



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatele: **P. S.**, zast. Mgr. Radkou Prokopcovou, advokátkou, se sídlem Bezděkovská 53, Strakonice, proti odpůrkyni: **Obec Svatá Maří**, se sídlem Svatá Maří 34, Vimperk, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Svatá Maří, vydaného usnesením zastupitelstva obce Svatá Maří ze dne 17. 4. 2020, č. 2/20, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 12. 2020, č. j. 51 A 52/2020-75,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 12. 2020, č. j. 51 A 52/2020-75, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 7. 10. 2016, č. j. 7/2016, vydalo opatření obecné povahy - Územní plán Svatá Maří (dále jen „územní plán“), který nabyl účinnosti dne 26. 10. 2016. Územní plán byl následně v části týkající se pozemku parc. č. XA v k. ú. S. M. (pozemek patřící navrhovateli, dále jen „pozemek parc. č. XA“) zrušen výrokem II. rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 13. 2. 2019, č. j. 50 A 90/2018-38; krajský soud totiž shledal, že odpůrkyně v územním plánu nesprávně zahrnula navrhovatelův pozemek do zastavěného území. Navrhovatel napadl zbývající výroky (výrok I. o odmítnutí návrhu na zrušení části rozhodnutí o námítkách vydaného v průběhu přijímání územního plánu a výrok III. o zamítnutí zbývajících částí návrhu na zrušení části územního plánu) rozsudku krajského soudu kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 76/2019-64, zamítl.

[2] Předmětem nynějšího řízení je Změna č. 1 územního plánu Svatá Maří, vydaná usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 17. 4. 2020, č. 2/20 (dále jen „opatření obecné

povahy“). O tu požádala paní G. B. dne 25. 10. 2019 s odůvodněním, že je třeba umožnit v dané lokalitě výstavbu pro smíšené bydlení a přestavbu stávajícího zemědělského objektu na pozemku parc. č. st. XB v k. ú. S. M., tak aby plochy pozemku parc. č. st. XB a pozemku parc. č. XC v k. ú. S. M. (dále jen „pozemek parc. č. st. XB“ a „pozemek parc. č. XC“) byly změněny na plochy smíšené obytné.

II.

[3] Navrhovatel napadl opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení u krajského soudu, který jej shora uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud předeslal, že navrhovatel splňuje podmínku aktivní procesní legitimace, neboť je vlastníkem pozemků těsně sousedících s posuzovanými pozemky. K podmínce aktivní věcné legitimace poté poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, podle něhož je při posouzení důvodnosti návrhu třeba hodnotit, zda byl navrhovatel skutečně zkrácen na svých hmotných právech, a ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, podle něhož soud při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy vychází z algoritmu o pěti krocích, přičemž použitelnost tohoto algoritmu je (jak vyslovil kasační soud například v rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013-138) omezena vázaností soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[5] Krajský soud poté zdůraznil, že pozemky parc. č. XC a parc. č. st. XB, jichž se týká změna územního plánu v nynější věci, jsou ve vlastnictví paní G. B.; navrhovatel nemá ani k jednomu z nich vlastnický ani jiný vztah. Pozemků, které ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví navrhovatele jsou (parc. č. XA a parc. č. XD), se nyní posuzované opatření obecné povahy nikterak nedotýká. Navrhovatel netvrdil ani neprokázal, že by jej opatření obecné povahy konkrétně zkrátilo na jeho právech. Pouze obecně poukazoval na porušení jeho vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) bez konkrétní souvztažnosti s opatřením obecné povahy. Krajský soud dále uvádí, že opatření obecné povahy bylo přijato na žádost majitelky pozemků parc. č. XC a parc. č. st. XB paní G. B. tzv. zkráceným postupem – procesem změny územního plánu, a to formou aktualizace hranice zastavěného území. Nejednalo se tedy o nové vymezení zastavitelné plochy, jak namítal navrhovatel. Krajský soud zdůraznil, že vymezení zastavitelného území vychází podle § 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 58 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ze stavu evidovaného v katastru nemovitostí. V nynějším případě projektant vyznačil celý pozemek parc. č. XC jako zastavěné území (na pozemku jsou vybudovány zpevněné plochy příjezdových komunikací), podle katastru nemovitostí se jedná o druh pozemku ostatní plocha, přičemž tento pozemek obklopuje pozemek parc. č. st. XB, který je v katastru nemovitostí zapsán jako druh pozemku zastavěná plocha a nádvoří. Při tvorbě územního plánu přitom obvykle bývá pozemek, který obklopuje řádně povolenou stavbu rodinného domu, vymezen stejným funkčním využitím k bydlení, a to jako smíšené obytné území (tak jako tomu bylo v nynějším případě). Podle krajského soudu je tedy důvod zahrnutí pozemků parc. č. XC a parc. č. st. XB do zastavěného území z opatření obecné povahy jednoznačně patrný.

[6] Krajský soud dále poukázal na to, že v nynější věci byla změna územního plánu uskutečněna na základě návrhu na uskutečnění této změny (učiněného paní G. B.).

pokračování

Navrhovatel proto nemůže úspěšně argumentovat tím, že u pozemku parc. č. XC a parc. č. st. XB od doby projednání územního plánu k žádným faktickým změnám nedošlo, a že proto není možné provést změnu vymezení zastavěného území. Zahrnutí pozemku parc. č. XC do zastavěného území není podle krajského soudu v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona. V souladu s tímto ustanovením totiž v nynější věci došlo pouze ke změně zastavěného území, kdy se nejednalo o zemědělský půdní fond, ale o ostatní plochu podle katastru nemovitostí a bylo přihlédnuto k účelu a popisu zobrazování v územním plánu. Navrhovatel také namítal, že opatření obecné povahy nemůže projít čtvrtým ze šesti kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, neupřesnil však, v jakém směru tuto nemožnost spatřuje, jeho argumentaci proto označil krajský soud za nedůvodnou. Mimoběžným shledal krajský soud rovněž navrhovatelův poukaz na rozsudek krajského soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 50 A 90/2018-38, neboť se zde vyslovený právní názor netýkal změny územního plánu na žádost vlastníka pozemkové parcely.

[7] Krajský soud dále nepřisvědčil navrhovateli v tom, že by v posuzovaném případě došlo ke změně funkčního využití plochy nezákonným způsobem. Neztotožnil se ani s navrhovatelovou argumentací týkající se trasy vedení elektrické energie přes pozemek parc. č. XC; poukázal na to, že tato námitka byla již vypořádána při přezkumu územního plánu jako celku, kdy bylo navrhovateli vysvětleno, že územní plán vymezoval pouze trasu elektrického vedení a nebylo vyloučeno podzemní kabelové vedení. Nadto krajský soud opět upozornil na to, že navrhovatel nevysvětlil, jakým způsobem by se mělo vedení vysokého napětí po pozemku jiného vlastníka dotknout jeho subjektivních práv. Navrhovatel toto dotčení neuvedl ani ve vztahu k námitce, že pozemek parc. č. XC se nachází na horizontu a je viditelný ze širokého okolí, a opatřením obecné povahy tak došlo v rozporu se základními koncepčními východisky územního plánu k umožnění zastavění horizontu. Krajský soud rovněž neshledal, že by z tohoto důvodu byl územní plán nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost, ani to, že by byla porušena zásada rovnosti. Opětovně zdůraznil, že v nynějším případě došlo k aktualizaci vymezení stávající plochy zastavěného území, a nikoliv k vytvoření nové plochy; nedošlo proto k porušení bodu 88 textové části územního plánu. Krajský soud také dovodil, že navrhovatelův výklad týkající se nedodržení podmínek pro realizaci změny územního plánu je nesprávný. V posuzovaném případě byly splněny všechny podmínky k využití tzv. zkráceného postupu pořízení změny územního plánu.

[8] Krajský soud se neztotožnil ani s navrhovatelovou argumentací, že opatření obecné povahy nebylo řádně odůvodněno a že obsahuje nepravdivé pasáže. Uzavřel, že odůvodnění opatření obecné povahy splňuje požadavky stanovené správním řádem a není z uvedených důvodů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění zcela srozumitelně a dostatečně, tedy přezkoumatelně vyplývá popis postupu odpůrce při pořízení opatření obecné povahy; je z něj zřejmé, jakému přezkoumání byl návrh opatření obecné povahy podroben a že byl zpracován v souladu s požadavky dotčených orgánů. Dostatečně a srozumitelně je podle krajského soudu odůvodněno také rozhodnutí o podaných námitkách. Požadavky vznesené navrhovatelem na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou podle krajského soudu nadnesené a překračují rozsah změn činěných opatřením obecné povahy. Krajský soud nedovodil ani důvodnost navrhovatelovy námítky o tom, že odpůrce upřednostňoval zájmy jednotlivce a rezignoval na ochranu veřejného zájmu a respektování základních koncepčních zásad územního plánu, že je opatření obecné povahy v rozporu se

zákonem a že opatření obecné povahy je v rozporu se zásadou proporcionality a zásadou rovnosti.

[9] K argumentaci navrhovatele, že úplné znění územního plánu (po změně provedené nyní přezkoumávaným opatřením obecné povahy) nereflektuje rozsudek krajského soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 50 A 90/2018-38, kterým byla část územního plánu týkající se pozemku navrhovatele parc. č. XA zrušena, a že část tohoto pozemku je i nadále v úplném znění územního plánu v rozporu s výrokem rozsudku vyznačena jako zastavěné území, krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se jedná o procesní pochybení, které však nemá za následek nezákonnost přezkoumávaného opatření obecné povahy, neboť se nezpracovaná změna územního plánu vycházející z rozsudku krajského soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 50 A 90/2018-38, nikterak nedotýká nyní posuzovaného opatření obecné povahy.

[10] Krajský soud nakonec vyslovil, že neprovedl navrhovatelem učiněný důkazní návrh – Zprávu o uplatňování územního plánu obce Svatá Maří v období 2016 až 2020, neboť změna územního plánu byla provedena na návrh vlastníka pozemku, a to jako aktualizace hranice zastavěného území. Předložená zpráva tedy věcně nesouvisí se návrhem vlastníka pozemku, který tuto změnu územního plánu inicioval. Bez významu je z tohoto důvodu upozornění navrhovatele, že obec umožňuje výstavbu, aniž by byla vybudována základní infrastruktura (čistička odpadních vod), či že obchází konkrétní ustanovení schváleného územního plánu.

III.

[11] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel především krajskému soudu vytýká, že mu nezaslal vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým rozporovala návrhové námitky a požadovala návrh zamítnout. Krajský soud tak porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a dopustil se jiné vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, v důsledku čehož stěžovatel uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel dodává, že si je vědom toho, že soudní řád správní výslovně neupravuje povinnost soudu, aby doručil navrhovateli vyjádření odpůrkyně k možné replice, má však za to, že tuto povinnost lze dovodit z principu kontradiktornosti soudního řízení a rovnosti zbraní. Jelikož krajský soud v napadeném rozsudku ze skutečností uvedených ve vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy vycházel, aniž by se k nim mohl stěžovatel vyjádřit (a naopak odpůrkyně měla možnost vyjádřit se k návrhu na zrušení opatření obecné povahy), a to navíc za situace, kdy ve věci nebylo nařízeno jednání, dopustil se porušení stěžovatelových procesních práv vyplývajících právě z principu kontradiktornosti řízení a zásady rovnosti zbraní. Konkrétně krajský soud převzal za své tvrzení odpůrkyně uvedené v bodě 17 napadeného rozsudku, že opatření obecné povahy „*mění hranici již zastavěného území tak, že pozemek p. č. XC obklopující řádně povolený, do katastru nemovitosti zapsaný rodinný dům p. p. č. XB, řadí v souladu s ustanovením § 58 odst. 3 stavebního zákona do zastavěného území a aktualizuje je touto změnou*“, a postavil na něm svou argumentaci v podstatě ke všem návrhovým námitkám (viz odst. 35., 39., 42. a 45. napadeného rozsudku). Toto tvrzení však podle

pokračování

stěžovatele není pravdivé, neboť se rodinný dům na posuzovaných pozemcích v okamžiku přijetí opatření obecné povahy vůbec nenacházel. Krajský soud tedy z uvedeného argumentu odpůrkyně neměl vůbec vycházet, neboť podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání.

[13] Na těchto závěrech podle stěžovatele nemůže ničeho změnit ani pevně stanovená lhůta k rozhodnutí soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatel na podporu svých tvrzení odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018-58, a ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90. Stěžovatel rovněž vysvětluje, že ač se v průběhu řízení na soud obrátil třikrát (zasílal reakci na poučení o podjatosti ze dne 23. 10. 2020, doplnění skutečností a důkazů ze dne 23. 10. 2020 a doplnění skutečností a důkazů ze dne 9. 11. 2020), v žádném z podání nikterak nereagoval na vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (a ani nemohl, protože toto mu nebylo doručeno); žádné z těchto jeho podání tak nelze označit za repliku, jak přesto krajský soud činí v odst. 47. napadeného rozsudku.

[14] Stěžovatel dále v kasační stížnosti uplatňuje rozsáhlou argumentaci týkající se nesprávného právního posouzení věci krajským soudem, kterou podřazuje pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejprve vyjadřuje nesouhlas se závěrem krajského soudu, že mu nesvědčí věcná legitimace, neboť konkrétně neuvedl, jak se opatření obecné povahy dotýká jeho práv. Stěžovatel zdůrazňuje, že aktivní věcnou legitimaci nelze pojímat tak, že do jeho právní sféry musí zasahovat každá jednotlivá nezákonnost opatření obecné povahy, kterou namítá.

[15] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry krajského soudu o souladu změny vymezení zastavěného území se zákonem. Jelikož se žádný rodinný dům na pozemku parc. č. st. XB v době vydání opatření obecné povahy nenacházel, tedy od doby přijetí územního plánu do vydání opatření obecné povahy nedošlo na pozemcích parc. č. XC a parc. č. st. XB k žádným faktickým změnám, a tedy ani v katastru nemovitostí, nebylo možné tyto pozemky zahrnout do zastavěného území, neboť nesplňovaly kritéria podle § 58 odst. 2 stavebního zákona. Nebylo proto možné změnu vymezení zastavěného území provést. Opatření obecné povahy je tedy podle stěžovatele v části týkající se přiřazení pozemku parc. č. XC do zastavěného území v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona.

[16] Stěžovatel následně v kasační stížnosti namítá, že opatření obecné povahy je v rozporu se základními koncepčními zásadami územního plánu. Opatřením obecné povahy se měnilo funkční využití ploch pozemků parc. č. XC a parc. č. st. XB, a proto měly být tyto v grafické části opatření obecné povahy označeny jako tzv. plochy změn, a nikoliv jako plochy stabilizované. Krajský soud tedy posoudil uvedenou problematiku nesprávně, když neshledal, že by došlo ke změně funkčního využití plochy nezákonným způsobem.

[17] Opatření obecné povahy, konkrétně část týkající se přesunutí pozemku parc. č. XC mezi plochy s funkčním využitím „plochy smíšené obytné“, odporuje podle stěžovatele územnímu plánu také tím, že napříč pozemkem má podle územního plánu vést nadzemní vedení vysokého napětí. Jelikož územní plán počítá pouze s nadzemním vedením vysokého napětí, je územní plán po přesunutí pozemku parc. č. XC mezi plochy s funkčním využitím

„plochy smíšené obytné“ vnitřně rozporný; dochází v něm totiž ke kolizi jednotlivých ploch a záměrů. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vyhláška č. 501/2006 Sb. nevylučuje, aby vedení vysokého napětí vedlo přes plochy určené pro bydlení nebo jiné formy funkčního využití a plochy v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách.

[18] Podle stěžovatele opatření obecné povahy nerespektuje základní východiska územního plánu ani v tom, že umožňuje zastavění horizontu. Jelikož opatřením obecné povahy došlo k materiální změně využití ploch (odmítá, tvrzení krajského soudu, že opatřením obecné povahy došlo k aktualizaci vymezení stávající plochy zastavěného území, a nikoliv k vytvoření nové návrhové plochy), bylo nutné, aby opatření obecné povahy respektovalo zásady stanovené již v územním plánu (konkrétně zákaz zastavění horizontu). Jelikož se tak nestalo, způsobuje opatření obecné povahy nepřezkoumatelnost úplného znění územního plánu pro vnitřní rozpornost a porušuje zásadu rovnosti.

[19] Stěžovatel dále namítá nesprávný závěr krajského soudu, že odůvodnění opatření obecné povahy splnilo požadavky kladené na něj zákonem. Je přesvědčený o tom, že odůvodnění opatření obecné povahy je jednak nepravdivé a jednak z něj nejsou zřejmé úvahy, kterými se správní orgán řídil, a tudíž je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatel má za to, že opatření obecné povahy by mělo být hodnoceno z hlediska materiálního; vzniká-li v jeho důsledku nová zastavitelná plocha, ačkoliv tak není formálně v opatření obecné povahy stanoveno, je nezbytné vycházet z toho, že je přidávána další zastavitelná plocha.

[20] Stěžovatel nakonec nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že jeho námitky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy odpůrkyně vypořádala v textové části opatření obecné povahy dostatečně, a tudíž nezatížila rozhodnutí o námitkách vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

IV.

[21] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí pouze to, že trvá na svých argumentech obsažených ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 25. 10. 2020, nedoplňuje je, ani nemění jejich obsah. Odpůrkyně tedy nikterak konkrétně nereaguje na stěžovatelovu kasační argumentaci.

[22] Co se týče argumentace uvedené ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, zde odpůrkyně uvedla, že stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (neprokázal totiž, že by byl přijetím opatření obecné povahy zkrácen na svých právech vlastníka pozemků sousedících s pozemky dotčených opatřením obecné povahy), opatření obecné povahy nenavrhuje novou zastavitelnou plochu a pouze na dotčených pozemcích mění hranici již zastavěného území. V uvedeném vyjádření poukázala také na to, že zahrnutí pozemku parc. č. XC do zastavěného území provedeného na žádost majitelky pozemku procesem změny územního plánu jako aktualizace hranice zastavěného území není v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona a že opatření obecné

pokračování

povahy nenavrhovalo žádnou změnu využití území (pouze fakticky zakreslilo stav využití pozemků parc. č. st. XB a parc. č. XC do měněného územního plánu).

[23] Dále zde odpůrkyně ve vztahu k tvrzené nemožnosti vymezit pozemek parc. č. XC jako součást zastavěného území a plochy smíšené obytné z důvodu vedení vysokého napětí vyjádřila, že zde není žádný rozpor s § 8 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť tento nevylučuje vedení vysokého napětí přes plochy určené k bydlení nebo smíšené bydlení nebo jiné formy funkčního využití ploch v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách; naopak poukázala na to, že je běžná praxe, že přes tyto plochy jsou vymezeny tzv. překryvnou funkcí koridory technické infrastruktury. Odpůrkyně nesouhlasila ani s argumentací stěžovatele, že opatření obecné povahy nerespektuje základní koncepční východiska územního plánu. Vysvětlila, že tato koncepční východiska a urbanistickou koncepci jako takovou stanovuje zodpovědná osoba projektanta (ať už u původního územního plánu nebo jeho změny); nejedná se tedy o neměnnou skutečnost a je na posouzení této osoby, zda je zásah do území možný, nebo nikoliv. V nynějším případě autorizovaná osoba na základě své odborné úvahy usoudila, že zásah možný je. Nadto se v posuzovaném případě vymezovala stávající plocha zastavěného území, a nikoliv nová návrhová plocha.

[24] Ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dále odpůrkyně uváděla, že odůvodnění opatření obecné povahy je zpracováno v rozsahu obvyklém pro změnu územního plánu. Vymezila-li autorizovaná osoba zodpovědného projektanta rozsah změny jen pro změnu stávajícího funkčního využití dvou pozemků, nebyla povinna odůvodňovat rozšiřování zastavěného území další zastavitelnou plochou, neboť to nebylo předmětem výroku změny. Odpůrkyně přiznala, že úplné znění územního plánu skutečně nereflektuje fakt, že krajský soud zrušil vymezení pozemku parc. č. XA jako zastavěného území, neboť stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu u Nejvyššího správního soudu a toto řízení ještě nebylo ukončeno. Nakonec odpůrkyně uvedla, že námitky navrhovatele byly v textu opatření obecné povahy vypořádány řádně.

V.

[25] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval stěžovatelově argumentaci podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný nebo by řízení před krajským soudem trpělo jinou vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Uvedené by totiž představovalo natolik závažné pochybení, že by se jím Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[28] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že mu nezaslal vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jelikož krajský soud v napadeném rozsudku ze

skutečností uvedených odpůrkyní v tomto vyjádření vycházel, aniž by se k nim mohl stěžovatel vyjádřit, a to navíc za situace, kdy ve věci nebylo nařízení jednání, dopustil se krajský soud porušení stěžovatelových procesních práv vyplývajících z principu kontradiktornosti řízení a zásady rovnosti zbraní. Krajský soud tedy nerespektoval stěžovatelovo právo na spravedlivý proces a dopustil se jiné vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé; v tom stěžovatel spatřuje naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz § 101a a násl. s. ř. s.) neobsahuje podrobná pravidla týkající se procesního postupu soudu po podání návrhu. Zákon přitom výslovně předpokládá přiměřené použití pouze některých ustanovení upravujících řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 101b odst. 4 s. ř. s.), a to konkrétně § 34 (s výjimkou jeho odst. 2 věty první a odst. 4) a § 76 s. ř. s.

[30] Pravidla pro komunikaci soudu s účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení po zahájení řízení upravuje v soudním řádu správním pouze § 74 odst. 1 s. ř. s. Podle něho platí, že *[p]ředseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě; k žalobě nebo jinému návrhu, o kterém je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalovaný povinen předložit správní spisy a své vyjádření bez zbytečného odkladu. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.*

[31] Právě citované ustanovení je sice obsaženo ve zvláštní části soudního řádu správního týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (srov. § 65 a násl. s. ř. s.), podle Nejvyššího správního soudu se však s ohledem na absenci obdobného ustanovení v obecné části i v jiných dílech hlavy druhé části třetí soudního řádu správního a s ohledem na jeho zásadní význam pro postup soudu za účelem přípravy věci k rozhodnutí užije přiměřeně i v ostatních typech soudního řízení správního, tedy i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018-58, nebo také komentář Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 74, dostupný z právního informačního systému ASPI).

[32] Pro posuzovanou věc tedy z § 74 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že předseda senátu krajského soudu byl nejprve povinen doručit návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrkyní a těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je z návrhu zřejmý, a poté zaslat došlé vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně stěžovateli a osobám zúčastněným na řízení.

[33] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že odpůrkyně zaslala soudu své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dne 26. 10. 2020 (téhož dne bylo soudu také doručeno). V soudním spise však není založen žádný doklad o tom, že by uvedené vyjádření odpůrkyně bylo doručováno stěžovateli jako navrhovateli v řízení před

pokračování

krajským soudem. Ve spise není založena odpovídající doručenka, jakož ani pokyn či záznam o jiném úkonu pracovníků soudu, z něhož by bylo patrné, že k doručení (či popř. osobnímu předání) uvedeného vyjádření odpůrkyně stěžovateli došlo či dojít mělo.

[34] Podle Nejvyššího správního soudu je přitom nepochybné, že účelem vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy bylo ovlivnit rozhodnutí krajského soudu. Odpůrkyně se totiž v poměrně obsáhlém vyjádření vyslovuje k jednotlivým návrhovým bodům a konkrétně rozporuje v nich uvedenou argumentaci navrhovatele. Jelikož stěžovateli nebylo vyjádření odpůrkyně vůbec zasláno, nemohl mu být jeho obsah vůbec znám, a neměl tudíž povědomost ani o tom, že se odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyjádřila, v čem spočívala její argumentace, a nemohl na ni proto náležitě reagovat. Část argumentace odpůrkyně (zejména ta týkající se splnění podmínek pro řízení před krajským soudem a nedostatků vypořádání námitek v odůvodnění opatření obecné povahy) přitom nemohla být stěžovateli jakkoliv známa z předchozího řízení, neboť ji odpůrkyně poprvé vyjádřila až ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[35] Obsah vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy také krajský soud přepsal v rekapitulační části odůvodnění napadeného rozsudku, kde se obvykle uvádějí skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci. Rozsah tohoto přepisu pak v nynější věci činil téměř dvě strany, tedy odhadem asi jednu šestinu odůvodnění napadeného rozsudku. Je z něj rovněž zcela zřejmé, že odpůrkyně brojí proti podanému návrhu na zrušení opatření obecné povahy a navrhuje jeho zamítnutí. Krajský soud přitom nedal nijak najevo, že by s obsahem vyjádření odpůrkyně při rozhodování nepracoval, nezohlednil jej, či že by toto vyjádření a v něm obsažené argumenty na jeho konečné rozhodnutí neměly vliv. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud z uvedeného postupu krajského soudu dovozuje, že krajský soud v napadeném rozsudku z předmětného vyjádření odpůrce vycházel.

[36] Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl, že krajský soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel coby navrhovatel přitom souhlasil s rozhodnutím bez nařízení jednání, to však za situace, kdy mu nebylo známo, že odpůrkyně zaslala krajskému soudu vyjádření k jeho návrhu, a obsah tohoto vyjádření mu tedy nebyl znám.

[37] Podle ustálené judikatury k článku 6 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách zahrnuje koncept spravedlivého procesu také právo na kontradiktorní řízení, podle kterého účastníci musí mít příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili své nároky, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Nideröst-Huber proti Švýcarsku* ze dne 18. 2. 1997 nebo rozsudek ve věci *Mantovanelli proti Francii* ze dne 18. 3. 1997). V rozsudku *Krčmář proti České republice* ze dne 3. 3. 2000 pak Evropský soud pro lidská práva vyslovil, že strany sporu mohou legitimně očekávat, že budou dotázány, zda určitý dokument vyžaduje jejich specifické vyjádření. Zde je v sázce zejména důvěra stěžovatelů v proces ústavní spravedlnosti, vycházející mezi jiným i z předpokladu, že dostanou možnost vyjádřit svá stanoviska ke každému dokumentu ve spise. Je tedy zřejmé, že účastníci musejí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit.

[38] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře také opakovaně uvedl (srov. např. rozsudek ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 Afs 21/2011-109, ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90, nebo již citovaný rozsudek č. j. 8 As 398/2018-58), že účastníci řízení mají právo být seznámeni s veškerými důkazy, jakož i s vyjádřeními, které jsou relevantní pro posouzení jejich věci soudem, a současně musí mít možnost se k těmto vyjádřit.

[39] Právě uvedené platí zvláště tehdy, pokud je o věci rozhodováno bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. V těchto případech je totiž zvýšený zájem na tom, aby měli účastníci k dispozici veškeré podklady, ze kterých bude soud při svém rozhodování vycházet, neboť se s nimi nemohou seznámit během (ústního) jednání podle § 49 s. ř. s. Opačný postup by byl rozporný zejména s požadavky zakotvenými v § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

[40] V již zmíněném rozsudku č. j. 2 Afs 91/2007-90 Nejvyšší správní soud konkrétně vyslovil, že „účastníci mohou legitimně očekávat, že budou dotázáni, zda určitý dokument vyžaduje jejich specifické vyjádření, musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu a musí mít možnost se k nim vyjádřit. Soud je tedy podle tohoto závěru povinen doručit účastníkovi vyjádření jiného účastníka, a to zejména pokud z něj bude při rozhodování vycházet. V situaci, kdy bylo ve věci samé rozhodnuto bez nařízení jednání, je nutno tento závěr aplikovat ještě důsledněji. Účastníci se totiž nemohou o skutečnostech, z nichž bude soud vycházet, a podáních druhého účastníka dozvědět při nařízeném jednání. Je tak nutné, aby jim veškeré relevantní podklady a vyjádření byly doručeny“ a v právní větě k rozsudku shrnul, že „[n]edoručení vyjádření druhému účastníkovi řízení za situace, kdy je soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a za situace, kdy soud z tohoto vyjádření ve svém rozsudku vycházel, je vadou řízení.“

[41] V posledně citované věci sice šlo o pochybení krajského soudu, který nedoručil žalovanému další vyjádření k věci samé (repliku k vyjádření žalovaného), uvedené závěry jsou však zcela uplatnitelné i v nynějším případě, v němž stěžovateli (navrhovateli v řízení před krajským soudem) krajský soud za obdobné procesní situace (o návrhu bylo rozhodováno bez jednání a za situace, kdy krajský soud z vyjádření ve svém rozsudku vycházel) nedoručil z povahy věci podstatně významnější, neboť první, vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. K tomuto závěru ostatně již Nejvyšší správní dospěl také v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014-39.

[42] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na vše výše uvedené dospěl k závěru, že procesní pochybení spočívající v tom, že krajský soud nedoručil v souladu s § 74 odst. 1 věta třetí s. ř. s. vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy stěžovateli (navrhovateli v řízení před krajským soudem), je, zejména za situace, kdy krajský soud rozhodoval o návrhu bez jednání a kdy z vyjádření odpůrkyně ve svém rozsudku vycházel, vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[43] Stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl proto naplněn.

pokračování

[44] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že stěžovatelovou argumentací podřaditelnou pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se s ohledem na výše uvedený důvod zrušení napadeného rozsudku nemohl zabývat, neboť to bylo s ohledem na vytčenou vadu předčasné.

VI.

[45] Na základě shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem věty první s. ř. s.

[46] V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby poté, co napraví výše popsané procesní pochybení, znovu projednal návrh na zrušení opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných návrhových bodů.

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. května 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu