

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **J. H.**, zastoupen Mgr. Terezou Daňkovou, advokátkou se sídlem Jeremiášova 1705/18, České Budějovice, proti odpůrci: **obec Čakov**, se sídlem Čakov 19, Dubné, zastoupen Mgr. Davidem Pohořalem, advokátem se sídlem Krajinská 44/10, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Čakov v k. ú. Čakov u Českých Budějovic, Čakovec, vydaný zastupitelstvem obce Čakov ze dne 23. 6. 2014, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2017, č. j. 51 A 32/2017 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost se **zamítá.**

II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Návrhem doručeným dne 28. 3. 2017 Krajskému soudu v Českých Budějovicích se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy „Územní plán Čakov v k. ú. Čakov u Českých Budějovic, Čakovec“ (případně jen jeho předmětné části), vydaného zastupitelstvem obce Čakov dne 23. 6. 2014.

[2] Krajský soud návrh navrhovatele shora označeným rozsudkem zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud připustil, že navrhovatel, ačkoli proti návrhu územního plánu nepodal v průběhu jeho přípravy žádné námitky ani

připomínky, byl procesně legitimován k tomu, aby územní plán ve správním soudnictví napadl (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116).

[3] Pokud však jde o věcné přezkoumání územního plánu, krajský soud, rovněž s poukazem judikaturu Nejvyššího správního soudu, konstatoval, že jelikož stěžovatel neměl žádný závažný objektivní důvod, který mu bránil v uplatnění námitek či připomínek v průběhu přípravy územního plánu, ani takový důvod netvrdil, nemohl se krajský soud otázkou proporcionality přijatého řešení věcně zabývat (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, a dále rozsudek ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 Aos 3/2013 - 29 či rozsudek ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 - 59). Zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky (viz rozsudek ze dne 7. 10. 2011 č. j. 6 Ao 5/2011 - 43).

[4] Krajský soud dále posuzoval, zda byly přítomny závažné důvody, které mohly spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, tyto důvody však neshledal. Krajský soud poukázal, že sám navrhovatel uvedl, že jeho pasivita spočívala v jeho neinformovanosti o průběhu procesu přijímání územního plánu. V návrhu navrhovatel vznesl námitky ohledně svých soukromých práv a námitky uplatnil vůči věcnému řešení, které bylo schváleno v územním plánu ohledně plochy veřejného prostranství.

[5] Krajský soud uzavřel, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, nemohl se soud zabývat otázkou proporcionality přijatého řešení. Rozhodoval by v dané otázce v první linii a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. Rozšířený senát připustil pouze procesní legitimaci k návrhu na soudní přezkum i pro navrhovatele, kteří v průběhu procesu tvorby územního plánu námitky neuplatnili, nikoli věcnou. Navrhovatel se tedy sám zbavil možnosti konkrétního vypořádání svých námitek ve vztahu ke svému pozemku, a tudíž o nich následně nemůže rozhodovat ani soud. Pouze na základě podané námitky či připomínky by pořizovatel územního plánu měl povinnost podrobně odůvodnit zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy a vysvětlit, z jakého důvodu byla v určitém místě vymezena určitá funkční plocha. Pokud takové námitky vzneseny nebyly, nemohly být ani vypořádány, a proto nelze bez dalšího dovozovat zásah do práv jednotlivců či zásah do legitimního očekávání navrhovatele.

II. Kasační stížnost

[6] Navrhovatel (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[7] Předně namítá, že soud v Českých Budějovicích nesprávně právně posoudil otázku, zda je úspěch stěžovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nerozlučně spojen s jeho předchozí procesní aktivitou v rámci přípravy územního plánu. Stěžovatel je přesvědčen, že mu jeho předchozí procesní pasivita nemůže jít k tíži, neboť nebyla úmyslná a není v jeho silách sledovat veškeré dění na úřední desce obce. Stěžovatel připomíná, že neměl jinou možnost, jak se o probíhajícím řízení dozvědět než z obecní úřední desky.

[8] Stěžovatel uvádí, že judikatura v této věci navíc setrvává na názoru, že pasivita stěžovatele není na překážku úspěšného návrhu na zrušení opatření obecné povahy za situace, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Stěžovatel je přesvědčen, že tyto závažné důvody jsou na jeho straně dány, neboť v daném případě byly porušeny kogentní právní normy, které zásadně zasahují do jeho práv.

[9] Napadený územní plán dle stěžovatele ve zvýšené míře zasahuje do jeho vlastnického práva a práva na podnikání. Přijetím územního plánu došlo k jednostrannému a nedůvodnému

obohacení na straně odpůrce, který si tímto rozhodnutím rozšířil svá veřejná prostranství na úkor soukromého vlastnictví stěžovatele. Odpůrce tak učinil pouze k tíži pozemků stěžovatele, přestože by v dané věci bylo účelnější omezit v minimální míře veškeré přilehlé pozemky v dané oblasti, což by pro jejich vlastníky nebylo takovým výrazným zásahem do jejich vlastnických práv.

[10] Více než polovina rozlohy pozemků ve vlastnictví stěžovatele, které byly v předchozím územním plánu vedeny jako pozemky určené pro zemědělskou a rybářskou výrobu, je v napadeném územním plánu označena jako plocha veřejného prostranství (PV3). Stěžovateli tím bylo zcela znemožněno podnikání na jeho pozemcích a zásadně omezeno podnikání na zemědělské půdě o výměře cca 20ha, když musí nyní respektovat, že tato plocha je přístupná každému bez omezení a slouží k obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví. Nadto bude v souvislosti s vlastnictvím předmětných pozemků stěžovatel i nadále daňově zatížen, ačkoliv není oprávněn pozemky využívat.

[11] Dle stěžovatele je porušení vlastnického práva a práva na podnikání natolik závažným důvodem, že je možné v jeho případě odhlédnout od jeho pasivity v předchozím řízení. Stěžovatel je přesvědčen, že napadeným rozhodnutím byly porušeny právní normy chránící zásadní veřejné zájmy, neboť veřejnost má eminentní zájem na tom, aby územní plány obcí byly vydávány v souladu se zákonem a dbaly ochrany vlastnických práv jejich obyvatel.

[12] Stěžovatel uzavřel, že nesouhlasí s rozsudkem krajského soudu, který se vůbec nezabýval meritem věci, ale návrh stěžovatele zamítl z formálních procesních důvodů. Stěžovatel se v tomto ohledu cítí být zkrácen na svých právech, protože nedostal možnost uplatnit svoje zásadní výhrady vůči správnosti zvoleného řešení.

[13] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je projednatelná, po jejím posouzení dospěl soud k závěru, že není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že návrhu stěžovatele na zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy, resp. jeho části, nelze vyhovět.

[16] Klíčovým bodem věci je otázka pasivity stěžovatele při procesu přijímání napadeného územního plánu, resp. vliv nepodání námitek či připomínek stěžovatelem v průběhu přijímání územního plánu na aktivní věcnou legitimaci stěžovatele před správními soudy. Konkrétně jde o právo stěžovatele na soudní přezkum územního plánu z důvodu tvrzeného zásadního (neproporcionálního) omezení vlastnického práva a práva na podnikání i v situaci, kdy proti změnám v územním plánu stěžovatel nebrojil, a to proto, že o přijímání změn nevěděl.

[17] Touto otázkou se zabýval rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 126. V něm konstatoval, že *„okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek soud posuzovat může (ba musí) ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné (důvodnosti návrhu).“* Dále uvedl, že *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří*

svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“ (zvýrazněno prvním senátem).

[18] Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být dle rozšířeného senátu způsobena faktory subjektivními i objektivními. *„Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“* (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu, zvýrazněno prvním senátem).

[19] Krajský soud při svém posouzení vycházel z uvedeného usnesení rozšířeného senátu. Je však třeba zdůraznit, že další judikatura zmiňovaná krajským soudem, která na usnesení rozšířeného senátu navazuje, není zcela jednotná a přinejmenším zčásti rozšiřuje omezení soudního přezkumu nad rozsah stanovený rozšířeným senátem. Rovněž je nutné poukázat, že od vydání citovaného usnesení rozšířeného senátu došlo k částečné změně situace přijetím usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, které připustilo tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Je přitom otázkou, v jaké míře se závěry tohoto rozhodnutí projeví i

v posuzování dopadů procesní pasivity navrhovatelů na rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy.

[20] Nastíněná potenciální judikatorní nejistota však není pro nyní posuzovanou věc podstatná. V ní je klíčové to, že stěžovatel netvrdí žádné zkrácení svých práv, kterému by Nejvyšší správní soud mohl přisvědčit. Stěžovatel namítá, že zkrácení na právech má spočívat v tom, že své pozemky nebude moci nadále využívat při podnikání v oblasti zemědělské a rybářské výroby a že bude muset strpět užívání těchto pozemků jako veřejného prostranství. To však není pravda. Přijetím územního plánu bez dalšího nedochází ani k omezení dosavadního faktického užívání pozemků, ani se tyto pozemky nestávají veřejným prostranstvím. Územní plán nemění stávající využití území ani neukládá povinnost k jeho změně, ale pouze stanoví limity budoucích změn v jeho využití. Ty se mohou projevit až v navazujícím územním rozhodnutí. Obava stěžovatele vyjádřená v kasační stížnosti, že bude muset umožnit přístup na svůj pozemek každému bez omezení, a že sám nebude oprávněn své pozemky nadále využívat, tudíž není opodstatněná.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu