



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **J. Š.**, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti odpůrci: **město Kolín**, se sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín, zast. JUDr. Jakubem Blažkem, advokátem, se sídlem Na Březince 1232/16, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. H., zast. Mgr. Pavlem Bartoněm, advokátem, se sídlem Chodská 1383/22, Praha 2, II) J. N., III) Ing. V. B., IV) M. K., V) Z. J., VI) D. R., osoby zúčastněné na řízení II) až VI) zast. JUDr. Monikou Čírtkovou, advokátkou, se sídlem Politických vězňů 44, Kolín, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu města Kolín, schválené usnesením zastupitelstva města Kolín dne 22. 3. 2010, č. j. ORR 13692/2010, sp. zn. ORR 71/10-13692/10-kli., v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 78/2020 – 77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení I) **j e p o v i n n a** zaplatit navrhovateli na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Černohouse, advokáta.
- III. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení II) až VI) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

- [1] Městský úřad Kolín rozhodnutím ze dne 18. 6. 2018, č. j. SU 204/13-sie,

sp. zn. SU 1467/2013, umístil k žádosti osoby zúčastněné na řízení I. stavbu „*přístavby a stavebních úprav č. p. X v ul. B., v K. X, včetně přípojky plynu, elektro, zpevněných ploch, oplocení a opěrných stěn na pozemku stavební parcela číslo X, pozemková parcela číslo X, X v katastrálním území K.*“. Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 27. 3. 2019, č. j. 023125/2019/KUSK, sp. zn. SZ162334/2018/KUSKÚSř/Gr změnil výrok rozhodnutí městského úřadu tak, že text „*přístavby a stavebních úprav č. p. X v ul. Z.*“ změnil na „*přístavby a nástavby č. p. X v ul. B.*“, doplnil text do podmínky č. 22, nově doplnil podmínku č. 23 rozhodnutí o umístění stavby a ve zbytku výrok rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[2] Žalobou podanou u Krajského soudu v Praze navrhovatel brojil proti uvedenému rozhodnutí krajského úřadu a zároveň podal incidenční návrh podle § 101a s. ř. s. na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu města Kolín ze dne 22. 3. 2010, č. j. ORR 13692/2010, sp. zn. ORR 71/10-13692/10-kli (dále též „Změna č. 1“).

[3] Navrhovatel namítl, že Změna č. 1, při níž mělo být údajně funkční využití předmětných pozemků změněno, nebyla řádně projednána, jelikož ne všechny pozemky, o kterých je tvrzeno, že byly dotčeny Změnou č. 1, byly obsaženy v dokumentaci Změny č. 1. Tato změna nebyla zachycena ve výkresu základního členění, a proto vznikl rozpor mezi jednotlivými výkresy grafické části územního plánu a také mezi textovou a grafickou částí územního plánu. Změna č. 1 tak nebyla řádně schválena a funkční využití pozemku platí v původní podobě. Navrhovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008, a závěry uvedené v rozsudku téhož soudu ze dne 9. 4. 2015, sp. zn. 2 As 175/2014. Navázal, že domnělou změnu územního plánu nelze, pokud jde o funkční využití předmětného pozemku, pokládat za závazný podklad pro rozhodnutí v dané věci.

[4] Usnesením ze dne 25. 6. 2020, č. j. 51 A 29/2019 – 147, Krajský soud v Praze návrh navrhovatele na zrušení části Změny č. 1 vyloučil k samostatnému řízení.

[5] V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud Změnu č. 1 dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil v textové i grafické části ve vztahu k pozemkům par. č. st. X a parc. č. X v k. ú. K., zapsaným na LV X, vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště K.

[6] Krajský soud v první řadě shledal, že byly splněny podmínky řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ověřil, že napadené opatření obecné povahy (OOP) bylo užito „ve věci“, neboť se na něj správní orgány obou stupňů odkazovaly při řešení otázky funkční plochy, v níž se nacházejí dotčené pozemky stavebníka (osoby zúčastněné na řízení I.) z hlediska přípustnosti umístění stavby. Konstatoval, že mezi stranami je sporné, zda dotčené pozemky byly v rámci řízení o Změně č. 1 do této změny zahrnuty a zda napadeným OOP došlo ke změně jejich funkčního využití z plochy občanského vybavení – oblužná sféra (OV1) na plochu středněpodlažního bydlení městského typu (B6).

[7] Z normativního textu napadeného OOP, konkrétně z části 1. B soud zjistil, že

pokračování

jediná plocha přestavby na funkční plochu hromadné městské bydlení středněpodlažní (B6) je vyznačena ve výkresu základního členění pod označením P7. Z tohoto výkresu, který je součástí napadeného OOP, vyplývá, že plocha přestavby P7 je situována zcela mimo lokalitu, v níž se nacházejí dotčené pozemky, a že tyto pozemky nejsou žádnou změnou přestavby dotčeny. Soud dále zjistil, že dotčené pozemky jsou barvou, odpovídající funkční ploše B6, vyznačeny v hlavním výkresu a koordinačním výkresu. Plochy přestavby však musejí být obsaženy jak ve výkresu základního členění, tak v hlavním výkresu. Koordinační výkres nadto netvoří součást napadeného OOP. Ani z části napadeného OOP, jež se týká rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu Změny č. 1 po úpravě (část 7 odůvodnění), nelze dospět k závěru, že by nějaká připomínka ohledně dotčených pozemků, resp. změny jejich funkčního využití, byla vznesena, ať již jejich vlastníkem či jinými osobami. Podle krajského soudu tak ze samotného textu napadeného OOP nevyplývá, že by se jakkoli dotýkalo dotčených pozemků, natož aby měnilo funkční plochu, v níž se do té doby nacházely.

[8] Z části 3.9 písm. c) textové části odůvodnění Změny č. 1, nadepsané „*Požadavky pořizovatele po společném jednání*“ vyplývá, že pořizovatel požadoval změnit podmínky pro využití území vymezeného pozemkem parc. č. X na rohu ulic Z. – T. z obslužné funkce na středněpodlažní bydlení. U tohoto požadavku je uveden text: „*podmínky byly změněny*“. Není však zřejmé, kdy a jakým procesním postupem. Z nadpisu lze usoudit, že se tak stalo po společném jednání dne 28. 4. 2009. V návaznosti na toto zjištění soud uložil odpůrci, aby doplnil správní spis o návrh ÚP Kolín po Změně č. 1, který byl vystaven k veřejnému nahlédnutí na základě veřejné vyhlášky ze dne 18. 1. 2010, č. j. ORR 3083/2010, sp. zn. ORR 71/2010-3083/2010-kli. Odpůrce soudu sdělil, že tištěná dokumentace návrhu ÚP Kolín po úpravě - Změna č. 1, který byl vystaven k veřejnému nahlédnutí, byla použita jako jeden z konečných výtisků, a tudíž jím odpůrce nedisponuje. Jediný dokument, který odpůrce soudu do správního spisu doplnil, je elektronická podoba hlavního výkresu, datum zpracování 01/2010, který byl vystaven k veřejnému nahlédnutí. Z tohoto výkresu soud zjistil, že dotčené pozemky jsou v něm vyznačeny barvou, odpovídající funkční ploše B6, tak jako v hlavním výkresu schválené změny ÚP Kolín. Nebylo nijak doloženo, že tato verze hlavního výkresu byla vystavena na elektronické úřední desce k nahlédnutí veřejnosti.

[9] Ani po výzvě odpůrci k doplnění správního spisu tak z něj nelze vysledovat, zda předmětný požadavek pořizovatele na změnu byl promítnut do textové a grafické části změny č. 1, která byla veřejně projednána. Časové vymezení „po společném jednání“ může znamenat jakýkoli časový okamžik až do vydání napadeného OOP a nijak z něj nelze usoudit, zda, kdy a do které části návrhu Změny č. 1 se tento požadavek promítl. Odpůrce ani ve svém vyjádření, ani k výzvě soudu blíže tento okamžik nespecifikoval ani neodkázal na konkrétní součást spisu, z níž by taková okolnost plynula. I kdyby soud vyšel z toho, že odpůrcem dodatečně do spisu dodaný hlavní výkres byl skutečně vystaven k veřejnému projednání, při absenci informací o tom, které všechny části návrhu Změny č. 1 byly veřejnosti zpřístupněny, resp. vystaveny a co v nich ve vztahu k dotčeným pozemkům bylo obsaženo, by nemohl uzavřít, že předmětné změny návrh skutečně obsahoval. Pro takový závěr by soud musel disponovat rovněž textovou částí návrhu, aby bylo patrné, že navrhované změny byly jak v textové, tak grafické části ve vzájemném souladu a byly pro

veřejnost srozumitelné.

[10] V případě dotčených pozemků však až na shora uvedenou zmínku v textové části odůvodnění nelze žádné hmatatelné stopy dohledat. Ze stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje (KHS) ze dne 4. 3. 2010, zn. 2587-2.5/2010/KO, uplatněného již po společném projednání (i po veřejném projednání dne 3. 3. 2010) soud zjistil, že dotčené pozemky v něm vůbec nejsou zmíněny. KHS přitom podrobně popsala jednotlivě všechny navržené požadavky, pročez je velmi nepravděpodobné, že by právě dotčené pozemky nezmínila, pokud by byly v uveřejněných podkladových materiálech obsaženy. Pokud by k tvrzené změně funkčního využití plochy u dotčených pozemků mělo dojít, byly by zájmy ochrany veřejného zdraví dotčeny, a to konkrétně v oblasti ochrany před nepříznivými účinky hluku. Za situace, kdy se v něm předmětná změna neobjevila, je, vzhledem k tomu, že stanovisko bylo uplatněno až po veřejném projednání, zjevné, že přinejmenším KHS nebylo o provedené změně nic známo. Ani z jiného dokumentu ve správním spisu nevyplývá, že by orgán územního plánování jako pořizovatel požadavek na změnu funkčního využití plochy u dotčených pozemků vznesl.

[11] Krajský soud proto přisvědčil navrhovateli, že ze všech zjištěných skutečností a průběhu řízení nelze dospět k závěru, že by změna funkčního využití plochy dotčených pozemků byla předmětem řízení, že by se k ní vyjádřily též dotčené orgány a krajský úřad a že by byla předmětem veřejného projednání. Tento závěr je podpořen i tím, že bez ohledu na závažné pochybnosti o samotném zveřejnění a projednání předmětné změny, tato není promítnuta do závazné části opatření obecné povahy a není obsažena ani ve výkresu základního členění jako plocha přestavby. Její zakreslení do hlavního výkresu či koordinačního výkresu, který však součást napadeného OOP netvoří (je součástí odůvodnění), nemůže vést ani k závěru, že změna funkčního využití plochy provedena byla, a tím méně přesvědčit soud, že se tak stalo ve stavebním zákonem předpokládaném řízení.

[12] Tvrzený požadavek pořizovatele po společném jednání se týkal pouze pozemku parc. č. X a nikoli též pozemku parc. č. st. X. Ve vztahu k této stavební parcele je tedy již zcela vyloučeno uvažovat o jakémkoli dotčení Změnou č. 1. Krajský soud proto dospěl k závěru, že není pochyb o tom, že pozemek parc. č. st. X vůbec nebyl předmětem řízení o Změně č. 1, a o tom, že by jím byl pozemek parc. č. X panují natolik závažné pochybnosti, že ani tento závěr nelze aprobovat. Naopak všechny podklady směřují k jedinému možnému závěru, že ani tento druhý pozemek předmětem změny nebyl. Z tohoto důvodu nebyl zahrnut ani do závazné části napadeného OOP ani do výkresu základního členění území jako plocha přestavby. Krajský soud uzavřel, že textová a grafická část (pokud jde o hlavní výkres) územního plánu se tím dostávají do vzájemného nesouladu, který zakládá nejistotu z hlediska dalšího rozvoje území a je důvodem pro zrušení napadeného OOP v části dotčených pozemků v textové i grafické části pro nesrozumitelnost.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření osob zúčastněných na řízení a navrhovatele

[13] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení I. (dále

pokračování

těž „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Stěžovatel namítl, že s ohledem na změnu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. je na místě aplikovat lhůtu k podání návrhu na zrušení obecné povahy v délce 1 roku ode dne nabytí jeho účinnosti stanovenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení navíc nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí. Podle stěžovatele je třeba vzít na zřetel, že stejná žaloba byla již jednou podána. Předchozí řízení bylo pravomocně ukončeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2017, sp. zn. 48 A 42/2015. V tomto řízení však žádný z účastníků nevyužil možnosti danou změnu územního plánu napadnout, čímž muselo dojít k promeškání uvedené lhůty.

[14] Podle stěžovatele zákonodárce ustanovením § 101b odst. 1 s. ř. s. v zásadě vyloučil možnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy návrhy podanými po této lhůtě (viz např. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, č. j. 59 A 3/2019 – 51). Návrh tudíž měl být pro opožděnost odmítnut. Možnost napadnout územní plán v podstatě v rámci kteréhokoli jiného řízení o žalobě, a to bez jakéhokoli časového omezení, je podle stěžovatele nutné z hlediska ochrany práv osob nabytých v dobré víře považovat za nepřipustnou, zvláště v situaci, kdy navrhovatel proti dané změně územního plánu jako takové vůbec nebrojil, až dokud neměl možnost napadnout samotné územní rozhodnutí, z čehož lze vysledovat až téměř zneužití práva v neprospěch stavebníka (stěžovatele).

[15] Podle názoru stěžovatele je nepochybné, že jeho dva pozemky do změny územního plánu zahrnuty byly. Ze zjištění soudu sice vyplývají pochybnosti a drobné nesrovnalosti v grafické části územního plánu, to však ještě bez dalšího neumožňuje přijmout závěr, že dané pozemky vůbec nebyly předmětem Změny č. 1.

[16] Z hlavního i koordinačního výkresu plyne, že tato změna zaznamenána byla, přičemž je v rámci obvyklého běhu věcí prakticky vyloučeno, aby zastupitelstvo, anebo pořizovatel tuto změnu ve výkresové části územního plánu provedli svévolně a bez odůvodnění či předchozího projednání. Navíc ze sdělení odpůrce založeného ve správním spisu vyplývá, že samotný odpůrce považuje změnu ve vztahu k předmětným pozemkům za platně schválnou a účinnou.

[17] K závěru soudu ohledně pozemku parc. č. st. X, který neměl být vůbec zahrnut v dané změně, stěžovatel uvedl, že jde celkem o běžnou záležitost v územním plánování, kdy se pro zjednodušení řeší zejména hlavní pozemky a nikoli pozemky, které jsou pouze vnitřními parcelami. V tomto případě parc. č. st. X vůči pozemku parc. č. X.

[18] Stěžovateli z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že svým právním posouzením cílil spíše na nalezení vad v přijímání dané změny územního plánu a v jeho vnitřních rozporech, než aby se správně zabýval tím, zda-li je možné namísto zrušení pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost jej rozumným a přijatelným způsobem vyložit. Ne každá vada musí vést bez dalšího k nutnosti zrušení opatření obecné povahy, obzvláště s přihlédnutím k tomu, že tento územní plán je přezkoumáván po velmi dlouhé době, kdy ze správního spisu týkajícího se schvalování změny územního plánu již nemusí být patrná veškerá potřebná dokumentace, vč. všech vyhlášek.

[19] Dle informací ze soudního spisu navíc ani stavební úřad nebyl soudem vyzván k tomu, aby doložil požadované doklady, které soud vytkl, že nebyly doloženy (tj. zejména podklady týkající se schválení a zveřejnění záměru změny územního plánu a vztahování této změny i na pozemky stěžovatele jako stavebníka). Stěžovatel má za to, že pokud se snad některá z grafických částí územního plánu neshodovala s další částí výkresu (koordinačním výkresem), nelze z toho bez dalšího dovodit, že ke změně ve využití pozemků na ploše B6 vůbec nedošlo, a to i s přihlédnutím k tomu, že ve dvou výkresech (hlavním výkresu a koordinačním výkresu) tak učiněno bylo. Rozumným a racionálním výkladem daného OOP však lze podle stěžovatele tento vnitřní rozpor odstranit, jelikož jde v podstatě jen o barevné vyznačení daných pozemků v katastrální mapě, což mohlo vzniknout třeba i jen drobným pochybením zpracovatele územního plánu.

[20] Ke stanovisku KHS ke změně územního plánu stěžovatel uvedl, že při změně jedné malé plochy ve velké ploše bydlení B6 z využití OV1, není žádný důvod k prověřování hygienických limitů. Proto je možné, že KHS těmito dvěma pozemkům ani nevěnovala pozornost a jejich změnu bez dalšího odsouhlasila generálně.

[21] Z důvodu velkého prodlení mezi vydáním územního plánu a soudním přezkumem je podle stěžovatele zřejmé, že pokud by soud uložil jasné pokyny k předložení těchto listin, možná by se odpůrci podařilo danou vyhlášku na úřední desce dohledat, čímž by argumenty pro zrušení napadeného OOP byly významně oslabeny. V toto směru je rozhodnutí soudu předčasné, neboť soud si nevyžádal od odpůrce všechny podklady, byť lze souhlasit s tím, že tyto informace by měly plynout přímo ze spisového materiálu. S ohledem na časový odstup však lze pochopit, pokud by odpůrce musel dané podklady vyhledat i z jiných zdrojů, zejm. např. z elektronické úřední desky z roku 2010 tak, aby se skutečně podařilo prokázat, že změna územního plánu byla projednána s veřejností a řádně zveřejněna a projednána tak, jak je obsažena v závěrečných výkresech. Na to však krajský soud rezignoval, a nezjistil tak dostatečně skutkový stav, který by mu umožnil učinit závěr, že při přijímání OOP byly porušeny procesní předpisy.

[22] Stěžovatel měl legitimní očekávání, že vydané OOP, které nebylo napadeno po celou dobu od roku 2010 žádným z účastníků a to ani v rámci předcházejícího řízení o žalobě z roku 2015, bylo zákonné. Napadený rozsudek zasahuje do práv stěžovatele nabytých v dobré víře. V důsledku striktního přístupu soudu nebyla dodržena zásada přiměřenosti zásahu do nabytých práv stěžovatele.

[23] Osoby zúčastněné na řízení II), III), IV), V) a VI) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že v případě první žaloby se krajský soud územním plánem v podstatě nijak nezabýval. K otázce dobré víry osoby zúčastněné na řízení uvedly, že v řízení jde o otázku řešenou veřejným právem, nikoli o soukromoprávní vztahy, v nichž má pojem dobrá víra své opodstatnění. Postup krajského soudu není formalistický. Právní závěr, že ke změně územního plánu platně nedošlo, plyne už z toho, že obsah změny není z příslušné dokumentace zjištělný. Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že změna proběhla a ve výkresech jde pouze o nějaké „zabarvení políček“, neboť právě toto vyznačení je podstatou prováděné změny. Pokud k ní má dojít, musí být provedena bezvadně a ve všech částech

pokračování

územního plánu shodně. Z ničeho jiného totiž nelze obsah změny územního plánu seznat. Nejde tedy o „drobné nesrovnalosti“ výkresové části územního plánu, ale o rozpory mezi jednotlivými výkresy, pokud jde o účelové určení pozemku. Krajským soudem nalezený rozpor v územním plánu nelze opravit, změnit či zhojit. Řízení o změně územního plánu bylo zatíženo vadami, které soud správně identifikoval a popsal. Stanovisko KHS, které stěžovatel bagatelizuje, nesloužilo jako jediný podklad pro rozhodnutí, ale toliko jako další indicie toho, že předmětná změna využití pozemků nebyla do opatření obecné povahy zahrnuta, neboť KHS se vyjádřila podrobně ke všem navrhovaným změnám, které měly být provedeny, a není pravděpodobné, že by pominula jednu z nich, tj. projednávanou změnu využití parcel.

[24] Stěžovatel se mýlí, když uvádí, že odpůrce nebyl vyzván k tomu, aby doložil požadované doklady. Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku naopak vyplývá, že odpůrce byl vyzván k předložení spisové dokumentace a doplnění správního spisu. Skutečnost, že odpůrce relevantní dokumenty nepředložil, jde k jeho tíži, přičemž nelze přehlížet, že tak postupoval zřejmě proto, že jiné dokumenty k dispozici ani nemá. V současné době, kdy je veškerá dokumentace archivována, se nelze domnívat, že něco tak důležitého, jako jsou podklady pro změnu územního plánu, nelze dohledat, nebo je dohledání závislé na tom, zda na úřadě nadále pracují zainteresovaní zaměstnanci.

[25] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[26] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že byl v dobré víře, že ve vztahu k předmětným pozemkům nedošlo ke změně územního plánu, neboť taková změna nebyla projednávána ani vyhlášena. Vzhledem k tomu, že požadavek přezkumu změny územního plánu je incidenčním návrhem, není opožděný. Ohledně žaloby z roku 2015 projednané krajským soudem ve věci sp. zn. 48 A 42/2015 navrhovatel uvedl, že namítal nevyhlášení změny č. 1 ve vztahu ke změně funkčního využití předmětných pozemků a byl s ohledem na vady projednávání a vyhlášení při podání této žaloby přesvědčen, že ve vztahu k předmětným pozemkům změna územního plánu č. 1 vůbec nic nezměnila. Krajský soud se touto žalobní námitkou v rozsudku ze dne 11. 5. 2017, č. j. 48 A 42/2015 – 128, nezabýval, mj. pro nutnost dalšího dokazování. Výtka, že navrhovatel v dřívějším soudním přezkumu nenapadal změnu č. 1, tedy neobstojí. Navrhovatel dále uvedl, že nerozumí tomu, proč stěžovatel argumentuje usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, č. j. 59 A 3/2019 – 51, které bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 63/2019 – 40, o který se nyní napadený rozsudek krajského soudu argumentačně opírá, a přitom nepolemizuje s tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Navrhovatel se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že z podkladů obsažených ve správním spise je zřejmé, že předmětné pozemky nebyly předmětem projednávání změny a změna funkčního využití pozemků nebyla ani vyhlášena. Vzhledem k tomu, že odpůrce nepodal kasační stížnost, lze pochybovat i o tvrzení stěžovatele, že samotná obec změnu považuje ve vztahu k pozemkům stavebníka za platně schválenou a účinnou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti

a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Podle § 101b odst. 1 s. ř. s., *návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.*

[30] K námitce stěžovatele, v níž s poukazem na § 101b odst. 1 s. ř. s. dovozuje, že návrh na zrušení předmětného OOP byl podán opožděně, Nejvyšší správní soud konstatuje, že otázkou lhůty pro podání incidenčního návrhu na přezkum opatření obecné povahy v souvislosti s tímto ustanovením se již Nejvyšší správní soud zabýval v bodu 13 rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 – 40, č. 3950/2020 Sb. NSS, v němž konstatoval, že „*novela soudního řádu správního nově zakotvila nejen zkrácenou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale nově stanovila také, že zmeškání lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Z uvedeného není bez dalšího zřejmé, zda snad zákonodárce zamýšlel tímto dovětkem omezit možnost „incidenčního“ přezkumu v „prodloužené“ lhůtě, která by překročila roční stanovenou lhůtu. Takovýto výklad však není možné přijmout. Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případě zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se nejedná o prominutí lhůty. Návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze „proměškat“ a tedy ani „prominout“. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije.“*

[31] Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, jímž zrušil usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, č. j. 59 A 3/2019 – 51, na které poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti, tak je zřejmé, že závěr stěžovatele o opožděnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy neobstojí. Ani skutečnost, že v minulosti již bylo u krajského soudu pod sp. zn. 48 A 42/2015 vedeno řízení proti (předchozímu) rozhodnutí žalovaného týkajícímu se umístění stavby „*přístavby a stavebních úprav domu na adrese Z. X, K., včetně přípojky plynu, elektro, zpevněných ploch, oplocení a opěrných stěn na pozemku stavební parcela č. X a pozemková parcela č. X, X v k. ú. K.*“, v němž žádný z účastníků nevyužil možnosti napadnout Změnu č. 1, nemá za následek uplynutí lhůty uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Je třeba dodat, že navrhovatel tak tehdy ani učinit nemohl, neboť taková možnost v době podání žaloby nebyla známa, neboť byla judikována rozšířeným

pokračování

senátem NSS až v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 40, č. 3470/2016 Sb. NSS. Nelze proto dovozovat, že by se ze strany navrhovatele jednalo o zneužití práva.

[32] Přisvědčit nelze ani argumentaci stěžovatele, že možnost napadnout územní plán v podstatě v rámci kteréhokoli jiného řízení o žalobě, a to bez jakéhokoli časového omezení, je nutné z hlediska ochrany práv osob nabytých v dobré víře považovat za nepřípustné. Jak již totiž konstatoval rozšířený senát v bodech 15 až 18 cit. usnesení č. j. 5 As 194/2014 - 40, „regulativy obsažené v územním plánu (popř. v jiném opatření obecné povahy) přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí tříleté lhůty (pozn. soudu - nyní se jedná o lhůtu jednoho roku) pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována.

16. V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu.

17. Takový závěr by byl ve svém důsledku v rozporu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v těch případech, kdy by se individuální rozhodnutí vydaná na základě opatření obecné povahy týkala občanských práv a závazků, popř. trestních obvinění, jak je definovala judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ale i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

18. Tento závěr by neobstál ani v konfrontaci s výkladovým principem a fortiori. Práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem) žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V obou případech jednotlivce, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednotlivce již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednotlivce může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.“

[33] Nejvyšší správní soud dále ověřil, že skutková zjištění krajského soudu mají oporu

ve spisovém materiálu. Se skutkovými zjištěními krajského soudu i jeho pečlivě a srozumitelně zdůvodněnými právními závěry se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a pro stručnost odkazuje na body [7] až [12] tohoto rozsudku, kde jsou shrnuta relevantní skutková zjištění a právní závěry krajského soudu. Obecné konstatování stěžovatele, že je nepochybné, že jeho dva pozemky do změny územního plánu zahrnuty byly a že zjištění soudu bez dalšího neumožňují přijmout závěr, že dané pozemky vůbec nebyly předmětem Změny č. 1, nevyvrací výše uvedená konkrétní skutková zjištění a na nich postavené závěry krajského soudu.

[34] Pro přehlednost a úplnost Nejvyšší správní soud shrnuje, že v části 1. B c. výrokové části Změny č. 1 je plocha přestavby, u níž se nově mění funkční využití území, jako jediná plocha pro hromadné městské bydlení středněpodlažní uvedena plocha B6, vyznačená ve výkresu základního členění jako plocha „P 7“. Tato plocha se však nachází mimo lokalitu, v níž se nacházejí pozemky parc. č. st. X a X v k. ú. K. dotčené umístěním stavby. Naproti tomu jiné plošně menší změny (např. P44) ve výkresu základního členění vyznačeny jsou. V hlavním a koordinačním výkresu jsou naproti tomu tyto pozemky vyznačeny barvou odpovídající funkční ploše B6. V posuzované věci tak došlo k tomu, že v hlavním a koordinačním výkresu jsou dotčené pozemky vyznačeny barvou odpovídající funkční ploše B6, na rozdíl od výkresu základního členění. Podle části 3.9 písm. c) textové části odůvodnění, nadepsané *„Požadavky pořizovatele po společném jednání“* pak pořizovatel požadoval změnit podmínky pro využití území vymezeného pozemkem parc. č. X na rohu ulic Z. – T. z obslužné funkce na středopodlažní bydlení, přičemž u tohoto požadavku je uveden text: „podmínky byly změněny“. Ani po výzvě soudu odpůrci k doplnění správního spisu však nelze ze spisového materiálu vysledovat, zda tento požadavek na změnu byl promítnut do textové a grafické části Změny č. 1 která byla veřejně projednána. S uvedeným pak koresponduje skutečnost, že v rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu Změny č. 1 po úpravě není zachycena žádná připomínka ohledně dotčených pozemků, resp. změny jejich funkčního využití, a stanovisko KHS ze dne 4. 3. 2010, zn. 2587-2.5/2010/KO, vydané po jednání dne 3. 3. 2010, v němž dotčené pozemky nejsou zmíněny.

[35] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že ze zjištěného skutkového stavu nevyplývá, že by změna funkčního využití plochy dotčených pozemků byla předmětem řízení, že by se k ní vyjádřily též dotčené orgány a že by byla předmětem veřejného projednání. Není totiž jednoznačně promítnuta do závazné části opatření obecné povahy a není obsažena ani ve výkresu základního členění jako plocha přestavby. Za těchto okolností její zakreslení do hlavního výkresu a koordinačního výkresu, který však součástí napadeného OOP netvoří [je součástí odůvodnění, srov. přílohu č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., bod II. 2. a)], nemůže vést ani k jednoznačnému závěru, že změna funkčního využití plochy provedena byla.

[36] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že popsaný rozpor v zařazení dotčených pozemků v části 1. B c) textové části Změny č. 1, výkresem základního členění a hlavním výkresem a koordinačním výkresem zakládá nesrozumitelnost OOP ohledně zařazení dotčených pozemků. Jedná se o rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu, resp. také rozpor v grafické části územního

pokračování

plánu (mezi výkresem základního členění a hlavním výkresem) a rozpor mezi textovou a grafickou částí a grafickou částí odůvodnění (rozpor mezi textovou částí, výkresem základního členění a koordinačním výkresem). Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, na který přílehavě poukázal krajský soud, konstatoval, že „*textová a grafická část územně plánovací dokumentace (příloha č. II vyhlášky č. 135/2001 Sb.) musí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území a je důvodem pro zrušení územního plánu, jehož se dotýká, nebo jeho části.*“ V posuzované věci navíc zjištěné skutečnosti nasvědčují dokonce tomu, že změna využití předmětných pozemků nebyla vůbec veřejně projednána.

[37] Popsaný nesoulad ve Změně č. 1 a nejasnosti ohledně samotného procesu projednání a přijetí Změny č. 1 ve vztahu k dotčeným pozemkům nelze odstranit výkladem Změny č. 1, jak se domnívá stěžovatel. Výtky stěžovatele vůči krajskému soudu, že se ani nepokoušel danou změnu územního plánu vyložit, proto není na místě. Nejedná se pouze o otázku zbarvení daných pozemků na mapě, ale o závažný rozpor a nejasnost. Nezáleží na tom, jakým způsobem a kdy tento rozpor a nejasnost vznikly.

[38] Argumentace stěžovatele, v níž se dovolává toho, že změna ve využití pozemků byla zaznamenána v hlavním i koordinačním výkresu, nelze předpokládat svévolné provedení změny ve výkresové části ze strany zastupitelstva či pořizovatele a poukazuje na skutečnost, že odpůrce považuje změnu ve vztahu k pozemkům stěžovatele za platně schválenou a účinnou, nevyvrací výše uvedené nejasnosti a rozpory týkající se Změny č. 1. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že pouze jednoznačně vymezený, řádně projednaný a přijatý územní plán, resp. jeho změna, může naplnit smysl a cíle územního plánování. Zdejší soud připomíná svůj ustálený názor, že „*smysl územního plánu spočívá v komplexním řešení funkčního využití území a ve vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo. Cílem územního plánu je vyvážit zájmy jednotlivých osob, zájmy na rozvoji území a ochraně přírody. Územní plán může být sice některými subjekty vnímán jako negativní zásah poškozující jejich osobní zájmy, přesto v určitých případech musí veřejný zájem (např. dopravní obslužnost, památková ochrana či ochrana přírody) převážet nad zájmem soukromým*“ (rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151).

[39] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že ne každá vada musí vést ke zrušení opatření obecné povahy. Skutečnost, že Změna č. 1 byla schválena před 10 lety, však neznamená, že by bylo možné zcela rezignovat na srozumitelnost obsahu předmětného OOP, či že by bylo možno akceptovat, že určitá změna nebyla veřejně projednána s vlastníky dotčených nemovitostí, veřejností a dotčenými orgány. Krajský soud zjistil v napadeném opatření obecné povahy a procesu jeho vydání závažné vady, náležitě a správně je posoudil a opatření obecné povahy pouze v části týkající se dotčených pozemků zrušil. Charakter těchto vad byl takový, že nebylo možné postupovat jinak.

[40] K námitce stěžovatele, že stavební úřad nebyl soudem vyzýván k tomu, aby doložil požadované doklady, které soud vytkl, že nebyly doloženy (tj. zejména podklady týkající

se schválení a zveřejnění záměru Změny č. 1 a její vztažení i na pozemky stěžovatele), Nejvyšší správní soud uvádí, že tomu tak není, neboť krajský soud takto postupoval, když usnesením ze dne 23. 7. 2020, č. j. 51 A 78/2020 – 53, odpůrci uložil, aby správní spis doplnil o kompletní návrh územního plánu po úpravě – změna č. 1, který byl vystaven k veřejnému nahlédnutí na základě veřejné vyhlášky ze dne 18. 1. 2010, č. j. ORR 3083/2010, sp. zn. ORR 71/2010-3083/2010-kli. Odpůrce na tuto výzvu reagoval přípisem, v němž uvedl, že tištěná dokumentace návrhu Změny č. 1, která byla vystavena k veřejnému nahlédnutí na základě veřejné vyhlášky ze dne 18. 1. 2010, č. j. ORR 3083/2010, sp. zn. ORR 71/2010-3083/2010-kli, byla použita jako jeden z konečných výtisků, a odpůrce proto nemá požadovaný dokument k dispozici a nemůže jej doložit. V příloze zaslal odpůrce v elektronické podobě hlavní výkres Změny č. 1 s datem zpracování 01/2010, který byl vystaven k veřejnému nahlédnutí. Krajský soud tudíž měl pro své rozhodnutí k dispozici veškeré podklady, které mu odpůrce byl schopen předložit. Nelze proto přisvědčit námitce stěžovatele, že rozhodnutí soudu je předčasné, jelikož si nevyžádal po odpůrci všechny podklady. Stejně tak nelze stěžovateli přisvědčit, že krajský soud dostatečně ve vztahu k závěru o porušení procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy nezjistil skutkový stav, neboť krajský soud si vyžádal správní spis a umožnil odpůrci, aby doplnil relevantní podklady ve vztahu k projednání Změny č. 1.

[41] Ohledně stanoviska KHS, k němuž stěžovatel zmínil, že při změně jedné malé plochy ve velké ploše bydlení B6 z využití OV1 na bydlení tohoto typu, není žádný důvod k prověřování hygienických limitů, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že velikost plochy sama o sobě nemůže představovat důvod pro neprověřování hygienických limitů. Z obsahu stanoviska KHS je patrné, že se věnovala Změně č. 1 velice podrobně a vyjádřila se jednotlivě ke všem změnám a dotčeným pozemkům. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem, že nevyjádření se k pozemkům stěžovatele představuje důležitou indicii pro závěr, že tyto pozemky nebyly součástí návrhu Změny č. 1 projednaného s dotčenými orgány. Závěr stěžovatele, že KHS těmito dvěma pozemkům ani nevěnovala pozornost a jejich změnu bez dalšího odsouhlasila generálně, není správný, neboť předmětné stanovisko takto koncipováno není a věnuje se podrobně jednotlivým plochám, požadavkům, změnám a pozemkům s nimi spojeným. Nejvyšší správní soud tak má stejně jako krajský soud za to, že jelikož KHS podrobně popsala jednotlivě všechny navržené požadavky, je velmi nepravděpodobné, že by dotčené pozemky nezmínila, pokud by byly v podkladových materiálech obsaženy.

[42] K vysvětlení stěžovatele, že pozemek parc. č. st. X jakožto vnitřní parcela pozemku parc. č. X nebyl v textové části odůvodnění Změny č. 1 uveden pro zjednodušení Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že pozemek p. č. X je uveden v části 3. 9 písm. c) textové části odůvodnění nadepsané „*Požadavky pořizovatele po společném jednání*“, v níž pořizovatel požadoval změnit podmínky pro využití území vymezeného pozemkem parc. č. X. Z uvedeného vyplývá, že pořizovatel se mohl domnívat, že jeho požadavek zahrnuje rovněž pozemek st. X, jakožto parcelu obklopenou pozemkem parc. č. X, a tedy součást dané plochy. Tato skutečnost však nic nemění na výše uvedeném závěru o nepřezkoumatelnosti Změny č. 1 v části týkající se dotčených pozemků pro nesrozumitelnost.

pokračování

[43] K námitce stěžovatele, v níž se dovolává dobré víry a legitimního očekávání ve vydaný územní plán, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani eventuální legitimní očekávání a dobrá víra stěžovatele nemůže znamenat odepření soudní ochrany práv navrhovatele. Případnou újmu, která stěžovateli mohla vzniknout, může uplatnit vůči odpůrci ve formě nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[45] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Odpůrci pak nevznikly v řízení uplatnitelné náklady řízení, resp. se práva na náhradu nákladů řízení vzdal.

[46] Procesně úspěšný navrhovatel má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 3. 2021), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.] ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Nejvyšší správní soud ověřil, že zástupce navrhovatele je plátce DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 21 %. Celkově tedy je stěžovatel [osoba zúčastněná na řízení I)] povinna zaplatit navrhovateli na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatele.

[47] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení II) až VI) žádná povinnost uložena nebyla, Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoby zúčastněné na řízení II) až VI) nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

