

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatelů: a) **JMS PROPERTY s.r.o.**, IČO: 10749616
sídlem Revoluční 1403/28, Praha 1

b) **S. P.**
bytem X

oba zastoupení advokátem Mgr. Jakubem Štilcem
sídlem Slezská 949/32, Praha 2

proti

odpůrkyni: **obec Občov**
sídlem Občov 12
zastoupená advokátem JUDr. Lubošem Průšou
sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – změny č. 3 územního plánu s prvky regulačního plánu Občov vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 2022/10/17-12 ze dne 17. 10. 2022

takto:

- I. Návrh se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Navrhovatelce a) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který jí bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**
- IV. Navrhovateli b) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 10 000 Kč, který mu bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka a) je vlastníkem pozemků p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF (tyto i všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v katastrálním území Občov). Navrhovatel b) je vlastníkem pozemků p. č. XG a XH.
2. Navrhovatelé se podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „změna č. 3 územního plánu“):
 - v textové části obsahující podmínku vypracování územní studie u plochy Z08b – BV, tj. text nacházející se v části I, odstavci 2), kapitole F, podkapitole BV – bydlení v rodinných domech venkovské (dále jen „BV“), ve vztahu k pozemkům navrhovatelů;

- v textové části, v níž se vymezuje plocha Z08b – BV, ve které je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, tj. text nacházející se v úplném znění územního plánu Občov po vydání změny č. 3 v kapitole K.

Eventuálně se navrhovatelé domáhají vyslovení nicotnosti druhé z uvedených částí.

Návrh

3. Navrhovatelé tvrdí, že odpůrkyně zveřejnila dne 18. 10. 2022 na úřední desce oznámení o vydání změny č. 3 územního plánu s tím, že textová část je zveřejněna na webové adrese obce a grafická část nebyla zpracována. Změna č. 3 územního plánu doplnila do kapitoly F (stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití), podmínky pro využití ploch BV, podmínku zpracování územní studie, která má být pořízena do jednoho roku od rozhodnutí zastupitelstva. Ta se týká i plochy s označením Z08b – BV, ve které se nacházejí pozemky navrhovatelů. Nad rámec této změny byl po vydání změny č. 3 územního plánu v úplném znění pozměněn i text v kapitole K, odstavci prvním, který nyní zní: *„Změnou č. 3 se vymezují plochy ozn. Z02-BV, Z04-BV, Z06-BV, Z07a-BV, Z07b-BV, Z08b-BV a Z11-BV, ve kterých se předpokládá umístění více rodinných domů a ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie“*. Tato změna není vůbec uvedena ve výroku ani odůvodnění změny č. 3 územního plánu a je patrná pouze při porovnání úplného znění územního plánu před a po vydání změny č. 3. Navrhovatelé mají za to, že je nicotná.
4. Navrhovatelé dále tvrdí, že mají zájem provést na svých pozemcích parcelaci, výstavbu inženýrských sítí a komunikace, a posléze výstavbu rodinných domů. Jejich pozemky se nacházejí v zastavitelné ploše s označením Z08b – BV, která byla vymezena ještě před vydáním změny č. 3 územního plánu. Změna č. 3 územního plánu pouze podmínila rozhodování o změnách v území na ploše Z08b – BV zpracováním územní studie.
5. Navrhovatelé vymezují dva návrhové body. Prvním namítají, že lhůta pro pořízení územní studie byla stanovena nezákonně, neboť počátek jejího běhu dle kapitoly F změny č. 3 územního plánu je závislý toliko na vůli zastupitelstva. V kapitole K úplného znění územního plánu pak ani není žádná lhůta stanovena. Druhým návrhovým bodem navrhovatelé namítají, že podali námitky proti návrhu změny č. 3 územního plánu, avšak rozhodnutí o nich nebylo žádným způsobem promítnuto do výsledného opatření obecné povahy. K dispozici je jen zápis zastupitelstva odpůrkyně ze dne 17. 10. 2022, dle kterého odpůrkyně námitky zamítla, jenž ale neobsahuje žádné odůvodnění. Změna č. 3 územního plánu ani úplné znění územního plánu ve svém odůvodnění vůbec neobsahují rozhodnutí o námitkách. Změna č. 3 územního plánu je proto nepřezkoumatelná. Zveřejněn byl pouze dokument s názvem *„návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek k návrhu změny č. 3 územního plánu Občov“* na webových stránkách odpůrkyně. K tomu došlo až někdy mezi červnem až červencem 2023.

Vyjádření odpůrkyně

6. Odpůrkyně ve vyjádření s uplatněnými návrhovými body nesouhlasí. Podmínka zpracování územní studie pro plochu Z08b – BV i lhůta pro pořízení byly v dokumentaci již v návrhu změny č. 3 územního plánu, který byl zveřejněn nejméně od dubna či května 2022. Doplnění kapitoly K o pozměněnou větu (zahrnující i plochu Z08b – BV) bylo provedeno dne 10. 8. 2022, což plyne ze zveřejněného srovnávacího znění navrhovaných změn v rámci změny č. 3 územního plánu. Lhůta pro pořízení územní studie pro plochu Z08b – BV byla

konkretizována usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 4. 9. 2023, jímž zastupitelstvo zadalo její pořízení na základě žádosti navrhovatelů. Lhůta tedy uplyne dne 3. 9. 2024. Součástí materiálů pro zastupitelstvo byl i návrh pořizovatele na vypořádání jednotlivých námitek včetně podrobného odůvodnění. Zastupitelé s ním byli seznámeni podrobným přečtením na jednání zastupitelstva ještě před hlasováním. Tím, že zastupitelé na jednání dne 17. 10. 2022 přijali návrh na způsob vypořádání námitek bez výhrad, přijali i jeho odůvodnění.

7. Odpůrkyně má dále za to, že tu jsou jiné, než navrhovateli uplatněné důvody ke zrušení změny č. 3 územního plánu. Změnu č. 1 územního plánu, která měla vymezit plochu Z08b – BV (pro kterou změna č. 3 územního plánu stanovila podmínku územní studie), totiž zastupitelstvo odpůrkyně nikdy neschválilo. Plocha Z08b – BV tak neexistuje. Tato plocha nebyla nikdy vymezena v žádné fázi projednávání změny č. 1 územního plánu (včetně návrhu). Zastupitelstvo proto o jejím vymezení nikdy nerozhodlo. Plocha byla vymezena až chybným zakreslením do aktualizace územního plánu po přijetí změny č. 1 a chybným zanesením do územně analytických podkladů. Nebylo pro ni tedy nyní možné stanovit podmínku zpracování územní studie. Odpůrkyně se domnívá, že by soud měl otázku vymezení plochy Z08b – BV posoudit jako předběžnou, a případně z tohoto důvodu návrhu vyhovět. Jinak odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu. Doplnuje, že s ohledem na tyto nesrovnalosti na zastupitelstvu dne 4. 9. 2023 rozhodla o pořízení nového územního plánu.

Replika

8. V replice navrhovatelé uvádí, že změna v kapitole K úplného znění územního plánu je nezákonná z důvodu, že nebyla zahrnuta do textu odpůrkyní uveřejněné změny č. 3 územního plánu. Lhůta pro pořízení územní studie musí být stanovena přímo v územním plánu, a nikoliv až v dodatečně přijatém usnesení zastupitelstva. Zastupitelstvo navíc může toto usnesení kdykoliv změnit. V usnesení se ani nehovoří o územní studii pro plochu Z08b – BV, ale pro plochu Z08 podle původního územního plánu z roku 2009. Změna č. 3 územního plánu je tak nezákonná a neproporcionální. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů neobsahuje odůvodnění v rozporu s § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nic na tom nemůže změnit skutečnost, že zastupitelé byli před hlasováním seznámeni s návrhem pořizovatele na vypořádání námitek.
9. K argumentaci odpůrkyně, že plocha Z08b – BV neexistuje, neboť nebyla nikdy vymezena, navrhovatelé konstatují, že již uplynula lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V řízení je také soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Výkresy územního plánu, na nichž byla plocha Z08b – BV vymezena, jsou již několik let uveřejněny na webových stránkách odpůrkyně.

Podmínky řízení

10. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
11. Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak

zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

12. Podle § 55 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), 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.
13. Podle § 25 odst. 2 správního řádu doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.
14. Mezi podmínky řízení se podle judikatury NSS řadí i existence předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, *které nabylo účinnosti*. V této souvislosti je proto nutno se zabývat i tím, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem a zda bylo řádně publikováno. Do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může totiž zasáhnout pouze opatření obecné povahy, *které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnosti* (viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34). Také rozšířený senát konstatoval, že „u opatření obecné povahy, v okamžiku jeho oznamování vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce, již není pochyb o tom, že opatření obecné povahy bylo vydáno, a že existuje [...] Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určeni obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastní.“ (viz bod 25 usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489, č. 2606/2012 Sb. NSS). Jinými slovy teprve po řádném oznámení opatření obecné povahy, tj. v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (viz cit. usnesení rozšířeného senátu), lze opatření obecné povahy považovat za existující; a až po nabytí účinnosti je závazné a způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv svých adresátů.
15. Názor, že nejen existence, ale i účinnost opatření obecné povahy je jednou z podmínek řízení, potvrzuje i další judikatura NSS. Např. v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73 (č. 1462/2008 Sb. NSS), NSS zkoumal otázku, zda opatření obecné povahy nabylo účinnosti (konkrétně zda bylo po předepsanou dobu vyvěšeno na úřední desce), jako jednu z procesních podmínek řízení. V rozsudku ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 135, zase NSS konstatoval, že „[e]xistence a **účinnost** opatření obecné povahy považuje judikatura Nejvyššího správního soudu za jedny z podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“ (viz bod 45 a též bod 47, zvýraznění přidal soud). Podobně NSS posuzoval účinnost opatření obecné povahy, včetně řádného oznámení (publikace) jako jednu z podmínek řízení i v rozsudcích ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42, či ze dne 19. 4. 2013, č. j. 8 Ao 3/2011 – 252 (viz body 64 a násl.). Usnesením ze dne 21. 1. 2011, č. j. 5 Ao 7/2010 – 50, dokonce NSS odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy (regulačního plánu) pro nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení, neboť přezkoumávaný regulační plán nebyl řádně oznámen na úřední desce, a proto nenabyl účinnosti. NSS zde též podotkl, že není dostačující zveřejnění čístopisu regulačního plánu na webových stránkách odpůrce a zdůraznil, že neexistence předmětu řízení je svou povahou *neodstranitelným* nedostatkem podmínek řízení.

16. Z výše citovaných rozhodnutí vychází i novější judikatura NSS. V rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019 – 66, se NSS nejprve zabýval námitkou neúčinnosti napadeného územního plánu, neboť „*existence (způsobilého) předmětu řízení je podmínkou řízení; v případě, kdy by tato podmínka nebyla splněna (a ze své podstaty by se nutně jednalo o neodstranitelný nedostatek, který trval již v řízení před krajským soudem), bylo by namíste podaný návrh na zrušení ÚP Ráby odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“ NSS také zdůraznil, že opatření obecné povahy stejně jako právní předpis obsahuje taktéž závazné právní normy, pročež je i u něj nutno brát striktní požadavek řádné formální publikace velmi vážně. Musí se tak stát výhradně objektivně daným a předem předvídaným procesním postupem. Nelze ani připustit, aby ke každému opatření obecné povahy, které je dle objektivního zákonem stanoveného kritéria neúčinné (neoznámené formálně řádným způsobem), mohlo být soudem v každém jednotlivém případě přistupováno individuálně; tedy aby někdy mohlo být takové opatření obecné povahy shledáno účinným a jindy nikoliv. Jelikož NSS zjistil, že napadený územní plán dosud nenabyl účinnosti, neboť odpůrce nevyvěsil vyhlášku, která oznamovala jeho vydání, zrušil napadený rozsudek krajského soudu a sám návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
17. Za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení NSS považoval chybějící předmět řízení v podobě *účinného* opatření obecné povahy i v usnesení ze dne 9. 12. 2021, č. j. 1 Ao 14/2021 – 77 (viz body 4 a 9). Zde (viz bod 6) NSS též odlišil situaci, kdy opatření obecné povahy *nikdy nenabýlo účinnosti* (a nevyvolalo tedy žádné právní účinky), od situace, v níž opatření *pozbylo účinnosti, ale nadále zůstávalo platné*. V prvním případě se totiž neuplatní závěry judikatury, dle které je podmínkou řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. toliko existence (tedy platnost) přezkoumávaného aktu, nikoliv i jeho účinnost (viz rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 – 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, a podobně bod 8 rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2021, č. j. 3 As 76/2019 – 30). Rozdíl je především v tom, že opatření obecné povahy, které nenabýlo účinnosti, se nikdy nestalo závazným a způsobilým zasáhnout do veřejných subjektivních práv (právní sféry) jeho adresátů, včetně navrhovatele (viz body 7 a 8 usnesení č. j. 1 Ao 14/2021 – 77 a obdobně též bod 7 usnesení NSS ze dne 15. 4. 2021, č. j. 8 Ao 2/2021 – 38). Naproti tomu zrušení opatření, které bylo účinné, ale jeho účinky zanikly, může mít pro navrhovatele význam (body 122 a 123 rozsudku č. j. 6 As 114/2020 – 63), neboť bylo po dobu své účinnosti způsobilé do veřejných subjektivních práv zasáhnout (viz bod 8 rozsudku NSS č. j. 3 As 76/2019 – 30). Jak ostatně NSS konstatoval v bodě 7 rozsudku č. j. 3 As 76/2019 – 30, při interpretaci judikatury k přezkoumatelnosti aktů veřejné správy je třeba vzít v úvahu, že aby správní soudy mohly poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům před úkonem správního orgánu, musí být způsobilý tato práva zasáhnout: „**Vyloučeny z přezkumu jsou proto takové úkony, které tuto vlastnost nemají, což jsou primárně úkony, které již formálně neexistují, eventuálně úkony, jež sice existují, ale vzhledem k nastavení své účinnosti ještě do práv adresátů nezasáhly.**“ (zvýraznění přidal soud).
18. Pro úplnost soud dodává, že v bodě 14 rozsudku ze dne 26. 10. 2022, č. j. 8 As 147/2020 – 53, NSS uvedl, že návrh na zrušení opatření obecné povahy, které by nenabýlo účinnosti, by byl *předčasný* (tedy nikoliv, že by chyběla podmínka řízení). Tento názor však byl vysloven toliko *obiter dictum* (nepředstavoval nosný důvod rozhodnutí, neboť NSS nakonec shledal, že napadené opatření obecné povahy bylo účinné) a bez bližšího zdůvodnění či reflexe předcházející judikatury (včetně případného předložení věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.). Není proto na místě jej následovat. Praktický výsledek by byl

navíc stejný jako u neodstranitelného nedostatku podmínek řízení: odmítnutí návrhu [byť dle jiného § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

19. V projednávané věci soud opakovaně (celkem třikrát přípis z dne 1. 11. 2023, 7. 12. 2023 a 18. 12. 2023) vyzýval odpůrkyni k předložení úplné dokumentace (správního spisu) zachycující proces vydání změny č. 3 územního plánu. V posledních dvou výzvách přitom zdůraznil, že mu odpůrkyně dosud nepředložila samotné napadené opatření obecné povahy (změnu č. 3 územního plánu), nýbrž pouze úplné znění územního plánu po změně č. 3. Na výzvy soudu odpůrkyně nejprve v podání ze dne 14. 12. 2023 odpověděla, že rozhodnutí o námitkách proběhlo v rámci zasedání zastupitelstva a jako takové nebylo na úřední desce zveřejněno. V podání ze dne 26. 12. 2023 pak dodala, že dne 17. 10. 2022 vyvěsila vyhlášku o vydání opatření obecné povahy a dokument „00_ZM3 UP_Obcov_Úplné znění_17-10-2022.pdf“. Oba dokumenty byly vyvěšeny na elektronické úřední desce od 18. 10. 2022 do 31. 12. 2022. Odpůrkyně je jako doplnění správního spisu přiložila ke svému podání ze dne 26. 12. 2023 (přílohy č. 4 a č. 5). Zde ještě uvedla, že za součást opatření obecné povahy lze považovat i návrh změny č. 3 územního plánu pro veřejné projednání s výhradou, že je označen jako „návrh“ namísto „čistopis“. Doplnila, že již nedisponuje více dokumenty, které by souvisely s veřejným projednáním či vydáním opatření obecné povahy.
20. Z obsahu správního spisu (tak jak byl na výzvy soudu postupně doplňován odpůrkyní) plyne, že odpůrkyně pořizovala změnu č. 3 územního plánu zkráceným postupem podle § 55a a násl. stavebního zákona. Dne 18. 10. 2022 odpůrkyně zveřejnila vyhlášku s oznámením o vydání změny č. 3 územního plánu. Podle vyhlášky bylo do opatření obecné povahy možné nahlédnout na obecním úřadu odpůrkyně a bylo zveřejněno na webových stránkách odpůrkyně s tím, že musí být zveřejněno nejméně 15 dnů. Vyhláška byla sejmuta dne 2. 11. 2022. Soud dále ověřil, že úplné znění územního plánu, které mělo být dle tvrzení odpůrkyně (viz podání ze dne 26. 12. 2023 včetně přílohy č. 5) vyvěšeno na úřední desce a elektronické úřední desce odpůrkyně, *neobsahuje* samotnou změnu č. 3 územního plánu (a to ani v podobě „návrhu“). Neobsahuje ji ani úplné znění přiložené k veřejné vyhlášce o oznámení vydání změny č. 3 územního plánu (viz část správního spisu předložená dodatečně spolu s podáním odpůrkyně ze dne 14. 12. 2023). Jedná se o celý územní plán se (zřejmě) zapracovanými změnami. Jeho součástí není ani rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Skutečnost, že na elektronické úřední desce bylo vyvěšeno jen toto úplné znění, vyplývá i z přehledu zveřejněných dokumentů na úřední desce, podle kterého byla dne 18. 10. 2022 vyvěšena a dne 21. 12. 2022 sejmuta jen veřejná vyhláška, dokument s názvem „výsledný text Územního plánu obce Občov po změně č. 3“ a doložka k veřejné vyhlášce.
21. Výše citovaný § 173 odst. 1 správního řádu obecně stanoví, že opatření obecné povahy, včetně odůvodnění oznámí správní orgán veřejnou vyhláškou. Účinnosti nabývá patnáctým dnem po dni jejího vyvěšení. V případě změny územního plánu (včetně změny pořizované zkráceným postupem) jsou tato pravidla modifikována v § 55 odst. 7 stavebního zákona. Podle něj platí, že změnu územního plánu a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou. Účinnosti změna nabývá dnem doručení změny územního plánu i úplného znění. Jinými slovy k tomu, aby změna územního plánu nabyla účinnosti, je třeba veřejnou vyhláškou, tj. v souladu s § 25 správního řádu, doručit kumulativně obojí – úplné znění územního plánu po změně a zároveň samotnou změnu územního plánu (viz též body 104 a 105 rozsudku soudu ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022 – 91, č. 4413/2023 Sb. NSS). Podle § 25 odst. 2 správního řádu se přitom veřejnou vyhláškou doručuje tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce

doručujícího správního orgánu a též se zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pro řádné oznámení změny územního plánu tedy postačí na úřední desce uveřejnit zkrácené znění (viz obdobně výše citovaný rozsudek NSS č. j. 8 As 147/2020 – 53, body 15 až 18). Písemnost se pak považuje za doručenou patnáctým dnem po vyvěšení, byla-li v této lhůtě zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

22. V projednávané věci je zřejmé, že odpůrkyně v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu doručila pouze úplné znění územního plánu po změně č. 3. To totiž bylo zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup na elektronické úřední desce odpůrkyně a současně se na něj i odkazuje ve veřejné vyhlášce vyvěšené na „fyzické“ a elektronické úřední desce dne 18. 10. 2022. V rozporu s § 55 odst. 7 stavebního zákona však již nedoručila samotnou změnu č. 3 územního plánu, neboť ji nevyvěsila na úřední desce (včetně elektronické), což sama přiznala v podání ze dne 26. 12. 2023 a plyne to i z přehledu zveřejněných dokumentů na úřední desce. Jelikož nebyly splněny obě podmínky podle § 55 odst. 7 stavebního zákona, nenabyla změna č. 3 územního plánu nikdy účinnosti. Ve smyslu shora citované judikatury tedy neexistuje způsobilý předmět řízení, tj. účinné opatření obecné povahy, které by bylo způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatelů. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je namíste návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
23. K argumentaci odpůrkyně, že za opatření obecné povahy lze považovat i návrh změny č. 3 územního plánu, lze říci, že ani tento návrh nebyl doručen veřejnou vyhláškou v souladu s § 55 odst. 7 stavebního zákona a § 25 odst. 2 správního řádu. Dle obsahu správního spisu i tvrzení samotné odpůrkyně byl vyvěšen toliko dne 10. 8. 2022 spolu s veřejnou vyhláškou oznamující veřejné projednání návrhu změny č. 3 územního plánu a srovnávacím textem (příloha k odůvodnění návrhu změny č. 3). Ze správního spisu (zejm. zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 17. 10. 2022) navíc také plyne, že odpůrkyně akceptovala některé námítky navrhovatelů. Zjevně tedy došlo ke změně návrhu oproti konečné verzi opatření obecné povahy.
24. Soud nepřehlédl, že navrhovatelé k návrhu, a zejména k replice předložili i úplné znění územního plánu, jehož součástí je (viz str. 2 až 8) i změna č. 3 územního plánu a v replice tvrdili, že takto je úplné znění zveřejněno na webových stránkách odpůrkyně (v sekci „územní plán“). Soud nicméně zdůrazňuje, že toto úplné znění *se liší* od toho, které bylo dle tvrzení odpůrkyně (označené jako „00_ZM3 UP_Obcov_Úplné znění_17-10-2022.pdf“, viz podání ze dne 26. 12. 2023) dne 18. 10. 2022 vyvěšeno na elektronické úřední desce. Vyvěšené úplné znění totiž *neobsahuje* změnu č. 3 územního plánu. Jak již bylo výše uvedeno, neobsahuje ji ani úplné znění územního plánu přiložené přímo k veřejné vyhlášce (viz listiny předložené v rámci druhého doplnění správního spisu ze dne 14. 12. 2023). Soud současně připomíná, že případné dodatečné zveřejnění čístopisu opatření obecné povahy na webových stránkách odpůrkyně není dostačující (viz výše citované usnesení NSS č. j. 5 Ao 7/2010 – 50). Jak dále plyne rozsudku NSS č. j. 2 As 320/2019 – 66, striktní požadavek na řádnou formální publikaci opatření obecné povahy je třeba brát velmi vážně a i u opatření obecné povahy se musí bez dalšího uplatnit pravidlo, že platnou právní normou je jen taková, která byla přijata a vyhlášena zákonným způsobem. Zveřejnění tedy musí proběhnout výhradně objektivně daným a předem předvídaným procesním postupem. Nelze připustit, aby existovala právní nejistota a z toho vyvěrající spory o to, zdali vůbec, případně od kdy je opatření obecné povahy účinné (viz bod 20 citovaného rozsudku). Je tedy třeba trvat na tom, aby změna č. 3 územního plánu byla oznámena přesně tak, jak předvídá

§ 55 odst. 7 stavebního zákona ve spojení s § 25 odst. 2 správního řádu, a nikoliv „pokoutně“ dodatečným vložení na webové stránky odpůrkyně (v blíže neurčený čas).

Závěr, náklady řízení a vrácení soudních poplatků

25. S ohledem na to, že není splněna podmínka řízení spočívající v existenci napadeného opatření obecné povahy, jejíž nedostatek je neodstranitelný, soud prvním výrokem návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
26. **Soud zdůrazňuje, že svým rozhodnutím neodpírá navrhovatelům možnost soudní ochrany.** Toliko konstatuje, že napadená změna č. 3 územního plánu ve skutečnosti **nikdy nenabyla účinnosti**, a proto **pro navrhovatele – ale ani nikoho jiného – nebyla závazná** a nemohla zasáhnout do práv svých adresátů včetně navrhovatelů. Nemohla být (zatím) ani závazným podkladem v případných povolovacích řízeních podle stavebního zákona.
27. Současně soud toliko nad rámec konstatuje, že nepovažuje za vhodné, aby odpůrkyně v procesu vydávání změny č. 3 územního plánu ve stavu, v jakém je nyní, pokračovala (zejm. by nebylo žádoucí, aby se snažila výše popsané nedostatky změny č. 3 územního plánu zhojit dodatečným doručením veřejnou vyhláškou), nýbrž aby namísto toho vydala zcela nový územní plán (**a nikoliv jen další změnu**), jak ostatně sama avizovala. Soudu se totiž jeví stav územního plánu, jakož i způsob pořizování a vydávání následných změn jako nepřehledný až chaotický. Aniž by soud předjímal jakékoli závěry ohledně zákonnosti změny č. 3 územního plánu, sama odpůrkyně přiznává, že plocha Z08b – BV, pro kterou byla stanovena podmínka zpracování územní studie, ve skutečnosti nikdy nebyla územním plánem (ani žádnou z následujících změn) vymezena. Již to bylo dostatečné pro závěr o nezákonnosti změny č. 3 územního plánu. Soud též poukazuje na to, že odpůrkyně dosud nebyla schopna předložit soudu původní a úplnou podobu územního plánu před jeho změnami (zejm. k ověření této skutečnosti). I z toho důvodu má soud zásadní pochybnosti o celkovém stavu územního plánu odpůrkyně, **včetně toho, jaká regulace je pro jeho adresáty vlastně závazná.**
28. Soud též pouze nad rámec odpůrkyni upozorňuje, že rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek **jsou obligatorní součástí odůvodnění územního plánu** (viz § 172 odst. 4 věta druhá a § 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a jako takové **musí být taktéž doručeny veřejnou vyhláškou** podle § 25 správního řádu. Musí proto být vyvěšeny na úřední desku odpůrkyně (popř. vyvěšeno oznámení o možnosti je převzít) a zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jako značně problematický se soudu jeví i navrhovateli namítaný postup při doplnění kapitoly K územního plánu. Je třeba zdůraznit, že úplné znění územního plánu je pouze administrativně technickým kompilátem normativních aktů, **samo o sobě není opatřením obecné povahy a nemá žádnou normativní hodnotu** (viz bod 106 rozsudku soudu č. j. 55 A 35/2022 – 91). Pokud tedy odpůrkyně mínila jakkoliv změnit (i) kapitolu K územního plánu, měla tuto změnu řádně zahrnout do návrhu změny územního plánu, a posléze ji vydat v rámci této změny (tj. v rámci samotného vydaného opatření obecné povahy, a nikoliv jen úplného znění). Soud nicméně podotýká, že výše uvedené závěry jsou řečeny toliko nad rámec, neboť se věcí samou nezabýval. A vzhledem k tomu, že odpůrkyně definitivní (účinnou) verzi změny č. 3 územního plánu dosud nepředložila (a ani nemohla, neboť ji nikdy nedoručila postupem dle § 25 správního řádu), a není tedy zřejmé, co vlastně bylo jejím obsahem, tak by soud ani nemohl podstatné skutkové okolnosti ověřit.
29. Druhým výrokiem soud v souladu s § 60 odst. 3 větou první s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť návrh odmítl.

30. Třetím a čtvrtým výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplacených soudních poplatků každému z navrhovatelů ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), neboť žalobu odmítl před prvním jednáním. Část soudního poplatku ve výši 5 000 Kč soud navrhovateli b) vrátil i z toho důvodu, že na soudním poplatku zaplatil více, než byl povinen (§ 10 odst. 1 věta druhá zákona o soudních poplatcích). Poplatková povinnost totiž podle položky 18 bodu 2. písm. b) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona o soudních poplatcích, činila pro každého z navrhovatelů pouze 5 000 Kč, avšak navrhovatel b) zaplatit tuto částku dvakrát (tj. celkem 10 000 Kč).

Poučení:

Proti tomuto usnesení 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 nejbližší 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 23. ledna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu