



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) KAM NA PARDUBICKU, s.r.o.**, se sídlem Ráby 38, **b) Ing. P. M.**, oba zastoupeni JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti odpůrci: **Obec Ráby**, se sídlem Ráby 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu města Ráby ze dne 11. 9. 2014, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017 – 366,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 18. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017 – 366, **se zrušuje.**
- II. Návrh navrhovatelů a) a b) ze dne 30. 9. 2017 na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Ráby ze dne 11. 9. 2014, **se odmítá.**
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy a kasačních stížnostech částku **66 584 Kč**, a to k rukám jejich zástupce JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Odpůrce vydal opatření obecné povahy ze dne 11. 9. 2014 - Územní plán města Ráby (dále jen „ÚP Ráby“), jímž byly pozemky parc. č. X, LV č. X [ve vlastnictví navrhovatele b)] a dále parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, LV č. X [ve vlastnictví navrhovatele a)], všechny zapsané v katastrálním území X, vedené u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Pardubice (společně též „dotčené pozemky“), zařazeny do nově vytvořené plochy funkčního využití „ZX – plochy zeleně se specifickým využitím“ (dále jen „ZX“), přičemž v předchozí územní regulaci představované Územním plánem sídelního útvaru Pod Kunětickou horou (dále jen „ÚPSÚ“) byly tyto pozemky včetně celého oploceného areálu tzv. Lovčího zámku vymezeny jako stabilizovaná plocha „OM - občanské vybavenosti a podnikatelských aktivit“ (dále jen „OM“); zároveň byl na pozemku parc. č. X vymezen územní systém ekologické stability, konkrétně regionální biocentrum č. 1758 K. (dále jen „RBC“).

[2] Proti ÚP Ráby podali navrhovatelé a) a b) Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) návrh na jeho zrušení, a to v části regulující dotčené pozemky. Navrhovatelé společně ve značně obsáhlém podání s řadou příloh (č. l. 1 – 236 spisu krajského soudu) mimo jiné namítali, že opatření obecné povahy (ÚP Ráby) doposud nenabylo účinnosti, neboť odpůrce jej neoznámil veřejnou vyhláškou na své úřední desce podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Odpůrce sice schválil návrh rozhodnutí o námitkách i samotný ÚP Ráby, na své úřední desce však zveřejnil pouze obsah usnesení zastupitelstva a návrh územního plánu, který mu byl pořizovatelem předložen ke schválení. Veřejnou vyhlášku vydal ovšem pouze pořizovatel ÚP Ráby, tj. Magistrát města Pardubice; tato forma zveřejnění však dle navrhovatelů nevyvolává žádné právní následky, neboť vydání opatření obecné povahy musí být oznámeno veřejnou vyhláškou toho orgánu, který jej vydal.

[3] Krajský soud výrokem II) rozsudku ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 75/2017 – 302 (dále jen „první rozsudek krajského soudu“), návrh navrhovatelů a) a b) na zrušení části ÚP Ráby týkající se dotčených pozemků zamítl. Krom jiného k námitce nesprávného procesního postupu odpůrce spočívajícího v řádném neoznámení vydaného opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou na své úřední desce uvedl, že toto pochybení zůstalo neprokázané. Navrhovatelé dle něj nikterak nedoložili, že tak odpůrce neučinil; z jejich strany zůstalo pouze u nedoložených tvrzení, neboť nebyl předložen záznam o rozsahu dokumentů zveřejněných na úřední desce odpůrce v dané době. Soud pak uzavřel, že i kdyby navrhovatelé svoji námitku prokázali, přesto by tímto pochybením nemohlo dojít k omezení jejich subjektivních práv, neboť si byli přijatého a vydaného opatření obecné povahy vědomi. Případný vadný postup odpůrce neměl na navrhovatele jakýkoli přímý dopad a nedotknul se jejich práv, neboť ÚP Ráby byl zveřejněn a je dostupný široké veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup jak na internetových stránkách odpůrce, tak u pořizovatele.

[4] Na základě kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2018, č. j. 2 As 79/2018 - 57 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), první rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení;

pokračování

z důvodu procesní ekonomie se však přesto k výše shrnuté námitce stručně vyjádřil. Poukázal na to, že krajský soud požadoval po navrhovatelích, aby prokázali, že na úřední desce odpůrce nebyla vyvěšena veřejná vyhláška vydávající napadené opatření obecné povahy, tedy prokázali neexistenci určité skutečnosti. Konstatoval, že jenom opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, vyvolává příslušné právní následky, a je tedy způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Krajský soud se proto měl dle Nejvyššího správního soudu otázkou účinnosti napadeného opatření obecné povahy zabývat *ex offio*, a to dříve, než přistoupil k posouzení jednotlivých věcných námitek. Dle judikatury je pro soudní přezkum z hlediska jeho existence podstatné to, zda bylo napadené opatření obecné povahy řádně vyhlášeno a zda se jedná o akt účinný. Soudy totiž neposkytují ochranu proti opatřením obecné povahy, jež účinná dosud nejsou nebo jež byla zrušena a vůči svým adresátům již nepůsobí, neboť v takovém případě neexistuje předmět řízení, což je neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Odkázal přitom na usnesení NSS ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007 - 85, či ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129, a dále odbornou literaturu: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016).

[5] Krajský soud v dalším řízení rozsudkem ze dne 18. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017 - 366 (dále jen „napadený rozsudek“), návrh navrhovatelů a) a b) opětovně zamítl. K problematice účinnosti napadeného územního plánu předeslal, že postup při jeho vydávání a zveřejňování je přesně vymezen zákonem. Do soudního spisu byla založena kopie veřejné vyhlášky o vydání ÚP Ráby vydaná pořizovatelem (Magistrát města Pardubice), přičemž ze záznamu o jejím vyvěšení a sejmutí se podává, že byla vyvěšena na úřední desce odpůrce od 17. 9. 2014 do 3. 10. 2014 (více jak 15 dní); jiný záznam přitom nemá odpůrce k dispozici, neboť vedlejší samostatnou evidenci listin uveřejněných na úřední desce nevede. Soud konstatoval, že pořizovatel ÚP Ráby svým postupem naplnil požadavky § 165 odst. 3 stavebního zákona; dospěl však k závěru, že přímo odpůrce vydání ÚP Ráby s největší pravděpodobností formálně neoznámil vlastní veřejnou vyhláškou na své úřední desce, jiný závěr lze dle něj téměř vyloučit. Zdůraznil, že si je vědom požadavků na publikaci opatření obecné povahy a rovněž podmínek nutných ke splnění, aby tento akt nabyl účinnosti; odkázal přitom na § 173 správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012 - 33. Naznal ovšem, že při hodnocení toho, zda se opatření obecné povahy stalo účinným, je třeba zohledňovat zájmy všech adresátů tohoto opatření, především jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. ÚP Ráby byl vydán a uveřejněn, veškeré dotčené subjekty z něj vycházely (k okamžiku vydání napadeného rozsudku) po dobu pěti let; soudu přitom nebylo známo, že by došlo k jinému soudnímu sporu ohledně napadeného územního plánu. Krajský soud shledal, že i přes pochybení odpůrce (spočívající v nevydání vlastní vyhlášky) nedošlo k omezení práv navrhovatelů; ti si byli vydaného opatření obecné povahy vědomi, ostatně od data jeho publikace odvodili okamžik podání svého zrušovacího návrhu. K nedodržení zákonného postupu při vydávání ÚP Ráby dle soudu došlo patrně z důvodu vcelku komplikované právní úpravy. Podstata zveřejnění ve formě oznámení veřejnou vyhláškou však byla na straně odpůrce naplněna; z textu zveřejněné vyhlášky pořizovatele totiž jednoznačně plyne, že se oznamuje vydání územního plánu odpůrce. ÚP Ráby byl navíc zveřejněn a od počátku

dostupný široké veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to jak na internetových stránkách odpůrce, tak jeho pořizovatele. Krajský soud proto (přestože shledal dílčí pochybení odpůrce) nepřistoupil k odmítnutí návrhu. Podotknul přitom, že odpůrce neučinil ani pozdější vydání vlastní vyhlášky oznamující vydání ÚP Ráby a její zveřejnění na úřední desce, byť mu argumentace navrhovatelů byla bezpochyby známa po celou dobu řízení.

[6] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně odkazuje na odůvodnění námitek v textové části ÚP Ráby a ztotožňuje se s napadeným rozsudkem.

## II. Kasační stížnosti navrhovatelů

[7] Proti (druhému) rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé a) a b) [dále společně jen „stěžovatelé“] kasační stížnosti, ve kterých brojili proti napadenému rozsudku, navrhli jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V obsáhlé kasační stížnosti mimo jiné pod bodem IX. A) namítali, že za situace, kdy odpůrce na své úřední desce nezveřejnil vlastní veřejnou vyhlášku oznamující vydání opatření obecné povahy, považují vyslovené závěry krajského soudu za nesprávné; mají totiž za to, že hodnocení zaujaté v napadeném rozsudku představuje nejen odklon od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489), nýbrž odporuje i závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku NSS. Byť se dle stěžovatelů požadavek na dodržení zákonného způsobu oznámení opatření obecné povahy může jako přepjatě formalistický jevit za situace, kdy vydávající správní orgán obsah ÚP Ráby zpřístupnil veřejnosti jiným způsobem, než který je zákonem předpokládán, nelze přehlédnout, že opatření obecné povahy je právním aktem, který (ač slouží k úpravě práv a povinností ve zcela konkrétní a jedinečné situaci) je určen blíže neurčenému okruhu adresátů stejně jako právní předpis. Je proto dle stěžovatelů namístě uplatnit na jeho zveřejňování stejně přísná kritéria, jako je tomu u právních předpisů. Při zveřejňování právních předpisů je přitom mimo jakoukoli pochybnost, že za účinný nelze považovat normativní text, který nebyl řádně vyhlášen, byť by byl jinak veřejně dostupný. Ani opatření obecné povahy tedy nelze považovat za účinné, pokud jeho vydání vůbec nebylo oznámeno veřejnou vyhláškou orgánu, který jej vydal, byť se s jeho obsahem bylo možno ve veřejném prostoru seznámit. Správním orgánem zavázaným k vydání veřejné vyhlášky oznamující opatření obecné povahy je přitom jedině ten správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, přičemž podle § 173 odst. 1 věta třetí správního řádu jedině na vyvěšení veřejné vyhlášky vydávajícího orgánu je vázána lhůta, po jejímž uplynutí nabývá opatření obecné povahy účinnosti. Jestliže tedy vydání ÚP Ráby dosud nebylo oznámeno veřejnou vyhláškou odpůrce, nýbrž pouze veřejnou vyhláškou pořizovatele, nelze jej považovat za účinný.

[8] Odkazem na potřebu chránit právní jistotu adresátů napadeného ÚP Ráby pak dle stěžovatelů nelze sanovat nedodržení zákonného postupu při jeho vydávání. Opatření obecné povahy stejně jako právní předpis obsahuje právní normy, pročez je i v jeho případě nutno uplatnit princip, že platnou právní normou je jen taková, která byla

pokračování

zákonným způsobem vyhlášena. Zásada zákonnosti musí při zveřejňování právních norem (ať již jsou obsaženy v právních předpisech, nebo opatřeních obecné povahy) převážet nad zásadou ochrany dobré víry, neboť jediné tak lze vyloučit svévoli při tvorbě práva. Benevolence projevená krajským soudem umožňuje zařadit mezi platná opatření obecné povahy i akty zveřejněné formou, s jejímž použitím zákonodárce nespojuje žádné právní účinky; to je ve svých důsledcích v rozporu s krajským soudem zdůrazňovanou zásadou ochrany právní jistoty a dobré víry. V materiálním právním státě dle stěžovatelů nelze obsah právní normy seznávat v závislosti na výsledku posouzení, zda se ten či onen normativní akt zveřejněný nezákonným způsobem nestal platným v důsledku uplynutí doby postačující ke vzniku dobré víry osob, které jej za platný považují.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž jsou kasační stížnosti ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustné, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížností dle § 106 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé napadali rozsudek krajského soudu pro kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud na úvod sděluje, že se z celé kasační stížnosti jako první zabýval námitkou týkající se neúčinnosti napadeného opatření obecné povahy, neboť existence (způsobitelného) předmětu řízení je podmínkou řízení; v případě, kdy by tato podmínka nebyla splněna (a ze své podstaty by se nutně jednalo o neodstranitelný nedostatek, který trval již v řízení před krajským soudem), bylo by namíste podaný návrh na zrušení ÚP Ráby odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud přitom předesílá, že jelikož z důvodů níže rozvedených shledal tuto kasační námitku důvodnou, nepovažoval za účelné v narativní části tohoto rozhodnutí pojednat o dalších partiích napadeného rozsudku ani jim odpovídajících kasačních námitkách stěžovatelů.

[13] Pro posouzení výše předestřené námitky nutno zopakovat, že v řízení před krajským soudem byla odpůrcem předložena pouze kopie veřejné vyhlášky o vydání ÚP Ráby vydaná pořizovatelem (Magistrát města Pardubice); právě tato měla být vyvěšena na úřední desce odpůrce. Při jednání před krajským soudem starosta odpůrce uvedl, že pouze předává informaci od předchozích zástupců obce s tím, že na úřední desce byla vyvěšena veřejná vyhláška na hlavičkovém papíru Magistrátu města Pardubice; v dnešní době přitom nemají jiný důkaz k tomu, že by na úřední desce visel jiný dokument (srov. Protokol o jednání ze dne 11. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017 – 352). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem ve skutkovém zjištění, že odpůrce sám vydání ÚP Ráby

s největší pravděpodobností neoznámil vlastní veřejnou vyhláškou na své úřední desce. Nad rámec toho kasační soud koriguje názor krajského soudu tak, že případná pochybnost v tomto ohledu jde k tíži odpůrce, neboť ten měl zákonnou povinnost toto učinit, pročez má být schopen řádné splnění jemu stanoveného procesního postupu taktéž prokázat. Je tedy nutné v dalších úvahách (jak to ostatně učinil i krajský soud) vycházet z toho, že vyhláška odpůrce nebyla vydána a publikována.

[14] Nejvyšší správní soud však již nemůže aprobovat následné právní posouzení krajského soudu spočívající v závěru, že byť napadené opatření obecné povahy nebylo řádně zákonem předvídaným způsobem vyhlášeno, přesto nabylo účinnosti, a je tedy soudně přezkoumatelné.

[15] Dle § 173 odst. 1 správního řádu „*opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.*“

[16] Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*podle citované zákonné úpravy (§ 173 odst. 1 správního řádu) je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti.*“

[17] V usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že účinky vydaného opatření obecné povahy (v daném případě zásad územního rozvoje, ale vztaženo i na územní plány, regulační plány či vymezení zastaveného území) nelze spojovat s § 20 stavebního zákona, nýbrž je nutno aplikovat výhradně § 173 odst. 1 a § 25 odst. 3 správního řádu. Vyslovil tehdy, že opatření obecné povahy (zásady územního rozvoje) nabývají „*účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal.*“ V rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012 – 33, pak Nejvyšší správní soud zopakoval a upřesnil, že „*při stanovení data nabytí účinnosti opatření obecné povahy jsou určující pravidla obsažená v § 173 odst. 1 správního řádu z roku 2004, § 25 odst. 2 věta třetí téhož zákona se zde neuplatní.*“

[18] Ve zrušujícím rozsudku pak Nejvyšší správní soud jasně konstatoval svůj závazný právní názor, že „*jenom opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, vyvolává příslušné právní následky, a je proto s to zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.*“

[19] Krajský soud svůj závěr o soudní přezkoumatelnosti ÚP Ráby postavil na přesvědčení, že při hodnocení toho, zda se opatření obecné povahy stalo účinným, je třeba zohledňovat práva všech adresátů daného opatření, především jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Byť Nejvyšší

pokračování

správní soud souhlasí s tím, že je nezbytné patřičně akcentovat požadavek právní jistoty neurčitého a často značně rozsáhlého okruhu všech adresátů opatření obecné povahy, přesto (i když chápe snahu krajského soudu o zachování stávajících poměrů v území) dospěl právě s ohledem na snahu maximalizovat právní jistotu k přesně opačnému závěru.

[20] Opatření obecné povahy stejně jako právní předpis obsahuje taktéž závazné právní normy, pročez je i u něj nutno brát striktní požadavek řádné formální publikace velmi vážně (tato podobnost ostatně byla nastíněna již v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73); i v případě opatření obecné povahy se proto musí bez dalšího uplatnit pravidlo, že platnou právní normou je jen taková, která byla přijata a vyhlášena zákonným způsobem. Právě proto, aby neurčité množství adresátů opatření obecné povahy mohlo mít právní jistotu o tom, jaká konkrétní právní regulace aktuálně platí a je pro ně závazná, je nezbytné, aby se stala účinnou pouze taková norma, která byla jejím adresátům zveřejněna na základě zákonem jasně stanovených pravidel, s nimiž se mohl každý seznámit a na jejichž respektování se mohl spolehnout; musí se tak tedy stát výhradně objektivně daným a předem předvídaným procesním postupem. Jestliže přitom na okamžik vyvěšení veřejné vyhlášky orgánu vydávajícího opatření obecné povahy je navázána jeho účinnost (nastává po uplynutí stanovené lhůty běžící právě od tohoto úkonu), pak jeho neuskutečnění nelze sanovat, i kdyby to bylo motivováno nejlepšími úmysly. V opačném případě totiž hrozí právní nejistota a z ní vyvěrající spory o to, zdali vůbec, případně od kdy je takové opatření obecné povahy účinné, a kdo a v který okamžik to autoritativně posoudí; skutečnost, že takové spory (pochybnosti dalších adresátů mimo stěžovatelů) nebyly krajskému soudu v projednávaném případě známy, nemůže na věci ničeho změnit. Nelze dle Nejvyššího správního soudu ani připustit, aby ke každému opatření obecné povahy, které je dle objektivního zákonem stanoveného kritéria neúčinné (neoznámené formálně řádným způsobem), mohlo být soudem v každém jednotlivém případě přístupováno individuálně; tedy aby někdy mohlo být takové opatření obecné povahy shledáno účinným čili pro jeho adresáty závazným a jindy nikoliv, a to vše pouze na základě úvahy soudu zohledňující to, po jak dlouhou dobu se jím dostatečně široký okruh adresátů řídil. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ani s ohledem na zásadu právní jistoty a snahu chránit (pravděpodobně existující) dobrou víru většiny adresátů opatření obecné povahy v jeho závaznost nemůže soud dovodit jeho účinnost v případě, kdy pro to nebyly splněny zákonné podmínky; takový postup by byl *contra legem*. Navíc lze práva jednotlivců, kteří postupovali tím či oním způsobem v dobré víře ve zdánlivě vydané opatření obecné povahy, zásadně ochránit v konkrétních řízeních či postupech, v nichž by tato otázka vyvstala. Povinnost ochrany práv nabytých v dobré víře je totiž součástí pojmu materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a projevuje se konkrétně jako jedna ze základních zásad činnosti orgánů veřejné správy (§ 2 odst. 3 správního řádu, § 5 odst. 3 daňového řádu).

[21] V projednávaném případě výše uvedené vede ke konstatování, že **ÚP Ráby doposud nenabyl účinnosti**, neboť odpůrce nevydal a nevyvěsil (vlastní) vyhlášku oznamující vydání předmětného opatření obecné povahy. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že odpůrce je malou obcí velmi pravděpodobně nedisponující rozsáhlým administrativním aparátem či zaměstnanci s právním vzděláním apod. Elementárním požadavkům na řádnou právo tvorbu totiž musejí, i přes možné praktické obtíže, dostát

všechny subjekty vydávající právní normy. Již Ústavní soud naznal, že ačkoliv zejména od menších obcí nelze očekávat, že obecně závazné vyhlášky budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť zpravidla nedisponují erudovanými legislativci, nelze připustit ani v případě právních předpisů menších obcí, aby jejich ustanovení byla formulována neurčitě či nesrozumitelně (srov. nálezy ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08); platí-li to pro obsah obecních normativních aktů, tím spíše to musí platit pro tak klíčové formální postupy týkající se normativních a jim podobných aktů obcí (tedy i hybridních aktů typu opatření obecné povahy), od nichž se odvíjí jejich obecná závaznost. Pokud krajský soud argumentoval dále tím, že pochybením odpůrce při vydávání ÚP Ráby nebyla nikterak dotčena práva stěžovatelů (neboť ti se s územním plánem zjevně seznámili), je nutno podotknout, že podmínky řízení (tedy v případě přezkumu opatření obecné povahy též jeho účinnost) musí soud zkoumat *ex offio*, protože pro posouzení této otázky (a důvodnost vznesené námitky) není vůbec zapotřebí dotčenost veřejných subjektivních práv navrhovatelů.

[22] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za příhodné označit jako chvályhodnou snahu krajského soudu hájit zájmy všech třetích osob, které až doposud postupovaly podle (ještě neúčinného) ÚP Ráby. Lze mu totiž přisvědčit v tom, že jejich práva, nabytá s největší pravděpodobností v dobré víře, musejí být samozřejmě chráněna. To však nelze zajistit rozvolňováním zákonných požadavků na vyhlášení opatření obecné povahy, nýbrž jinými právními nástroji (viz výše). Pokud někdo v důsledku nezákonného postupu odpůrce utrpěl újmu, může se například domáhat náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[23] Jelikož tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený ÚP Ráby není účinný (nevyvolává žádné právní následky, protože není s to zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů), existuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v absenci předmětu řízení; je proto dán důvod k odmítnutí návrhu na zrušení ÚP Ráby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

#### IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[24] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Současně však dospěl k závěru, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto rozhodl současně i tak, že tento návrh odmítá.

[25] Protože je Nejvyšší správní soud posledním soudem, který se věci zabýval (neboť se zrušením napadeného rozsudku současně podaný návrh odmítl), rozhodl jak o náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tak také řízení o kasačních stížnostech. Byť dle § 60 odst. 3 s. ř. s. platí, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut (přičemž odmítnutí podaného návrhu je v projednávané věci konečným výsledkem soudního řízení), naznal přesto Nejvyšší správní soud, že je namístě aplikovat § 60 odst. 8 s. ř. s. (ve spojení s § 120 téhož zákona), dle něž

pokračování

*„jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.“* Již v podaném návrhu totiž stěžovatelé tvrdili, že napadené opatření obecné povahy nebylo řádně vyvěšeno na úřední desce odpůrce, opakovaně brojili proti posouzení této otázky krajským soudem a kasační soud jim nyní dal za pravdu, když přisvědčil jejich právnímu názoru a ÚP Ráby shledal neúčinným; nebylo by proto spravedlivé, aby stěžovatelům nebyly nahrazeny jejich náklady spojené se soudním řízením, v němž byli (alespoň s částí své argumentace) fakticky úspěšní. Nejvyšší správní soud proto stěžovatelům přiznal náhradu nákladů řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy a řízení o kasačních stížnostech.

[26] Tyto náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků a z nákladů zastoupení. Oba stěžovatelé zaplatili soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 2 x 5000 Kč [položka 18 bod 2 písm. b) Sazebníku soudních poplatků, jenž je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v rozhodném znění] a dále soudní poplatek za řízení o kasačních stížnostech opět ve výši 2 x 5000 Kč (položka 19 téhož Sazebníku), tj. celkem **20 000 Kč** na soudních poplatcích.

Pokud jde o náhradu nákladů zastoupení stěžovatelů advokátem, tato spočívá v částce odpovídající mimosmluvní odměně za celkem šest úkonů právní služby:

- příprava a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále jen („vyhláška“)]
- 3x písemné podání ve věci, tj. návrh na zrušení opatření obecné povahy (č. l. 1 - 24 spisu krajského soudu), první kasační stížnost, resp. její doplnění (řešeno NSS pod sp. zn. 2 As 79/2018), druhá kasační stížnost, resp. její doplnění (č. l. 30 – 50) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky]
- 2x účast na jednání před soudem (10. 1. 2018 a 11. 9. 2019) [§ 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky],

to vše v hodnotě 2480 Kč za každý úkon právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky (tj. 3100 Kč), sníženo o 20 % dle § 12 odst. 4 téže vyhlášky], tj. celkem **29 760 Kč**. K tomu náleží šest paušálních částek náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každého klienta (2 x 6 x 300 Kč) [§ 13 odst. 4 vyhlášky], tj. **3600 Kč**.

Dále je přiznána náhrada za advokátem promeškaný čas cestou k jednání soudu (dne 10. 1. 2018 a 11. 9. 2019) na trase Brno – Pardubice a zpět v rozsahu 20 půlhodin (2 jednání x 2 cesty x 2,5 hodiny, tj. 5 půlhodin) ve výši 100 Kč za půlhodinu, tj. **2000 Kč** [§ 14 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 3 vyhlášky]. Cestovné za cestu k jednání soudu na trase Brno – Pardubice a zpět (284 km) pak činí: za 10. 1. 2018 částku 1516,80 Kč (spotřeba nafty 4,5/100 km, základní náhrada 4,00 Kč/km a cena nafty 29,80 Kč/l); za 11. 9. 2019 částku 1622,40 Kč (spotřeba nafty 4,8/100 km, základní náhrada 4,10 Kč/km a cena nafty 33,60 Kč/l), tj. celkem **3139,20 Kč**. Zástupce stěžovatelů je plátcem DPH, protože se náhrada (odměna za úkony právní služby, paušální náhrada, náhrada za promeškaný čas a cestovné) zvyšuje o 21 %, tj. **8084,80 Kč**.

Stěžovatelům nebyla přiznána advokátem požadovaná odměna za úkon právní služby „*příprava a převzetí zastoupení v řízení o kasační stížnosti*“, neboť seznámení se s rozsudkem krajského soudu a jeho kritická reflexe je součástí případného (zde proběhnuvšího) úkonu podání kasační stížnosti. Dále Nejvyšší správní soud stěžovatelům nepřiznal náhradu

nákladů na pořízení znaleckého posudku, neboť tento se zabýval otázkou, zdali RBC K. v části tvořené dotčenými pozemky v současné době plní funkci regionálního biocentra územního systému ekologické stability, příp. zdali (a za jakých podmínek) je tento pozemek funkci biocentra způsobilý plnit v budoucnu; je tedy zřejmé, že tento posudek nebyl pro rozhodnutí o návrhu podstatný.

[27] Celkem je odpůrce povinen nahradit stěžovatelům na účelně vynaložených nákladech řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy a kasačních stížnostech částku **66 584 Kč**, a to k rukám jejich zástupce JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. ledna 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu