



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

navrhovatele: **"Horoušany a Horoušanky - za lepší bydlení, o.s."**
sídlem Na Anežce 109, 250 82 Horoušany
zastoupený JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M., advokátem
sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2

proti

odpůrci: **město Úvaly**
sídlem Arnošta z Pardubic 95, 250 82 Úvaly
zastoupen JUDr. Přemyslem Hochmanem, advokátem
sídlem Na Florenci 1025/1, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 – změny č. 12 územního plánu sídelního útvaru Úvaly – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 3. 2. 2022, č. Z-5/2022,

takto:

- I. Návrh se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Shrnutí návrhu

1. Navrhovatel podal dne 31. 3. 2023 ke Krajskému soudu v Praze návrh na zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy, změny č. 12 územního plánu sídelního útvaru Úvaly (dále „změna č. 12“ či „napadená změna“), podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Návrh byl soudu doručen dne 3. 4. 2023.
2. Ke své aktivní návrhové legitimaci navrhovatel uvedl, že od svého založení v roce 2012 působí na celém území ČR a je činný v zájmu svých členů, ochrany přírody a veřejného zdraví v urbanizovaných oblastech, tvorby prostředí bezpečného z hlediska dopravy, řešení problematiky v katastrálním území Horoušany a jeho okolí, včetně záležitosti přeložky silnice II/101 Úvaly–Jirny. Navrhovatel má přes 80 členů z Horoušan, Horoušánek a Úval. Dále v návrhu uvádí, že jsou napadenou změnou č. 12 dotčena též vlastnická práva jeho členů. Konkrétně v důsledku trasování přeložky silnice č. II/101 došlo k zásadnímu snížení hodnoty více než 50 rodinných domů.
3. Navrhovatel následně popsal proces přijímání napadené změny č. 12 územního plánu, o jehož zákonnosti vyslovil pochybnosti.
4. Zaprvé uvádí, že Městský úřad Úvaly (dále „městský úřad“) dne 25. 8. 2021 zveřejnil oznámení o veřejném projednání návrhu změny č. 12. Na webových stránkách odpůrce byl však návrh prezentován zcela zavádějícím způsobem, dominantně v souvislosti s obchodním centrem, což značně zúžilo počet účastníků veřejného projednání.
5. Za druhé konstatuje, že Krajský úřad Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) dne 20. 1. 2022 schválil znění obsahu změny č. 12 v podobě platné k datu veřejného projednání. To, co k datu veřejného projednání, nebylo veřejnosti známo či jí bylo zatajeno, logicky nemohlo být připomínkováno.
6. Dále není ani zřejmé, zda krajský úřad námitky uplatněné navrhovatelem a dalšími vůbec obdržel a zabýval se jimi, či byly vypořádány pouze samotným pořizovatelem bez vlivu krajského úřadu. To navozuje dojem, že si zpracovatel může dle své libovůle vyřešit námitky a připomínky veřejnosti bez nadřazené kontroly. Krajský úřad se ke změně č. 12 vyjádřil pouze jednou, v lednu 2022, následné úpravy již jeho oponenturou neprošly. Dále nelze dohledat, kdo je autorem vypořádání námitek. K námitkám dalších osob je souhrnně uvedeno, že se změnou č. 12 nesouvisejí. To však není pravda, což následně vedlo k vydání opravy dne 2. 1. 2023.
7. Samotná změna č. 12 byla zveřejněna neznámého data, sama je v úvodu označena „únor 2022“, přitom dle metadat souboru byla vytvořena dne 25. 3. 2022. Navíc obsahově neodpovídá dokumentu projednanému 5. 10. 2021. Na webových stránkách obce je dohledatelný soubor, který má představovat úplné znění územního plánu odpůrce ve znění po změně č. 12, samotná změna č. 12 ani oznámení o jejím vydání však na webových stránkách ani úřední desce odpůrce dohledatelné nejsou.
8. Totéž platí o protokolu o provedení opravy zřejmých nesprávností ze dne 2. 1. 2023, u něhož není zřejmé, jak byl zveřejněn a zda byl vůbec schválen zastupitelstvem odpůrce. Navíc cestou opravy zřejmých nesprávností není adekvátní postupovat. V protokolu je nesprávně

uvedeno, že vady zjistil sám městský úřad, ve skutečnosti bylo na vady upozorňováno v námitkách, které byly nesprávně zamítnuty jako nedůvodné.

9. Matoucí je též skutečnost, že pod č. 1/2022 bylo dne 7. 11. 2022 vydáno jiné opatření obecné povahy, které se však týká stavební uzávěry, nikoliv změny územního plánu č. 12.
10. Mezi vyhlášením obsahu změny č. 12 dne 25. 8. 2021 a podáním návrhu došlo k významným změnám v podkladech, které byly předloženy veřejnosti. Následné nápravné kroky odpůrce nemohly zhojit vadnost procesu.
11. Navíc v této situaci byl dne 21. 3. 2023 vyhlášen návrh změny č. 13. V časové kolizi je tak vyhlašována „jedna změna za druhou“ bez řádného vypořádání předchozích vad.
12. Změna č. 12 nekoresponduje s platným ani navrhovaným územním plánem. Ve změně č. 12 jsou úpravy, které nikdo neprojednal, a nikdo tak nemohl podat námitky. Není dohledatelné, zda a kdy se dotčené orgány vyjádřily prostřednictvím stanovisek k těm částem změny č. 12, které byly od veřejného projednání změněny.
13. Existuje zastupitelstvem schválený návrh nového územního plánu (který ještě nebyl schválen po námitkách). Současně byla vytvořena nyní napadená změna č. 12, která územní plán digitalizovala, což odporuje stávajícímu územnímu plánu, který nebyl vyhotoven v digitální podobě. Proto není možné ověřit, zda změna č. 12 odpovídá platnému územnímu plánu. V zásadě tak je nutno porovnávat tři verze územního plánu. Bez toho nelze např. zjistit, že se pozemek se zelení změnil na hřiště a nakonec je z něj schválený stavební pozemek. Městský úřad také například vydal územní rozhodnutí na základě nového, dosud neplatného územního plánu. Ve změně č. 12 je daný pozemek označen jako komunikace, přesto je na místě povolila výstavba rodinných domů.
14. Oprava ze dne 2. 1. 2023 souvisí s čl. 19 odst. 6, lokalitou č. 7. Pozemky chatařů měly být dle územního plánu napojeny na stávající silniční síť. Fakticky je však tento záměr zrušen, a proto městský úřad přesunul silniční síť na ulici Hvězdova. Když toto bylo veřejností napadeno, tak městský úřad posunul vozovku o 30 metrů východněji a udělal opravu v rozporu s faktickým stavem. Po opravě tedy umístění silnice odpovídá textu, ale 3 jiné komunikace se nemohou realizovat, protože jsou zastavěné. Změna č. 12 také na několika místech nařizuje zbudování komunikace, ale současně na stejných pozemcích umožňuje stavbu domů.
15. Dalším příkladem odlišností skrytých před veřejností je, že v návrhu nového územního plánu je území Z.23 určeno pro sportoviště, ve změně č. 12 se z toho ovšem udělaly stavební parcely a zeleň. Přitom jedinou deklarovanou změnu představovalo obchodní centrum.
16. Dalším příkladem vlivu změny č. 12 je dopad na pozemek parc. č. XA. Dříve tam byla zakázána výstavba, protože byl v ochranném pásmu přeložky silnice I/12. Přesto bylo v roce 2018 stavebním úřadem vydáno stavební povolení na stavbu vily. Změnou č. 12 je tento podvod legalizován, protože došlo ke zmenšení ochranného pásma přeložky I/12.
17. Navrhovatel se přípisem ze dne 15. 3. 2022 domáhal nápravy nedostatečně vypořádaných námitek. Krajský úřad je však nečinný ve věci podnětu navrhovatele k zahájení přezkumného řízení.

18. Ve věci přeložky silnice č. II/101 navrhovatel konstatuje, že jedna z jejích variant nebyla dosud za 11 let krajským úřadem v rámci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále „ZÚR“) vyhodnocena. Přitom již 6. 6. 2012 navrhovatel projednal tuto navrhovanou trasu s krajským úřadem a tento jeho návrh byl přijat příznivě. Z neznámých důvodů však zůstal krajský úřad nečinný. Z hlediska změny č. 12 to znamená, že není naplněn požadavek neexistence vhodnějšího prostředku k dosažení sledovaných cílů. Samotná změna č. 12 trasování jen formálně konstatuje, aniž by byla reflektována nejvýhodnější východní varianta trasování. V důsledku nevratného přetnutí místní územní geografie trasováním přeložky dle změny č. 12 dojde k přímému negativnímu ovlivnění životního prostředí (podzemních a povrchových vod, zemědělského půdního fondu).
19. Závěrem navrhovatel zmiňuje, že v rozporu s územním plánem byla realizována továrna, resp. lisovna, v bytové zóně a následně byla legalizována. Zpracovatelem územního plánu byly mimoděk zmíněny ne zcela čitelné územní změny související s touto lisovnou. Městský úřad od roku 2018 skrytě plánuje její rozšíření.

Vyjádření odpůrce

20. Odpůrce namítl nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele. Zprvė označil navrhovatele za neaktivní spolek ve smyslu § 125a odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů (dále „zákon o veřejných rejstřících“). Takový spolek podle něj nemůže činit žádná právní jednání, tím méně podat návrh k soudu, dokud nebude znovu aktivován postupem dle odst. 3 odkazovaného ustanovení.
21. Předseda a místopředseda navrhovatele, kteří návrh podepsali, nejsou ve spolkovém rejstříku zapsaní jako členové statutárního orgánu ve smyslu § 161 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nemohou proto za navrhovatele jednat. Tuto skutečnost dokládá i informace o neaktivní datové schránce, která dle sdělení Ministerstva vnitra neměla být komu doručena.
22. Navrhovatel nemá ve spolkovém rejstříku zapsaný žádný předmět činnosti, nemohou mu proto náležet žádná veřejná subjektivní práva, o nichž by dle § 101a odst. 1 s. ř. s. a dle odpůrcem odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) mohl tvrdit, že jsou napadeným územním plánem dotčena. Navrhovatel v Úvalech nevlastní žádné nemovitosti. Odpůrce poukázal na to, že navrhovatel tvrdí porušení procedurálních pravidel v procesu přijetí napadeného územního plánu, přičemž sám připouští, že se tato tvrzená pochybení nemohou nijak projevit v jeho právní sféře. Tvrdí tedy objektivní nezákonnosti opatření obecné povahy, které se žádným způsobem nemohly dotknout jeho právní sféry. Návrh je přípustný, pokud navrhovatel tvrdí zkrácení svých práv. Odpůrce tak považuje návrh za žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*), k níž navrhovatel není procesně legitimován. Navrhl proto soudu návrh odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
23. Podle odpůrce by mohl být návrh také opožděný. Návrh je sice datován 31. 3. 2023, tj. rok od nabytí účinnosti napadeného územního plánu, ale z obdržené kopie návrhu není zřejmé, kdy bylo řízení u soudu zahájeno.
24. Z procesní opatrnosti se odpůrce přesto vyjádřil k jednotlivým návrhovým bodům.

25. Odpůrce odmítl, že by oznámení o konání veřejného projednání návrhu změny č. 12 bylo neúplné. Veřejná vyhláška odkazovala na dokumentaci zveřejněnou na webových stránkách města i fyzicky na městském úřadu, ta obsahovala veškeré měněné záležitosti. Také z písemného záznamu z veřejného projednání je zřejmé, že se diskuse týkala nejen lokality obchodního centra, ale také změn vyplývajících z potřeby uvedení územního plánu do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Záznam reflektuje také navrhovatelovo tvrzení o neplatnosti ZÚR a reakci pořizovatele.
26. Navrhovatelovy námitky vůči postupu krajského úřadu považuje odpůrce za nedůvodné. Řada navrhovatelových tvrzení podle odpůrce vlastně nesouvisí s napadeným územním plánem, což svědčí o tom, že navrhovatel nemá dostatek relevantních argumentů pro svůj návrh.
27. Odpůrce podotkl, že krajský úřad opatření obecní povahy neschvaluje. Jeho stanovisko ze dne 20. 1. 2022 představuje stanovisko nadřazeného orgánu podle § 55b odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tímto stanoviskem krajský úřad potvrdil soulad návrhu změny se ZÚR, tj. i ohledně trasy přeložky silnice II/101. Krajskému úřadu byly též předloženy námitky a připomínky veřejnosti. Neexistuje tedy žádný „zatajený obsah“. Krajský úřad se k návrhu vypořádání námitek a připomínek v zákonné lhůtě 30 dní nevyjádřil, z čehož zákon dovozuje, že s návrhem souhlasil. Návrh rozhodnutí o námitkách připravil pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem a o návrhu rozhodlo po projednání s dotčenými orgány zastupitelstvo odpůrce.
28. Veřejná vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla prokazatelně zveřejněna dne 16. 3. 2022. Změna č. 12 tak nabyla účinnosti dne 31. 3. 2022, tj. patnáctým dnem po zveřejnění. Obsah zveřejněného napadeného územního plánu se shoduje s návrhem předloženým zastupitelstvu odpůrce. Nemůže se však shodovat s návrhem řešeným ve veřejném projednání. Schválená verze se liší zejména v částech odůvodnění, k podstatným úpravám nedošlo. Samotná dokumentace byla doplněna a upravena dle výsledku projednání. Změny byly provedeny v souladu se zákonem a nevyžadovaly opakování veřejného projednání.
29. Na webových stránkách odpůrce je vyvěšena dokumentace úplného znění územního plánu. V čl. 20 je v souladu s § 18 odst. 5 správního řádu opraven mylný odkaz na jiné číslo článku. Tato oprava je podepsána oprávněnou osobou a je k ní doplněn též protokol o provedení opravy zřejmých nesprávností. Na tuto chybu obsaženou již v návrhu pro veřejné projednání nikdo pořizovatele neupozornil nebo vůči ní nepodal připomínku či námitku. Provedená oprava jednoznačně naplnila charakter chyby v psaní a v počtech, o jejíž opravě se nerozhoduje. K opravě na výkresu dopravy odpůrce konstatoval, že tato zřejmá administrativní chyba vznikla až při tvorbě dokumentace úplného znění, nebyla proto součástí dokumentace k veřejnému projednání ani nemohla být připomínkována nebo namítána. Napadená změna č. 12 v dané oblasti Radlické čtvrti nic neměnila, administrativní oprava úplného znění spočívala v zákresu vedení obslužné komunikace tak, aby odpovídala ostatním výkresům a předchozímu právnímu stavu po změně č. 11. Rozhodnutí stavebního úřadu o jiném umístění této komunikace nesouvisí s napadeným územním plánem. Odpůrce dodal, že z čl. 19 a 20 vyhlášky o závazných částech územního plánu (před účinností napadené změny čl. 18 a 19) vyplývá, že tato komunikace tvoří součást tzv. směrné (nezávazné) části územního plánu a příslušné správní rozhodnutí se od něj mohlo odchýlit.

Tato otázka podle odpůrce každopádně nijak nesouvisí s navrhovatelovými zájmy.

30. To, že je shodně pod č. 1/2022 evidováno i jiné opatření obecné povahy vydané později v roce 2022, které se netýká napadeného územního plánu, nemá podle odpůrce vliv na platnost žádného z nich. Napadený územní plán vydalo zastupitelstvo odpůrce, zatímco územní opatření o stavební uzávěře vydala rada odpůrce. Užití stejné číselné řady není v rozporu se zákonem, jde o běžný postup například u obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí nebo zákonů a mezinárodních smluv.
31. Podle odpůrce z žádné právní normy nevyplývá ani omezení pro rozhodnutí o pořízení změny územního plánu před uplynutím 12 měsíců od vydání předchozí změny. Naopak je zcela běžné, že se pořizuje více změn současně. Napadená změna č. 12 navazuje na platný právní stav a obsahuje pouze projednané dílčí změny. S návrhem nového územního plánu, který dosud nebyl přijat, jej nelze porovnávat. Do jeho přijetí se rozhodování v území řídí platnou územně plánovací dokumentací. Navrhovatelem zmíněné hřiště je součástí návrhu nového územního plánu a s napadeným územním plánem nijak nesouvisí.
32. Napadená změna č. 12 nijak nereguluje plochu Z.63 pro sport v Radlické čtvrti ani plochu Z.69. Tuto lokalitu upravuje návrh nového územního plánu, který není závazným podkladem pro rozhodování. Navrhovatel obě dokumentace směřuje, přestože jsou zcela odlišné co do struktury, vymezení ploch a jejich způsobu využití.
33. K přeložce silnice II/101 v trase mezi Horoušany a Horoušánky odpůrce popsal, že je více než 10 let součástí nadřazených ZÚR. Napadený územní plán musel tuto úpravu převzít tak, aby s nimi byl územní plán odpůrce v souladu. Jinou možnost mu stavební zákon nenabízí. Změna č. 12 vymezila pro přeložku silnice I/12 (a také silnice II/101) koridor a současně novým čl. 18 ve vyhlášce o závazných částech pojem koridoru definovala. Dosavadní územní plán vymezoval dopravní stavby nadmístního významu pouze liniově, proto bylo nutné uvést jej do souladu s aktuálními předpisy. K navrhované změně nevznesly dotčené orgány žádná nesouhlasná stanoviska. Ochranná pásma komunikací pak nevyplývají z napadeného územního plánu, ale ze zákona.
34. Územní studie zmíněná navrhovatelem měla širší přesah a řešila alternativní možnost trasování některých úseků silnice II/101, včetně alternativní trasy východně od Horoušan s křížením dálnice D11 v budoucí mimoúrovňové křižovatce Nehvizdy jižně od Čelákovic. Tato alternativa nebyla po pracovním projednání doporučena k dalšímu prověřování ani jako podnět pro případnou aktualizaci ZÚR. Ing. arch. K. nebyl zpracovatelem změny č. 12, ale zástupcem pořizovatele a na územní studii se měl podílet jako zpracovatel. Navrhovatelem kritizovaná nečinnost krajského úřadu nijak nesouvisí s napadeným územním plánem.
35. Odpůrce navrhl, aby soud návrh odmítl, případně zamítl, a uložil navrhovateli povinnost uhradit odpůrci náklady řízení.

Replika navrhovatele

36. Navrhovatel v replice ze dne 14. 6. 2023 uvedl, že návrh podal v zákonné lhůtě poštou dne

31. 1. 2023. Jeho práva a povinnosti v souvislosti s datovými schránkami sice vznikly dnem 1. 4. 2023, ale přístupové údaje mu byly doručeny až dne 8. 6. 2023, kdy si datovou schránku aktivoval. Na neaktivní datovou schránku navrhovatel v návrhu upozornil.
37. Také neaktivní stav spolku ve spolkovém rejstříku byl v mezidobí odstraněn, což navrhovatel dokládá usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2023, č. j. L 25018/RD2/MSPH, Fj 162536/2023/MSPH. Odpůrce v replice odkazoval na výpis ze dne 1. 5. 2023, k tomuto datu ale faktický stav nebyl propsaný do spolkového rejstříku. Navrhovatel je přesvědčen, že ho automatizovaná formální neaktivnost ve spolkovém rejstříku od roku 2021 neomezuje v uplatňování jeho práv. Navrhovatel je fungující spolek, má členy a pokračuje ve své činnosti započaté v roce 2012. Pokud jde o chybějící listiny ve sbírce spolkového rejstříku, navrhovatel je rejstříkovému soudu doložil v listinné podobě, proto se tato okolnost v roce 2021 neprojevila v příslušné poznámce. Důvodem je přetíženost příslušných referentů, jak navrhovatel ověřil dotazem na rejstříkový soud.
38. Navrhovatel odkázal na svoje stanovy z roku 2012 (ve znění změn z let 2013 a 2017), z nichž je zřejmý předmět jeho činnosti a jeho statutární orgány. Reaguje jimi na polemiku odpůrce s předmětem činnosti a podpisovými právy členů navrhovatele.
39. Navrhovatel nesouhlasí s odpůrcem, že by nebyl oprávněn podat návrh na zrušení napadeného územního plánu. Odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a rozsudky NSS ze dne 15. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, a ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40. Z této judikatury a z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) navrhovatel vyvozuje své právo jakožto spolku vznášet v soudním řízení správním též věcné argumenty, resp. hmotněprávní námitky, a svoji procesní legitimaci k podání návrhu.
40. Po věcné stránce sporu má navrhovatel za to, že odpůrce zřejmě nechtěně opakovaně stvrdil důvodnost tohoto návrhu, k čemuž v replice více „z taktických důvodů“ neuvedl. Závěrem navrhovatel upozornil na možný střet zájmů zástupce odpůrce, který pro odpůrce a jiné subjekty v dané lokalitě v minulosti vykonával nespécifikovanou činnost. Tuto domněnku navrhovatel avizoval doložit důkazy.

Žádost o odročení jednání

41. Dne 18. 5. 2023 soud nařídil jednání na den 29. 6. 2023. Předvolání bylo navrhovateli doručeno dne 2. 6. 2023.
42. V pátek dne 23. 6. 2023 v 15:04 zástupce navrhovatele soudu zaslal sdělení, že dne 22. 6. 2023 převzal zastupování, a současně požádal soud o odročení nařízeného jednání z důvodu své dlouhodobě plánované dovolené. K žádosti přiložil letenky vystavené dne 17. 6. 2023 s odletem 27. 6. 2023 a příletem 8. 7. 2023.
43. Soud jeho žádosti nevyhověl (viz přípis ze dne 26. 6. 2023 na č. l. 58 soudního spisu).
44. Dne 27. 6. 2023 bylo soudu doručeno doplnění žádosti o odročení. Ani v jejím světle však soud neshledal naplnění zákonných podmínek k odročení jednání, o čemž zástupce navrhovatele obratem dne 28. 6. 2023 informoval prostřednictvím datové zprávy i e-mailu

(viz č. l. 61–63 soudního spisu).

45. Na to již navrhovatel nereagoval a jeho zástupce se jednání konaného dne 29. 6. 2023 zúčastnil.
46. Přesto a přestože důvody neodročení jednání soud navrhovateli sdělil ve výše zmíněných přípisech, považuje soud za vhodné je zrekapitulovat i na tomto místě odůvodnění samotného rozsudku.
47. Podle § 50 věty první s. ř. s. může být jednání odročeno „z důležitých důvodů“.
48. V nyní posuzované věci lze přiměřeně vycházet například z rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 79/2016-24, v němž se NSS ztotožnil „se závěry krajského soudu i žalovaného, podle nichž ani omluva zmocněnce stěžovatele z ústního jednání nebyla důvodná, jelikož již v době převzetí zastupování věděl, že se nebude moci jednání zúčastnit, a proto měl pro tento případ zajistit k zastupování jiného advokáta či některou z koncipientek. Nejvyšší správní soud uvádí, že zmocněnec stěžovatele odpovídá za řádný výkon převzatého zastoupení podle zákona a pravidel svého povolání a je zcela legitimní žádat využití substitute v případě, kdy zmocněnec již dopředu věděl, že stěžovatele nebude schopen při ústním jednání osobně zastupovat. V souvislosti s možností substitute Nejvyšší správní soud připomíná, že podle judikatury Ústavního soudu „časová kolize zástupce mezi zastupováním u různých jednání (procesních úkonů) zpravidla není dostatečně závažným důvodem pro to, aby kterékoli již nařízené jednání (procesní úkon) bylo odročováno, neboť je na samotném zástupci, aby - bez újmy na procesním postavení a zájmech zastupovaného - nastalou kolizi podle své vůle a výběru řešil substitucí“ (náleznost Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 68/97). Krom toho, včasnost omluvy zmocněnce je nutno posuzovat nikoli s ohledem na to, kdy se o ústním v souvislosti s převzetím zastoupení dověděl zmocněnec sám (tj. od 26. 5. 2015), nýbrž je nutno ji posuzovat vzhledem k okamžiku, kdy byl na jednání řádně, tehdy ještě nezastoupen, předvolán stěžovatel (tj. od 14. 5. 2015). To je důsledek skutečnosti, že zmocněnec v řízení vystupuje jako alter ego účastníka řízení a spolu s přijetím zmocnění vstupuje do stavu řízení k danému okamžiku, včetně procesních úkonů dosud učiněných správním orgánem vůči jeho zmocniteli, jinak by jen změnou v osobě zástupce mohl účastník řízení kdykoli obnovit lhůtu, od níž se odvíjí posouzení včasnosti případné omluvy z plánovaného jednání“ (odst. 27).
49. I v nynější věci zástupce navrhovatele převzal věc v době, kdy již bylo jednání delší dobu nařízeno, a tedy musel vědět o kolizi dříve nařízeného jednání s jeho dovolenou (o které tvrdí, že byla dlouhodobě plánována, letenky však byly dle předložených dokladů vystaveny až dne 17. 6. 2023). Byť obecně dovolená či jiný důvod nepřítomnosti zástupce v České republice může být oním důležitým důvodem pro odročení ve smyslu § 50 s. ř. s., je tomu tak typicky v situaci, kdy zástupce promptně reaguje na obdržené předvolání s odkazem na dříve zakoupenou dovolenou; nikoliv v situaci, kdy vědomě přebírá zastoupení ve věci, u níž ví, že nebude moci svého klienta při ústním jednání zastupovat. Soud zástupci nebrání v tom, aby i za takové situace zastupování přebíral, nicméně pak je legitimní po něm žádat využití substitute, jak potvrzuje výše citovaný rozsudek NSS. Zástupce navrhovatele sice v doplnění žádosti tvrdil, že si navrhovatel nepřeje substituci jiným advokátem, současně však uváděl, že byl až sedmým advokátem v pořadí, kterého navrhovatel oslovil, a z ničeho nevyplývá, že by byl s věcí při přebírání podrobně obeznámen (například z titulu předchozího zastupování navrhovatele v řízení o vydání napadené změny). Soud tak

neshledal, že by zde existovaly zvláštní okolnosti, pro které by snad nebylo legitimní trvat na řešení navrhovatelem zaviněné situaci prostřednictvím substitute.

50. V tomto bodě je nadto vhodné připomenout, že navrhovateli bylo předvolání doručeno již dne 2. 6. 2023 a žádost o odročení byla soudu doručena až dne 23. 6. 2023. I zde je třeba přiměřeně odkázat na výše citovaný rozsudek NSS, podle kterého je včasnost omluvy nutno posuzovat dle okamžiku, kdy byl na jednání řádně předvolán, tehdy ještě nezastoupený, navrhovatel. Sám navrhovatel přitom ještě reagoval na vyjádření odpůrce replikou ze dne 14. 6. 2023, v níž fakticky potvrdil obdržení předvolání, a žádnou žádost o odročení či problémy se sháněním zastupování soudu neavizoval.
51. Konečně je třeba zdůraznit, že soud byl povinen o samotném návrhu rozhodnout nejpozději do 3. 7. 2023 (§ 101d odst. 2 věta třetí s. ř. s.) a zástupce navrhovatele se měl do České republiky vracet až v sobotu 8. 7. 2023. Soud připomíná, že tam, kde je povinen rozhodnout v zákonem stanovené lhůtě „*lze jednání odročit jen z mimořádně závažných důvodů, mezi něž zpravidla nebude patřit služební cesta, dovolená ani případná kolize jednání (v daném případě je legitimní argumentovat možností sjednat substituci)*“ (Kocourek, T.: *Komentář k § 50*. In: Kocourek, T., Kühn, Z. (eds.): *Soudní řád správní: Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2019, str. 415). Zástupce navrhovatele má pravdu, že nejde o lhůtu propadnou; stále však jde o lhůtu, jejíž zachování soudu ukládá zákon.
52. Z těchto důvodů soud žádosti o odročení jednání nevyhověl.

Ústní jednání

53. Účastníci při soudním jednání dne 29. 6. 2023 setrvali na svých procesních stanoviscích.
54. Zástupce navrhovatele odkázal na samotný návrh i repliku. K aktivní legitimaci navrhovatele zdůraznil, že je dlouhodobě činný v rámci dané oblasti a jeho členové jsou občané obce, které se změna týká. Návrh byl podán včas, neboť byl podán v zákonné lhůtě na poště. Po věcné stránce uvedl, že záměr byl prezentován tak, že jde o individuální změnu územního plánu, která se týká jen obchodního centra. I usnesení, jímž zastupitelstvo odpůrce vyslovalo souhlas se zahájením řízení o změně č. 12, hovoří pouze o této individuální změně. Jde tak o zavádějící informaci pro občany, aby se nemohli aktivně podílet na změně územního plánu. K této změně byly přidány „přílepky“, což je praxe, kterou Ústavní soud označil za protiústavní. Například ze sportoviště se staly stavební pozemky či byla legalizována tzv. Weinerova vila, k níž bylo v rozporu s územním plánem vydáno stavební povolení v roce 2018. Občané tak neměli možnost se k těmto změnám vyjádřit, protože předpokládali, že se změna bude týkat jen obchodního centra. Dále zástupce navrhovatele považoval za zvláštní způsob opravy napadeného územního plánu a upozornil, že § 18 správního řádu, na který oprava odkazuje, hovoří pouze o opravě protokolu, nikoli o opravě opatření obecné povahy. Veřejnou kontrolu ztěžuje i skutečnost, že stávající územní plán není digitalizovaný, zatímco napadená změna č. 12 již je. Odpůrce též nedostatečně vypořádal některé námitky, například jen tvrzením, že se netýkají upravované oblasti. Přitom ale právě prostřednictvím zmíněné opravy oblasti, kterých se námitky týkaly, upravil.
55. Zástupce odpůrce odkázal na své písemné vyjádření. Připomněl „neaktivní“ status navrhovatele ve spolkovém rejstříku. Principem celého návrhu je podle něj boj proti

přeložce silnice č. II/101, která je ale zanesená v platných ZÚR, o kterých navrhovatel sice tvrdí, že jsou nezákonné, ale nikdy nebyly zrušeny či prohlášeny za nezákonné. ZÚR jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací, kterou se odpůrce musí řídit a změna č. 12 jim nemůže odporovat. Pasivní legitimace odpůrce je tak fakticky pouze zprostředkovaná.

56. Soud při jednání zkonstatoval obsah předloženého spisu k napadenému opatření obecné povahy a provedl všechny předložené (listinné) důkazy.

Posouzení návrhu soudem

Posouzení návrhové legitimace a rozsah soudního přezkumu

57. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.
58. Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují taková jeho subjektivní hmotná práva, která jsou napadeným opatřením obecné povahy zasažena. Zjednodušeně řečeno platí, že navrhovatel musí v návrhu uvádět alespoň teoretickou možnost dotčení těchto svých práv, aby byl aktivně procesně legitimován. To, zda je toto tvrzené dotčení vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (viz např. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021-48, odst. 10).
59. Aktivní legitimací spolků v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. V něm mj. konstatoval: „Občanská sdružení, resp. nyní spolky [...] sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu“. Ohledně podmínek, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat, Ústavní soud vyslovil, že „[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech.“ Ústavní soud dodal, že: „[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. [...] Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní ‚zavedenost‘, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“ Tyto závěry následně převzal do své judikatury též NSS (např. v rozsudcích ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, a ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 As 309/2022-34).

60. Z rejstříku spolků vyplývá, že navrhovatel vznikl již v roce 2012. Ze stanov navrhovatele plyne, že jeho sídlem jsou Horoušany, tedy obec sousedící s územím regulovaným napadenou změnou územního plánu, a sdružují se v něm zastánci zdravého životního prostředí v k. ú. Horoušany a jeho okolí. Dle stanov je cílem navrhovatele mj. ochrana přírody a krajiny, ochrana veřejného zdraví, tvorba prostředí bezpečného z hlediska dopravy a výslovně též řešení trasování přeložky silnice II/101 Úvaly-Jirny s ohledem na místní zástavbu a sociální vazby. To dále potvrzují námitky navrhovatele ze dne 13. 6. 2022, které uplatnil v rámci procesu aktualizace ZÚR. Navrhovatel byl též aktivní v rámci samotného procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy, kdy jeho zástupci vystoupili na veřejném projednání návrhu změny č. 12 dne 5. 10. 2021, a navrhovatel vznesl proti návrhu také písemné námitky. Mezi účastníky přitom není sporu o tom, že napadená změna č. 12 mj. přebírá trasování přeložky silnice II/101 ze ZÚR, jíž se spolek dlouhodobě zabývá. Z těchto důvodů soud neměl pochyb o místní zavedenosti navrhovatele ve vztahu k napadené regulaci. Navíc tvrdil, že v důsledku sporného trasování bude zasaženo do vlastnických práv jeho členů, z nichž řada vlastní nemovitosti v okolí plánované trasy přeložky. Soud tak neměl pochybnosti o jeho aktivní procesní legitimaci.
61. Skutečnost, že navrhovatel byl veden ve veřejném rejstříku od 1. 6. 2021 do 31. 5. 2023 jako neaktivní spolek ve smyslu § 125a zákona o veřejných rejstřících, na kterou poukazoval odpůrce, navrhovatele neomezovala v právním jednání a ani bez dalšího nezpochybňuje jeho legitimaci k podání tohoto návrhu. Tento status má specifické právní důsledky (§ 122 odst. 3, § 122a odst. 5, § 122a odst. 6 zákona o veřejných rejstřících), ke zrušení navrhovatele však nikdy nedošlo; naopak usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2023 byl status neaktivního spolku u navrhovatele ze spolkového rejstříku vymazán.
62. Ze spolkového rejstříku současně vyplývá, že pod návrhem podepsaní Ing. K. a Ing. N. jsou předsedou a místopředsedou spolku od 23. 7. 2013 (viz též zápis z ustavující schůze ze dne 23. 7. 2013). Pokud po určitou dobu nebyli takto vedeni ve veřejných rejstřících, nemohli se například odvolávat na princip materiální publicity (§ 8 odst. 2 zákona o veřejných rejstřících), na samotném oprávnění za navrhovatele jednat z titulu jejich funkcí to vliv nemělo. Navíc i tento odpůrcem tvrzený nedostatek byl z veřejného rejstříku v průběhu soudního řízení odstraněn.
63. Pokud jde o včasnost návrhu, byť navrhovatel dílčím způsobem zpochybňoval zveřejnění napadené změny č. 12 na webových stránkách odpůrce, oba účastníci zjevně vycházeli z toho, že napadená změna nabyla účinnosti dne 31. 3. 2022, neboť šlo o patnáctý den po dni vyvěšení veřejné vyhlášky oznamující vydání napadeného opatření obecné povahy. S tím soud souhlasí.
64. Podle § 55 odst. 7 stavebního zákona změnu územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění nabývá změna účinnosti.
65. Není sporu o tom, že zastupitelstvo odpůrce schválilo napadenou změnu č. 12 dne 3. 2. 2022. Z veřejné vyhlášky ze dne 16. 3. 2022 vyplývá, že tou bylo následně oznámeno vydání napadené změny. Ve vyhlášce je uvedeno, že byla vyvěšena jak na fyzické, tak elektronické úřední desce odpůrce. Současně jsou v ní vyjmenována místa, kde je uložena k nahlédnutí

jak samotná změna, tak úplné znění územního plánu po změně č. 12. Taktéž je v ní konstatováno, že napadená změna nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení této veřejné vyhlášky, což odpovídá § 25 odst. 2 správního řádu a koneckonců i ve vyhlášce odkazovanému § 173 odst. 1 správního řádu. Samotná vyhláška byla elektronicky podepsána starostou odpůrce právě dne 16. 3. 2022. Též registrační list změny č. 12 územního plánu hovoří o účinnosti ke dni 31. 3. 2022 a dle obsahu předloženého spisu byla dne 30. 3. 2022 kompletní dokumentace této změny i dokumentace úplného znění územního plánu po zapracování této změny doručena Městskému úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav a téhož dne také krajskému úřadu. Za této situace soudu nevznikly relevantní pochyby o zveřejnění vyhlášky dne 16. 3. 2022.

66. Pokud jde o námitku nezveřejnění samotné změny č. 12 a její dokumentace na internetových stránkách odpůrce, soud souhlasí s navrhovatelem v tom, že přinejmenším ke dni vydání tohoto rozsudku nebyla na webových stránkách odpůrce dobře dohledatelná změna č. 12. Na stávajících webových stránkách je v sekci územní plán dostupné pouze úplné znění územního plánu ve znění po nabytí účinnosti změny č. 12. Navrhovatel však nepochybně, že na pevné i elektronické úřední desce byla zveřejněna od 16. 3. 2022 do přinejmenším 31. 3. 2022 výše zmiňovaná vyhláška.

Podle názoru soudu je její zveřejnění na pevné i elektronické desce odpůrce v této věci z hlediska § 25 odst. 2 správního řádu postačující, neboť tato vyhláška obsahovala informaci o vydání napadené změny územního plánu, její účinnosti a místech, kde se lze s kompletní dokumentací samotné změny i úplného znění seznámit. Pokud navrhovatel tvrdil, že již na úředních deskách není tato veřejná vyhláška dohledatelná, soud podotýká, že odpůrce nebyl povinen tuto veřejnou vyhlášku ponechat na své (pevné i elektronické) úřední desce déle než po zákonnou patnáctidenní dobu od vyvěšení (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

67. Z hlediska včasnosti pak není zásadní tvrzení navrhovatele, že samotná změna byla zveřejněna neznámého data, přičemž příslušný soubor byl dle metadat vytvořen až dne 25. 3. 2022. I pokud by soud odvíjel datum účinnosti napadené změny č. 12 od uplynutí 15 dnů od jejího pozdějšího zveřejnění například dne 25. 3. 2022 či později, nic by to nezměnilo na závěru o včasnosti podaného návrhu.
68. Nad rámec odůvodnění lze pro úplnost podotknout, že dle služby *Wayback Machine*, která archivuje podobu webových stránek vždy k určitému datu, byla celá změna č. 12 včetně odůvodnění k dispozici na internetových stránkách odpůrce v sekci územní plán například dne 21. 5. 2022, 16. 8. 2022 a 27. 9. 2022 (https://web.archive.org/web/20220101000000*/https://www.mestouvaly.cz/obcan/mesto/plany-a-mapy/uzemni-plan/). Přes tuto archivovanou podobu internetových stránek odpůrce se mimochodem lze dodnes dostat na funkční odkaz na samotnou územní změnu (<https://www.mestouvaly.cz/wp-content/uploads/2022/03/Zm%C4%9Bna-%C4%8D.12-%C3%9A-AP-obce-%C3%9Avaly-ANONYMN%C3%8D.pdf>). I tato adresa „uploads (tj. nahrání, pozn. soudu)/2022/03“ nasvědčuje tomu, že územní plán byl na stránkách odpůrce k dispozici skutečně od března 2022. Jak však soud uvedl výše, i pokud by se tak stalo později, nic to nemění na závěru o včasnosti návrhu.

69. Soud tak shrnuje, že návrh, který byl podán k poštovní přepravě dne 31. 3. 2023, byl podán v zákonné roční lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.
70. Ještě před tím než soud přistoupí k vypořádání jednotlivých námitek, považuje za potřebné připomenout některá obecná východiska posuzování věcné legitimace navrhovatele a vůbec soudního přezkumu opatření obecné povahy.
71. S ohledem na množství námitek procesního charakteru soud v první řadě připomíná závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264:

„[38] Je ovšem nutno zdůraznit, že každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy, popř. jeho obsahem, nemusí nutně vést ke zrušení opatření obecné povahy. Ke zrušení opatření obecné povahy je dle ustálené judikatury možno např. přistoupit pouze v případě takových procesních pochybení, která reálně mohla způsobit obsahovou nezákonnost opatření obecné povahy, nikoli taková, která na výslednou podobu opatření obecné povahy prokazatelně nemohla mít jakýkoli vliv. V případě územních plánů vydávaných v samostatné působnosti obcí musí soudy být navíc obzvláště zdrženlivé při posuzování zjištěných nezákonností, aby se vyvarovaly neproporcionálního zásahu do práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (ve věci Rokytnice nad Jizerou)).

[39] Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele [např. nerespektování ochranných pásem teplovodu stanovených v § 87 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), může napadnout vlastník tohoto zařízení pro rozvod tepelné energie]. Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány.“

72. V rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, NSS konstatoval:

„Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se pak zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfa a omega posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Pokud navrhovatel nemohl být schválením územního plánu „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání“.

73. Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (viz také rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, odst. 24, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 52, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2019, č. j. 76 A 4/2019-47, odst. 25). Vždy musí být patrný vztah alespoň potenciální příčinné souvislosti mezi navrhovatelem namítaným pochybením a zásahem do jeho práv, jinak ve výsledku nemá

smysl ani se takovou námitkou věcně zabývat (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS).

74. Při věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Vypořádání námitek navrhovatele

75. Zaprvé navrhovatel namítal zavádějící prezentaci návrhu změny č. 12 na internetových stránkách odpůrce, což mělo mít za následek zúžení účastníků veřejného projednání. Narážel tím na to, že se změna měla podle něj týkat jen obchodního centra, nikoli dalších věcí, včetně převzetí trasování přeložky ze ZÚR.
76. K tomu soud uvádí, že v rámci procesu pořizování změny č. 12 byl prostřednictvím veřejné vyhlášky dne 25. 8. 2021 zveřejněn návrh změny č. 12, který byl následně veřejně projednán dne 5. 10. 2021. Hned v úvodu textové části odůvodnění návrhu je vypracován přehled měněných částí územního plánu, kde je mj. též uvedeno, že se ze ZÚR přebírají koridory pro přeložky silnic I/12 a II/101 a jsou v něm popsány další dílčí navrhované změny. Každý se tak mohl s tímto návrhem seznámit a zhodnotit, zda se chce aktivně podílet na procesu pořizování této změny, například právě prostřednictvím účasti na veřejném projednání 5. 10. 2021 či podáním námitek. Též dle zápisu ze samotného veřejného projednání vyplývá, že zpracovatel změny během veřejného projednání popsal jednotlivé lokality změn (tj. nejen obchodní centrum) a výslovně též zmínil, že se změna týká též obou přeložek silnic nadmístního významu. Pokud odpůrce mimo tento zákonný proces změnu č. 12 veřejnosti prezentoval tak, že se týká plánů na vybudování obchodního centra, odpovídá to primárnímu důvodu, pro který byla změna pořizována. Není to sice zcela kompletní popis, neboť vedle této hlavní změny obsahuje napadená regulace i některé další dílčí úpravy, to však bylo patrné právě z výše zmíněného a řádně zveřejněného návrhu územního plánu [tato vyhláška, včetně návrhu, je dosud k dispozici též na stránkách odpůrce (<https://www.mestouvaly.cz/verejne-projednani-navrhu-zmeny-12-up>)].
77. Navíc pokud navrhovatel spojuje tuto tvrzenou vadu s nižší účastí na veřejném projednání, nelze přehlédnout, že on sám se prostřednictvím svých členů tohoto veřejného projednání dne 5. 10. 2021 účastnil, vystoupil na něm a následně podal též písemné námitky vůči návrhu změny č. 12. I pokud by tedy snad šlo o vadu, tak samotného navrhovatele nezbavila možnosti se podílet na projednávání změny č. 12.
78. Jak přitom vyplývá z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017-264, důvodem ke zrušení zpravidla nejsou procesní pochybení, která navrhovatele nezbavila reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, případně která omezila práva jiných osob než navrhovatele.
79. Dále navrhovatel tvrdí, že od vyhlášení obsahu změny č. 12 dne 25. 8. 2021 do podání návrhu k soudu došlo k podstatným změnám a dále, že se krajský úřad vyjadřoval ke změně v podobě platné ke dni veřejného projednání; některé změny tak byly zatajeny.
80. K tomu soud uvádí, že dne 25. 8. 2021 byl zveřejněn pouze návrh územního plánu, u kterého zákon počítá s tím, že může být v dalším průběhu řízení upravován, mj. na základě stanovisek příslušných orgánů či vznesených námitek a připomínek. Finální zastupitelstvem

schválená podoba změny č. 12 tak logicky nemusela odpovídat návrhu zveřejněnému dne 25. 8. 2021.

81. Krajský úřad se vyjadřoval jak k podobě návrhu, který byl veřejně projednán dne 5. 10. 2021 (viz jeho koordinované stanovisko ze dne 1. 10. 2021 a jeho změna ze dne 9. 12. 2021), tak mu i dotčeným orgánům následně byl zaslán návrh rozhodnutí o vznesených námitkách a návrh vyhodnocení připomínek (viz přípis pořizovatele ze dne 26. 10. 2021). Krajský úřad ještě dne 20. 1. 2022 vydal své stanovisko na podkladě žádosti pořizovatele územního plánu ze dne 3. 1. 2022, v němž s odkazem na § 55 odst. 4 (*nepochybně míněn § 55b odst. 4, pozn. soudu*) stavebního zákona konstatoval, že z těchto hledisek (mj. z hlediska zajištění koordinace využívání území a mj. souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem) neshledal žádné rozpory a že v řízení o změně lze postupovat dál. Pro úplnost soud podotýká, že souhlasí s odpůrcem, že po veřejném projednání návrhu nedošlo k podstatným úpravám, které by si žádaly konání opakovaného veřejného projednání (§ 53 odst. 2 stavebního zákona). Navrhovatel ostatně na takové zásadní změny blíže neupozorňuje. Z argumentace navrhovatele není ani zřejmé, co konkrétně mělo být vlastně pořizovatelem územního plánu před krajským úřadem či veřejností podle navrhovatele zatajeno. A už vůbec není jasné, jak tyto tvrzené procesní vady souvisejí s právy navrhovatele, která mu jakožto spolku v tomto řízení přísluší hájit.
82. K vypořádání vznesených námitek v průběhu přijímání změny č. 12 soud uvádí, že navrhovatel podal námitky dne 11. 10. 2021, v nichž polemizoval s trasováním přeložky silnice II/101, která byla začleněna do ZÚR a převzata napadenou změnou č. 12. Tato námitka byla vypořádána na konci odůvodnění textové části změny č. 12 s tím, že námitce nelze vyhovět, neboť povinností na úrovni města je uvést územní plán do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, tj. ZÚR, podle § 36 odst. 5 stavebního zákona. Navrhovatel nijak konkrétně zpochybňoval přezkoumatelnost tohoto odůvodnění, soud tak jen obecně konstatuje, že jde o jasnou a srozumitelnou odpověď.
83. O námitkách rozhodoval v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu odpůrce prostřednictvím svého zastupitelstva (viz jeho usnesení ze dne 3. 2. 2022, č. Z-5/2022). Návrh rozhodnutí o námitkách mu připravil pořizovatel (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). Dle přípisu ze dne 26. 10. 2021 byl návrh rozhodnutí o námitkách zaslán mj. krajskému úřadu a dotčeným orgánům s žádostí o stanovisko ve lhůtě 30 dní. Krajský úřad se k návrhu rozhodnutí o námitkách nevyjádřil, s čímž § 53 odst. 1 stavebního zákona skutečně pojí jeho implicitní souhlas, jak upozorňuje odpůrce. Krajský úřad o námitkách nerozhoduje, jak se možná navrhovatel dle textu návrhu domníval. Rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění napadené změny, jak si žádá § 172 odst. 5 správního řádu. Soud nesouhlasí ani s tím, že by si zpracovatel mohl námitky vyřešit dle své libovůle bez jakékoli kontroly. Jednak samotné zastupitelstvo nemusí souhlasit s navrženým způsobem vypořádání námitek, jednak nedostatečné či jinak nevyhovující vypořádání námitek může být důvodem pro zrušení územního plánu či jeho části v rámci soudního přezkumu přijatého územního plánu.
84. Pokud jde o výhrady navrhovatele k vypořádání námitek jiných osob, soud opakuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy neslouží jako všeobecný dozor nad zákonností, ale jeho účelem je ochrana veřejných subjektivních práv navrhovatele. Těch se však způsob, jakým byly vypořádány námitky jiných osob, nijak přímo nedotýká.

85. Soud také neshledává problematické vydání a zveřejnění napadené změny č. 12 pod č. 1/2022. Není sporné, že pod stejným číslem bylo později dne 7. 11. 2022 vydáno další opatření obecní povahy. Nešlo však o opatření vydané zastupitelstvem odpůrce, ale o stavební uzávěru vydanou radou obce podle § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona. V obou případech jistě šlo o první opatření obecní povahy vydané v daném roce těmito rozdílnými orgány obce, čemuž v obou případech odpovídá označení č. 1/2022. S ohledem na zcela jiný název, obsah i datum vydání obou dokumentů soud v tomto souběhu číselného označení neshledává nic matoucího a nezákonného.
86. Ani skutečnost, že souběžně s procesem přijímání změny č. 12 a bezprostředně poté probíhal či probíhá proces pořizování nového územního plánu či že v březnu 2023 byl zahájen ještě proces pořizování změny č. 13 územního plánu, nesvědčí o nezákonnosti nyní posuzované změny č. 12. Souběh těchto procesů je složitější na koordinaci, zákon jej však nijak nezapovídá [srov. Metodické sdělení k souběžnému pořizování změn územního plánu a nového územního plánu Ministerstva pro místní rozvoj, č. j. MMR-62697/2021, zveřejněné dne 28. 6. 2016 a aktualizované 22. 7. 2021 (dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/e01ea916-377e-4c00-90d1-ab27495e2270/MMR-62697_2021_81-Soubezne-porizovani-zmen-UP-a-noveho-UP-2021-07-22.pdf.aspx?ext=.pdf)].
87. Soud nerozumí argumentu navrhovatele, že nelze ověřit, zda změna č. 12 odpovídá platnému územnímu plánu. Změna č. 12 dílem změnila dosavadní platný územní plán, to bylo účelem jejího přijetí. Není tudíž zřejmé, co navrhovatel mínil tím, že by mu měla odpovídat. Do případné účinnosti dalších změn či nového územního plánu je z hlediska regulace území odpůrce relevantní platný územní plán ve znění jeho 12 změn. Pro lepší přehlednost má praktický význam jeho úplné znění, neboť poskytuje celistvý přehled o aktuálním stavu územně plánovací dokumentace (tedy přehled o tom, jaká regulace v daný okamžik platí); úplné znění však nemá žádnou normativní hodnotu (viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, odst. 106).
88. Pokud jde o námitky vůči protokolu o provedení opravy ze dne 1. 1. 2023, ten je z hlediska přezkumu napadené změny č. 12 prakticky irelevantní. Zaprvé, dvě ze tří oprav se týkají opravy úplného znění. To lze „*kdykoliv opravit, nepředchází tomu žádný formální postup, což je dáno tím, že samo úplné znění územního plánu nemá žádnou formu a jedná se de facto pouze o „pracovní“ dokument, jenž není sám o sobě závazný a nevyvolává žádné právní účinky*“ (viz posledně citovaný rozsudek, odst. 106). Třetí oprava se týká srovnávacího textu vyhlášky o závazných částech územního plánu, kdy došlo toliko k napravení toho, že čl. 20 odkazoval na čl. 18 (původně *Vybrané rozvojové lokality*), změnou došlo k vložení nového článku 18 (*Vymezené koridory*), čímž došlo k přecíslování původního čl. 18 na čl. 19, ale již nedošlo k úpravě odkazu v čl. 20 na čl. 19. Tímto protokolem pořizovatel toto zjevné nedopatření napravil. Jedná se tedy o zcela marginální záležitost bez vlivu na zákonnost změny č. 12 a bez dopadu do práv navrhovatele.
89. Tvrzená nečinnost krajského úřadu ve vztahu k podnětu navrhovatele k zahájení přezkumného řízení není relevantní z hlediska přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecní povahy vydaného odpůrcem.

90. Totéž platí pro řadu dalších poukazů navrhovatele na nezákonně vydané akty. Zákonnost jiných vydaných opatření obecné povahy (zejména zde tedy ZÚR) či rozhodnutí dle stavebního zákona (zde například navrhovatelem zmiňované stavební povolení z roku 2018 či územní rozhodnutí vydané na základě dosud neplatného nového územního plánu) může soud přezkoumat vždy pouze v příslušném řízení, kterým bude dané opatření či rozhodnutí napadeno. Navíc ve vztahu k těmto dílčím námitkám není často ani zřejmé, jak souvisí s činností navrhovatele a jak se dotýkají jeho práv, a nejde ani o akty, které by vydal odpůrce.
91. Konečně pokud jde o převzetí samotné přeložky silnice č. II/101 ze ZÚR do napadené změny územního plánu, zde soud souhlasí s odpůrcem, že ten byl povinen převzít její trasování z právně nadřazených a účinných ZÚR do svého územního plánu (viz § 54 odst. 6 stavebního zákona, ale srov. též § 5 odst. 6 a § 36 odst. 5 stavebního zákona). Navrhovatel nenamítal, že by bylo možné při dodržení ZÚR tuto trasu v územním plánu zakotvit jinak, než jak nakonec učinil odpůrce. Podstatou jeho argumentace byla pokračující a dle všeho dlouhodobá polemika s tím, kudy je vůbec trasa přeložky vedena ve vztahu k obci Horoušany dle dosud účinných ZÚR. To je však záležitostí závazně stanovenou zmíněnými ZÚR, které představují pro napadenou změnu č. 12 nadřazenou územně plánovací dokumentaci. Pokud má navrhovatel za to, že tato úprava v ZÚR a jejích aktualizacích je nezákonná, může, resp. mohl podat návrh na jejich zrušení v této části.
92. Pokud jde o navrhovatelem vytýkanou nečinnost krajského úřadu, který měl navrhovatelem prosazovanou trasu již v roce 2012 hodnotit příznivě, ale bez vysvětlení ji přesto nezpracoval do aktualizace ZÚR, jde opět o tvrzenou nezákonnost přičitatelnou jinému subjektu, nikoliv odpůrci v nynějším řízení, v němž soud přezkouvává toliko zákonnost napadené změny územního plánu.

Závěr a náklady řízení

93. Soud uzavírá, že návrhové body neshledal důvodnými a současně neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez uplatnění námítky. Proto návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
94. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce není zcela malou obcí (má více než 7 000 obyvatel) a pořizovatelem územního plánu byl tamní městský úřad. Soud měl proto za to, že obhajoba napadené změny územního plánu v tomto soudním řízení nepřekročila meze běžné úřední činnosti, a proto náklady řízení nepřiznal ani procesně úspěšnému odpůrci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014 - 70, odst. 85). Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. června 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu