

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 13. 12. 2018 čj. 6 As 113/2018-55**

OPATŘENÍ OBEČNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ŘEŠENÍ ROZPORŮ, ZÁSAHOVÁ ŽALOBA

*§ 4 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně obce L. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018, č. j. 6 A 205/2015-77, který zamítl zásahovou její žalobu proti dohodě Ministerstva kultury a ministerstva pro místní rozvoj o rozporu při pořizování územního plánu.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

V rámci řízení o návrhu územního plánu obce L. vydalo Ministerstvo kultury dne 15. 7. 2013 stanovisko, které obec L. považovala za nepřijatelné. Konkrétně se postavila proti požadavkům ministerstva na vyloučení obytné výstavby v části plochy Z3, Z10, Z79 a Z88 v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu, proti zmenšení obytného území v části plochy Z10 mezi obcí L. a její místní částí N., proti rozdělení a zmenšení plochy Z78 navrhované pro umístění záhybného parkoviště a proti plošnému vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb na celém území obce. Proto došlo k jednání Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního správního úřadu v oblasti územního plánování a Ministerstva kultury jako autora stanoviska, jehož obsah je pro pořizovatele územního plánu závazný. Dne 9. 3. 2015 uzavřela obě ministerstva dohodu o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce L. pod č. j. 41466/2014-81-2 (dále též „dohoda o řešení rozporu“). Obsah této dohody je závazný pro pořizovatele územního plánu, kterým je MÚ B., ale týká se primárně práv obce L., která nebyla účastna uzavření dohody, ani jí nebyla zaslána na vědomí (text dohody o řešení rozporu získala až v září 2015). Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se proto obec L. jako

žalobkyně domáhala vydání rozsudku, kterým by soud určil, že uzavření dohody o řešení rozporu je nezákonným zásahem. Dále požadovala, aby žalovaným bylo zakázáno v rámci pořizování územního plánu obce L. uplatňovat tuto dohodu. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2017, č. j. 6 A 205/2015-42, toto rozhodnutí však zrušil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 26. září 2017, č. j. 6 As 222/2017-26. Vytkl přitom městskému soudu, že sice zhodnotil zákonnost zásahu z formálního hlediska (tj. zda byl uskutečněn na základě zákona a v souladu s ním), vůbec se ale nezabýval materiálním posouzením zákonnosti provedeného zásahu, které zahrnuje též hodnocení jeho ústavnosti, včetně legitimního cíle a přiměřenosti. Na základě toho vydal městský soud shora uvedený rozsudek, jímž žalobu i tentokrát zamítl. Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. V ní – po opakovaném obsáhlem rozboru toho, v čem spočívá v daném případě dotčení práva obce L. na samosprávu – uvedla, že správní soudy měly zákonnou úpravu vyložit ústavně konformním způsobem. Podle stěžovatelky tomuto požadavku by vyhověl buď závěr, že dohoda ústředních správních orgánů je v daném případě zcela nepřipustná, nebo alespoň takový výklad, podle něhož obec musí být účastníkem dohody o řešení rozporu, tj. že musí mít možnost účastnit se celého jednání o jejím uzavírání, aby mohla hájit místní veřejné zájmy a zájmy svých občanů na rozvoji obce, a (byť to stěžovatelka neuvádí jednoznačně), že má být obec též stranou takové dohody, tj. že k jejímu uzavření je nutný její souhlas. V současné podobě je podle ní dohoda o řešení rozporu soudně nepřezkoumatelná, neboť o poměrování centrálních a místních zájmů se v ní ničeho dočíst nelze.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

Nejvyšší správní soud úvodem podotkl, že již ve svém předchozím rozsudku akceptoval argumentační východiska stěžovatelky v tom směru, že neodmyslitelnou součástí práva obce na samosprávu je uplatňování její politické vůle v oblasti územního rozvoje a koncepce budoucí zástavby, k čemuž slouží v právním řádu ČR zejména nástroje územního plánování. Pro ochranu práva na samosprávu je určující čl. 101 odst. 4 Ústavy: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Dohoda o řešení rozporu, kterou stěžovatelka napadá, nepochybně představuje zásah do práva obce na samosprávu. Proto je třeba její zákonnost zkoumat optikou citovaného ustanovení Ústavy, a to včetně poměrování práva na samosprávu s veřejnými zájmy chráněnými ústředními orgány státní správy, které předmětnou dohodu uzavřely. Právě to, že městský soud si tato východiska neosvojil, bylo důvodem zrušení jeho prvního rozsudku v této věci.

Již ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 As 222/2017-26, jímž Nejvyšší správní soud zrušil původní rozsudek městského soudu v této věci, se zabýval zákonností dohody o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce L. z formálního pohledu. Ten můžeme vyjádřit prostřednictvím požadavku, aby stát do práva obce na samosprávu zasahoval výlučně jen na základě zákona s v souladu s ním, tj. v souladu s výhradou zákona zakotvenou v čl. 101 odst. 4 Ústavy. S hodnocením této podmínky ze strany městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, proto jen stručnou citací připomněl své tehdejší závěry.

„Zásah žalovaného Ministerstva kultury jakožto dotčeného orgánu státu do procesu územního plánování ve formě vydání závazného stanoviska má svou oporu v § 26 odst. 2 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a dále v § 4 odst. 2 písm. a) a § 50 odst. 2 stavebního zákona. Zásah obou žalovaných ve formě uzavření dohody o řešení rozporu se pak opírá o ... ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu. Podle těchto ustanovení žalovaní postupovali a stěžovatelka nenamítá žádné jejich porušení. Jelikož obec není stranou dohody o řešení rozporu, nelze ze zákona dovodit požadavek, aby byla účastna podpisu dohody. Z principů dobré správy a základních zásad správního řízení by nanejvýš bylo možno vyvodit, že obec by měla být v procesu uzavírání takové dohody slyšena a měla by mít možnost vyjádřit své stanovisko. To však v daném případě bylo splněno, jak vyplývá ze správních spisů i ze samotného obsahu dohody. Postup žalovaných vůči obci byl nad rámec zákona vstrčivý, obec se snažili zapojit do vyjednávacího procesu a s její pomocí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud se nezotožňuje ani s tím, že by ze zákona bylo možno vyvodit právo obce na doručení uzavřené dohody. Ačkoliv jistě lze souhlasit s tím, že z hlediska požadavků dobré správy by bylo vhodné, aby žalovaní obec formálně seznámili s textem uzavřené dohody, zákon jim takovou povinnost nepředepisuje. V nyní posuzovaném případě přitom tato právní úprava neměla důsledky, jež by bylo možno označit za protiústavní – obec o dohodě věděla, jelikož byla účastna procesu jejího uzavírání, na žádost získala její text a v zákonné lhůtě podala k městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nadto nutno uvést, že dohoda se práv obce nedotkne bezprostředně, nýbrž až zprostředkovaně poté, co ji bude předložen ke schválení návrh územního plánu upravený dle dohody o řešení rozporu.“ V závěru citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud poznamenal, že není důvod obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona nebo některého jeho ustanovení, které bylo ve věci aplikováno, pro jeho rozpor s Ústavou. Jednak stěžovatelka sama tehdy takový postup nenavrhl (její argumentace směřovala spíše k tomu, že právo na účast při uzavírání dohody a právo na její doručení by měly správní soud dovodit z platné zákonné úpravy), jednak řízení dosud neskončilo a věc se vracela městskému soudu k dalšímu posouzení. Nejvyšší správní soud neshledal důvody k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ani nyní. I kdyby si snad osvojil pochybnost o ústavnosti zákonné úpravy, která nepočítá s participací obce na procesu uzavírání dohody o řešení rozporu týkajících se návrhu jejího budoucího územního plánu ani s doručováním výsledné dohody takovéto obci, je zřejmé, že v nyní posuzovaném případě stěžovatelka žádnou újmu na svých procesních

právech v tomto ohledu neutrpěla. Dotčená ministerstva ústní stanovisko obce fakticky v procesu uzavírání dohody vyslechla a obci dohodu na její žádost poskytla. Obec se s obsahem dohody seznámila dostatečně včas, aby proti ní mohla brojit soudní cestou, což také učinila. Stěžovatelka nadto ani v nynější kasační stížnosti předložení věci Ústavnímu soudu nežádá. Domáhá se pouze ústavně konformního výkladu výše citovaných zákonných ustanovení. Stěžovatelka ovšem nepoukázala na žádné konkrétní ustanovení právních předpisů, které by měl Nejvyšší správní soud výkladově upřednostnit před těmi, jež byla v posuzovaném případě aplikována (spokojila se s obecným odkazem na ústavně zaručené právo na samosprávu). Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvažoval o možnostech, které skýtá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 136 odst. 2 totiž mají postavení dotčených orgánů územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Podle § 136 odst. 6 věta druhá správního řádu se právní úprava řešení rozporu obsažená v tomto odstavci nepoužije na řešení rozporu s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Z toho by bylo možno dovodit, že jakmile je ve správním procesu dotčeno právo obce na samosprávu, stává se tato obec dotčeným orgánem. Rozpor mezi ní a jiným dotčeným orgánem není možno v takovém případě řešit cestou dohody o řešení rozporu, neboť ta v konečném důsledku – není-li možné kompromisu dosáhnout – vede k rozhodnutí věci vládou. Nejvyšší správní soud se však domnívá, že takovýto výklad by nebyl správný. Smyslem § 136 odst. 2 je poskytnout územním samosprávným celkům alespoň nějaké postavení ve správním řízení tam, kde se nenacházejí přímo v roli jeho účastníka, což je postavení silnější (srov. k tomu Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1027–1029).

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, oproti tomu přináší úpravu zvláštní, která podle názoru Nejvyššího správního použití obecné úpravy obsažené ve správním řádu vylučuje. Role obce v procesu územního plánování je zcela určující. Má ovšem zcela jiný charakter než role dotčeného orgánu, daleko více se blíží roli účastníka řízení. Je to právě obec, kdo v samostatné působnosti rozhoduje o pořizování územního plánu (§ 44 stavebního zákona), kdo schvaluje zadání územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona), účastní se veřejného projednání návrhu územního plánu (§ 52 odst. 1 stavebního zákona) a v konečné fázi vydává samotný územní plán, přičemž může též vrátit předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítnout (§ 54 odst. 3 stavebního zákona). Specifikem procesu územního plánování je fakt, že ačkoliv obec má ve své samostatné působnosti rozhodovat o všech podstatných krocích, proces pořizování územního plánu světuje stavební zákon do přenesené působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 6 odst. 1 stavebního zákona), případně obecního úřadu jiné obce splňující kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti (§ 6 odst. 2 stavebního zákona). Ani to však podle Nejvyššího správního soudu neodůvodňuje použití obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Není zde důvod, aby se obec účastnila celého procesu ve „dvojaké“ roli, tedy že by v samostatné působnosti schvalovala zadání územního plánu, účastnila se klíčové fáze zpracování (veřej-

né projednání) a měla konečné slovo ohledně jeho vydání či nevydání, a vedle toho ještě vystupovala v roli dotčeného orgánu a uplatňovala své samosprávné zájmy formou stanoviska k návrhu územního plánu. Takový model se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako neracionální, matoucí a rozporný s úmyslem zákonodárce. O tom, že zákonodárce s možností uzavření dohody o řešení rozporu bez účasti obce v procesu územního plánování počítal, svědčí např. § 51 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož „zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporu“. Obdobnou úpravu lze nalézt i v § 53 odst. 4 písm. d) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že právo na samosprávu není absolutní ani neomezené, musí být vyvažováno mj. se zásadou zákonnosti veřejné správy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2017, č. j. 2 As 265/2017-29).

Nelze také zapomínat, že na počátku sporu stálo negativní stanovisko Ministerstva kultury k projednávanému návrhu územního plánu. Stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou pro územní plán závazným podkladem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62), přičemž stěžovatelka právní úpravu těchto stanovisek jako takovou nezpochybnuje. Dohoda s Ministerstvem pro místní rozvoj vydané stanovisko jen „ohládila“, tj. zmírnila jeho požadavky a stanovila řadu podmínek pro to, aby mohlo ministerstvo s návrhem územního plánu vyslovit souhlas. Jak vidno, institut dohody o řešení rozporu je nástrojem, který má umožnit, aby po dosažení kompromisu mezi orgány státní správy mohl proces přípravy územního plánu dál pokračovat. Pokud by uzavření dohody nebylo možné (ať už absolutně, protože by správní soudy dovodily, že právní úprava to vylučuje, nebo relativně, protože podle přijatého výkladu by obec musela být stranou takové dohody a požadavky Ministerstva kultury by pro ni byly nepřijatelné), stále by tu zůstávalo ono nevypřádané negativní stanovisko jednoho z dotčených orgánů, které by zpracovatel územního plánu musel respektovat. Musel by tedy návrh územního plánu přepracovat a předložit jej znovu ministerstvu k posouzení. Je zřejmé, že takovýto výklad by obec nestavěl do nikterak příznivějšího postavení, než v jakém je nyní. Opět by totiž musela buď vyčkat, až jí bude předložen ke schválení upravený návrh územního plánu, nebo by musela napadnout negativní stanovisko Ministerstva kultury, s jehož obsahem nesouhlasí. I když by překážkou pro takový postup nemusela být ustálená judikatura, podle níž závazná stanoviska dotčených orgánů samostatně napadat nelze [rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS – nabízí se zde totiž odlišení opřené o § 4 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona s tím, že v nynější věci jde právě o stanovisko podle písm. b), nikoli o závazné stanovisko podle písm. a), které měla na mysli zmíněná ustálená judikatura a na které se uplatní plně § 149 správního řádu; na stanovisko dle písm. b) se uplatní jen omezeně § 149 odst. 2 správního řádu co do obsahu, nikoli povahy], šlo by o postup procesně komplikovaný a dosud neověřený. Je však zřejmé, že nic navíc by tím stěžovatelka nezískala, když správní soudy již připustily, že se podanou žalobou vůči dohodě o řešení rozporu mohou věcně zabývat a obsahově uzavřenou dohodu o řešení rozporu hodnotit, včetně otázky proporcionality zásahu do práva na samosprávu (a městský

soud tak – po korekci ze strany Nejvyššího správního soudu – učinil). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že z platné právní úpravy nelze dovodit, že by obec, jejíhož územního plánu se dohoda o řešení rozporu týká, měla být stranou takové dohody a že bez jejího souhlasu by tudíž uzavření takové dohody nebylo možné. Nejvyšší správní soud po těchto úvahách přistoupil ke zhodnocení materiální zákonnosti zásahu představovaného dohodou o řešení rozporu.

Ve druhém kole kasačního přezkumu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s hodnocením městského soudu i po stránce materiální, tedy při hodnocení obsahu uzavřené dohody o řešení rozporu. Městský soud správně nejprve identifikoval cíl, který v daném případě dostává do střetu s právem stěžovatelky na samosprávu. Tímto cílem je ochrana památkové zóny, což je cíl v obecné rovině jistě zcela legitimní. Podle § 3 vyhlášky o památkové zóně, na kterou se žalovaný b) odvolává ve svých vyjádřeních, tvoří památkovou hodnotu zóny zejména „význam daného území pro historickou osobitost místa, historické vazby sídel, jednotlivých historických objektů v krajině, krajiny a terénních útvarů a krajinný obraz daného území“. Podmínky její ochrany citovaného ustanovení dále konkretizuje, přičemž pro posuzování případ má význam zejména písm. c), podle něhož „využití jednotlivých objektů, prostorů i území musí odpovídat jejich kapacitě a technickým možnostem a musí být v souladu s památkovou hodnotou zóny“. Podle písm. e) pak „při terénních úpravách, budování technické infrastruktury, při nové výstavbě a při výsadbě dřevin musí být brán zřetel na charakter, prostorové uspořádání a měřítko jednotlivých nemovitostí, sídel a krajiny v zóně“. Tyto požadavky rozhodně nelze označit za překvapivé, neboť Ministerstvo kultury je vymezilo předem již v roce 1992 při prohlášení areálu za památkovou zónu, a to formou obecně závazného právního předpisu. Vymezení podmínek pro výstavbu na území památkové zóny nejeví ani rysy svévole, což potvrzuje i fakt, že předmětnou vyhlášku stěžovatelka nenapadá a nenavrhuje její zrušení pro neústavnost, tvrdí pouze, že s jejími ustanoveními není současný návrh územního plánu v rozporu. Diskuzi tak lze vést pouze o tom, zda v nyní projednávaném případě aplikovali žalovaní obecně požadavky přiměřeným způsobem. Stěžovatelka především relativizuje význam hodnot, k jejichž ochraně požadavky Ministerstva kultury v jednotlivých případech směřovaly. Namítá, že alej ke hřbitovu představuje dominantní prvek pouze v místním měřítku a že není jasné, v čem by spojení obce L. s místní částí N. snížilo hodnotu památkové zóny. Zcela pak odmítá požadavky na zachování panoramatických pohledů, uznává pouze legitimnost tzv. pohledových os. Nutno říci, že tyto otázky jsou do značné míry otázkami odbornými, k jejichž posuzování zásadně nejsou správní soudy povolány (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, bod 78). Nejvyšší správní soud tak může v tomto ohledu pouze zhodnotit, zda požadavky Ministerstva kultury jsou řádně odůvodněny a zda toto odůvodnění se jeví jako srozumitelné a logicky konzistentní. Tyto nároky přitom stanovisko ministerstva ze dne 15. července 2013 i na něj navazující dohoda o řešení rozporu splňují. V případě zástavby v okolí aleje kolem cesty ke hřbitovu poukázalo ministerstvo na to, že jde o výrazný krajinnotvorný prvek (požadavek vyhlášky na respektování prostorového uspořádání krajiny) a že stávající zástavba je tvořena převážně rodinnými domy (poža-

davek vyhlášky na zohlednění měřítka jednotlivých nemovitostí). Fakt, že aleje a stromořadí výrazně utvářejí podobu kulturní krajiny, lze podle Nejvyššího správního soudu označit dokonce za obecně známou skutečnost vycházející z běžné lidské zkušenosti. Ohledně propojení obce L. s místní částí N. vycházel nesouhlas ministerstva z požadavku na zachování identity dvou historicky a urbanisticky rozdílných sídel (požadavek vyhlášky, aby byl brán zřetel na charakter sídel), ministerstvo zmínilo též naddimenzovanost navržené zástavby a zájem na zachování prostupnosti krajiny (požadavek vyhlášky, aby využití území odpovídalo jeho kapacitě). Stojí v této souvislosti za zmínku, že zřetelné oddělení zastavěných území samostatných sídel L. a N. označil za potřebné a přínosné sám zpracovatel územního plánu, ve svém vyjádření k původnímu stanovisku ministerstva ze dne 10. 11. 2014. Pokud jde o panoramatické pohledy, ministerstvo jimi argumentovalo ve výše zmiňovaných případech spíše podpůrně, více k nim nicméně níže. U záchytného parkoviště v původně navržené velikosti vyjádřilo Ministerstvo kultury obavu přímo z narušení jedné z pohledových os ve vazbě na A. chrám (odůvodnění dohody o řešení rozporu k čl. I bodu 6.1). Šlo tedy o narušení hodnoty, jejíž legitimitu uznává dokonce i stěžovatelka. Vedle se tu nadto uplatňuje též zájem na zachování nezastavěné krajiny v blízkosti rybníka, který je součástí národní přírodní rezervace L. rybníky. Konečně v případě umístění solárních panelů jde o ochranu krajinného obrazu památkové zóny (požadavek vyhlášky na soulad s památkovou hodnotou zóny, kdy krajinný obraz je přímo zmíněn jako její součást). Pojem krajinného obrazu je pochopitelně velmi široký a neurčitý, těžko ale lze zpochybnit, že je tvořen a charakterizován též (ba dokonce zejména) dálkovými panoramatickými průhledy, jež se pochopitelně naskýtají i mimo hlavní kompoziční osy areálu. Cíle sledované dohodou o řešení rozporu proto Nejvyšší správní soud hodnotí jako zákonné. Není pochyb o tom, že dohoda je schopna popsání cílů dosáhnout. Spor se v dané věci vede o to, zda tak činí způsobem, který je dostatečně ohleduplný k zájmu obce na zajištění jejího budoucího trvale udržitelného rozvoje. Stěžovatelka tvrdí, že žalování zvolili nejsnadnější cestu, tj. konzervaci stávajícího stavu. Přitom v jednotlivých případech existovalo řešení, které by ještě vedlo k dosažení sledovaných cílů, ale méně by omezovalo záměry obce a potřeby jejích občanů. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Domníval se naopak, stejně jako městský soud, že dohoda představuje vyvážený kompromis mezi dotčenými veřejnými zájmy a právem obce na samosprávu a že řešení navržené stěžovatelkou by zachování památkové hodnoty zóny nezaručovala.

Před hodnocením jednotlivých sporných otázek považoval Nejvyšší správní soud za nutné si nejprve vyjasnit, zda obec L. má či nemá dostatek ploch pro rozvoj v oblasti bydlení. Musel však konstatovat, že stěžovatelka nikterak neprokázala své tvrzení, že se jí takových ploch nedostává. Nevyužila příležitosti, aby předložila např. doklady svědčící o vysoké míře využití stávajícího zastavitelného území či o tom, že zpracovatel územního plánu zvažoval různé varianty umístění ploch pro bydlení, všechny se však z různých důvodů ukázaly jako neuskutečnitelné apod. Stěžovatelka ani nijak relevantně nezpochybnila tvrzení žalovaného Ministerstva pro místní rozvoj, které poukázalo na klesající trend v množství obyvatel obce L. a na to, že tlak na výstavbu v okolí obce je do značné míry vytvá-

řen odchodem obyvatel z centra obce s cílem intenzivnějšího využití již existujících objektů bydlení pro účely turistického ruchu. Za těchto okolností nemohl ani Nejvyšší správní soud (stejně jako městský soud) přihlížet k ničím nepodloženým tvrzením stěžovatelky, že navržené plochy pro bydlení představují jediné možnosti jejího rozvoje v tomto směru. Z tohoto pohledu se pak jeví jako zcela přiměřené podmínky, jež žalování stanovili pro plochy v okolí aleje ke hřbitovu (body 1.1, 3.1 a 3.2 dohody o řešení rozporu) i pro plochy mezi obcí L. a místní částí N. (bod 1.9 dohody o řešení rozporu). Dohoda nepožaduje, na rozdíl od původního stanoviska žalovaného Ministerstva kultury, úplné vyloučení výstavby v těchto lokalitách, pouze ji omezuje tak, aby dosáhla cílů památkové ochrany. Vzdálenost nejbližší zástavby minimálně 10 m od vnější strany kmenů stromů tvořících alej se Nejvyššímu soudu jeví jako nezbytná pro zachování její pohledové dominance. Zástavba rodinnými domy, tedy stavbami z podstaty menšího hmotového objemu, pomáhá naplnit stejný cíl, navíc je odůvodněna i návazností na stávající zástavbu, která má převážně tento charakter. Menší stavby s větším poměrem nezastavěné plochy v podobě zahrad se jeví jako přiměřené řešení i z hlediska měřítka sídla (obce Lednice) a pro účely přechodu mezi zastavěným územím obce a volnou krajinou. Naopak bytové domy jako stavby hmotově větší by měřítka sídla a okolní komponované krajiny, a zejména pak pohledovou dominanci aleje, mohly nevratně narušit. Obdobně i k omezení ploch pro výstavbu mezi obcí L. a místní částí N. došlo podle Nejvyššího správního soudu pouze v míře nezbytné pro zachování samostatnosti obou sídel. O tom ostatně svědčí i to, že stěžovatelka tu žádnou nepřiměřenost nenamítá ani žádné alternativní řešení nenabízí. Zpochybňuje pouze samotný cíl, tedy potřebu zachování stavebního oddělení obou sídel z hlediska památkové ochrany. Takový požadavek však Nejvyšší správní soud shledal výše z hlediska památkové ochrany jako odůvodněný a legitimní. Obdobná situace je i v případě záchytného parkoviště (bod 6.1 dohody o řešení rozporu). Také zde stěžovatelka nenabízí žádnou alternativu, tj. menší zásah do svých práv, který by ovšem ještě vedl k požadovanému cíli, tj. k vyloučení negativního vlivu rozsáhlé zpevněné plochy na pohledovou osu zámek L. – A. chrám. Žalování přitom nezpochybňují tvrzení stěžovatelky, že vytlačení vozidel z historicky nejcennější blízkosti zámku a centra obce L. je i v zájmu památkové ochrany. Požadují pouze zmenšení navržené plochy zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění na 0,8 tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení. Nejvyšší správní soud neshledává tyto požadavky nikterak přemrštěnými. Pokud by obec pocítovala potřebu většího počtu parkovacích míst, je jistě možné vymezenou plochu využít intenzivněji, např. zříditi další parkovací místa v podzemí, jako se to běžně děje ve větších městech, byť tam ne vždy s ohledem na památkovou ochranu, nýbrž z důvodu nedostatku místa a vysoké ceny pozemků. Nejvyšší správní soud nadto připomíná, že žalování v dohodě uložili obci prověřit potřebnost parkovacích ploch a jejího rozsahu územní studii. Takovouto studii nebo jiný odborný odhad nezbytně potřebného počtu parkovacích míst v době sezóny mohla obec nechat vytvořit již dříve z vlastní iniciativy. Pokud by její stanovisko k velikosti záchytného parkoviště podporovala, byla by argumentačně ve zcela jiném postavení než nyní. Není nadto vyloučeno, aby obec v budoucnu iniciovala další změnu svého územního plánu právě na základě výsledku širěji pojaté územní studie či průzkumu území.

Pro všechna dosud uvedená omezení stanovená dohodou o řešení rozporů pro stěžovatelčin územní rozvoj tak beze zbytku platí konstatování městského soudu, že dohoda si tedy neklade za cíl zachovat za každou cenu status quo a stěžovatele umožňuje rozvoj jejího území, byť v menším rozsahu a intenzitě, než si představovala. Dohoda tedy pouze ukládá zpracovateli zdržet se návrhu výrazných změn územního plánu, jež by otevíraly cestu k postupné přeměně obrazu obce a okolní krajiny, a tím k nevratnému znehodnocení památkové zóny, která je pro svoji unikátnost chráněna i mezinárodním závazkem.

Pokud jde o zákaz umístování solárních panelů na budovách (body 10.1 a 10.2 dohody o řešení rozporu), Nejvyšší správní soud si je dobře vědom toho, že jakékoliv plošné zákazy jinak legální aktivity jsou vždy z ústavněprávního hlediska problematické (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS). Obec se však zde staví spíše do role ochránce subjektivních práv stavebníků, než svého ústavně garantovaného práva na samosprávu. Opodstatněnost takového plošného zákazu se může stát předmětem sporu v jednotlivých případech a nelze vyloučit, že v konkrétní situaci neobstojí. Nicméně pro účely nyní posuzované věci, v obecné rovině přezkumu, případobitelného abstraktnímu přezkumu právního předpisu ze strany Ústavního soudu, lze uvést, že tento zákaz sleduje legitimní cíl zachování hodnoty celosvětově unikátní památkové zóny, jejíž vzhled byl utvářen po staletí. Nejedná se přitom o jednotlivou památku, dokonce ani o městskou čtvrť s určitým charakterem, ale o rozsáhlé komponované území, jehož součástí jsou jak jednotlivé obce, tak i volná krajina mezi nimi. Řešení navrhované stěžovatelkou na abstraktní úrovni neposkytuje záruky, že charakter tohoto území nebude nevratně narušen. Především nutno poznamenat, že by nebyla v žádném případě postačující podmínka, že solární panely umístěné na jednotlivých domech by nebyly viditelné z veřejných prostranství. Veřejná prostranství zahrnují pouze místa na území samotné obce, typicky náměstí, parky nebo tržnice [srov. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Viditelnost solárních panelů z veřejných prostranství tudíž nezahrnuje viditelnost těchto panelů z volné krajiny, přitom právě tato krajina a její celkový obraz je předmětem ochrany podle výše citovaného § 3 vyhlášky o památkové zóně, jak již bylo výše řečeno. I kdyby však podmínky byly v tomto směru upřesněny, Ministerstvo kultury správně upozornilo na to, že vizuální dopad solárních panelů je velmi obtížné předem odhadnout, protože kromě viditelnosti samotných panelů zde hrají roli odrazy slunečního záření, které se v průběhu dne mění. Ministerstvo zcela zjevně poukazovalo na to, že optické projevy solárního panelu je obtížné odhadnout před jeho faktickou instalací na stavbu, a proto upřednostnilo při ochraně krajinného obrazu areálu zásadu předběžné opatrnosti. Nejvyšší správní soud nehodnotí, nakolik je uplatnění této zásady případně na jiných místech, avšak v případě nyní posuzované památkové zóny vnímá takový přístup v obecné rovině jako opodstatněný. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že určité riziko pro památkovou zónu (a koneckonců pro dosažení cíle sledovaného plošným zákazem) může představovat i fakt, že umístění solárního panelu na budovu rodinného domu pro krytí jeho vlastní energetické spotřeby je stavební úpravou, která podle § 79 odst. 6 stavebního zákona nevyžaduje územní

rozhodnutí ani územní souhlas. Jediným povolovacím procesem, v němž by se případně mohla uplatnit omezení obsažená v územním plánu, je tudíž stavební řízení, případně jeho zjednodušené varianty (souhlas s ohlášením stavby atd.). Mohou se však objevit spory o to, zda takováto stavební úprava nenaplnuje též podmínky § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, takže by úřednímu povolení nepodléhala vůbec. I v takovém případě by samozřejmě musela provedená změna stavby podmínky stanovené územním plánem splňovat, avšak jejich porušení by bylo řešitelné až následně nařízením jejího odstranění podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Žalovaní sice prostřednictvím dohody o řešení rozporu zasáhli do práva stěžovatelky na samosprávu, nejednalo se však v tomto případě o zásah nezákonný.

Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018 čj. 9As 248/2017-40

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ O OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (zejm. § 174 odst. 2)*

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost Krajského úřadu MS kraje proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2017, č. j. 79 A 2/2017-39, kterým zrušil jeho rozhodnutí v přezkumném řízení ze dne 24. 3. 2017, č. j. MSK 149625/2016 o zrušení části územního plánu obce K.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Krajský úřad (dále „stěžovatel“) rozhodnutím uvedeným v záhlaví zrušil v přezkumném řízení část opatření obecné povahy „Územní plán K.“ ze dne 2. 3. 2016, čj. SMO/83179/16/ÚHAaSR/POT (dále jen „územní plán“). Následně podala navrhovatelka – společnost – vlastníkem dotčeného pozemku u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení části rozhodnutí stěžovatele. Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodnutí stěžovatele zrušil v části, v níž byla zrušena zastavitelná plocha Z/25 ve vztahu k pozemku p. č. 3005, k. ú. K. a ve zbytku návrh zamítl. Uvedl, že se stěžovatel v rámci přezkumného řízení neřídil právním názorem vysloveným v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36,

č. 3460/2016 Sb. NSS (dále „rozsudek rozšířeného senátu“), podle nějž právní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy a dotčené osoby musí mít možnost podat námitky. Stěžovatel neseznámil navrhovatelku formou veřejné vyhlášky se záměry zrušit plochu Z/25, v níž leží její pozemek, a neumožnil jí k tomu podat námitky. V tomto postupu shledal krajský soud zásadní procesní pochybení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí jen ve vztahu k pozemku ve vlastnictví navrhovatelky, neboť zkrácení jejich práv se týkalo toliho tohoto pozemku.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítal nezákonnost rozsudku krajského soudu, neboť krajský soud vycházel z předpokladu, že stěžovatel nerespektoval právní názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu. Ve svém rozhodnutí sice nepostupoval podle právního názoru tohoto rozsudku, důvody k takovému postupu však vysvětlil v odůvodnění rozhodnutí. Ochrana práv dotčených osob byla dostatečnou měrou zajištěna. Stěžovatel postupoval podle zákona s ohledem na požadavky plynoucí z materiální povahy rozhodnutí v přezkumném řízení. Současně vyjádřil pochybnosti ohledně schopnosti rozsudku rozšířeného senátu být nástrojem ke sjednocování judikatury. Dále uvedl argumentaci týkající se věcného posouzení přezkumu územního plánu a vytkl krajskému soudu, že se jí ve svém rozsudku nezabýval. Vyjádřil pochybnost nad právním závěrem rozšířeného senátu, neboť stěžovatel v rámci přezkumu nemohl postupovat podle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ale podle ustanovení o přezkumném řízení. Krajský soud také neuvedl žádné zákonné ustanovení, podle kterého by měl stěžovatel povinnost postupovat jiným způsobem než ve věci vydat rozhodnutí. Závěrem navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit k novému projednání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „spr. ř.“) platilo, že „soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“ Zásadní otázkou v tomto řízení je povaha přezkumu souladu opatření obecné povahy s právními předpisy, což předurčuje povahu samotného výsledku přezkumu. Nejvyšší správní soud zaujal v rozsudku rozšířeného senátu sjednocující právní názor, který vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy: „Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného

řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.“ Výsledek přezkumu územního plánu, jakožto aktu opatření obecné povahy, je opět opatření obecné povahy. Stěžovatel v kasační stížnosti (jakož i ve svém rozhodnutí) argumentoval jazykovou metodou výkladu textu § 174 odst. 2 spr. ř. a poukazoval na to, že zákon hovoří výslovně o rozhodnutí nabývajícím právní moci, proto nepostupoval podle ustanovení o vydávání opatření obecné povahy. K jazykovému výkladu § 174 odst. 2 spr. ř. se přitom rozšířený senát vyjádřil v bodě [32]: „Není-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna – nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za „rozhodnutí“ a navázání jeho účinků na „právní moc“. Takovým výsledkem přezkumného řízení není úkon správního orgánu zakládající, měnící nebo rušící práva či povinnosti konkrétním osobám, ale závazný správní akt dopadající svým předmětem na obecně vymezený okruh adresátů. Pojmově proto nemůže mít přezkum územního plánu podobu správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí dle § 67 správního řádu.“ Pouhé užití přímočarého jazykového výkladu je tedy nedostatečné a nelze jím odhalit formu přezkumného řízení, kterou je skutečně opatření obecné povahy. S přezkumem ve formě opatření obecné povahy se pojí také určité nároky na zveřejňování. Jak uvádí rozšířený senát ve svém rozsudku pod bodem [48]: „[...] dozorcí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (případně tak může za přiměřené aplikace § 98 správního řádu učinit současně). [...] Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávaly připomínky či námitky (srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu).“ Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry krajského soudu, podle nějž jestliže stěžovatel neseznámil navrhovatelku formou veřejné vyhlášky se záměrem zrušit plochu Z/25, v níž leží její pozemek, a neumožnil jí k tomu podat námitky, jedná se o podstatnou vadu řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žádný právní předpis nestanoví, že by měl být proces (který předcházela vydání přezkoumávaného aktu) opakovan, tedy že by mělo být např. opětovně zahajováno přezkumné řízení, anebo že by v této části měl nadřízený správní orgán postupovat dle ustanovení o vydání přezkoumávaného aktu a patrně tak opakovat například veřejné projednání. Vyjádřil také obavy, že by měl v rámci přezkumného řízení aplikovat současně veškerá ustanovení správního řádu o přezkumném řízení, veškerá ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy a současně veškerá ustanovení stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) týkající se vydání územního plánu. Tento závěr stěžovatele je však mylný a postup, který nastínil, po něm nebyl krajským soudem požadován. Rozsudek rozšířeného senátu k tomu v bodě [47] uvedl: „[jakkoliv je výsledkem přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy, není účelem dozorcího prostředku

(přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházelo. Není proto žádného důvodu, aby byl postup dozorcího orgánu zcela shodný s procesem stanoveným stavebním zákonem při jeho vydávání (např. veřejné projednání, apod.).“ Vlastní přezkum územního plánu se tedy nemusí shodovat s předcházejícím procesem, je však nutné jej vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání. Jedná se zejména o povinnost zveřejnit (oznámit) zahájení řízení vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na úřední desce a stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (lze tak učinit současně). Zveřejnění musí být provedeno také způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu mohly podávat námítky či připomínky. Jak již bylo řečeno v bodě [9], vada řízení spočívala v tom, že dotčené osoby se k návrhu na zrušení územního plánu neměly možnost vyjádřit. Stěžovatel dále polemizoval se závazností rozsudku rozšířeného senátu a se správností právních názorů v něm vyslovených. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, nejsou právní názory rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu neměnné, v čase se vyvíjí a i judikatura se může měnit: „*Vyslovení právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru.*“ *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však může změnit dříve zaujatý právní názor jen v případě splnění jasně stanovených kritérií: „Pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k právnímu názoru, k němuž se již vyslovil, může být dána jen tehdy, ponechal-li určitou otázku nerozhodnutou, umožňují-li závěry rozšířeného senátu v určité otázce vícero možných výkladů, eventuálně je-li pochybné, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na relevantní legislativní změny související právní úpravy. Pravomoc je dána i tehdy, existuje-li skutečný rozpor v samotné judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se rozšířený senát v pozdějším rozhodnutí s tímto rozparem nějak vyrovnal (např. by vysvětlil, že dosavadní právní názor je modifikován či upřesněn, event. nahrazen právním názorem novým). Naproti tomu pravomoc dána není, pokud se rozhodující senáty od právního názoru rozšířeného senátu svévolně nebo nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně.“* V nyní posuzované věci se přitom nejedná o žádnou z uvedených situací, a osmý senát Nejvyššího správního soudu proto nebude věc postupovat rozšířenému senátu k dalšímu posouzení. Podle usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 As 72/2016 platí, že „*pokud senáty NSS nevezmou při rozhodování v úvahu právní závěr rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario).*“ Osmý senát je vázán již vysloveným právním názorem rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá.

Stěžovatel také poukázal na odlišné stanovisko dvou soudkyň Nejvyššího správního soudu, které k rozsudku rozšířeného senátu zaujaly odlišný právní názor. Odlišné stanovisko upravuje § 55a s. ř. s.: „*člen senátu Nejvyššího správního soudu ve složení podle § 16 odst. 2 písm. a) a odst. 3, který s rozhodnutím senátu nebo s jeho odůvodněním nesouhlasí, má právo, aby jeho odlišné stanovisko bylo uvedeno v protokolu o hlasování a aby byly důvody jeho nesouhlasu připojeny k vyhotovení písemného roz-*

hodnutí s uvedením jeho jména.“ Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odlišná stanoviska nejsou v české právní kultuře nijak závazná. Jedná se o fakultativní projev menšinového právního názoru soudce v projednávané věci, který nemá právní dopady. Navíc je třeba poznamenat, že přestože se stěžovatel argumentačně opíral o toto disentanční stanovisko, tak i v něm soudkyně jasně uvedly, že dotčené osoby musí mít možnost uplatnit své argumenty proti důvodům, v nichž je spatřována případná nezákonnost vydaného opatření obecné povahy. Konstatovaly, že výzvu podle § 36 odst. 3 spr. ř. pro účastníky podle § 27 odst. 2 spr. ř. lze nahradit např. „zveřejněním výrokové části rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námítky a navrhopat doplnění řízení.“ Disentanční soudkyně tedy pouze nesouhlasily s tím, že by výsledkem přezkumu opatření obecné povahy mělo být opět rozhodnutí opatření obecné povahy. Pokud jde nicméně o ochranu dotčených osob, klonily se k nutnosti jejího zajištění, pouze jinými procesními postupy. Je tak zřejmé, že stěžovatelův postup by neobstál ani z pohledu odlišného stanoviska, neboť dotčené osoby byly kráceny na svých právech. S ohledem na procesní pochybení v rozhodnutí stěžovatele se krajský soud, ani Nejvyšší správní soud nemohly zabývat námítkami stěžovatele vztahujícími se k věcnému posouzení případu.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019 čj. 5 As 257/2016-449

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, NÁMITKY A PŘIPOMÍNKY

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 6. 10. 2016, č. j. 64 A 2/2016-61, který zamítl návrh na zrušení Územního plánu obce O. v H.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Kasační stížností se navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut jejich návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územního plánu obce O. v H., schváleného zastupitelstvem obce dne 6. 10. 2014, usnesením č. 5/32/2014 (dále též „územní plán“) – a to v části týkající se

pozemků p. č. X, X, a X, vše v k. ú. O. v H., které jsou ve vlastnictví navrhovatelů a které byly zařazeny do kategorie ploch veřejných prostranství (označených písmenem P).

V řízení před krajským soudem stěžovatelé uplatnili v zásadě dva základní návrhové body. První návrhový bod směřoval vůči procesnímu postupu při pořízení a vydání územního plánu. Podle stěžovatelů byl územní plán vydán nezákonným způsobem, neboť v jeho odůvodnění absentuje rozhodnutí o námitkách stěžovatelů uplatněných dne 6. 5. 2013 dle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“); odpůrce se s těmito námitkami nevypořádal. Druhý návrhový bod se týkal již samotné podstaty věci – tedy funkčního využití pozemků stěžovatelů v ÚP Oldřichov v Hájích jako ploch veřejných prostranství; v tom stěžovatelé spatřovali neproporcionální zásah do svého vlastnického práva, potažmo práva na podnikání – provozování zemědělské činnosti. K prvnímu návrhovému bodu krajský soud konstatoval, že námitkami vlastníků dotčených pozemků a staveb ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, o nichž je nutno rozhodnout, jsou až námitky uplatněné proti návrhu územního plánu zpracovanému v konečné podobě – tj. návrhu upravenému a posouzenému při společném jednání v souladu s § 50 až 51 stavebního zákona. Na základě toho krajský soud dospěl k závěru, že podání stěžovatelů ze dne 6. 5. 2013 nelze brát jako námitky, o nichž by muselo být rozhodnuto dle § 53 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jednalo se o připomínky k návrhu územního plánu podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, u nichž postačí pouhé vyhodnocení ve smyslu § 51 odst. 1 stavebního zákona, což pořizovatel územního plánu učinil. První návrhový bod tedy krajský soud neshledal důvodným a v návaznosti na to pak k druhému návrhovému bodu uvedl následující. Stěžovatelé byli aktivní toliko ve fázi přípravy konečné podoby návrhu územního plánu. V navazujícím řízení o územním plánu podle § 52 a násl. stavebního zákona již zůstali pasivní a žádné námitky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona ve stanovené lhůtě neuplatnili, ačkoli jim v tom objektivně nic nebránilo. Krajský soud připustil, že neuplatnění námitky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona nemá vliv na procesní aktivitu legitimací stěžovatelů. Jejich pasivita však měla zásadní vliv na podobu odůvodnění územního plánu, jakož i na věcnou legitimaci stěžovatelů, tedy důvodnost jejich návrhu na zrušení části územního plánu. Podle krajského soudu je nepochybné, že zařazení pozemků do ploch veřejných prostranství představuje zásah do vlastnického práva stěžovatelů, neboť ovlivní podobu užívání ostatních přilehlých zemědělských pozemků, na kterých podnikají v oboru ekologického zemědělství. Otázkou proporcionality (přiměřenosti) tohoto zásahu se ovšem v tomto konkrétním případě krajský soud již zabývat nemohl, neboť stěžovatelé v řízení o územním plánu žádné námitky týkající se nepřiměřenosti zásahu do jejich vlastnického práva, potažmo práva na podnikání neuplatnili. To znamená, že krajský soud by o dané otázce rozhodoval tzv. v první linii, musel by jako první orgán vážít funkční zařazení dotčených pozemků a zabývat se střetem vlastnického práva stěžovatelů s veřejným zájmem na naplnění definovaných cílů územního plánování – zde: zejména zájmu na veřejném přístupu na vymezené plo-

chy pro pobyt obyvatel a průchodnost krajiny. Nedůvodně by tak nahrazoval činnost pořizovatele územního plánu a v podstatě by obcházel závěry vyplývající z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, vycházející z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Jednoduše shrnuto – v důsledku absence námitek stěžovatelů nebyla v odůvodnění územního plánu vůbec řešena otázka jiného funkčního využití jejich pozemků, vč. proporcionality zásahu do jejich soukromého práva, a proto nebylo možné, aby se touto otázkou krajský soud zabýval. I přesto – v souladu s výše citovanou judikaturou – krajský soud vážil, zda není dán závažný důvod pro zrušení územního plánu; žádný takový důvod v podobě porušení kogentních norem, ať již procesní či hmotněprávní povahy, chránících veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání územního plánu a jeho obsah, neshledal. Na základě toho krajský soud návrh na zrušení shora uvedené části územního plánu zamítl jako nedůvodný dle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

V kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že rozsudek krajského soudu napadají z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. z důvodu jeho nezákonnosti spočívající jednak v nesprávném posouzení právní otázky, jednak v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se vydání územního plánu nezákonným postupem, který spočíval v tom, že odůvodnění územního plánu neobsahuje rozhodnutí o námitce stěžovatelů, kterou uplatnili v podání ze dne 6. 5. 2013 a která se týkala pozemků p. č. X, X a X. S ohledem na to, že stěžovatelé jsou vlastníky uvedených pozemků, bylo nutno jejich podání vyhodnotit nikoli jakou pouhou připomínkou, nýbrž jako námitku, o které bylo nutno rozhodnout; toto rozhodnutí, vč. odůvodnění, mělo být součástí odůvodnění územního plánu. Není pravdou, že stěžovatelé byli nečinní, neboť v rámci procesu pořizování územního plánu podali námitku a není rozhodné, že tak učinili již dne 6. 5. 2013. Ze znění § 52 stavebního zákona nelze dovodit, že takovou námitku – tedy námitku uplatněnou ještě před veřejným projednáním návrhu územního plánu není možno považovat za řádně podanou námitku, o níž mělo být rozhodnuto. Absence rozhodnutí o této námitce, resp. nevypořádání se s ní v odůvodnění územního plánu vede k jeho nepřezkoumatelnosti. Uvedené nesprávné posouzení právní otázky mělo ve výsledku zásadní vliv na posouzení návrhu stěžovatelů jako celku, neboť krajský soud se již dále nezabýval nepřiměřeností řešení přijatého v územním plánu, které stěžovatelé napadali. V tomto směru stěžovatelé odkázali na judikaturu, podle které procesní pasivita navrhovatele není vždy jednoznačným důvodem k tomu, aby se soud nezabýval proporcionalitou přijatého řešení. Význam procesní pasivity je potřeba posoudit vždy s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, což krajský soud neučinil. Nijak se nezabýval tím, že stěžovatelé byli zkráceni na svých právech, přestože v průběhu přípravy územního plánu nebyli nečinní, neboť učinili podání ze dne 6. 5. 2013; současně ve svém návrhu popsali, jaké důvody je vedly k tomu, že již žádné další podá-

ní neučinili. Těmito okolnostmi se krajský soud nezabýval, resp. zabýval se jimi nedostatečně, což způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu. V nyní posuzovaném případě stěžovatelé zpochybňovali zákonnost části územního plánu ze dvou důvodů: 1) porušení procesního postupu a 2) porušení proporcionality – přiměřenosti právní regulace, a to v důsledku vymezení plochy veřejného prostranství na jejich pozemcích p. č. X, X a X.

Ad 1) Krajský soud neshledal v postupu při pořízení a vydání ÚP Oldřichov v Hájích takové vady, které by měly mít vliv na zákonnost tohoto aktu. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí a konstatuje, že na základě předložené spisové dokumentace ověřil následující podstatné skutkové a právní okolnosti věci. Záměr na pořízení nového územního plánu byl schválen zastupitelstvem obce dne 6. 6. 2011 (usnesení č. 3/19/2011). Zadání územního plánu bylo schváleno zastupitelstvem obce dne 27. 8. 2012 (usnesení č. 4/21/2012); zastupitelstvo současně uložilo starostovi obce, aby zajistil zpracování návrhu územního plánu. S účinností od 1. 1. 2013 došlo ke změně relevantních ustanovení stavebního zákona upravujících proces pořízení územního plánu (§ 44 až § 53), a to na základě tzv. velké novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb.; z přechodných ustanovení tohoto zákona (Čl. II. bod 2.) je zřejmé, že zadání územního plánu bylo v daném případě ke dni 31. 12. 2012 ukončeno činností, která se posuzuje podle dosavadních právních předpisů. Další navazující činnosti se posuzují podle tehdy aktuální právní úpravy, tj. podle stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, což v tomto případě platí pro návrh územního plánu (§ 50 a § 51), jakož i následné řízení o územním plánu (§ 52 a § 53). Zmíněnou novelou stavebního zákona došlo s účinností od 1. 1. 2013 k úplnému zrušení fáze konceptu územního plánu (§ 4 8 a § 4 9), v č. možnosti uplatnit již v této fázi procesu územního plánování připomínky i námitky. Tuto možnost zákonodárce zredukoval a napříště umožnil podat pouze připomínky k návrhu územního plánu ve smyslu § 50 odst. 3 stavebního zákona; dle citovaného ustanovení „pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží“. Možnost podání námitek, jakožto speciální privilegované formy výhrad, v této prvotní fázi vztahující se k návrhu územního plánu tedy byla zákonem zjevně vyloučena, což je pro nyní

projednávanou věc velmi podstatné. Pořizovatel v souladu s § 50 odst. 2 stavebního zákona oznámil, že společné jednání o návrhu územního plánu se uskuteční dne 15. 4. 2013 – viz oznámení ze dne 25. 3. 2013, č. j. 53/2013-ÚP. Současně s tímto oznámením pořizovatel též doručil návrh územního plánu veřejnou vyhláškou ze dne 25. 3. 2013, č. j. 54/2013-ÚP, obsahující mj. i poučení o možnosti uplatnit připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona – a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení vyhlášky. V této lhůtě učinili stěžovatelé podání ze dne 6. 5. 2013, na které nelze nahlížet jinak, než jako na připomínku podanou proti návrhu územního plánu podle § 50 odst. 3 stavebního zákona. Není přitom podstatné, jak stěžovatelé své podání formálně nazvali; podstatný je jeho obsah a především pak to, že v dané fázi procesu pořízení územního plánu stavební zákon zcela jednoznačně podání námitek neumožňoval. Nelze vyloučit, že s ohledem na tzv. velkou novelu stavebního zákona a vypuštění fáze konceptu z celého procesu územního plánování mohlo dojít k určité nejistotě či zmatení stěžovatelů, kteří své připomínky podali na formuláři nazvaném „Námitka ke konceptu územního plánu“, jak je patrné z předložené spisové dokumentace. Na druhou stranu je však potřeba připomenout, že z obsahu shora zmíněné veřejné vyhlášky je zcela jasné a srozumitelné, že se doručuje návrh (nikoli koncept) územního plánu a že proti tomuto návrhu lze podat připomínky (nikoli námitky). V souladu s obsahem veřejné vyhlášky, který vycházel z aktuálního znění stavebního zákona, pořizovatel správně „překvalifikoval“ podání stěžovatelů ze dne 6. 5. 2013 a dále s ním pracoval jako s připomínkou k návrhu územního plánu. Jakýkoli jiný přístup k tomuto podání by odporoval právní úpravě stavebního zákona, který upravoval jednotlivé fáze procesu územního plánování, které lze – s určitou mírou zjednodušení a s přihlédnutím k individuálním okolnostem nyní souzené věci – strukturovaně shrnout takto: (i) rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu, (ii) návrh zadání územního plánu, (iii) zadání územního plánu, (iv) návrh územního plánu, (v) upravený a posouzený návrh územního plánu, (vi) přezkum a odůvodnění návrhu územního plánu, (vii) vydání územního plánu. Fáze týkající se návrhu územního plánu jsou tedy v podstatě dvě: ad (iv) návrh územního plánu, o němž se vede společné jednání a vůči němuž může každý uplatnit písemné připomínky (blíže viz § 50 a § 51 stavebního zákona) a ad (v) upravený a posouzený návrh územního plánu, k němuž se koná veřejné projednání, přičemž nejpozději do 7 dnů ode dne jeho konání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby (tj. vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem, oprávněný investor a zástupce veřejnosti) námitky (blíže viz § 52 a § 53 stavebního zákona, který tuto fázi označuje jako „řízení o územním plánu“). Každá z těchto fází vztahujících se k návrhu územního plánu má svůj smysl a nelze je vzájemně zaměňovat, jako to činí stěžovatelé. První fáze [ad (iv)] je jakousi předsunutou (zjišťovací) fází, kdy se nejen na základě připomínek, které může uplatnit např. i sousední obec, ale zejména na základě stanovisek dotčených orgánů ladí podoba návrhu územního plánu, o jejíž finální podobě pak zákon hovoří jako o „upraveném a posouzeném návrhu územního plánu.“ Ten je potom základem pro druhou fázi ad (v)], která je již rozhodující (kritickou) fází z hlediska dotčených osob, neboť právě nyní uplatňují své námitky, jako privilegovanou formu výhrad, kterou nestačí pouze vypořádat (jako připomínky), ale je nutno o ní rozhod-

nout v souladu s § 53 odst. 1 větou první stavebního zákona. Stěžovatelé žádné námitky, o nichž by bylo nutno rozhodnout ve smyslu shora uvedeného, nepodali. Podali pouze připomínky, v nichž uvedli, že na předmětných pozemcích je cesta, která „je v soukromém vlastnictví a je určena pro přemísťování a volný pohyb hospodářských zvířat chovaných na farmě. Cesta je součástí pastevního areálu farmy U.“ Tuto připomínku pořizovatel neopomněl a vyhodnotil ji s tím, že „vymezení zůstává beze změny.“ Uvedl přitom, že pozemky „jsou v KN vedeny jako travní porost, ale dlouhodobě jsou využívány jako účelová komunikace sloužící pro obsluhu pozemků za železniční tratí (podjezd pod tratí), a to včetně lesních pozemků ve vlastnictví obce;“ současně poznamenal, že územní plán neřeší vlastnictví pozemků a je nutná dohoda obce a vlastníka o společném užívání cesty. Následně stěžovatelé zůstali již zcela nečinní a nepodali žádné námitky, o nichž by bylo nutno rozhodnout a toto rozhodnutí opatřit odůvodněním v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu. Nemohou se proto důvodně dovolávat toho, že v odůvodnění vydaného územního plánu absentuje rozhodnutí o jejich námitce. Krajský soud tuto právní otázku posoudil správně – v souladu se zněním stavebního zákona, aniž musel provádět důkazy k průběhu podávání připomínek, které navrhl stěžovatelé s tím, že jim pořizovatelem byly podávány zavádějící informace v tom smyslu, že připomínky a námitky jsou totéž. K tomu v podstatě shodně s krajským soudem Nejvyšší správní soud dodává, že celý průběh podávání připomínek je dostatečně dobře dokumentován ve spise, z něhož je patrné řádné doručení návrhu územního plánu formou veřejné vyhlášky, vč. poučení o možnosti podávat (pouze) připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona (viz výše). Lze proto uzavřít, že první kasační námitka není důvodná.

Ad 2) V návaznosti na uvedenou pasivitu stěžovatelů nedošlo k žádnému relevantnímu posouzení ani rozhodnutí z hlediska proporcionality řešení přijatého ÚP Oldřichov v Hájích – tj. zařazení pozemků stěžovatelů do kategorie ploch veřejných prostranství. Proto se krajský soud tzv. v první linii odmítl proporcionalitou zabývat, což stěžovatelé napadají a poukazují mj. na relevantní judikaturu. Zásada proporcionality zkoumaná coby součást posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy byla akcentována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, které k soudní kontrole procesu tvorby územního plánu (jeho změny) konstatovalo, že v rámci zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá „...zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.“

Není to ovšem soud, kdo by měl o naznačených otázkách ohledně proporcionality zásahu rozhodovat tzv. v první linii, jak správně poznamenal krajský soud. Jak již bylo výše uvedeno, úkolem soudu není územní plány aktivně dotvářet (bod 14). Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít zájem na jakémkoli zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné vůle občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Právě zastupitelstvo obce je tím, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže soud nahrazovat; totéž platí i pro činnost pořizovatele územního plánu postupujícího v přenesené působnosti. Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž soud dovodil, že i přes procesní pasivitu navrhovatele lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nicméně úspěšnost takového návrhu je pak dána spíše výjimečně – a to pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Přeneseno na nyní posuzovaný případ, nelze než zopakovat, že stěžovatelé nepodali námitky proti přiměřenosti připravovaného zařazení jejich pozemků do ploch veřejného prostranství. Zůstali v roli pasivních pozorovatelů, potažmo příjemců řešení navržených v územním plánu, ačkoli jejich aktivní účasti objektivně na tvorbě územního plánu nic nebránilo. Pořizovatel řádně oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 11. 2. 2014, č. j. 26/2014-ÚP, konání veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu na 9. 4. 2014, vč. poučení o možnosti podat námitky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Stěžovatelé tak byli řádně poučeni a rozhodně se nemohou odvolávat na to, že jim byly poskytnuty pořizovatelem zavádějící informace. Tuto skutečnost sice s jistotou vyloučit nelze, nicméně s ohledem na jasné a srozumitelné poučení má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelé nepochybně mohli a měli postupovat podobně jako ostatní vlastníci dotčených pozemků a staveb, kteří po uplatnění písemných připomínek, s jejichž vyhodnocením se neztotožnili, uplatnili po zveřejnění upraveného a posouzeného návrhu územního plánu také námitky, o kterých odpůrce následně rozhodl. Řečeno optikou posledně citovaného usnesení rozšířeného senátu, procesní pasivita stěžovatelů nebyla způsobena objektivními okolnostmi a za tohoto stavu by bylo možno jejich návrhu vyhovět toliko v případě závažných důvodů; tyto důvody Nejvyšší správní soud rozvedl v navazujícím rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, s tím, že „...za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“ Uvedené závažné důvody, pro které by i při procesní pasivitě stěžovatelů bylo na místě zrušení územního plánu nebo jeho

částí, je tedy třeba zohlednit, což také krajský soud učinil. Nejvyšší správní soud se s jeho závěry v tomto ohledu zcela ztotožňuje a ve stručnosti odkazuje na veškeré individuální okolnosti případu, jakož i na přednesené argumenty stěžovatelů; ti kromě výše vypořádaných důvodů primárně procesní povahy, nepoukázali na žádné další porušení kogentních procesních norem či hmotněprávních norem a ani zdejší soud žádnou zjevnou nezákonnost zvoleného řešení prima facie neshledal. Stěžovatelé výhradně hájili svá soukromá práva – právo vlastnit majetek a podnikat – za současného zpochybnění věcného řešení zvoleného územního plánu ohledně využití jejich pozemků p. č. X, X, a X. Za daného skutkového a právního stavu věci, vč. výše citované judikatury, Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelé nevyužili upraveného a posouzeného návrhu územního plánu k uplatnění plnohod-

notné námitky o neproporcionálním zásahu do svého vlastnického práva, potažmo práva na podnikání; nemohou se proto následně úspěšně domáhat, aby krajský soud tzv. v první linii přezkoumal proporcionalitu tohoto zásahu. V takovém případě by tím totiž de facto i de iure suploval v rámci soudního přezkumu právě roli odpůrce, což by bylo rozporné nejen s právem na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které respektují ÚP Oldřichov v Hájích a postupují s důvěrou v jeho obsah. Ani druhá kasační námitka tedy není důvodná.

Ve světle všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*

