednalo se tedy o lokalitu určenou k přestavbě a počítalo se s výstavbou komunikace. Námitka stěžovatelky se týká pouze trasování komunikace a její šíře, nikoliv nesouhlasu se změnou využití území. Námitka byla odpůrcem řádně vypořádána. Celé odůvodnění opatření obecné povahy představuje zdůvodnění veřejného zájmu na změně územního plánu. Napadené opatření obecné povahy vytvořilo nejlepší koncepci dopravy, jaká v dané době mohla být vytvořena. Opírá

se o mnoho výzkumů, matematických modelů a dalších podkladů. Tvůrce územního plánu nemůže předjímat následné kroky kohokoliv ani rozhodování stavebního úřadu. To, že není komunikace realizována nyní, neznamená, že nebude postavena v budoucnu. Územní plán je výhled, nikoliv zakreslení stávajícího stavu.

[17] S krajskou hygienickou stanicí proběhlo dle odpůrce několik jednání. Součástí řešení je ovšem nejen přizpůsobení se podmínkám dotčených orgánů, ale také urbanistický návrh. Z toho důvodu se jevilo vhodné zachovat zelený pás podél pravé strany komunikace, který odděluje funkci bydlení, školy a školky od rušné komunikace. Proto byl navržen zelený pás od křižovatky U Marka až k Závodu Míru (tzv. zelený klín Labe).

V.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy – rozhodnutí o námitce - [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., **V.A.**]. Dále posoudil důvodnost námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **V.B.**]. Následně se vypořádal s námitkami nesprávného posouzení právní otázky v předchozím řízení, konkrétně námitkou nesprávného zatížení stěžovatelky důkazním břemenem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **V.C.**] a námitkou nesprávného posouzení vztahu práva na náhradu škody a nezákonností opatření obecné povahy [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **V.D.**]. V závěru se pak soud zabýval námitkou nepřiměřenosti opatření obecné povahy [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **V.E.**].

V.A.
Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitce

[20] Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil její žalobní bod, v němž namítala, že se odpůrce dostatečně konkrétně nevypořádal s její námitkou proti návrhu opatření obecné povahy.

[21] Byť námitka stěžovatelky ze dne 9. 2. 2010 zabírá téměř dvě strany formátu A4, její vlastní obsah (tedy vylíčení důvodu nesouhlasu s návrhem změny) je velmi stručný. Stěžovatelka tvrdí, že návrh opatření obecné povahy (konkrétně řešení dopravních ploch na pozemcích ve vlastnictví stěžovatelky) zcela znehodnotí jakékoliv jiné funkční využití dotčených pozemků. To je v přímém rozporu s podnikatelskými záměry stěžovatelky, čímž je výrazně zasaženo do jejích vlastnických práv. Stěžovatelka trvá na tom, aby i nadále byl zachován stávající způsob využití dotčeného území.

[22] Odpůrce námitku stěžovatelky zamítl. Rozhodnutí odůvodnil tím, že navrhované funkční využití pozemků vychází z velmi podrobné a z hlediska projednání s dotčenými orgány vyvážené analýzy možností využití tohoto centrálního území města. Rozhodnutí o vedení komunikace v tomto prostoru nebylo náhodné, mimo pozemků vlastníka zasahuje do dalších významných lokalit (např. autobusové nádraží). Prostor přednádraží je územím

určeným pro přestavbu již v platném územním plánu, proto zásadní změny jeho využití nemohou být pro vlastníka neočekávané a překvapivé, tuto situaci bylo možné předpokládat již v době nákupu pozemků. Záměru vlastníka je možné vyhovět výměnou pozemků ve vlastnictví města buď v přestavbovém území, nebo v jiném hodnotném území města.

[23] Požadavky, které je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitce, vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169 ve věci *změny územního plánu obce Jesenice* (č. 2266/2011 Sb. NSS). Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Ústavní soud k tomu v nedávném nálezu doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu (nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, *Rokytnice nad Jizerou*).

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že se odpůrce dostatečně vypořádal s námitkou stěžovatelky. Konkrétnost odůvodnění rozhodnutí o námitce zcela odpovídá míře konkrétnosti námitky stěžovatelky. Stěžovatelka se ve své námitce omezila na vyjádření nesouhlasu s návrhem opatření obecné povahy, který odůvodnila tím, že návrh zcela vylučuje jakékoliv jiné funkční využití dotčených pozemků (s výjimkou pozemní komunikace), přesněji znemožňuje realizaci (blíže nespecifikovaného) podnikatelského záměru stěžovatelky.

[25] Odpůrce reagoval na námitku stěžovatelky zcela adekvátním způsobem. Zdůraznil, že navrhované řešení vychází z podrobné analýzy možností využití tohoto centrálního území města, přičemž s ohledem na výsledky projednání návrhu s dotčenými orgány ho lze považovat za vyvážené. Dále odpůrce zpochybnil, že by stěžovatelka mohla legitimně očekávat zachování stávajícího funkčního využití ploch, neboť již v době, kdy nemovitosti kupovala, byl prostor přednádraží označen za plochu přestavby. Záměr vlastníka bude možné realizovat v jiné části území, dojde-li ke směně pozemků.

[26] Jelikož stěžovatelka sama ve své námitce žádná konkrétnější tvrzení neuvedla, nelze po odpůrci požadovat, aby byl povinen detailně zvolené řešení dopravy v prostoru přednádraží obhájit v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitce.

[27] Námitka je nedůvodná.

[28] Stěžovatelka odpůrci dále vytýká, že nepředložil její námitku k posouzení dotčenému orgánu – krajské hygienické stanici. Dovolává se přitom právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 2 Ao 2/2008 – 62.

pokračování

[29] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62, ve věci *územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*, plyne, že pořizovatel územněplánovací dokumentace je povinen předložit dotčenému orgánu k zaujetí stanoviska takovou námitku oprávněné osoby, která se obsahově týká veřejného zájmu, jehož ochrana je v působnosti příslušného dotčeného orgánu. V nyní posuzované věci však taková situace nenastala. Stěžovatelka v námitce pouze obecně namítala, že změna územního plánu se nepřiměřeně dotkne jejího vlastnictví, neboť jí znemožní realizovat její investiční záměr. Z takto obecně formulované námitky nicméně nelze dovodit, že by stěžovatelka namítala kolizi návrhu změny územního plánu s některým z veřejných zájmů chráněných dotčenými orgány. Ba naopak, tato námitka směřuje výlučně k dosažení cílů územního plánování (dle § 18 odst. 2 stavebního zákona je jedním z cílů územního plánování dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území). Hodnocení míry dosažení tohoto cíle je ryze v působnosti pořizovatele územněplánovací dokumentace [§ 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona], nikoliv v působnosti dotčených orgánů. Nebylo tedy sebemenšího důvodu, aby pořizovatel územněplánovací dokumentace předložil námitku stěžovatelky k posouzení krajské hygienické stanici. Takto by byl pořizovatel povinen postupovat např. tehdy, pokud by stěžovatelka tvrdila, že návrh změny územního plánu je v rozporu se zájmem na ochraně veřejného zdraví z důvodu překračování limitů akustického tlaku. Stěžovatelka se nicméně svojí námitkou nedomáhala zajištění ochrany veřejného zájmu, nýbrž prosazení vlastního soukromého zájmu. Zpochybňovala dosažení rovnováhy mezi veřejnými a soukromými zájmy, právě na úkor posledně uvedených.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti spekuluje, co by asi byla bývala krajská hygienická stanice v reakci na námitku stěžovatelky sdělila pořizovateli územněplánovací dokumentace. Domnívá se, že by uvedla na pravou míru, že obsahem jejího původního stanoviska nebyl požadavek vymezit podél pozemní komunikace vedoucí přes areál autobusového nádraží plochu izolační zeleně. V námitce proti návrhu změny územního plánu však takovouto výtku směřující vůči postupu pořizovatele (dezinterpretace obsahu stanoviska krajské hygienické stanice) neuvedla, a proto nebylo žádného důvodu, aby si pořizovatel územněplánovací dokumentace vyžádal k posouzení návrhu změny územního plánu vyjádření tohoto dotčeného orgánu. Odpůrce tedy v tomto směru nepochybil, a proces pořizování změny územního plánu není stižen vadou.

[31] Námitka je nedůvodná.

V.B.
Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů

[32] Stěžovatelka namítá, že se krajský soud nikterak nevypořádal s tím, zda odpůrce neporušil § 25 obchodního zákoníku, tedy zda nebylo možné veřejný zájem uspokojit jinak.

[33] Z žaloby vyplývá, že stěžovatelka odkazovala na § 25 obchodního zákoníku pouze v souvislosti s tvrzením, že jí nebyla poskytnuta žádná kompenzace. Krajský soud nicméně

správně uvedl, že otázka případné finanční kompenzace nesouvisí s přezkumem zákonnosti opatření obecné povahy jako takového a je třeba ji řešit v samostatném řízení. Argumentaci, že s ohledem na § 25 obchodního zákoníku bylo třeba prokázat, že zjištěný veřejný zájem nelze uspokojit jiným způsobem, který by se nedotýkal vlastnictví stěžovatelky, stěžovatelka v řízení před krajským soudem neuplatnila. Nemůže proto v řízení o kasační stížnosti účinně namítat, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud se totiž mohl zákonností opatření obecné povahy zabývat pouze v rozsahu řádně uplatněných návrhových bodů a nebyl oprávněn přihlédnout k eventuální nesprávné aplikaci § 25 obchodního zákoníku bez příslušné námitky. Rozhodnutí krajského soudu tudíž není zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.

[34] Námitka je nedůvodná.

[35] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku dále v tom, že krajský soud, byť konstatoval řádné vypořádání se s námitkou stěžovatelky ze strany odpůrce, nevysvětlil, jak k tomuto závěru došel. Nikde v odůvodnění rozsudku se věcně odůvodněním zamítnutí námitky nezabýval.

[36] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka uplatnila v řízení před krajským soudem dva odlišné návrhové body. Jednak namítala nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (konkrétně rozhodnutí o námitce), jednak toliko obecně tvrdila, že obsah opatření obecné povahy nesleduje veřejný zájem, je nepřiměřený. Krajský soud se proto zcela po právu zaměřil nejprve na posouzení otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce (viz str. 7 a 8 rozsudku krajského soudu). Došel ke správnému závěru, že rozhodnutí o námitce je plně přezkoumatelné, přičemž s tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud shoduje (k tomu viz body [24] a [25] shora). Pokud jde o druhý návrhový bod, jímž stěžovatelka napadala zákonnost opatření obecné povahy pro nedostatek veřejného zájmu a nepřiměřenost, rovněž s ním se krajský soud vypořádal v dostatečném rozsahu odpovídajícímu míře konkrétnosti samotného návrhového bodu (k tomu viz bod [46] níže). Krajský soud svůj závěr o přiměřenosti napadené části opatření obecné povahy založil na zjištěních vyplývajících z obsahu napadeného opatření obecné povahy či správního spisu. Nelze mu vytýkat, že takovým postupem nahradil činnost odpůrce. Bylo totiž povinností soudu, aby se řádně vypořádal s uplatněným návrhovým bodem (zde konkrétně námitkou neexistence veřejného zájmu), a to právě na základě zjištění učiněných ze správního spisu a opatření obecné povahy. Jestliže tedy soud na základě poznatků vyextrahovaných ze správního spisu a opatření obecné povahy dospěl k závěru, že změna územního plánu sledovala veřejný zájem, pak soud neučinil nic jiného, než že dostál své přezkumné povinnosti.

[37] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu i to, že konstatoval neexistenci důvodů svědčících o nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, aniž by se těmito kritérii věcně zabýval.

[38] Z návrhu na zrušení části opatření obecné povahy vyplývá, že stěžovatelka toliko obecně tvrdila, že změna územního plánu nesleduje žádný veřejný zájem, nesouhlasí s ní, do jejího vlastnického práva bylo zasaženo nepřípustným způsobem, poklesla hodnota nemovitostí.

[39] Krajský soud k tomu uvedl, že z poklesu hodnoty nemovitostí nelze bez dalšího usuzovat na nezákonnost opatření obecné povahy. Aby byla stěžovatelka se svým návrhem úspěšná, musela by dle soudu tvrdit, že zásah do vlastnického práva není prováděn z ústavně legitimních důvodů, není proveden jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, s vyloučením libovůle, eventuelně nebyl činěn na základě zákona. Odpůrce provedl změnu územního plánu dle krajského soudu v souladu s platnou právní úpravou. Ačkoliv stěžovatelka nabyla vlastnické právo k nemovitostem v době, kdy nic nepredeterminovalo změnu jejich funkčního využití, nejde dle soudu o důvod nezákonnosti opatření obecné povahy. V opačném případě by totiž nebylo možné provádět žádné změny ve funkčním využití pozemků. Na straně 8 svého rozsudku soud poukázal na důvody přijetí opatření obecné povahy a na vymezení veřejného zájmu, který sleduje. Dále soud ocitoval odůvodnění změny napadené části opatření obecné povahy, na základě čehož shledal, že postup odpůrce nebyl svévolný. Soud zdůraznil, že výsledná podoba příslušné části opatření obecné povahy je ovlivněna stanoviskem krajské hygienické stanice. Popřel též existenci legitimního očekávání stěžovatelky v zachování předchozího způsobu funkčního využití pozemků v jejím vlastnictví, neboť tvoří plochu již dříve určenou k přestavbě. Změna územního plánu byla dle krajského soudu provedena ve veřejném zájmu, nikoliv svévolně. Z návrhu na zrušení části opatření obecné povahy se pak nepodávají žádné důvody, které by svědčily o nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva.

[40] Krajský soud tedy reagoval na všechna tvrzení stěžovatelky, a to v podrobnosti odpovídající míře konkrétnosti tvrzení stěžovatelky (viz též bod [46] níže). Soud nebyl oprávněn přezkoumávat přiměřenost opatření obecné povahy z důvodů (ohledů), kterými stěžovatelka neargumentovala. Soud je totiž vázán návrhovými důvody (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

[41] Námitky jsou nedůvodné.

V.C.
Nesprávné zatížení stěžovatelky důkazním břemenem

[42] Stěžovatelka namítá, že krajský soud v rozporu s aplikovatelnou judikaturou klade na její bedra povinnost důkazní ohledně skutečnosti, že změna územního plánu není přiměřená, tedy že nebyl dodržen požadavek minimalizace zásahu, nezbytnosti a existence veřejného zájmu.

[43] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že odpovědnost za dodržení požadavku proporcionality zvoleného řešení, s nímž se pojí zásah do vlastnického práva, a veřejného zájmu, k jehož realizaci toto řešení směřuje, nese odpůrce. Není to tedy vlastník opatřením obecné povahy dotčené nemovitosti, kdo by měl prokazovat, že zásah je neproporcionální či nesleduje žádný veřejný zájem. Pokud nicméně z obsahu opatření obecné povahy vyplývá, že sporné řešení určité plochy je opodstatněno veřejným zájmem, přičemž nejde o libovolný a excesivní zásah do vlastnického práva, pak navrhovatel musí v návrhu na zrušení opatření obecné povahy dostatečně konkrétně a konzistentně tvrdit, proč se domnívá, že zvolené řešení je neproporcionální.

[44] V nyní projednávané věci se stěžovatelka v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy omezila na obecné tvrzení, že změna územního plánu nesleduje žádný veřejný zájem, je nepřiměřená.

[45] Krajský soud na tento návrhový bod reagoval tak, že o existenci veřejného zájmu, který napadené opatření obecné povahy sleduje, svědčí jeho strana 10 a 50. Důvody pro změnu územního plánu v prostoru přednádraží obsahuje část 2.1.8 opatření obecné povahy. Dále soud zdůraznil, že stěžovatelka nenamítá libovůli odpůrce při změně územního plánu. Přesto v této souvislosti soud doplnil, že výsledné řešení návrhu opatření obecné povahy bylo ovlivněno požadavky dotčeného orgánu na úseku ochrany veřejného zdraví. Soud rovněž uvedl, že stěžovatelka nepřednesla žádnou konkrétní argumentaci o ohrožení výkonu své podnikatelské činnosti v důsledku schválených změn územního plánu a neoznačila důkazní prostředky k prokázání tohoto tvrzení.

[46] Krajský soud nepřenesl důkazní břemeno ohledně neproporcionality opatření obecné povahy na stěžovatelku. Naopak, k obecně vzneseným námitkám proti proporcionalitě změny územního plánu uvedl, že z opatření obecné povahy se podává, že schválená změna sleduje veřejný zájem. Ze strany odpůrce nejde o libovolný krok. S ohledem na obecnost argumentace stěžovatelky dospěl krajský soud k závěru, že napadená část opatření obecné povahy je proporcionální. Jestliže soud stěžovatelce vytýká, že své tvrzení o nepřiměřenosti blíže nespecifikovala, nejedná se o přenášení důkazního břemene. Soud tím *de facto* stěžovatelce sděluje, že k obecně formulovanému návrhovému bodu, jenž se vyznačuje naprostou absencí konkrétních tvrzení, se mohl soud vyjádřit toliko obecně. Takový postup ostatně odpovídá ustálené judikatuře NSS (viz zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78, bod 32). Jelikož stěžovatelka nepředložila podrobnou argumentaci, pak se soud nemohl návrhovým bodem zabývat detailněji. Soud dále stěžovatelce zcela po právu vytkl, že tvrzení o zmaření investičního záměru nikterak nekonkretizovala a své tvrzení neprokázala. V tomto ohledu stěžovatelku nepochybně tížilo nejen břemeno tvrzení, ale i břemeno důkazní. Existenci určitého podnikatelského záměru musí prokázat stěžovatelka, neboť jde o pozitivní skutečnost na její straně.

[47] Stěžovatelka dále v této souvislosti napadá rozsudek proto, že se krajský soud nevypořádal s proporcionalitou zásahu opatření obecné povahy do práv dotčených osob. Neučinil tak ani co do nového umístění komunikace, ani co do změny využití území ve vlastnictví stěžovatelky.

[48] K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že argumentace stěžovatelky proti přiměřenosti opatření obecné povahy byla velmi obecná (viz bod [44] shora). Krajský soud se s jejími výhradami vypořádal v dostatečném rozsahu (srov. bod [45] shora). Jak krajský soud správně opakovaně ve svém rozsudku poznamenal, jeho přezkumná činnost je pevně vytýčena návrhovými body. Soud byl tedy povinen vypořádat se s tvrzeními stěžovatelky, jež byla však pouze obecného rázu, nikoliv sám *ex officio* vyhledávat stěžovatelkou nenadnesené skutečnosti, které by zpochybňovaly přiměřenost opatření obecné povahy či rozsáhle odůvodňovat, i s ohledem na stěžovatelkou netvrzené skutečnosti, proč je opatření obecné povahy proporcionální.

[49] Námitky jsou nedůvodné.

[50] Stěžovatelka namítá, že posunutí trasy pozemní komunikace vedoucí přes pozemky v jejím vlastnictví nemá oporu ve stanovisku krajské hygienické stanice, je zcela zbytečné, a proto i omezení vlastnického práva stěžovatelky je neúměrné. Poukazuje dále na to, že v roce 2011 bylo vydáno stavební povolení a souhlas s provedením ohlášené stavby, které se týkají rekonstrukce pozemních komunikací v prostoru přednádraží a které dokládají, že odpůrce provádí tyto aktivity v podobě, jež se neslučuje s VI. změnou územního plánu.

[51] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto námitku uplatňuje stěžovatelka poprvé až v řízení o kasační stížnosti, ačkoliv jejímu uplatnění (v rozsahu tvrzení o neúčelnosti posunutí trasy pozemní komunikace) v řízení před krajským soudem nic nebránilo. V tomto rozsahu je námitka nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Soud k tomu přesto uvádí, že napadené opatření obecné povahy významným způsobem zlepšuje dopravní obslužnost oblasti Palackého – sever (smíšené plochy), a to vymezením ploch pro novou pozemní komunikaci kolem bývalého pivovaru. Tato pozemní komunikace se má pomocí kruhového objezdu napojit na novou pozemní komunikaci vedoucí od křižovatky ulic Hlaváčova – Palackého třída přes areál autobusového nádraží na ulici Kpt. Bartoše. V prostoru za areálem autobusového nádraží tak dochází k výrazné změně dopravních poměrů, neboť z původně plánované nové pozemní komunikace spojující ulici Hlaváčovu a ulici Kpt. Bartoše se má vydělovat další nová pozemní komunikace obsluhující smíšené plochy v prostoru bývalého pivovaru. Právě vznik nové křižovatky řešené formou kruhového objezdu odůvodňuje změnu vedení pozemní komunikace a její „zatažení“ do severozápadní části autobusového nádraží. Nejedná se tedy o koncepční změnu vedení trasy pozemní komunikace, ale o její uzpůsobení novému dopravnímu řešení v oblasti mezi areálem lihovaru a areálem pivovaru.

[52] Soud neprovedl důkazní prostředky, které stěžovatelka předložila v řízení o kasační stížnosti, tj. souhlas Magistrátu města Pardubice s provedením ohlášené stavby ze dne 23. 9. 2011, čj. OD5.127/60859/11/Mc, stavební povolení vydané Magistrátem města Pardubice dne 12. 9. 2011, čj. OD6.98.1/51637/11/Mc D 35/11, včetně přiloženého situačního plánu. Tyto důkazní prostředky se týkají souladu stavebních záměrů odpůrce s platnou územněplánovací dokumentací a stanoviskem krajské hygienické stanice uplatněným v procesu pořizování VI. změny územního plánu. Pokud speciální stavební úřad vydává stavební povolení či souhlasy s provedením ohlášené stavby v rozporu s platnou územněplánovací dokumentací, koná tak v rozporu se zákonem. To však není důvodem, pro nějž by měl soud shledat územněplánovací dokumentaci (resp. napadené opatření obecné povahy) nezákonnou. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že pozemní komunikace v části vedené od ulice Kpt. Bartoše po začátek areálu autobusového nádraží je v souladu s územněplánovací dokumentací (tedy územním plánem ve znění jeho VI. změny). Problém spatřuje stěžovatelka v tom, že navazující úsek pozemní komunikace nevede přes autobusové nádraží (a pozemky v jejím vlastnictví) tak, jak předvídá VI. změna územního plánu, nýbrž po stávající komunikaci, která má být na základě souhlasu s provedením stavby zrekonstruována. Soud k tomu podotýká, že v situaci, kdy nelze s ohledem na majetkoprávní vztahy protnout novou pozemní komunikací areál autobusového nádraží, je rekonstrukce stávající komunikace rozumnou dočasnou alternativou (soud však nemůže v tomto řízení jakkoliv hodnotit zákonnost postupu specializovaného stavebního úřadu, který udělil souhlas k provedení rekonstrukce stávající komunikace). Nelze z toho dovozovat, že by plocha nové pozemní komunikace vedoucí

přes areál autobusového nádraží, navržená v napadeném opatření obecné povahy, znamenala nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatelky.

V.D.
Náhrada škody jako krajní prostředek ochrany vlastnictví

[53] Stěžovatelka nesouhlasí s tezí krajského soudu, že nezákonnost zásahu do vlastnického práva lze napravit poskytnutím náhrady škody. Akceptace právního názoru krajského soudu by vedla k tomu, že by bylo možné přijmout jakkoliv nezákonnou podobu územního plánu. Dle stěžovatelky lze nespravedlnost mající příčinu v územněplánovací dokumentaci odstranit finanční kompenzací jen tehdy, je-li tato dokumentace v souladu se zákonem.

[54] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že přístup stěžovatelky k uvedené otázce se naprosto shoduje s právním názorem krajského soudu. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze dezinterpretuje příslušnou část odůvodnění napadeného rozsudku, a vytváří tak zdání názorového rozporu. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku důsledně vychází při posuzování uvedené otázky z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 ve věci *územního plánu obce Vysoká nad Labem*, část V.3. (č. 1910/2009 Sb. NSS).

[55] Krajský soud na straně 6 a 7 svého rozsudku přesně reprodukoval právní názor rozšířeného senátu NSS, dle něhož lze náhradu za omezení vlastnického práva, které vyplývá z územněplánovací dokumentace a přesahuje spravedlivou míru, poskytnout pouze v případě, že územněplánovací dokumentace není v rozporu se zákonem. V opačném případě nárok na náhradu nevzniká a je na místě územněplánovací dokumentaci (či její část) pro nezákonnost zrušit. Totéž krajský soud zopakoval i na straně 11 rozsudku, kde současně uvedl, že v dané věci nezjistil porušení podmínek zákonnosti územního plánu. V předposledním odstavci odůvodnění rozsudku pak soud doplnil, že otázka míry znehodnocení nemovitostí stěžovatelky může být aktuální pro rozhodnutí o poskytnutí náhrady. V procesu tvorby územního plánu (ani v rámci řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy) ji nelze řešit.

[56] Krajský soud tedy posoudil tuto námitku zcela ve shodě s právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a ostatně i v souladu s názorem stěžovatelky.

[57] Námitka je nedůvodná.

V.E.
Přiměřenost zásahu do vlastnického práva

[58] Stěžovatelka namítá, že dochází k zaměňování příčiny a následku. Zpochybňuje interpretaci stanoviska krajské hygienické stanice, jak ji podává krajský soud. Změna funkčního využití plochy smíšené na veřejnou zeleň nebyla krajskou hygienickou stanicí požadována. Stěžovatelka se celkově domnívá, že zásah do vlastnického práva je nepřiměřený, není opodstatněn veřejným zájmem.

[59] Z obsahu správního spisu se podává, že územní plán města Pardubice, ve znění V. změny, počítal s tím, že pozemní komunikace přes areál autobusového nádraží povede tak, že se areálu dotkne pouze v jeho jihozápadním rohu. Dotkla by se jen nepatrně nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelky (pokud jde o rozsah záboru), nicméně by atakovala budovy na stavebních parcelách č. 9304 a 3685/2. Plocha tvořená zbylými nemovitostmi ve vlastnictví stěžovatelky byla určena k využití OVd (občanská vybavenost).

[60] V prvním návrhu VI. změny územního plánu byla pozemní komunikace posunuta tak, že vedla po obvodu areálu autobusového nádraží (ze severu a východu), aniž by jej protínala. Nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky tvořily plochu VI/8/b se způsobem využití SM (smíšené území městské). V této podobě byl návrh VI. změny územního plánu předložen dotčeným orgánům k projednání.

[61] Krajská hygienická stanice Pardubického kraje ve svém stanovisku ze dne 9. 2. 2009, čj. 7061/08/HOK-Pce/211, vyjádřila požadavek, aby plánovaná pozemní komunikace (plocha VI/8/1k) byla ponechána v původní trase, která je součástí stávajícího územního plánu, tj. diagonálně od rychlodráhy severozápadním směrem přes území autobusového nádraží. Požadavek navrácení plochy VI/8/1k do její původní podoby odůvodnil dotčený orgán tím, že nelze připustit přiblížení tohoto liniového zdroje hluku k chráněným prostorům (škola, školka, prostory sloužící odpočinku, sportu a rekreaci). Navrhovaná trasa komunikace totiž atakuje plochy zeleně. Ke zvýšení hlukové zátěže dochází rovněž na severním nároží ulice Palackého. Dále krajská hygienická stanice navrhla vypuštění navazující pozemní komunikace VI/9/1k sloužící obsluze území Palackého – sever, která přiléhá příliš těsně ke dvěma mateřským školám. Dochází k zavlékání dopravy do dosud klidných lokalit.

[62] Pořizovatel na základě negativního stanoviska krajské hygienické stanice změnil návrh územního plánu, aniž by však zcela vyhověl požadavkům dotčeného orgánu. V upraveném návrhu změny územního plánu zůstává zachována plocha VI/9/1k (pozemní komunikace obsluhující oblast za pivovarem). Naopak plocha VI/8/1k (pozemní komunikace v areálu autobusového nádraží) byla upravena tak, že vede přes areál autobusového nádraží. Do původní trasy vytýčené územním plánem ve znění V. změny nicméně navrácena nebyla. Pořizovatel změny územního plánu tak zcela nevyhověl požadavkům dotčeného orgánu, neboť nevypustil plochu VI/9/1k, plochu VI/8/1k pak odsunul pouze částečně. Změna trasování pozemní komunikace v areálu autobusového nádraží si vyžádala rovněž změnu funkčního využití ploch bezprostředně sousedících s dopravní plochou, v nichž se nachází zbylé nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky. Plocha nacházející se východně od pozemní komunikace a přiléhající k bloku obytných domů byla určena k funkčnímu využití jako veřejná zeleň. Plocha nacházející se rovněž východně od pozemní komunikace, která bezprostředně přiléhá k ulici Palackého, byla vymezena jako městský parter.

[63] Takto upravený návrh VI. změny územního plánu byl opět předložen k zaujetí stanoviska krajské hygienické stanici. Ta vydala dne 24. 11. 2009 pod čj. 5934/09/HOK-Pce/211 souhlasné stanovisko, v němž uvedla, že pořizovatel změny územního plánu akceptoval její požadavek na změnu trasy pozemní komunikace VI/8/1k, s nímž je funkčně spojen požadavek na odklonění komunikace I/36 (rychlodráha). Vzala na vědomí doplnění ploch veřejné zeleně plnící izolační funkci. Krajská hygienická stanice

akceptovala též ponechání plochy VI/9/1k, neboť tato komunikace má sloužit jako jediná k obsluze areálu Prokop, jenž nebude přístupný z ulice Palackého. Snížení hlukové zátěže na pozemní komunikaci bude řešeno provozními opatřeními a omezeními dopravy na limitní hodnoty.

[64] Nejvyšší správní soud neshledává v postupu pořizovatele VI. změny územního plánu libovůli. Původní řešení pozemní komunikace vedoucí přes jihovýchodní část autobusového nádraží bylo třeba pozměnit, neboť nově byla naprojektována pozemní komunikace (dopravní plocha VI/9/1k) obsluhující přestavbové území za pivovarem (areál Prokop), která vychází z dopravní plochy VI/8/1k a směřuje do oblasti Palackého – sever. Napojení je řešeno formou kruhového objezdu. Obě dopravní plochy, tj. VI/8/1k a VI/9/1k, včetně jejich napojení, jsou situovány tak, aby byly co nejvíce oddáleny od chráněných prostorů základní a mateřské školy. S ohledem na tyto skutečnosti, tedy potřebu zlepšit dopravní dostupnost lokality Palackého – sever (zejména přestavbového území v této části města) a zajištění co největší ochrany základní a mateřské školy před negativními vlivy dopravy, nelze vymezení dopravní plochy VI/8/1k přes areál stávajícího autobusového nádraží v trase, která je oproti znění územního plánu před schválením VI. změny mírně odkloněna, považovat za svévolné. Naopak, zvolené řešení se jeví jako rozumný kompromis (k ochraně zájmů stěžovatelky viz body [69] a [70] níže). Původní návrh územního plánu počítal s tím, že pozemní komunikace bude vést po obvodu areálu autobusového nádraží (viz bod [60] shora). Takové řešení nicméně zavlékalo dopravu do přílišné blízkosti základní a mateřské školy, stejně jako obytných budov u výjezdu z autobusového nádraží na ulici Palackého. Výsledné řešení, navíc v kombinaci s vymezením ploch veřejné zeleně plnících izolační funkci, má za cíl chránit tyto objekty před hlukem z dopravy. To platí i pro navazující část pozemní komunikace (ulice Hlaváčova), která je ve schválené změně územního plánu oproti původnímu návrhu změny územního plánu oddálena od obytných budov na rohu ulic Hlaváčova - Palackého. Rovněž v této části území došlo v důsledku úpravy původního návrhu ke vzniku ploch izolační zeleně, a to po obou stranách pozemní komunikace.

[65] Stěžovatelka má dále výhrady vůči vymezení plochy veřejné zeleně (VI/9/3z) na pozemcích v jejím vlastnictví. K tomu je třeba uvést, že již ve svém původním stanovisku krajská hygienická stanice souhlasila s navrhovaným způsobem využití ploch v areálu autobusového nádraží a jeho okolí pouze za podmínky, že bude v navazujících fázích plánovacích a povolovacích řízení prokázáno dodržení povolených limitů akustického tlaku. Z podkladů totiž vyplývalo, že hluková zátěž v tomto území je na hraně limitů (i po zohlednění hodnot započítávaných pro starou hlukovou zátěž). Je nicméně pravdou, a v tom je třeba částečně korigovat úvahy krajského soudu, že vytvoření ploch veřejné zeleně v prostoru autobusového nádraží nepožadovala. Jestliže však v důsledku posunu dopravních ploch byl vytvořen prostor pro vznik ploch izolační zeleně, je nepochybné, že krajská hygienická stanice tyto změny uvítala (srov. text stanoviska ze dne 24. 11. 2009), byť je sama ve svém prvním stanovisku neiniciovala. Nejsou to pouze dotčené orgány, kdo se má zasazovat o naplnění veřejných zájmů, nýbrž též pořizovatel územněplánovací dokumentace [viz povinnost uloženou pořizovateli § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona, ve vazbě na cíle a úkoly územního plánování].

[66] Stěžovatelka předložila ke kasační stížnosti vyjádření Krajské hygienické stanice Pardubického kraje ze dne 2. 7. 2013, čj. SLEL/2013/06/16, a to k prokázání tvrzení, že

tento dotčený orgán nepožadoval v průběhu pořizování VI. změny územního plánu změnu funkčního využití plochy (smíšená plocha), v níž se původně nacházely pozemky ve vlastnictví stěžovatelky. Nejvyšší správní soud tímto vyjádřením důkaz neprovedl. Vycházel totiž z úplného správního spisu, jehož součástí jsou oba návrhy VI. změny územního plánu a obě stanoviska krajské hygienické stanice. Je na soudu, aby obsah těchto stanovisek v návaznosti na návrhy změny územního plánu interpretoval a zhodnotil, do jaké míry je výsledná podoba změny územního plánu ovlivněna požadavky krajské hygienické stanice. Jakékoliv pozdější vyjádření dotčeného orgánu, sepsané až po vydání změny územního plánu, nemůže být z tohoto pohledu relevantní. Soud totiž hodnotí, jaký požadavek dotčený orgán v průběhu procesu pořizování územního plánu skutečně vyjádřil, nikoliv jaký požadavek vyjádřit chtěl. Lze nicméně doplnit, že z obsahu správního spisu zjistil stejné skutečnosti (viz body [59] až [63] shora), které jsou zachyceny ve vyjádření krajské hygienické stanice ze dne 2. 7. 2013. Nejvyšší správní soud tedy vychází ze skutkového stavu věci, jak jej popisuje i stěžovatelka ve své kasační stížnosti.

[67] Vymezení plochy veřejné zeleně (s izolační funkcí) se nejeví jako projev svévole či diskriminace. Z obsahu územního plánu, ve znění VI. změny, vyplývá, že plochy veřejné zeleně s izolační funkcí jsou vymezeny i podél ostatních dopravních ploch (nově navržených či navržených k úpravě) – viz např. plocha VI/8/1z, VI/8/2z, VI/9/1z, VI/9/2z, VI/9/4z. Tyto plochy volně navazují na další plochy zeleně vinoucí se od břehu Labe směrem na jih a tvoří tzv. zelený klín. Pouhá skutečnost, že tyto úpravy si nevyžádala krajská hygienická stanice, nýbrž vychází z požadavku pořizovatele územního plánu, jenž jimi sleduje naplnění ucelené urbanistické koncepce, snížení hlukové zátěže území a jeho celkové ozelenění, neznamená, že změna není ve veřejném zájmu nebo že nesleduje legitimní cíl. V této souvislosti je třeba připomenout, že jedním z cílů VI. změny územního plánu je revitalizace prostoru přednádraží, který zahrnuje i přestavbové území areálu stávajícího autobusového nádraží. Ten nadále nemá plnit funkci nádraží, nýbrž má být využit k vyřešení strukturálních problémů této lokality (zlepšení dopravního napojení areálu Prokop a území Palackého – sever, vybudování veřejné zeleně k regulaci hladiny hluku v chráněných prostorech přilehlých budov).

[68] Rovněž ve vymezení plochy VI/9/5 jakožto městského parteru neshledává Nejvyšší správní soud svévoli či diskriminaci. Odpůrce v opatření obecné povahy takový postup racionálně odůvodnil urbanistickou koncepcí tohoto území – přetvoření Palackého třídy v městský bulvár. Z územního plánu, ve znění VI. změny, plyne, že plochy se způsobem využití městský parter jsou vymezeny podél převážné části Palackého třídy, třídy Míru a podél ulice Hlaváčovy atd.

[69] Stěžovatelka tvrdí, že v důsledku vymezení ploch, jež způsobem svého využití slouží veřejnému účelu a znemožňují realizovat její soukromé zájmy, je nepřiměřeným způsobem zkrácena na svém vlastnickém právu. Krajský soud zcela správně poukázal na závěry rozšířeného senátu NSS, které zaujal v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Změny ve funkčním využití pozemků ve vlastnictví stěžovatelky, které přineslo napadené opatření obecné povahy, nejsou diskriminační, svévolné ani excesivní v tom smyslu, že by vybočovaly z požadavku minimalizace zásahů do vlastnického práva. Veřejný zájem na změně územního plánu je opodstatněn zejména potřebou zlepšit dopravní obsluhu lokality Palackého – sever a zajistit přístup k areálu

Prokop, jenž je určen k přestavbě, a dále učinit opatření k redukci hlukové zátěže (vymezení veřejné zeleně s izolační funkcí).

[70] Byť se zejména v případě řešení dopravy v této lokalitě nejedná o prvořadý veřejný zájem, je třeba vzít v úvahu, že ani právní pozice stěžovatelky coby vlastníka nemovitostí není v rámci řešení střetů zájmů (veřejných i soukromých) příliš silná. Nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky se ještě před přijetím VI. změny územního plánu nacházely v ploše přestavby, částečně byly dotčeny návrhem pozemní komunikace (viz bod [58] shora). Stěžovatelka neustále zmiňuje své „záměry“, jejichž realizace byla zcela znemožněna. V řízení však vůbec netvrdila, natož pak prokazovala, že podnikla jakékoliv přípravné kroky, které by směřovaly k realizaci blíže nespecifikovaného hospodářského záměru. Stěžovatelka si mohla svoji právní pozici ve vztahu k zamýšlenému projektu „pojistit“ tím, že by ještě za účinnosti územního plánu, ve znění před VI. změnou, získala územní rozhodnutí. Nic jí nebránilo v tom, aby takto postupovala i v procesu projednávání VI. změny územního plánu. Má-li tedy nyní soud vážit, zda změna územního plánu v areálu bývalého autobusového nádraží a jeho bezprostředním okolí nepřiměřeným způsobem nezasáhla do legitimního očekávání stěžovatelky, musí konstatovat, že tomu tak není. Změna územního plánu sleduje legitimní cíl, jenž nepochybně naplňuje cíle a úkoly územního plánování, jak jsou vymezeny v § 18 a § 19 stavebního zákona. Naproti tomu stojí legitimní očekávání stěžovatelky opírající se o obsah územního plánu, ve znění po V. změně, jehož předmětem je nicméně pro soud zcela záhadný, neverbalizovaný investiční záměr stěžovatelky. Již tak nekonkrétní legitimní očekávání je dále oslabeno tím, že v době nabytí vlastnického práva byly pozemky zahrnuty v ploše přestavby. Navíc hlavní budova, která je ve vlastnictví stěžovatelky, není ani po nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy dotčena dopravní plochou.

[71] Soud samozřejmě neníí jakkoliv zpochybňovat, že v důsledku vydání napadeného opatření obecné povahy poklesla hodnota nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelky. Jak však správně s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS konstatoval krajský soud, tato skutečnost nečiní vydané opatření obecné povahy neproporcionálním, tedy nezákonným.

[72] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, čj. 4 Ao 6/2011 – 91 ve věci *územního plánu obce Petrov*. V něm soud zaujal právní názor, že dojde-li ke změně zastavitelné plochy v nezastavitelnou, je třeba takovou změnu řádně odůvodnit. Excesivní zásah do vlastnického práva v daném případě shledal pouze u pozemku s náletovým porostem, který měl být přeměněn v louku a k němuž bylo zřízeno předkupní právo.

[73] Pokud jde o požadavky kladené na odůvodnění změny územního plánu, je soud toho názoru, že odůvodnění je třeba hledat nejen v textové a grafické části odůvodnění územního plánu, nýbrž jej lze dovodit i z obsahu správního spisu. Přitom je třeba vzít do úvahy i chronologický vývoj návrhu územního plánu. Soud již výše uvedl, že v nyní posuzovaném případě je schválená trasa pozemní komunikace kompromisem mezi požadavkem krajské hygienické stanice (ochrana obytných budov před hlukem) a potřebou umožnit dopravní obsluhu přestavbového areálu za pivovarem (areál Prokop).

[74] Pokud pak jde o potřebu vymezit plochu veřejné zeleně, je nutno si uvědomit, že v nyní projednávané věci jde o vymezení zeleně v ploše určené k přestavbě, která se

nachází v dopravně velmi vytížené oblasti krajské metropole. S tím samozřejmě souvisí i kumulace negativních vlivů z dopravy. Právě plocha veřejné zeleně, která je *nota bene* dle obsahu územního plánu určena k plnění převážně izolační funkce (nikoliv např. rekreační funkce), má přispět ke snížení hlukové a emisní zátěže v tomto prostoru. Vymezení plochy veřejné zeleně jako veřejně prospěšného opatření, s nímž je spojen vznik předkupního práva, v širším centru velkoměsta u významného dopravního uzlu nelze z hlediska proporcionality zásahu do vlastnického práva porovnávat s vymezením plochy veřejné zeleně v malé obci Petrov, jejímž účelem je obnovení podoby této plochy z 19. století (vykácení náletových stromů) a zajištění „pohledové komunikace“ dvou protilehlých částí obce.

[75] Byť by zajisté bylo možné, aby odpůrce v odůvodnění změny územního plánu explicitněji a komplexněji vyložil důvody, jež vedly ke změně, nemíní soud na tomto požadavku bezvýhradně trvat, neboť by se dopustil přepjatého formalismu (srov. shora cit. nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, *Rokytnice nad Jizerou*). Z obsahu správního spisu plyne, že oblast „přednádraží“ je velmi dopravně a hlukově zatížena, krajská hygienická stanice ve svém stanovisku jednoznačně potvrdila, že v navazujících řízeních bude trvat na prokázání dodržení hlukových limitů. Účelem vymezení plochy izolační zeleně je, jak plyne již z označení funkčního využité této plochy, regulace negativních vlivů vyplývajících z dopravy. Ochrana veřejného zdraví je jedním z nejzávažnějších veřejných zájmů, který opodstatňuje významné omezení vlastnického práva.

[76] Celý soubor námitek je nedůvodný.

VI.
Závěr a náklady řízení

[77] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[78] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 15. října 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu