



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce/navrhovatele: **M.Š.**, zast. Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, proti odpůrkyni: **obec Kytín**, se sídlem Kytín 65, zast. Mgr. Bohuslavem Novákem, advokátem se sídlem Sartoriova 26/9, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce/navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2020, č. j. 51 A 49/2019 - 81,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osobě zúčastněné na řízení/odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce/navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení výroku II. v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud:

1. zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2019, č. j. 093327/2019/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 4. 2019, č. j. MMpB-SÚ/3276/18-632/2018-Ka; posledně uvedeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o změně využití území - pozemků parc. č. 460/13, 460/48, 460/49, 460/50, 460/57, 460/58, 460/65, 460/66, 460/67, 460/74, 460/75, 460/76, 460/77, 474/7 v katastrálním území Kytín (okres Praha – západ). Na uvedených pozemcích měl být vybudován cyklo-park Kytín (výrok I.);

2. odmítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kytín, přijaté dne 1. 10. 2018 usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 6/22/2018 (výrok II.);

3. rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky III. a VI.).

[2] Obec Kytín (dále jen „odpůrkyně“) podala dne 11. 4. 2018 žádost o vydání územního rozhodnutí o změně využití území výše uvedených pozemků ve svém vlastnictví v katastrálním území obce Kytín. Na těchto pozemcích plánovala vybudovat cyklo-park. K žádosti o vydání územního rozhodnutí doložila mj. také souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování (Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování) ze dne 8. 2. 2018.

[3] Stěžovatel jakožto vlastník pozemků sousedících s pozemky ve vlastnictví obce Kytín, na kterých měl být záměr realizován, podal dne 21. 11. 2018 námitky, ve kterých uvedl, že zřízení cyklo-parku není v souladu s platným územním plánem. Dotčené pozemky jsou v územním plánu vedené jako plochy „NSpz“ – plochy smíšené nezastavěné s indexy přípustného využití jen pro přírodní a zemědělské funkční užívání. Na těchto pozemcích, které se nacházejí v údolní nivě Bojovského potoka, se prokazatelně vyskytují zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů – k tomu doložil závěrečnou zprávu orientačního biologického průzkumu se zaměřením na zvláště chráněné a ohrožené druhy rostlin a živočichů, podle které se na daném území vyskytují 4 zvláště chráněné druhy rostlin a 23 zvláště chráněných druhů živočichů. Přestože orgán ochrany přírody a krajiny vydal souhlasné závazné stanovisko, nevyjadřoval se k zásahům do biotopu nalezených zvláště chráněných druhů. Stěžovatel proto navrhl, aby správní orgán I. stupně řízení „přerušil, vyzval žadatele o doplnění podkladů rozhodnutí a zahájil řízení k odstranění dané nepovolené stavby jako celku.“

[4] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 16. 4. 2019, č. j. MMpB-SÚ/3276/18-632/2018-Ka, rozhodl o změně využití území – dotčených pozemků. V rozhodnutí vymezil plochu pro zřízení hřiště a sportoviště. K námitce týkající se souladu záměru s platným územním plánem správní orgán I. stupně uvedl, že orgán územního plánování vydal souhlasné závazné stanovisko, podle kterého záměr odpovídá přípustnému využití území. Kladné závazné stanovisko vydal také orgán ochrany přírody a krajiny, proto posoudil námitku týkající se výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů jako nedůvodnou.

[5] Rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadl stěžovatel odvoláním, ve kterém rozporoval obsah jednotlivých závazných stanovisek, která byla v územním řízení vydána jako podklady pro rozhodnutí. Jeho odvolání však žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 9. 2019, č. j. 093327/2019/KUSK, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] Proti rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal stěžovatel žalobu. V ní uvedl, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť zcela postrádají odůvodnění, proč byl upřednostněn zájem na rozvoji území nad zájmy ostatními. Přestože stěžovatel v podaném odvolání rozporoval obsah jednotlivých

pokračování

stanovisek dotčených orgánů, žalovaný nepostupoval v souladu s právními předpisy, neboť si nevyžádal potvrzení nebo změnu závazných stanovisek od správních orgánů nadřízených správním orgánům, které závazná stanoviska vydaly. Stejně jako v průběhu správního řízení zopakoval, že rozhodnutí byla vydána v rozporu s platným územním plánem a došlo k zásahu do zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, aniž by správní orgány disponovaly výjimkou ze zákazů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[7] Současně se správními rozhodnutími napadl stěžovatel opatření obecné povahy – změnu č. 1 územního plánu obce Kytín. V této souvislosti namítal nedostatky formy, které mají za následek neplatnost změny č. 1 jako celku (např. absence řádného odůvodnění, vadné doručení veřejnou vyhláškou, absence publikace na úřední desce). Také při přijímání změny č. 1 uplatňoval námitky týkající se opomenutí zájmů ochrany přírody a krajiny, ty však nebyly při přijímání změny č. 1 vypořádány. Změna územního plánu podle stěžovatele fakticky umístila cyklo-park na dotčené pozemky, které sousedí s pozemky v jeho vlastnictví, v důsledku čehož je v užívání svých pozemků značně omezen. Cyklo-park představuje hlučnou aktivitu, která narušuje pohodu jeho bydlení a současně také jeho zemědělskou činnost, neboť po vybudování cyklo-parku nebude moci vést svá zvířata k Bojovskému potoku a na své další pastevní pozemky.

[8] Krajský soud předně uvedl, že napadené opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu obce Kytín nebyla podkladem při rozhodování o změně využití území. Tato změna byla přijata usnesením zastupitelstva odpůrkyně až dne 1. 10. 2018, přičemž účinnosti nabyla v březnu 2019. Závazné stanovisko orgánu územního plánování, které posuzovalo soulad záměru (cyklo-parku) s územně plánovací dokumentací přitom bylo vydáno již 8. 2. 2018, tj. v době, kdy napadená změna územního plánu nebyla účinná. Také z obsahu závazného stanoviska orgánu územního plánování je zjevné, že ze změny územního plánu č. 1 nevycházelo, neboť orgán územního plánování výslovně uvedl, že dotčené pozemky jsou v územním plánu označené jako plochy vodní a vodohospodářské (W) a plochy smíšené nezastavěného území (NSplz/pz/pl), což odpovídá územnímu plánu před přijetím změny č. 1. Jelikož změna č. 1 nebyla při vydání napadeného rozhodnutí o změně využití území fakticky užita, uzavřel krajský soud, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 je nepřipustný; mezi změnou č. 1 územního plánu odpůrkyně a územním rozhodnutím neexistoval žádný vztah. Návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kytín proto krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

[9] Krajský soud však také zdůraznil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno dne 16. 4. 2019 a rozhodnutí žalovaného dne 9. 9. 2019. V době vydání obou rozhodnutí již tedy byla změna č. 1 územního plánu účinná (účinnosti nabyla v březnu 2019). Skutečnost, že územní rozhodnutí bylo vydáno na podkladě obsoletního závazného stanoviska, které nereflektovalo územní plán platný v době vydání územního rozhodnutí, pak představuje vadu, pro kterou je územní rozhodnutí nezákonné. Tato skutečnost však nemohla mít vliv na závěr o nepřipustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny č. 1), neboť tato změna nebyla při vydání napadeného rozhodnutí fakticky užita.

[10] Vyjma výše uvedené vady krajský soud dále uvedl, že rozhodnutí obou správních orgánů nebyla dostatečně odůvodněná. Správní orgány nevysvětlily, proč upřednostnily zájem na rozvoji území před jinými veřejnými či soukromými zájmy. Důvodnou shledal i námitku týkající se závazných stanovisek – přestože stěžovatel v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí rozporoval obsah dalších závazných stanovisek, žalovaný si v rozporu s § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nevyžádal potvrzení nebo změnu těchto závazných stanovisek. Stěžovatel již k námitkám v územním řízení přiložil také zprávu o biologickém průzkumu, správní orgány se však výskytem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů na dotčených pozemcích vůbec nezabývaly. Ve vztahu k rozporu správních rozhodnutí s územním plánem obce krajský soud zopakoval, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí již byla účinná změna č. 1 územního plánu obce Kytín, která nově vymezovala dotčené pozemky jako zastavitelné plochy, občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení (Z24, OS1) a plochy změn v krajině, občanské vybavení – nezastavěné plochy pro tělovýchovu a sport (K11, OS2). Závazné stanovisko orgánu územního plánování však vycházelo ze stavu před nabytím účinnosti změny č. 1, kdy byly dotčené pozemky vedené v územním plánu jako plochy vodní a vodohospodářské (W) a plochy smíšené nezastavěného území (NSplz/pz/pl). Opatření obecné povahy (územní plán) tak bylo užito chybně, neboť závazné stanovisko orgánu územního plánování nereflektovalo stav územního plánu v době vydání napadeného rozhodnutí o změně využití území. Výrokem I. proto krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[11] Stěžovatel napadl kasační stížností výrok II. rozsudku krajského soudu, kterým krajský soud odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kytín. Namítal, že změna č. 1 územního plánu obce Kytín byla při vydání územního rozhodnutí aplikována. Již prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy byla změna č. 1 účinná. Žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že přezkoumal navržený záměr z hlediska souladu s platným územním plánem – tím byl v dané době územní plán ve znění změny č. 1. Také ve vyjádření k žalobě žalovaný výslovně uvedl, že správní orgán I. stupně posoudil změnu využití území s platnou územně plánovací dokumentací obce Kytín, a to i se změnou č. 1. To však krajský soud zcela přehlédl. Žalovaný výslovně uvedl, že změnu č. 1 aplikoval, krajský soud měl proto toto opatření obecné povahy věcně přezkoumat. A měl-li krajský soud pochyby ohledně využití územně-plánovací dokumentace, měl ve věci nařít jednání.

[12] Dále stěžovatel namítal, že návrh na přezkum opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kytín byl podán ve lhůtě 1 roku od nabytí účinnosti této změny (žaloba byla podána 18. 11. 2019, přičemž změna č. 1 nabyla účinnosti v březnu 2019). Ať už byla změna č. 1 v žalovaném rozhodnutí využita, či nikoli, měl tedy krajský soud provést abstraktní přezkum celého opatření obecné povahy – změny č. 1. Abstraktní a incidenční přezkum opatření obecné povahy se totiž dle stěžovatele v zásadě nijak neliší algoritmem přezkumu – jediný rozdíl je podle názoru stěžovatele v tom, že incidenční přezkum je věcně omezen na tu část opatření obecné povahy, která byla žalovaným rozhodnutím aplikována, „a to jen proto, že právě a jen pro tuto část OOP se aktivuje incidenční lhůta pro jeho napadení.“ Je-li návrh podán v základní lhůtě 1 roku, není potřeba,

pokračování

aby byla aktivována lhůta incidenční. Krajský soud měl proto změnu č. 1 územního plánu obce Kytín věcně přezkoumat v rámci abstraktního přezkumu opatření obecné povahy.

[13] Odpůrkyně (osoba zúčastněná na řízení – obec Kytín) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že správní orgán I. stupně nepochybně vycházel při vydání územního rozhodnutí z územního plánu před schválením změny č. 1, neboť žádost o vydání územního rozhodnutí podala obec Kytín již 11. 4. 2018, tj. přibližně rok před nabytím účinnosti změny č. 1. Krajský soud přitom výslovně uvedl, že skutečnost, že územní rozhodnutí bylo vydáno na podkladě obsoletního závazného stanoviska, které nereflektovalo územní plán platný a účinný v době vydání územního rozhodnutí, představuje vadu, pro kterou (mj.) krajský soud napadená správní rozhodnutí zrušil. Z podané žaloby je evidentní, že stěžovatel napadal změnu č. 1 územního plánu obce Kytín v rámci tzv. incidenčního přezkumu. Odpůrkyně dále poukázala na vázanost soudu podaným návrhem. Jelikož stěžovatel návrh na přezkum změny č. 1 vymezil jako incidenční, tzn., že jej pevně svázal s rozhodnutími správních orgánů, nebyl krajský soud oprávněn provést abstraktní přezkum napadeného opatření obecné povahy. Odpůrkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel napadl kasační stížností výrok II. rozsudku krajského soudu o odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kytín. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jelikož kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže ani Nejvyšší správní soud věcně namítané opatření obecné povahy přezkoumávat. Předmětem přezkumu může být toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kytín odmítl (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[17] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí „*oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“

[18] Aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Aktivní procesní legitimace je založena již tímto tvrzením; návrhovatel proto

musí tvrdit, že existují určitá jemu náležící subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy tvrzení, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by navrhovatel současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, č. 2106/2010 Sb. NSS). Přípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy (viz také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Důvodnost tohoto tvrzení je pak předpokladem úspěchu věcného přezkumu příslušného opatření obecné povahy, nejedná se však o podmínku přípustnosti návrhu.

[19] Z uvedeného tedy vyplývá, že pro věcnou projednatelnost návrhu jsou tvrzení o zásahu do právní sféry navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy zcela zásadní. Neobsahuje-li návrh na zrušení opatření obecné povahy tvrzení o zásahu do subjektivních práv navrhovatele, a to ani po případné výzvě soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s., je namístě takový návrh odmítnout, neboť zpravidla nebude možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy zkoumána. Je-li však již z obsahu návrhu na zrušení opatření obecné povahy zřejmé, že i kdyby byla tvrzení navrhovatele pravdivá, nemůže být navrhovatel zejména pro povahu věci nebo pro jinou zcela zjevnou skutečnost ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je namístě návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Aktivní procesní legitimace je totiž dána tvrzenou logicky konsekventní a myslitelnou možností dotčení právní sféry navrhovatele příslušným opatřením obecné povahy. Je-li napadeným opatřením obecné povahy územní plán, musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno.

[20] V nyní projednávaném případě stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o změně využití území – pozemků sousedících s pozemky ve vlastnictví stěžovatele. Stěžovatel tedy nesouhlasil s odlišným využitím pozemků ve svém sousedství. Společně s podanou žalobou podal návrh na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kytín. Výslovně namítal, že vydané územní rozhodnutí není v souladu s platnou územně-plánovací dokumentací.

[21] Krajský soud přitom žalobě stěžovatele proti územnímu rozhodnutí vyhověl a obě správní rozhodnutí pro řadu zásadních pochybení zrušil. Nejvyšší správní soud na tomto místě poznamenává, že územní rozhodnutí o změně využití území nyní nejsou předmětem přezkumu – podstatou je pouze odmítnutí návrhu na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kytín. Krajský soud totiž uzavřel, že změna č. 1 nebyla při vydání napadených rozhodnutí vůbec užita. Neexistuje tedy vztah mezi napadeným opatřením obecné povahy a územním rozhodnutím, proto návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl jako nepřipustný. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu – tedy s odmítnutím návrhu ztotožňuje, byť jeho odůvodnění do určité míry koriguje, jak je uvedeno dále.

[22] Pro posouzení podaného návrhu na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kytín jsou zcela zásadní následující skutečnosti. Změnu č. 1 územního plánu obce Kytín schválilo

pokračování

zastupitelstvo obce Kytín na svém zasedání dne 1. 10. 2018 v budově obecní restaurace (viz zápis č. 22/2018 z tohoto zasedání, který je součástí spisu krajského soudu). Změna č. 1 byla společně s úplným zněním územního plánu obce Kytín po vydání této změny doručena veřejnou vyhláškou ze dne 11. 3. 2019, č. j. 072/OUK/19, která byla vyvěšena na úřední desce obce Kytín dne 11. 3. 2019. V souladu s tehdy platným § 55c zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „stavební zákon“), nabyla změna územního plánu účinnosti dnem jejího doručení a doručení úplného znění územního plánu, za což se v souladu s § 25 odst. 2 poslední věty správního řádu považuje patnáctý den po vyvěšení.

[23] Správní orgán I. stupně však při vydání rozhodnutí o změně využití území vycházel ze závazného stanoviska orgánu územního plánování (Městského úřadu Černošice) ze dne 8. 2. 2018. Toto závazné stanovisko přitom výslovně uvádí, že pozemky, na kterých má být záměr (cyklo-park) realizován, jsou v územním plánu vymezeny jako plochy vodní a vodohospodářské (W), plochy smíšené nezastaveného území (NSplz/pz/pl), což odpovídá územnímu plánu obce Kytín před přijetím změny č. 1. Také územní rozhodnutí o změně využití území v odůvodnění na str. 7 uvádí, že záměr odpovídá přípustnému využití plochy smíšeného nezastaveného území.

[24] Z data vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování, jeho obsahu, jakož i obsahu územního rozhodnutí o změně využití území je evidentní, že správní orgány vycházely při vydání územního rozhodnutí z územního plánu obce Kytín před přijetím změny č. 1. Teprve přijetím změny č. 1 totiž byly pozemky, na kterých měl být záměr realizován, v územním plánu vymezeny jako zastavitelné plochy, občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení (Z24, OS1) a plochy změn v krajině, občanské vybavení – nezastavěné plochy pro tělovýchovu a sport (K11, OS2).

[25] Z výše uvedeného je tedy evidentní, že správní orgány vycházely při vydání rozhodnutí o změně využití území ze závazného stanoviska orgánu územního plánování, které nereflektovalo stav územního plánu obce Kytín v době vydání územního rozhodnutí. Tím však postupovaly v rozporu s právními předpisy, neboť pro územní rozhodnutí je rozhodný skutkový a právní stav v době jeho vydání. Pokud došlo po podání žádosti o vydání územního rozhodnutí ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98, viz také bod 70 napadeného rozsudku krajského soudu).

[26] Tato skutečnost však představovala vadu, pro kterou (mimo jiné) krajský soud zrušil územní rozhodnutí, jakož i rozhodnutí žalovaného. Nic to však nemění na skutečnosti, že změna č. 1 územního plánu obce Kytín nebyla při vydání napadeného rozhodnutí fakticky užita (byť užita být měla, neboť správní orgány rozhodovaly již v době její účinnosti). Krajský soud přitom v napadeném rozsudku jasně uvedl, že vyjádření žalovaného (podle kterého posoudil změnu využití území také se změnou č. 1 územního plánu) neodpovídá obsahu spisu – viz body 18, 66, 67 a 69 odůvodnění rozsudku krajského soudu. Není tedy pravdou, že se krajský soud s touto námitkou nijak nevypořádal, jak stěžovatel namítal v kasační stížnosti. Výslovné vypořádání ze strany krajského soudu stěžovatel neodůvodněně pomíjí. A pokud jde o stěžovatelem uváděné

jednání, které krajský soud neprovedl, dlužno zdůraznit, že krajský soud postupoval zcela v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 s. ř. s., neboť shledal natolik zásadní vady územního rozhodnutí a jemu předcházejícího územního řízení, že nebylo jeho povinností jednání nařizovat, přestože stěžovatel vyjádřil s rozhodnutím bez jednání nesouhlas.

[27] Jelikož změna č. 1 územního plánu obce Kytín nebyla vůbec užita (správní orgány vycházely při rozhodování z územního plánu obce Kytín před nabytím účinnosti této změny), nemohlo se toto opatření obecné povahy projevit prostřednictvím napadených rozhodnutí v právní sféře stěžovatele. Mezi opatřením obecné povahy – změnou č. 1 územního plánu obce Kytín a rozhodnutím o změně využití území neexistoval žádný vztah, jak správně uzavřel krajský soud. Pro tuto zjevnou skutečnost tak nemohl být stěžovatel změnou č. 1 ve své právní sféře dotčen – v dané věci možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy prostřednictvím rozhodnutí o změně využití území zcela absentovala. Z tohoto důvodu byl incidenční přezkum změny č. 1 územního plánu obce Kytín z povahy věci vyloučen.

[28] Stěžovatel však v další části kasační stížnosti tvrdil, že bez ohledu na to, zda byla změna č. 1 územního plánu obce Kytín užita, či nikoli, měl krajský soud provést tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy, neboť návrh byl společně s žalobou podán ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy. S tímto závěrem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

[29] Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy (nebo jeho částí). Prvním typem je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. – tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy. Druhým typem je návrh na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně s žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

[30] Stěžovatel vymezil svůj návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kytín výslovně jako tzv. incidenční. Spojil jej s žalobou proti rozhodnutí o změně využití území a v podané žalobě výslovně uvedl, že napadené rozhodnutí o změně využití území neodpovídá územnímu plánu obce. Dotčení na svých právech příslušným opatřením obecné povahy dovozoval právě prostřednictvím rozhodnutí o změně využití území, které bylo podle jeho názoru vydáno v rozporu s platnou územně-plánovací dokumentací. O tom, že se jednalo o návrh na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, nemá zdejší soud pochyb. Za takové situace však nebyl krajský soud oprávněn posuzovat návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kytín optikou tzv. abstraktního přezkumu. Jinak také řečeno, krajský soud nebyl oprávněn překvalifikovat návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Kytín, který byl inherentní, tj. vnitřně spjatý s žalobou proti rozhodnutí o změně využití území podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., na samostatný návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. a provádět jeho abstraktní přezkum. Ani tato námitka proto není důvodná.

pokračování

[31] Vzhledem k tomu, že stěžovatel nemohl být napadeným opatřením obecné povahy prostřednictvím vydaného územního rozhodnutí na svých právech dotčen, měl krajský soud v souladu s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pod č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 návrh na jeho zrušení odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť se jednalo o návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou; logicky konsekventní a myslitelná možnost dotčení právní sféry navrhovatele příslušným opatřením obecné povahy skrze napadená správní rozhodnutí zde totiž neexistovala. Skutečnost, že krajský soud odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy podle jiného ustanovení (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) je sice vadou, tato vada však nemohla mít na zákonnost rozsudku krajského soudu vliv. Nejvyšší správní soud proto jeho rozsudek nezrušil, pouze jeho odůvodnění korigoval. Opačný postup by odporoval zásadě procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, č. 1476/2008 Sb. NSS).

[32] Již jen na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že zamýšlel-li stěžovatel podat návrh na abstraktní přezkum změny č. 1 územního plánu obce Kytín, bylo jen a pouze na něm, aby tak učinil a ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. (tj. ve lhůtě jednoho roku ode dne nabytí účinnosti změny č. 1) podal tomuto záměru obsahově odpovídající návrh. To ovšem stěžovatel neučinil, a pokud by na jeho argumentaci Nejvyšší správní soud přistoupil, postrádalo by rozlišování abstraktního a incidenčního přezkumu opatření obecné povahy svůj smysl. Toto rozlišování neznamena, že by si navrhovatel v souladu s dispoziční zásadou obecně nemohl vybrat, zda podá návrh na abstraktní anebo incidenční přezkum opatření obecné povahy; podstatné však je, aby tomuto výběru odpovídala jeho tvrzení v návrhu. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí se totiž odvíjí od tvrzení navrhovatele – tedy do toho, co tvrdí a čím se cítí zkrácen nebo dotčen na svých právech. V daném případě stěžovatel své dotčení dovozoval právě skrze rozhodnutí o změně využití území, což vyplývá nejen z formy, ale i ze samotného obsahu jeho návrhu, v jehož závěru mj. zmínil, že se jedná o účelovou změnu územního plánu, „*kteřou zastupitelstvo obce schválilo jen proto, aby „pokrylo“ svou černou stavbu*“, tj. stavbu cyklo-parku Kytín. Je tedy zcela zřejmé, že se stěžovatel cítil zkrácen na svých právech v důsledku rozhodnutí o změně využití území pro tuto „černou stavbu“; ostatně odpovídal tomu i jeho procesní postup, kdy společně s žalobou proti předmětnému územnímu rozhodnutí podal též návrh na incidenční přezkum změny č. 1 územního plánu obce Kytín. Tento jednoznačný návrh přitom nelze zpětně převést či překvalifikovat v tom smyslu, že jde o návrh na abstraktní přezkum uvedené změny územního plánu obce Kytín. A nic na tom nemění ani skutečnost, že změna územního plánu nebyla vlastně při vydání územního rozhodnutí vůbec využita, jak bylo podrobně vysvětleno shora.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[34] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, které jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení vzniklo,

Nejvyšší správní soud jejich náhradu nepřiznal. Neshledal, že by náklady spojené se zastoupením advokátem představovaly náklady důvodně vynaložené, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu proti správní žalobě, resp. kasační stížnosti 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 a že pasivně legitimovaným je v tomto případě relativně malá obec Kytín, jejíž zastupitelstvo územní plán (či jeho změnu) vydalo. Nelze totiž odhlédnout od toho, že celý proces pořízení územního plánu administroval v rámci přenesené působnosti – tedy jako výkon státní správy – Městský úřad Černošice, jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností. A s ohledem na tuto skutečnost, jakož i povahu posuzované věci, bylo možno důvodně očekávat, že odpůrkyně sama příp. právě v součinnosti s Městským úřadem Černošice bude schopna kvalifikovaně hájit svůj územní plán. Nelze proto podle názoru Nejvyššího správního soudu spravedlivě žádat po stěžovateli, aby hradil náklady vzniklé tím, že odpůrkyně udělila k zastupování plnou moc advokátovi. Uvedené není v rozporu ani s judikaturou zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 - 35, č. 2755/2013 Sb. NSS), ani s judikaturou Ústavního soudu (srov. např. nález ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. března 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu