

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele: **M. N.,** zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **město Neratovice**, se sídlem Kojetická 1028, Neratovice, zast. JUDr. Radoslavem Bolfem, advokátem se sídlem Zádušní 2590/2, Mělník, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Neratovice, vydaného usnesením zastupitelstva města Neratovice ze dne 19. 12. 2016, č. 7/11.2/2016, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **JTH Holding a.s.**, se sídlem Krupská 33/20, Teplice, zast. JUDr. Richardem Hamranem, LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. 43 A 34/2018 - 97,

takto:

I. Kasační stížnosti **se zamítají.**

II. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **jsou povinni** zaplatit rovným dílem navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl návrhu navrhovatele a zrušil opatření obecné povahy č. 1/2016 – změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Neratovice, vydané usnesením zastupitelstva odpůrce, města Neratovice, ze dne 19. 12. 2016, č. 7/11.2/2016 (dále jen „opatření obecné povahy“). Dospěl totiž k závěru, že odpůrce při jeho přijímání nepostupoval v souladu s ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), upravujícími proces přijímání změny územního plánu.

Zastupitelstvo odpůrce mezi lety 2008 a 2015 celkem třikrát neschválilo přijetí zmíněného opatření obecné povahy, když pro jeho přijetí nehlasoval dostatečný počet zastupitelů, dne 13. 5. 2015 pak zastupitelstvo návrh na přijetí opatření obecné povahy zamítlo. Dne 7. 7. 2015 Jaroslav Třešňák (právní nástupce společnosti ESLOT, s. r. o., která navrhla pořízení zadání opatření obecné povahy, a zároveň statutární orgán osoby zúčastněné na řízení) a L. T. navrhli revokovat usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 13. 5. 2015, kterým byl návrh opatření obecné povahy zamítnut. Zastupitelstvo odpůrce usneseními ze dne 19. 12. 2016 zrušilo zamítavé usnesení ze dne 13. 5. 2015 a vydalo opatření obecné povahy.

[2] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle krajského soudu neupravuje otázku revokace již přijatého usnesení zastupitelstva, a proto je takový postup obecně možný jakožto projev práva na samosprávu. Přijímání územního plánu a jeho změn, které je podrobně upraveno v § 47 a násl. stavebního zákona, je nicméně silně formalizováno a pořizovatel i zastupitelstvo musí činit stanovené kroky v zákonem předvídaném sledu; žádná z fází proto nemůže proběhnout, nebyla-li dokončena fáze předchozí. V různých fázích jsou přitom zapojeny odlišné a nezastupitelné subjekty, tedy nejen zastupitelstvo, ale také pořizovatel, dotčené orgány a osoby, které podaly námitky či připomínky. Tento proces se tudíž podobá spíše legislativnímu procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu, ve vztahu ke kterému Ústavní soud s odkazem na logickou posloupnost jednotlivých kroků při projednávání a schvalování legislativních aktů vyloučil možnost opakovaného hlasování a revokace již přijatého usnesení. Obdobně jako u legislativního procesu ani při přijímání územního plánu a jeho změn proto nelze přeskočit jednotlivé kroky a fáze a přistoupit přímo k hlasování o změně, a to ani tehdy, pokud tento postup již jednou proběhl a skončil zamítnutím návrhu na změnu územního plánu. Učinil-li tak odpůrce revokací usnesení a následným schválením dříve zamítnuté změny územního plánu, způsobil tím závažnou vadu, která zásadním způsobem zasáhla do práv všech osob, jež se v souladu se zákonem důvodně domnívaly, že proces přijímání opatření obecné povahy byl definitivně ukončen. Protože toto pochybení bylo způsobilé projevit se v právní sféře navrhovatele, krajský soud jeho návrhu vyhověl a opatření obecné povahy zrušil.

II. Obsah kasačních stížností

[3] Osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud založil své rozhodnutí na replice navrhovatele k vyjádření odpůrce, která však stěžovatelce nebyla doručena a ta se k ní nemohla vyjádřit. Navrhovatel přitom v replice doplnil své tvrzení k aktivní procesní legitimaci k podání návrhu a soud k závěru o její existenci dospěl teprve na základě této repliky. Závěr krajského soudu o aktivní procesní legitimaci navrhovatele je zároveň nesprávný, neboť nebyla splněna ani jedna z podmínek předvídaných judikaturou. Navrhovatel pouze obecně namítl zásah do veřejných subjektivních práv a nijak dále toto tvrzení nezdůvodnil, nebylo proto zřejmé, jakým konkrétním způsobem měl být změnou dotčen na svých hmotných právech. Obdobně navrhovatel nekonkretizoval, jaký dopad by měla namítaná procesní pochybení při přijímání opatření obecné povahy na jeho veřejná subjektivní práva. Ostatně i krajský soud považoval tvrzení navrhovatele za nedostatečná, neboť existenci aktivní procesní legitimace dovodil až na základě navrhovatelovy repliky, což se rovná nepřípustnému rozšíření žalobních bodů.

[4] Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný a nesprávný také co do posouzení otázky aktivní věcné legitimace navrhovatele. Ten totiž během přijímání opatření obecné povahy zůstal veskrze pasivní a nepodal žádné námitky ani připomínky, což podle judikatury zásadně vede k nedostatku aktivní věcné legitimace. Krajský soud však nehledě na to dospěl k závěru, že pasivita navrhovatele vyplynula z objektivních okolností, a to aniž by tento závěr dostatečně a přezkoumatelně odůvodnil. Na jiném místě svého rozhodnutí zároveň krajský soud konstatoval, že navrhovatel nebyl ke vznesení námitky aktivně legitimován, neboť v průběhu pořizování opatření obecné povahy žádné námitky nevznesl, což rozhodnutí činí rovněž nesrozumitelným. Krajský soud se nevypořádal ani s tím, zda byla navrhovatelova práva objektivně zkrácena a zda byly dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. S ohledem na poměry existující na daném území je posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele rovněž nesprávné, neboť navrhovatel již před schválením opatření obecné povahy musel vědět, že část území dotčeného opatřením obecné povahy mohla být zastavěna již před jeho vydáním. U území nacházejícího se v bezprostřední blízkosti bytové jednotky navrhovatele nadto nedošlo ke změně jeho funkčního využití, území dotčené opatřením obecné povahy se nachází ve větší vzdálenosti. K přímému zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele tudíž nemohlo dojít.

[5] Chybný je rovněž závěr krajského soudu, že procesní pochybení v podobě revokace usnesení zastupitelstva je důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Judikatura Ústavního soudu vztahující se k legislativnímu procesu v Poslanecké sněmovně je na hlasování zastupitelstva obce neaplikovatelná. Hlasování v zastupitelstvu je totiž vyjádřením práva na samosprávu, přičemž s ohledem na zásadu zdrženlivosti při zásazích státu do samosprávy je nutné dospět k závěru, že revokace usnesení zastupitelstva je přípustná. Při analogické aplikaci § 55 odst. 3 stavebního zákona je pak nutné revokaci usnesení zastupitelstva připustit také ve vztahu k hlasování o územním plánu a jeho změnách. Krajský soud nadto nezohlednil a porušil již zmíněnou zásadu zdrženlivosti, neboť ke zrušení územního plánu mohl přikročit pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, což se v projednávaném případě nestalo.

[6] Odpůrce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhovatel nebyl aktivně věcně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tím mělo totiž dojít pouze k mírné, pro dotčené osoby navíc pozitivní, změně ve využití předmětného území. Hluk ani doprava, které jsou ve městech i jinak běžným jevem, nejsou způsobilé narušit navrhovatelem tvrzená práva, navrhovatel ani konkrétně netvrdil, jakým způsobem se tak mělo stát. Revokace usnesení zastupitelstva je obecně přípustná, podle § 55 odst. 3 stavebního zákona by proto mělo být analogicky možné navázat na poslední úkon v procesu pořizování územního plánu.

III. Vyjádření navrhovatele ke kasačním stížnostem

[7] Ke kasační stížnosti stěžovatelky navrhovatel uvedl, že z práva na vyjádření se k věci vyplývá právo obdržet nikoliv všechna, ale pouze pro věc relevantní podání účastníků řízení. Je proto na soudu, aby posoudil, zda se jedná o podání, které je nutné doručit ostatním účastníkům. V projednávaném případě však nedoručení navrhovatelovy

repliky nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jak tvrdila stěžovatelka, neboť navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci tvrdil již v návrhu a v replice svá tvrzení toliko upřesnil. Stěžovatelce nadto po celou dobu řízení svědčilo právo nahlížet do spisu, o replice se proto mohla dozvědět také touto cestou z vlastní iniciativy. Pasivita v procesu přijímání opatření obecné povahy nemohla hrát roli, neboť podstatou návrhu bylo zásadní pochybení v procesu přijímání opatření obecné povahy, na které případná aktivita v průběhu přijímání opatření obecné povahy nemohla mít vliv. Pro aktivní procesní legitimaci k podání návrhu je přitom rozhodující tvrzení o zkrácení na veřejných subjektivních právech v důsledku vydání opatření obecné povahy. Tuto podmínku navrhovatel splnil odůvodněným tvrzením, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím regulovaným opatřením obecné povahy. Podmínka dotčení jeho práv tak byla naplněna, přestože nemá věcná práva přímo k území dotčenému opatřením obecné povahy. Smyslem § 55 odst. 3 stavebního zákona je efektivní řešení situace, kdy je část územního plánu zrušena, což je situace zcela odlišná od té v projednávaném případě. Procesní vada při přijímání opatření obecné povahy byla přitom natolik zásadní, že bylo na místě jej zrušit i s ohledem na zásadu zdrženlivosti.

[8] Ke kasační stížnosti stěžovatele pak navrhovatel dodal, že se neztotožňuje s názorem, že opatřením obecné povahy došlo pouze k mírné změně, nadto pozitivní. Hluk a doprava jsou totiž obecné, avšak zcela zásadní vlivy mající vliv na komfort obyvatel.

[9] Stěžovatel v replice k vyjádření navrhovatele zopakoval, že navrhovatel ke své aktivní legitimaci uvedl pouze obecná a nedostačující tvrzení, neboť hluk a doprava jsou v městské zástavbě běžným jevem, a že opatření obecné povahy představovalo pouze mírnou změnu ve funkčním využití území. Podle platné územně plánovací dokumentace je na daném území totiž možná výstavba bytových domů, a protože se v současné době jedná o pole, tedy velmi klidnou oblast, nárůst hluku a dopravy je možné předpokládat v každém případě. Při přijímání opatření obecné povahy byl přitom dodržen zákonný postup, a proto nelze finální rozhodnutí zastupitelstva obce o neschválení změny územního plánu považovat za neměnné; judikatura Ústavního soudu k revokaci usnesení Poslanecké sněmovny je v tomto případě neaplikovatelná.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[12] Krajský soud podle stěžovatelky pochybil, když jí nepřeposlal k vyjádření navrhovatelovu repliku. Zasílání vyjádření účastníků podle judikatury vyplývá jak z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, tak i ze zásady rovnosti účastníků řízení zakotvené v § 36 odst. 1 s. ř. s.; ustanovení § 74 odst. 1 s. ř. s. však neupravuje komunikaci soudu s účastníky řízení vyčerpávajícím způsobem. Účastníci mají zásadně právo seznámit se s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a vyjádřit se k nim. To platí tím spíše, pokud soud z vyjádření

či stanoviska hodlá vycházet a bude rozhodovat bez nařízení jednání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 - 90, a ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014 - 39). Nepřeposlání repliky účastníkům nicméně samo o sobě nemusí bez dalšího být důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu, a to v závislosti na jejím obsahu a na tom, zda a do jaké míry krajský soud na skutečnostech uvedených v replice založí své rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 6 As 190/2016 - 36, či ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 205/2006 - 60). S ohledem na uvedené je proto nutné posuzovat případ od případu, zda nepřeposlání repliky mohlo představovat vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 - 152, publ. pod č. 1771/2009 Sb. NSS). O takovou vadu se jedná tehdy, pokud nelze s určitostí říci, že pokud by nenastala, byl by výrok rozhodnutí totožný (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59, či ze dne 21. 2. 2008, č. j. 1 Afs 11/2008 - 72).

[13] Ze spisu krajského soudu vyplývá, že navrhovatelova replika skutečně nebyla přeposlána k vyjádření stěžovatelce, pouze stěžovateli (viz potvrzení o dodání na č. l. 88a). Krajský soud, který rozhodoval bez nařízení jednání, přitom z repliky částečně vycházel a v napadeném rozhodnutí ji výslovně zmiňuje. Ve světle výše citované judikatury se proto krajský soud dopustil vady řízení. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že se v projednávaném případě nejednalo o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. K tomuto závěru jej vede několik důvodů. Zaprvé, navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci již v samotném návrhu mimo jiné uvedl, že opatřením obecné povahy došlo ke změně funkčního využití daného území z čistě obytného území a veřejně přístupné zeleně na smíšené obytné území, v důsledku čehož mohlo v budoucnu dojít k podstatné změně charakteru dané lokality. Nově v ní totiž bylo možné realizovat například obchodní vybavenost, nerušící služby a provozy či odstavné plochy a garáže, přičemž záměrem stěžovatelky je vybudovat na daném místě obchodní centrum. To pak podle navrhovatele představovalo zásah do jeho vlastnického práva a práva na soukromí. V replice pak navrhovatel tato tvrzení zopakoval a nadto pouze uvedl, že změny v dané lokalitě umožněné opatřením obecné povahy mohou přinést zvýšení hluku, nárůst dopravy a s ní spojených emisí. Podle Nejvyššího správního soudu proto navrhovatel v replice pouze dále rozvedl tvrzení, která uvedl již v samotném návrhu. Toto rozvedení navíc spočívalo toliko v konstatování, že výstavba komerční vybavenosti s sebou přinese zvýšený hluk, nárůst dopravy a emisí. Tyto jevy jsou přitom s obchodními centry spojeny v podstatě vždy, již z původního tvrzení obsaženého v návrhu proto bylo podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, v čem konkrétně měl spočívat negativní zásah do práv navrhovatele. Replika tudíž podle Nejvyššího správního soudu neobsahovala žádné nové skutečnosti ani nové žalobní body. Zadruhé, navrhovatel replikou reagoval na vyjádření stěžovatele, kterému přeposlána byla, nikoliv stěžovatelky, a to v okamžiku, kdy stěžovatelka své vyjádření krajskému soudu doposud nedoručila a byla jí za tím účelem prodloužena lhůta. Zatřetí, stěžovatelka ve svém vyjádření s původním tvrzením navrhovatele o aktivní procesní legitimaci, které v replice nebylo rozšířeno, obsáhle polemizovala. Nelze proto říci, že by stěžovatelce bylo upřeno právo se k dané otázce vyjádřit, a to tím spíše, jednalo-li se o otázku aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která je založena toliko *pravděpodobným tvrzením o možném dotčení* veřejných subjektivních práv, přičemž ani není nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

[14] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud nesprávně posoudil samotnou otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele. K otázce aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ve kterém uvedl, že „[s]*plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude* […] *dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ Odmítnout návrh pro nedostatek aktivní procesní legitimace je tak možné pouze tehdy, pokud je „*již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, (…).*“ Není-li proto nedostatek aktivní procesní legitimace k podání návrhu zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé, „*musí soud návrh ‚propustit do řízení ve věci‘, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS). Posuzování aktivní procesní legitimace tedy slouží primárně k vyloučení těch navrhovatelů, kterých se opatření obecné povahy žádným myslitelným způsobem nemůže týkat; v žádném případě nemá nahrazovat věcné posouzení návrhu. Proto je ostatně aktivní procesní legitimace založena již pravděpodobným a myslitelným tvrzením o dotčení práv. Krajský soud z citované judikatury výslovně vycházel a dospěl při tom k závěru, že navrhovatel podmínky aktivní procesní legitimace splnil. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem bytové jednotky v domě těsně sousedícím s územím dotčeným opatřením obecné povahy. V důsledku změn umožněných opatřením obecné povahy mohlo dojít k vybudování obchodního centra či jiné stavby komerční vybavenosti, s čímž souvisí již zmíněný nárůst dopravy, hluku a emisí. Tím pak mohlo být negativně dotčeno především jeho vlastnické právo. Podle Nejvyššího správního soudu se ve smyslu výše citované judikatury jedná o dostatečně určité, logicky konsekventní a myslitelné tvrzení možnosti dotčení navrhovatelovy právní sféry, a zároveň je vyloučeno, že by se jednalo o případ odůvodňující odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud tudíž v právním posouzení otázky aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu nepochybil.

[15] Krajský soud podle stěžovatelů pochybil rovněž při posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele. Nejvyšší správní soud se v prvé řadě neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že rozsudek krajského soudu je co do posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele nepřezkoumatelný. Krajský soud se této otázce věnoval v bodech 34 až 36 svého rozhodnutí, přičemž dal výslovně do souvislosti veřejná subjektivní práva navrhovatele, do nichž opatření obecné povahy zasahovalo, a procesní pochybení, ke kterému při přijímání opatření obecné povahy došlo. Nelze se ztotožnit ani s argumenty stěžovatelů, že krajský soud posoudil otázku aktivní věcné legitimace navrhovatele nesprávně. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůraznil, že „*úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncipoval jako actio popularis, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb.

NSS, viz také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Oba stěžovatelé podporují svůj závěr, že k porušení práv navrhovatele nemohlo dojít, v zásadě bagatelizací změn provedených opatřením obecné povahy a jejich případných důsledků. Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí. V důsledku přijetí opatření obecné povahy totiž došlo ke změně funkčního využití plochy, která takřka sousedí s budovou, v níž navrhovatel vlastní byt, z čistě obytného území na smíšené obytné území, a to se záměrem umožnit na ní realizaci výstavby obchodního centra. Je přitom nepopiratelné, že komerční vybavenost s sebou může nést výrazné zvýšení negativních jevů, které již byly uvedeny výše ve vztahu k aktivní procesní legitimaci navrhovatele. Tyto jevy zároveň mohou být v důsledku komerční výstavby mnohem vyšší, než kdyby byla na daném místě provedena pouze výstavba objektů pro bydlení, jak to umožňoval územní plán před vydáním napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že provedení takového záměru by bez vydání napadeného opatření obecné povahy nebylo vůbec možné a zmíněné negativní jevy by v takové míře vůbec nemohly nastat, je možné souhlasit se závěrem krajského soudu, že procesní pochybení při jeho přijímání (k této otázce viz níže) mělo za následek přímé porušení veřejných subjektivních práv navrhovatele.

[16] Nejvyšší správní soud pak dodává, že na otázku aktivní věcné legitimace se nevztahuje stěžovatelkou citovaný závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, podle kterého jsou-li dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, není omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem důvodem ke zrušení územního plánu. Ten se totiž vztahuje k testu proporcionality coby poslednímu kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tedy k věcnému posouzení obsahu územního plánu (k algoritmu přezkumu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Nejedná se proto o otázku, se kterou by měly soudy povinnost se vypořádat při posuzování aktivní věcné legitimace, a to tím spíše, spočívá-li namítaná nezákonnost přezkoumávaného opatření obecné v procesním pochybení při jeho přijímání, nikoliv v jeho obsahu (tj. jedná se o třetí krok zmíněného algoritmu).

[17] Za nepřezkoumatelnou a nesprávnou nelze konečně považovat ani úvahu krajského soudu ve vztahu k pasivitě navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud konstatoval, že pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností, tedy že procesní pochybení v podobě revokace usnesení nemohl namítat, neboť k němu došlo až při samotném vydání opatření obecné povahy. Podle stěžovatelky z povahy věci nelze vznést námitku či připomínku až po rozhodnutí o přijetí opatření obecné povahy. Tím nicméně přesně vystihla jádro argumentu krajského soudu, který konstatoval právě to, že navrhovatel nemohl nezákonnost v podobě revokace usnesení namítnout v průběhu přijímání opatření obecné povahy, neboť k ní došlo právě až na jeho konci. Tento závěr je přitom v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v návaznosti na závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 konstatoval, že pokud byli navrhovatelé v průběhu přijímání opatření obecné povahy pasivní, lze ke zrušení opatření přistoupit pouze ze závažných důvodů. Námitkami, u nichž podání námitek a připomínek v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepřipadalo z povahy věci v úvahu, jako jsou například výtky ohledně postupu odpůrce při závěrečném schvalování opatření obecné povahy, se však soud může zabývat i bez takového závažného důvodu (body 67 a

68 rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS). Závěr krajského soudu je proto přezkoumatelný a správný. Z tohoto pohledu je zároveň konzistentní a srozumitelné, že se krajský soud s odkazem na pasivitu navrhovatele, která naopak objektivními okolnostmi způsobena nebyla, odmítl zabývat námitkou vůči způsobu vypořádání námitek v průběhu přijímání opatření obecné povahy.

[18] Krajský soud dále podle obou stěžovatelů nesprávně posoudil otázku přípustnosti revokace usnesení, kterým byl zamítnut návrh územního plánu. Nejvyšší správní soud se možností využití revokace ve vztahu k přijímání územního plánu a jeho změn ve své judikatuře již zabýval. V rozsudku ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS, posuzoval situaci, kdy zastupitelstvo usnesením vydalo změnu územního plánu, aniž by rozhodlo o námitkách navrhovatelů. Své usnesení proto na základě upozornění samotných navrhovatelů revokovalo a novým usnesením vydalo změnu územního plánu znovu, tentokrát včetně rozhodnutí o námitkách. Nejvyšší správní soud v tomto specifickém případě takový postup nepovažoval za důvod ke zrušení opatření obecné povahy, ačkoliv „*je zřejmé, že s takovýmto postupem nepočítá ani stavební zákon ani správní řád a že takový postup není zcela standardní. Na druhou stranu by bylo projevem přepjatého formalismu, pokud by jen z tohoto důvodu bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno, zvlášť pokud jediným cílem tohoto nestandardního postupu bylo zhojení předchozího porušení práv navrhovatelů na rozhodnutí o jimi uplatněných námitkách. Lze konstatovat, že namítaným postupem odpůrce, který revokoval předchozí vadné usnesení, kterým byla změna územního plánu schválena bez rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, aby následně byla změna územního plánu schválena znovu, tentokrát zároveň s rozhodnutím o námitkách, nebyli navrhovatelé nikterak zkráceni na svých právech. Proto ani zde soud neshledal porušení procesních předpisů, které by mohlo mít za následek zrušení napadeného opatření obecné povahy*.“

[19] Svůj postoj k možnosti revokace usnesení Nejvyšší správní soud vyjasnil v rozsudku ze dne 14. 4. 2011, č. j. 4 Ao 2/2011 - 47, který se týkal obdobné situace. Zastupitelstvo obce v reakci na změnu veřejného mínění revokovalo usnesení, kterým vydalo změnu územního plánu, Nejvyšší správní soud takový postup již neakceptoval. Dovodil totiž, že revokací usnesení, kterým byla vydána změna územního plánu, dochází k vydání nového opatření obecné povahy, kterým se mění to předchozí, a to aniž by tomu zároveň předcházel příslušný zákonný postup: „[N]*elze zastupitelstvu upřít právo revokovat svoje původní rozhodnutí. Nelze však aprobovat takový postup, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními správního řádu a stavebního zákona. Pokud odpůrce chtěl obnovit původní stav, který tu byl před změnou č. 4 územního plánu, měl postupovat tak, že jde o změnu územního plánu (tj. změna změny č. 4 územního plánu). Postup, který měl být v tomto případě zvolen, měl být v zásadě totožný s postupem použitým v případě změny č. 4.*“

[20] Konečně v rozsudku ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013 - 58, Nejvyšší správní soud s důrazem na zapojení velkého množství subjektů a orgánů v procesu pořizování územního plánu nepovažoval za přijatelné, že zastupitelstvo bez dalšího revokovalo dřívější usnesení, kterým vyjádřilo záměr zpracovat také koncept územního plánu, který byl, na rozdíl nyní účinného stavebního zákona, podle tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obligatorní součástí pořizování územního plánu. Uzavřel, že „*je třeba trvat na tom, aby byla dodržena procedura projednání s dotčenými orgány a dalšími zákonem stanovenými subjekty tak, aby případně*

mohly vznést požadavek na vyhodnocení variantního řešení. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že pouhé schválení změny zastupitelstvem obce je v takovém případě nepřípustným ‚kabinetním řešením'."

[21] Nejvyšší správní soud tedy na jednu stranu potvrdil obecné právo zastupitelstva obce revokovat své vlastní usnesení, toto právo však nemůže využít ve vztahu k usnesení, kterým byl vydán územní plán či jeho změna. Ke změně územního plánu nebo jeho změny může totiž dojít pouze vydáním nového opatření obecné povahy, a to řádně a v souladu s procedurou předepsanou stavebním zákonem, nikoliv pouhou revokací usnesení, kterým byly původní územní plán nebo jeho změna přijaty. Výjimkou vázanou na odlišné skutkové okolnosti byl pouze rozsudek č. j. 1 Ao 3/2010 - 161, v němž Nejvyšší správní soud nepovažoval za účelné pro toto pochybení napadený územní plán rušit, neboť původní usnesení, jímž byla změna územního plánu vydána, bylo revokováno toliko za účelem vypořádání námitek navrhovatelů a změna byla v nezměněné podobě následně vydána znovu.

[22] Nyní projednávaný případ se od citované judikatury liší tím, že zamítavým usnesením nedošlo k vydání opatření obecné povahy, revokací tohoto usnesení tudíž nedošlo ani k vydání dalšího opatření obecné povahy, tj. nejednalo se o „změnu změny" jako v rozsudku č. j. 4 Ao 2/2011 - 47. Závěry judikatury o nepřípustnosti takového postupu je však nutné vztáhnout také na projednávaný případ, a to z několika důvodů. Zaprvé, k závěru o nepřípustnosti revokace usnesení vedl Nejvyšší správní soud v citovaných případech především požadavek na dodržení formalizovaného postupu přijímání územního plánu a jeho změn a logické a časové návaznosti jednotlivých kroků činěných v jeho rámci. V různých fázích tohoto procesu přitom jsou či mohou být zapojeny různé subjekty a orgány působící jak v přenesené, tak v samostatné působnosti (§ 6, § 44 až § 54 stavebního zákona), přijímání územního plánu či jeho změn pak může být ukončeno pouze třemi taxativně vymezenými způsoby (tj. zastupitelstvo územní plán vydá, nebo vrátí návrh pořizovateli s pokyny k úpravě, anebo návrh zamítne, viz § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, publ. pod č. 2445/2011 Sb. NSS). V tomto ohledu je velmi přiléhavá analogie krajského soudu, který proces přijímání územního plánu a jeho změn přirovnal k legislativnímu procesu, ve vztahu k němuž Ústavní soud obdobně dovodil zákaz opakovaného hlasování, a to rovněž pro jeho formalizovanou povahu a logickou návaznost jeho jednotlivých fází (nálezy ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02, a ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02). Připuštění revokace usnesení zastupitelstva o zamítnutí návrhu na vydání územního plánu či jeho změny by nadto mělo mnohé negativní důsledky. Faktické obživnutí již zamítnutého návrhu by totiž mohlo být pro mnohé subjekty zapojené v procesu pořizování územního plánu značně překvapivé, čímž by mohlo dojít k narušení legitimního očekávání všech dotčených subjektů, že proces byl již jednou ukončen. Dalším negativním důsledkem připuštění revokace usnesení by byla potenciální zneužitelnost takového postupu netransparentním, „kabinetním" způsobem, mimo jiné s ohledem na časovou neomezenost takového postupu (v projednávaném případě došlo k revokaci jeden a půl roku starého usnesení zastupitelstva). Je proto nutné trvat na tom, že pokud je procedura přijímání územního plánu či jeho změny ukončena, tj. územní plán je buďto vydán, anebo je návrh na jeho vydání zamítnut, jedná se ze strany zastupitelstva obce o definitivní ukončení procesu pořizování územního plánu. K vydání nového územního

plánu či jeho změny poté může dojít pouze při dodržení náležitého postupu předepsaného stavebním zákonem.

[23] Na uvedeném nemohou nic změnit ani argumenty předkládané stěžovateli. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého „[d]*ojde-li ke zrušení územního plánu nebo jeho změny, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn*," nelze na revokaci usnesení o zamítnutí návrhu na přijetí územního plánu či jeho změny aplikovat, a to ani analogicky. Zastupitelstvo obce totiž zamítnutím návrhu vyjadřuje svou vlastní vůli celý proces ukončit bez vydání územního plánu či jeho změny, nejedná se tudíž o „zásah zvenčí", na který míří § 55 odst. 3 stavebního zákona. Smyslem citovaného ustanovení je nadto umožnit urychlení postupu po zrušení územního plánu nebo jeho změny, tedy v situaci, kdy nezávisle na vůli zastupitelstva dojde ke zneplatnění územně plánovací dokumentace, kterou je potřeba nahradit. Bylo by přitom absurdní, kdyby obec návrh na vydání územního plánu či změny sama prostřednictvím svého zastupitelstva zamítla a následně se dovolávala § 55 odst. 3 stavebního zákona. Shledá-li totiž obec v návrhu nedostatky, stavební zákon jí v § 54 odst. 3 poskytuje k jejich nápravě třetí z taxativně vymezených způsobů rozhodnutí o návrhu, tj. jeho vrácení s pokyny k přepracování a novému projednání.

[24] Podle stěžovatelky pak z práva na samosprávu vyplývá přípustnost revokace usnesení zastupitelstva, v souladu se zásadou zdrženlivosti při zásazích státu do práva na samosprávu lze proto ke zrušení územního plánu přikročit pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře. Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, že soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měly přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a výsledného opatření jako celku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Zrušení územního plánu nebo jeho části však bez dalšího nepředstavuje nepřípustný zásah do práva obce na samosprávu, neboť „[ú]*stavně zaručené právo na samosprávu neznamená absolutní a ničím neomezenou možnost obcí spravovat své záležitosti, ale je z povahy věci omezeno i jinými do úvahy přicházejícími ústavně zaručenými právy a svobodami. V procesu územního plánování se zvažují zájmy soukromé i veřejné, přičemž výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úkolem územního plánování je tedy najít spravedlivou rovnováhu mezi právy a právem chráněnými zájmy všech do úvahy přicházejících subjektů. Pravomoc soudu zrušit územní plán nebo jeho část je tedy obranou proti excesivnímu a disproporcionálnímu postupu obcí při územním plánování.*" (rozsudek ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 - 103, publ. pod č. 3588/2018 Sb. NSS). Soudy mají proto při rozhodování především zvažovat, zda případná nezákonnost je natolik intenzivní, že vyžaduje zásah do práva na samosprávu v podobě zrušení územního plánu.

[25] Krajský soud těmto požadavkům dostál. V napadeném rozhodnutí podrobně rozebral důležitost a nezastupitelnost procesu přijímání územního plánu, a poté výslovně zhodnotil, že revokace zamítavého usnesení a následné přijetí opatření obecné povahy představovalo „*velmi závažnou vadu, která zásadně zasáhla do práv všech osob, jež se v souladu se zákonem důvodně domnívaly, že je proces přijímání napadeného OOP definitivně ukončen.*"

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře i v projednávaném případě klade na dodržení zákonné procedury při přijímání územního plánu stejný důraz jako krajský soud, považuje závěr o zásadní povaze pochybení v podobě vynechání celé této procedury za souladný se zákonem a nezasahující do práva na samosprávu.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Navrhovatel měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti neúspěšným stěžovatelům, a to za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasačním stížnostem [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). K nákladům řízení o kasační stížnosti se tedy přičítá DPH, tj. 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení činí 4 114 Kč. Tuto částku jsou stěžovatelé povinni zaplatit rovným dílem (§ 140 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů) k rukám zástupce žalobce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. října 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu