



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. Mgr. I. U., b) Ing. M. U.**, oba zast. JUDr. Janem Vodičkou, advokátem se sídlem Valdštejnská 381/6, Liberec, proti odpůrci: **obec Oldřichov v Hájích**, se sídlem Oldřichov v Hájích 151, zast. Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 6. 10. 2016, č. j. 64 A 2/2016 – 61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Lukáše Votruby, advokáta se sídlem Moskevská 637/6, Liberec.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] 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 Oldřichov v Hájích, schváleného zastupitelstvem obce dne 6. 10. 2014, usnesením č. 5/32/2014 (dále též „ÚP Oldřichov v Hájích“) – 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).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[2] V řízení před krajským soudem stěžovatelé uplatnili v zásadě dva základní návrhové body. První návrhový bod směřoval vůči procesnímu postupu při pořizení a vydání

územního plánu. Podle stěžovatelů byl ÚP Oldřichov v Hájích 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.

[3] 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 – obecní úřad Oldřichov v Hájích (dále jen „pořizovatel“) učinil. První návrhový bod tedy krajský soud neshledal důvodným a v návaznosti na to pak k druhému návrhovému bodu uvedl následující.

[4] 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 aktivní legitimaci 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 ÚP Oldřichov v Hájích. 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 vážit 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 plochy 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

pokračování

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.

[5] Jednoduše shrnuto – v důsledku absence námitek stěžovatelů nebyla v odůvodnění ÚP Oldřichov v Hájích 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 ÚP Oldřichov v Hájích; 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.

[6] Na základě toho krajský soud návrh na zrušení shora uvedené části ÚP Oldřichov v Hájích zamítl jako nedůvodný dle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[7] 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.

[8] Podle stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se vydání územního plánu nezákonným postupem, který spočíval v tom, že odůvodnění ÚP Oldřichov v Hájích neobsahuje rozhodnutí o námítce 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 připomínku, nýbrž jako námitku, o které bylo nutno rozhodnout; toto rozhodnutí, vč. odůvodnění, mělo být součástí odůvodnění ÚP Oldřichov v Hájích. 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 námítce, resp. nevypořádání se s ní v odůvodnění ÚP Oldřichov v Hájích vede k jeho nepřezkoumatelnosti.

[9] 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 ÚP Oldřichov v Hájích, 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 podání neučinili. Těmito okolnostmi se krajský soud nezabýval, resp. zabýval se jimi nedostatečně, což způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů.

[10] S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu zpět k dalšímu řízení.

[11] Odpůrce ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou zamítl a současně rozhodl o povinnosti stěžovatelů zaplatit odpůrci náklady řízení v celkové výši 6163 Kč (skládající se z částky 4114 Kč za jeden úkon právní služby, vč. náhrady hotových výdajů a DPH, a z částky 2049 Kč za pořízení kopie územního plánu, kterou neúspěšně uplatnil již v řízení před krajským soudem).

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem. Poté 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 následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] 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 ÚP Oldřichov v Hájích 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.

[15] 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

pokračování

ke dni 31. 12. 2012 ukončenou 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).

[16] Zmíněnou novelou stavebního zákona došlo s účinností od 1. 1. 2013 k úplnému zrušení fáze konceptu územního plánu (§ 48 a § 49), vč. 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“* (pozn. podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[17] 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 ÚP Oldřichov v Hájích 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 ÚP Oldřichov v Hájích 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 *„Námítka 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).

[18] 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.

[19] Fáze týkající se návrhu územního plánu jsou tedy v podstatě dvě: ad (iv) návrh územního plánu, o němž se vede společně 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 rozhodnout v souladu s § 53 odst. 1 větou první stavebního zákona.

[20] 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 URBAN.“ 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.

[21] 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 ÚP Oldřichov v Hájích 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 navrhli 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.

[22] Ad 2) V návaznosti na uvedenou pasivitu stěžovatelů nedošlo k žádnému relevantnímu posouzení ani rozhodnutí z hlediska proporcionality řešení přijatého ÚP

pokračování

Oldřichov v Hájích – tj. zařazení pozemků stěžovatelů do kategorie ploch veřejných prostranství. Proto se krajský soud tzv. v první linii odmítl proporционаlitou zabývat, což stěžovatelé napadají a poukazují mj. na relevantní judikaturu.

[23] 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 dotýčný 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 dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného 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.“

[24] 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.

[25] 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.

[26] Přeneseno na nyní posuzovaný případ, nelze než zopakovat, že stěžovatelé nepodali námítky 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.

[27] 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 části, 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 ÚP Oldřichov v Hájích ohledně využití jejich pozemků p. č. X, X, a X.

[28] 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 plnohodnotné 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.

V. Závěr a náklady řízení

[29] 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.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Odpůrce měl ve věci úspěch, a proto

pokračování

mu náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti stěžovatelům, kteří úspěch neměli.

[31] Obecně sice platí, že povinnost správního úřadu hájit jím vydaný akt u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován; nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce, neboť celý proces pořízení územního plánu je administrován v rámci přenesené působnosti – tedy jako výkon státní správy. V tomto případě je ovšem pasivně legitimovanou velmi malá obec Oldřichov v Hájích, jejíž schopnosti kvalifikovaně hájit územní plán před soudem jsou nutně omezené. S přihlédnutím k této skutečnosti, jakož i k procesu pořízení územního plánu a vůbec celé povaze posuzované věci, vzal proto Nejvyšší správní soud jako důvodně vynaložené náklady související s tím, že odpůrce udělil k zastupování před soudem plnou moc advokátovi. Konkrétně se jedná o odměnu zástupce odpůrce a náhradu jeho hotových výdajů stanovenou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem se tedy jedná o částku 3400 Kč zvýšenou o DPH v sazbě 21%, tj. 4114 Kč.

[32] Stěžovatelé jsou tak povinni uhradit odpůrci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce (pro úplnost dlužno dodat, že částkou 2049 Kč za pořízení kopie územního plánu, kterou krajský soud neposoudil jako důvodně vynaložený náklad, se zdejší soud nezabýval, neboť stěžovatelé výrok o náhradě nákladů řízení nijak nezpochybnili a odpůrce tak v rámci vyjádření ke kasační stížnosti učinit nemůže).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 24. ledna 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu