

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 navrhovatelky: **LE CYGNE SPORTIF GROUPE a. s.**, se sídlem Závišova 66/13, Praha 4, zastoupené JUDr. Miroslavem Vojtěchem, advokátem se sídlem Družstevní 398, Včelná, proti odpůrci: **Statutární město Karviná,** se sídlem Fryštátská 72/1, Karviná, zastoupenému JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 9 územního plánu obce Karviná – vydaného dne 14. 9. 2010, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 12. 2015, čj. 79 A 1/2013-126,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 12. 2015, čj. 79 A 1/2013-126, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. Odpůrci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce odpůrce JUDr. Jana Marečka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Úvod:

Navrhovatelka napadla žalobou změnu územního plánu. Krajský soud se žalobou zabýval již potřetí. Nyní podanou kasační stížností odpůrce nesouhlasil s názorem krajského soudu, podle něhož měl odpůrce při pořizování změny územního plánu dodržet požadavky § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda a jakým způsobem se v případě posuzované změny územního plánu má uvedené ustanovení použít.

I.

[1] Zastupitelstvo města Karviné vydalo dne 14. 9. 2010 opatření obecné povahy – změnu č. 9 územního plánu obce Karviná, která spočívala v prodloužení platnosti územního plánu obce, změně koncepce veřejné infrastruktury, změně vymezení vybraných veřejně prospěšných staveb a změně funkčního využití vybraných ploch. V rámci změny funkčního využití vybraných ploch došlo k vymezení přestavbové plochy 9/P1, určené pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě současného veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR, a přestavbové plochy 9/P2, určené pro výstavbu objektu rezidenčního bydlení a administrativy na místě dnešní plochy veřejné zeleně.

II.

[2] Dne 27. 2. 2013 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh na zrušení změny územního plánu. Navrhovatelka je vlastníkem stavby obchodního domu PRIOR, která je součástí pozemku parc. č. 569/1 v k. ú. Karviná – město, rovněž ve vlastnictví navrhovatelky. Pozemek navrhovatelky sousedí s oběma plochami, u nichž došlo ke změně funkčního využití, tj. přestavbovými plochami 9/P1 a 9/P2 (leží mezi těmito dvěma přestavbovými plochami).

[3] Krajský soud dne 17. 4. 2013 výrokem I. rozsudku čj. 79 A 1/2013-47 zrušil změnu územního plánu v části, *„pokud jí byla provedena změna funkčního využití části urbanizované zóny centrální (U-C), jejího sektoru ochranného pásma (U-Cb), vymezené tř. 17. listopadu, ul. Karola Śliwky a ul. Poštovní, tak, že byla vymezena přestavbová plocha 9/P1 určená pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě dosavadního veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR“*. Výrokem II. zamítl zbývající část návrhu na zrušení změny územního plánu a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] Odpůrce napadl výrok I. rozsudku krajského soudu ze dne 17. 4. 2013 kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 3. 2014, čj. 8 Aos 1/2013-41, zrušil rozsudek krajského soudu ve výrocích I. a III. (závislý výrok) a vrátil mu věc v tomto rozsahu k dalšímu řízení. Souhlasil s krajským soudem v tom, že odpůrce mohl námitku navrhovatelky týkající se parkovacích míst v blízkosti obchodního domu PRIOR při pořizování změny územního plánu vypořádat podrobněji, zavázal však krajský soud svým právním názorem, že vypořádání námitky bylo dostačující a odpůrce nemusel v opatření obecné povahy podrobně vymezovat parkovací a odstavné plochy, pokud dostál požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška OPVÚ“). Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud bude v dalším řízení rozhodovat pouze o té části opatření obecné povahy, kterou původně výrokem I. svého rozsudku zrušil. Přitom se bude muset zabývat i tím, zda na tuto část opatření obecné povahy nedopadají některé z námitek navrhovatelky, které ve svém rozsudku označil za neprojednatelné. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2009-54, o něž krajský soud svůj názor o neprojednatelnosti vybraných námitek navrhovatelky opřel, bylo totiž překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010-116.

[5] Krajský soud tedy vydal dne 27. 5. 2014 druhý rozsudek čj. 79 A 1/2013-85, v němž vyšel z právního názoru Nejvyššího správního soudu. Neshledal důvodným žádný bod návrhu na zrušení opatření obecné povahy v části, jež mu byla Nejvyšší správním soudem vrácena. Proto ve výroku I. zamítl návrh, aby „*zrušil část změny č. 9 Územního plánu obce Karviná, pokud jí byla provedena změna funkčního využití části urbanizované zóny centrální (U-C), jejího sektoru ochranného pásma (U-Cb), tak, že byla vymezena přestavbová plocha 9/P1*“. Ve svém původním rozhodnutí ze dne 17. 4. 2013 shledal návrhové body 3), 4), 6), 8), 9), 10) a 11) neprojednatelnými, protože neměly předobraz v podání uplatněném v průběhu pořizování opatření obecné povahy a jejich soudní přezkum tedy byl vyloučen. V novém rozhodnutí ze dne 27. 5. 2014 uvedl, že dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010-116 je třeba zkoumat pasivitu navrhovatele v průběhu pořizování opatření obecné povahy přísně podle okolností konkrétního případu. Z tohoto rozhodnutí také dovodil, že pokud účastník mohl námitky při přiměřené péči o svá práva podat a bez objektivních důvodů tak neučinil, „*nemohou soudy rozhodující ve správním soudnictví porušit právní jistotu ostatních*“. Následně zhodnotil, že „[z]*a situace, kdy návrhové body 3), 4), 6), 8), 9), 10) a 11) nenalézají žádný svůj předobraz v podání navrhovatele uplatněného v procesu projednání a přijímání napadeného OOP, a kdy navrhovatel u dnešního jednání soudu výslovně sdělil, že v uplatnění takových námitek mu v době projednávání a přijímání napadeného OOP nic nebránilo, shledává krajský soud tyto návrhové body nedůvodnými, a proto se jimi dále nezabývá*“. Více se krajský soud k uvedeným návrhovým bodům nevyjádřil.

[6] I toto rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 101/2014-29, ke kasační stížnosti navrhovatelky zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Shledal nepřezkoumatelnost v těch částech rozsudku, v nichž se krajský soud nezabýval původně „*neprojednatelnými*“ body návrhu. Zhodnotil, že si krajský soud nesprávně vyložil usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010-116. Není totiž pravdou, že by procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejících přijetí opatření obecné povahy vždy vedla k neporušitelnosti právní jistoty třetích osob. Soud musí hodnotit všechny individuální okolnosti případu a to, zda jsou dány závažné důvody, pro něž by měl vyhovět návrhovým bodům navrhovatele i přes jeho předchozí pasivitu.

[7] Krajský soud tak po vrácení věci rozhodoval potřetí. Výrokem I. rozsudku ze dne 15. 12. 2015 rozhodl, že „[z]*měna č. 9 Územního plánu obce Karviná, pokud jí byly vymezeny přestavbové plochy 9/P1 a 9/P2, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku*“. Výrokem II. zamítl zbývající část návrhu na zrušení změny územního plánu a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[8] V odůvodnění uvedl, že návrhové body 1), 2), 5) a 7) již vypořádal ve svém předchozím rozhodnutí a Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu k těmto bodům nepopřel. Krajský soud tedy na svých závěrech k těmto bodům setrval a žádný z nich neshledal důvodným. Návrhovými body 3), 4), 6), 8), 9), 10) a 11) se zabýval z hlediska, zda existují závažné důvody pro vyhovění některému z těchto bodů, ačkoli uvedené návrhové body neměly předobraz v podání uplatněném v průběhu pořizování opatření obecné

povahy. Dospěl k závěru, že takové závažné důvody by mohly existovat u návrhových bodů 6), 8), 9) a 10), kterými se proto zabýval věcně.

[9] Důvodným shledal pouze návrhový bod 9), kterým navrhovatelka namítala, že dle § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ se pro každé dva hektary zastavitelné plochy občanského vybavení vymezuje v souvislosti s touto plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m^2, ale z napadeného opatření obecné povahy nelze zjistit, zda a kde byla taková plocha vymezena. Krajský soud poukázal na to, že vyzval odpůrce k předložení seznamu ploch určených k občanské vybavenosti a ploch veřejného prostranství včetně jejich výměr, odpůrce však uvedl, že toho není schopen.

[10] Podle krajského soudu musí změny územních plánů schválených před 1. 1. 2007 (kterým je i územní plán obce Karviná) odpovídat nové právní úpravě. Pak musí být při jakékoli změně „starého“ územního plánu naplněn i požadavek § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ. Limit dvou hektarů přitom krajský soud chápal ve vztahu k celému území regulovanému územním plánem. Proto chtěl posoudit, zda vymezením nových ploch 9/P1 a 9/P2 nedošlo ke zvýšení celkové rozlohy ploch občanské vybavenosti nad další násobek dvou hektarů oproti dosavadním plochám, případně, zda je na území Statutárního města Karviné tolik ploch veřejných prostranství, které nejsou pozemními komunikacemi, že poměru 2 ha : 1000 m^2 vyhovují. Podklady pro takový závěr však odpůrce nebyl schopen dodat, a soud tak nebyl schopen ověřit, zda bylo potřeba vymezit i nové plochy veřejných prostranství. Součet rozlohy ploch 9/P1 a 9/P2 přitom limit dvou hektarů přesahuje. Proto napadené opatření obecné povahy zrušil v části, kterou byly vymezeny nové plochy 9/P1 a 9/P2.

III.

[11] Proti novému rozhodnutí krajského soudu ze dne 15. 12. 2015 podal odpůrce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu nezákonnosti. Nesprávné posouzení právní otázky spatřoval v tom, že krajský soud vyhověl návrhovému bodu 9), který se týkal výkladu § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ. Stěžovatel proti tomu tento návrhový bod pokládal za nedůvodný, neboť napadené opatření obecné povahy je jen změnou „starého“ územního plánu přijatého ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Starý stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy požadavek obdobný § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ nestanovily.

[12] Nadto se požadavek vyhlášky OPVÚ vztahuje na zastavitelné plochy, avšak plochy 9/P1 a 9/P2 jsou vymezeny jako plochy přestavby. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“), v § 43 rozlišuje zastavitelné plochy, plochy přestavby (plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území), plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy. Také § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky OPVÚ rozlišuje plochy zastavitelné, plochy územních rezerv, plochy ke změně stávající zástavby, plochy k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území a plochy rekonstrukčních a rekultivačních zásahů do území. Proto měl stěžovatel za to, že požadavek § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ nemohl být uplatňován u přestavbových ploch 9/P1 a 9/P2.

[13] Dále namítl, že výklad uvedeného ustanovení provedený krajským soudem neodpovídá obsahu a účelu ustanovení. Dle stěžovatele z § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ vyplývá, že se požadavek *„související plochy veřejného prostranství“* vztahuje jen na vymezovanou zastavitelnou plochu o výměře větší než dva hektary. Pak má být na každé dva hektary vymezena plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m^2. U zastavitelných ploch menších než dva hektary nemá podle stěžovatele smysl vymezovat takovou plochu veřejného prostranství. Přitom považoval za neodůvodněné, aby se výměry zastavitelných ploch sčítaly a na sečtenou výměru se dovozoval podíl ploch veřejných prostranství. Předmětné plochy požadované výměry nedosahují. Soud se tedy podklady pro sčítání ploch pokoušel shromáždit nadbytečně. Navíc stěžovatel uvedl, že územní plán obce Karviná byl zpracován podle předchozí právní úpravy, přičemž občanská vybavenost i veřejné prostranství byly *„přípustné v rámci vymezených zón“*. Požadované porovnání jednotlivých ploch tak nebylo možné. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud nový rozsudek krajského soudu zrušil.

IV.

[14] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel své námitky uplatnil již před krajským soudem. Je přesvědčena, že se krajský soud s nimi vypořádal v souladu s platnou právní úpravou a správně dovodil, že i na „staré“ územní plány (na jakoukoli změnu „starého“ územního plánu, která nově vymezuje plochu bydlení, rekreace, občanského vybavení nebo smíšenou obytnou) je třeba aplikovat § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ.

V.1

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je kasační stížnost přípustná, neboť byla v tomto řízení podána opakovaně (potřetí). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. totiž není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Je tomu tak proto, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval opakovaně otázkou, k níž už v dané věci právní názor zaujal (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/05). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že *„přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil“* (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 59/2007-56; všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz). To však neplatí, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

[16] Nad rámec doslovného znění tohoto ustanovení dovodila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu další výjimky ze zákazu podání opakované kasační stížnosti, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Tyto výjimky je nutno vnímat tak, že námitky opakované kasační stížnosti musí být podávány v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané

věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že řešena být nemohla, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení čj. 1 As 79/2009-165).

[17] Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, byla by jeho kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná zejména v případě, kdy by tento účastník brojil proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (blíže viz např. rozsudky čj. 6 As 1/2011-139, čj. 6 As 4/2011-136, či čj. 6 Ads 14/2011-241). Nejvyšší správní soud již také vyslovil, že kasační stížnost jiného účastníka řízení než toho účastníka řízení, který podával první kasační stížnost v téže věci, zpravidla nebude opakovaná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (rozsudek čj. 8 As 75/2010-165). Brojil-li by však jiný účastník řízení v druhé kasační stížnosti proti závěrům Nejvyššího správního soudu vysloveným dříve v téže věci či závěrům krajského soudu vysloveným v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, musel by Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[18] Stěžovatel nesouhlasí s vypořádáním námitky týkající se výkladu § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ, kterou se krajský soud zabýval věcně poprvé, a to v důsledku předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v předložené věci. Touto otázkou se tak Nejvyšší správní soud dosud nezabýval. Nepřipustit takovou kasační stížnost by se rovnalo odepření přístupu k soudu. Jde zde o kasační tvrzení nová, Nejvyšším správním soudem neřešená. Kasační stížnost tak je přípustná.

V.2

[19] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda se v případě posuzované změny územního plánu má aplikovat § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ, a pokud ano, jakým způsobem se má uvedené ustanovení vykládat. Stěžovatel totiž tvrdí, že se § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ nepoužije na změny „starého“ územního plánu přijatého ještě za účinnosti starého stavebního zákona. Nadto se nepoužije konkrétně na plochy 9/P1 a 9/P2, neboť jde o plochy přestavby, které ani nedosahují požadované výměry. Zároveň stěžovatel namítá, že se výměry zastavitelných ploch nemají sčítat.

[22] Předně je tedy třeba zodpovědět, zda se vyhláška OPVÚ použije na změny „starého“ územního plánu.

[23] Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona platí, že: „*Při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních*

případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.“ V případě změn „starých“ územních plánů se tedy postupuje podle nového stavebního zákona. Vyhláška OPVÚ je vydána na základě § 193 a 194 nového stavebního zákona. Podle § 194 písm. a) nového stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj k provedení § 169 stanoví právním předpisem obecné požadavky na výstavbu, kterými se v novém stavebním zákoně rozumí mimo jiné i obecné požadavky na využívání území [§ 2 odst. 2 písm. e) nového stavebního zákona]. Podle § 169 nového stavebního zákona pak platí, že: „*Právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy.*“

[24] Z toho vyplývá, že postup podle nového stavebního zákona v případě změny „starého“ územního plánu zahrnuje i postup podle prováděcích předpisů, tedy i postup podle vyhlášky OPVÚ. K závěru, že je třeba se při změnách „starých“ územních plánů řídit i prováděcími předpisy, dospívá i komentář k novému stavebnímu zákonu, v němž se uvádí: „*Územní a regulační plány vydané podle StavZ 1976 lze měnit postupem podle StavZ (§ 44 až 54), s tím, že je třeba aplikovat předpisy nové právní úpravy (StavZ a prováděcí vyhlášky) nejen co se týče procesního postupu, ale i hmotněprávní ustanovení (např. § 55 odst. 3 StavZ omezující vymezování nových zastavitelných ploch změnou územního plánu) a požadavky na formální náležitosti (zejména vyhláška č. 500/2006 Sb.).*“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014, komentář k § 188. Dostupné na www.beck-online.cz.) Soulad změny „starého“ územního plánu s vyhláškou OPVÚ jako prováděcím předpisem k novému stavebnímu zákonu hodnotil Nejvyšší správní soud například ve věci čj. 1 Ao 3/2010-161. Také sám stěžovatel v odůvodnění posuzované změny územního plánu hodnotil její soulad s požadavky nového stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, byť výslovně nezmínil vyhlášku OPVÚ (např. str. 10 změny č. 9 územního plánu obce Karviná).

[25] Krajský soud proto správně dovodil, že vyhlášku OPVÚ je nutné aplikovat i v případě změn „starého“ územního plánu.

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda byl správný i následný závěr krajského soudu o tom, že stěžovatel měl při vymezování ploch 9/P1 a 9/P2 dodržet druhou větu § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ. Stěžovatel proti použití uvedeného ustanovení na plochy 9/P1 a 9/P2 argumentoval tím, že se jedná o plochy přestavby, a tím, že se požadavek „*související plochy veřejného prostranství*“ vztahuje jen na vymezovanou zastavitelnou plochu o výměře větší než dva hektary, nikoli na více menších ploch, jejichž výměra by se sčítala.

[27] Podle § 7 vyhlášky OPVÚ platí, že:

> „*(1) Plochy veřejných prostranství se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem.*
> *(2) Plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a*

technické infrastruktury a občanského vybavení, slučitelné s účelem veřejných prostranství. Pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m2; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace.

[28] Veřejným prostranstvím jsou přitom podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

[29] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 Ao 3/2010-161 dovodil, že plochy, které splňují podmínky uvedené v § 34 obecního zřízení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu. Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky OPVÚ považoval pouze za fakultativní možnost. Podle tohoto rozsudku je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Nejde o obligatorní náležitost územního plánu. Tomu odpovídá i formulace příslušných ustanovení vyhlášky (srov. „obvykle“ a „zpravidla“ v § 7 vyhlášky OPVÚ).

[30] Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku rozhodoval o změně územního plánu přijaté těsně po účinnosti novely vyhlášky OPVÚ, tj. novely provedené vyhláškou č. 269/2009 Sb. účinnou od 26. 8. 2009, která do § 7 odst. 2 doplnila druhou větu. Zároveň ustanovení obdobné nynější druhé větě § 7 odst. 2 vyhlášky do té doby obsahoval § 22 odst. 4 vyhlášky a k jeho přesunu došlo pouze proto, že jeho dřívější zařazení v části třetí vyhlášky bylo „nesystémové“ (srov. odůvodnění k návrhu změny vyhlášky OPVÚ dostupné v informačním systému ODok na www.odok.cz).

[31] Nová formulace ovšem ke snadnému výkladu ustanovení nepřispěla, což potvrzuje i spor v předložené věci. Není mimo jiné zřejmé, zda se má plocha veřejného prostranství vymezovat pouze tehdy, vymezuje-li se nová zastavitelná plocha o rozloze dvou hektarů, nebo zda se mají zastavitelné plochy k plochám veřejného prostranství přizpůsobovat dle poměru stanoveného v druhé větě § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ, tj. poměru 20 : 1 (2 ha : 1000 m^2). U druhého přístupu, kladoucího důraz na stanovený poměr, by přitom bylo možné vymezovat tímto způsobem (poměrem) nové plochy bez ohledu na jejich vlastní výměru, tedy vyžadovat nové plochy veřejného prostranství i u zastavitelných ploch menších než dva hektary. Bylo by ale také možné vyžadovat vymezení ploch veřejného prostranství i tehdy, kdy se nová zastavitelná plocha vůbec změnou územního plánu nevymezila, ale dodatečně se zjistilo, že s ohledem na stanovený poměr je na území určité obce nedostatek ploch veřejného prostranství.

[32] Krajský soud v posuzované věci nepochyboval o tom, že plochy 9/P1 a 9/P2 spadají pod zastavitelné plochy dle § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ (v tomto směru nevyjádřil žádnou úvahu), zvažoval místo toho především to, jak chápat hranici dvou hektarů. Zvolil právě druhý přístup, posuzoval tedy poměr vymezení zastavitelných ploch k plochám veřejného prostranství ve vztahu k celému území regulovanému příslušným územním plánem. Kombinací toho, že od stěžovatele neobdržel podklady k vlastnímu posouzení

poměru těchto ploch na území stěžovatele a že součet výměry ploch 9/P1 a 9/P2 hranici dvou hektarů překračuje, dospěl k závěru, že nebyly naplněny požadavky § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ.

[33] První důvod, pro který krajský soud nepovažoval požadavky § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ za splněné, tedy nedodání podkladů o poměru zastavitelných ploch a ploch veřejného prostranství na území stěžovatele, je v rozporu s výše zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 3/2010-161. Pokud plochy, které splňují podmínky uvedené v § 34 obecního zřízení, se stávají za zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu, jak Nejvyšší správní soud dovodil, neměl stěžovatel povinnost mít a předkládat soupis těchto veřejných prostranství. Neměl ani povinnost je vymezit v dřívější územně plánovací dokumentaci, nadto přijímané za staré právní úpravy. Naopak to mohl být krajský soud, který by si sám posuzoval, která prostranství na území odpůrce zákonnou definici naplňují. Takový postup by však byl značně náročný, neboť by krajský soud musel zjišťovat, která prostranství jsou bez ohledu na jejich vlastnictví přístupná každému bez omezení. Již z toho je zřejmé, že druhý přístup vede k nevhodným důsledkům.

[34] Také druhý důvod, pro který krajský soud nepovažoval požadavky § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ za splněné, tj. naplnění hranice dvou hektarů na základě součtu výměr ploch menších než dva hektary, je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku čj. 4 As 149/2015-118 odmítl aplikovat toto ustanovení na plochu menší než dva hektary, čímž odmítl i zmiňovaný druhý přístup k výkladu druhé věty § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ. Zdůraznil, že *„toto ustanovení nelze aplikovat mechanicky tak, že u každé zastavitelné plochy bydlení, rekreace apod., a to i menší než 2 ha by byla povinnost v jejím rámci vymezit novou plochu veřejného prostranství v rozsahu poměrném k požadavku 0,1 ha na 2 ha zastavitelné plochy. Předmětná plocha Z1 nedosahuje vyhláškou požadované výměry 2 ha, proto odpůrce zde nebyl povinen zvlášť vymezovat plochy veřejného prostranství (mimo pozemní komunikace). Navíc je třeba dle první věty citovaného ustanovení zohlednit již existující plochy veřejných prostranství v blízkosti plochy Z1 (prostranství u kostela, prostranství u hřbitova apod.).“* Stejně tak by i v předložené věci bylo možné zohlednit Univerzitní park a další menší prostranství nacházející se v blízkosti ploch 9/P1 a 9/P2.

[35] Lze tedy shrnout, že předpokladem pro aplikaci druhé věty § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ je vymezení nové zastavitelné plochy o výměře nejméně dva hektary. Plocha 9/P1 o výměře 0,95 ha ani plocha 9/P2 o výměře 1,24 ha hranice dvou hektarů nedosahují. Stěžovatel tak při pořizování změny územního plánu nemusel aplikovat druhou větu § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ.

[36] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitku stěžovatele týkající se nesprávného výkladu § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ důvodnou.

[37] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelem podotýká, že i další předpoklad pro použití druhé věty § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ, totiž že plochy 9/P1 a 9/P2 jsou zastavitelnými plochami, je sporný. Uvedené plochy byly totiž změnou územního plánu označovány za plochy přestavby v již zastavěném území [srov.

§ 43 nového stavebního zákona a § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky OPVÚ]. Nejvyšší správní soud se však touto otázkou dále nezabýval, neboť nebyla splněna jiná podmínka pro použití druhé věty § 7 odst. 2 vyhlášky OPVÚ (hranice dvou hektarů).

[38] Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v dalším řízení bude krajský soud rozhodovat pouze o té části opatření obecné povahy, kterou původně výrokem I. svého rozsudku ze dne 17. 4. 2013 zrušil, tj. části *„pokud jí byla provedena změna funkčního využití části urbanizované zóny centrální (U-C), jejího sektoru ochranného pásma (U-Ch), vymezené tř. 17. listopadu, ul. Karola Śliwky a ul. Poštovní, tak, že byla vymezena přestavbová plocha 9/P1 určená pro výstavbu objektu multifunkčního centra na místě dosavadního veřejného parkoviště u obchodního domu PRIOR“*. Jedině tuto část změny č. 9 územního plánu obce Karviná by tak mohl v dalším řízení, shledal-li by k tomu důvody, zrušit. O zbylých částech změny územního plánu již svým rozsudkem ze dne 17. 4. 2013 pravomocně rozhodl.

VI.

[39] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[40] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[41] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení soudního poplatku stěžovateli podle § 10 odst. 1 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Usnesením ze dne 9. 2. 2016, čj. 8 As 13/2016-19, totiž stěžovatele vyzval k zaplacení soudního poplatku a stěžovatel jej ke dni 18. 2. 2016 zaplatil. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však usnesením ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60, rozhodl, že *„[ú]častník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).“* Stěžovatel v předložené věci již jednu kasační stížnost podal, soudní poplatek za ni zaplatil, a Nejvyšší správní soud jeho kasační stížnosti vyhověl (srov. odst. [4] tohoto rozsudku). Nyní tedy vybral soudní poplatek od stěžovatele, ačkoli stěžovatel k jeho zaplacení již nebyl povinen. Proto byly nyní splněny podmínky k vrácení soudního poplatku.

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

V Brně 30. srpna 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu