



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci navrhovatele: **J. Š.**, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Tesákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti odpůrci: **Statutární město Zlín**, se sídlem nám. Míru 12, Zlín, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – „Územní plán Zlína“ schváleného zastupitelstvem Statutárního města Zlín dne 15. 12. 2011, a to části upravující funkční využití plochy pozemku parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová jako BH, o kasační stížnosti **I) L. S.**, a **II) P. S.**, oba zastoupeni JUDr. Evženem Rašovským, advokátem se sídlem Špitálka 23b, Brno, a o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2012, čj. 67 A 3/2012 - 142,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost odpůrce **se odmítá.**
- II.** Řízení o kasační stížnosti P. S. **se zastavuje.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce a P. S..
- IV.** Odpůrci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V.** Kasační stížnost L. S. **se zamítá.**
- VI.** L. S. **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele I.
- VII.** Odpůrci a navrhovatelé **se nepříznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti L. S..

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

[1] Zastupitelstvo Statutárního města Zlín schválilo dne 15. 12. 2011 opatření obecné povahy č. 1/2011 – „Územní plán Zlína“.

[2] Navrhovatel napadl opatření obecné povahy v části, která změnila funkční využití pozemku parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová z plochy pro bydlení individuální (BI) na plochu pro hromadné bydlení (BH). Navrhovatel se dlouhodobě domáhá odstranění nepovolených přístaveb a stavebních úprav domu č. p. 309, který je na parc. č. 591/111 postaven. Vlastníky tohoto pozemku a na něm stojící stavby jsou P. a L. S.. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 18. 1. 2008 došlo k nařízení odstranění nepovolených stavebních úprav, a to mimo jiné pro rozpor stavby, která má charakter bytového domu, s územním plánem. Odpůrce podle navrhovatele nesprávně vyhodnotil podání P. a L. S. jako připomínku, přestože se jednalo o námitku. Odpůrce v odůvodnění územního plánu, jímž této námitce vyhověl, k této otázce neuvedl nic bližšího. Územní plán je tak v této části nepřezkoumatelný. Případné nepovolené úpravy, které z rodinného domu udělaly dům bytový, nemohou být dostatečným důvodem pro změnu územního plánu. Navrhovatel považuje takovou změnu za nezákonnou a neproporcionální.

II. Posouzení věci krajským soudem

[3] Krajský soud v Brně návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 12. 12. 2012, čj. 67 A 3/2012 - 142, opatření obecné povahy zrušil v části upravující funkční využití plochy pozemku parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová jako BH, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

[4] Krajský soud se nejprve zabýval přípustností návrhu a shledal, že navrhovatel byl oprávněn k podání návrhu. Navrhovatel vlastní s manželkou pozemek parc. č. 591/112 v k. ú. Mladcová, který bezprostředně sousedí s pozemkem parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová, jehož funkční vymezení bylo územním plánem změněno. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy se zakládá pouhým tvrzením o dotčení na právech. Podle odpůrce navrhovatel namítá jen procesní pochybení, aniž by z jeho návrhu vyplývalo možné dotčení na právech hmotných. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení jeho hmotných práv. Navrhovatel upozorňoval, že umístění stavby bytového domu na pozemku parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová představuje zásah do jeho práv jakožto „spoluvlastníka“ sousedního pozemku a budovy. Soud takový zásah považuje za dostatečný k tomu, aby se navrhovatel mohl bránit proti územnímu plánu u soudu. Kvalita bydlení navrhovatele v rodinném domě může být do jisté míry snížena právě tím, že v jeho těsném sousedství bude stát dům bytový. Změnou územního plánu může dojít k nárůstu dopravy, hladiny hluku, vibrací i prašnosti. Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 4 Ao 3/2010 - 54, uvedl, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.

[5] S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116, krajský soud upozornil, že při posuzování aktivní legitimace není podstatné, zda navrhovatel podal námitky k napadenému územnímu plánu či nikoli.

[6] Krajský soud se dále zabýval tím, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem předepsaným způsobem. Odpůrce podle navrhovatele nesprávně vyhodnotil podání P. a L. S. jako připomínku, přestože se jednalo o námitku. Podle názoru soudu však takovou námitku navrhovatel nemůže účinně uplatnit, neboť se nedotýká jeho práv. Soud se jí proto nezabýval.

[7] Krajský soud ovšem navrhovateli přisvědčil, že napadená část územního plánu je nepřezkoumatelná. Pozemek parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová byl původně vymezen jako plocha pro bydlení individuální (BI) a teprve na základě žádosti P. a L. S. bylo jeho funkční

využití změněno na bydlení hromadné (BH). Tato skutečnost není ve výrokové části územního plánu zmíněna; vyplývá pouze z části odůvodnění, která vypořádává připomínky a z grafické části územního plánu, který předmětný pozemek označuje písmeny BH. Územní plán tedy obsahuje rozpor mezi grafickou a textovou částí. Již tato skutečnost je podle soudu důvodem pro zrušení napadené části jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Jedná se přitom o natolik zásadní vadu, že k ní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Důvodnou je též namítaná nepřezkoumatelnost napadené části územního plánu pro nedostatek důvodů. Podle přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, textová část odůvodnění územního plánu obsahuje mimo jiné komplexní zdůvodnění a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. V odůvodnění územního plánu je ke změně využití předmětné plochy uvedeno, že 1. 9. 2011 S. požádali (formou připomínky), aby pozemek parc. č. 591/111 v k. ú Mladcová ležící v ploše pro bydlení BI byl vzhledem k dodatečnému povolení stavby změněn na plochu na bydlení hromadné BH. Jako způsob vyřízení této připomínky je uvedeno „*Vyhovuje se. Je zařazeno jako BH stav*“. Nic dalšího soud ve vztahu k této změně v územním plánu nenalezl. Z odůvodnění není zřejmé, proč odpůrce přistoupil ke změně funkčního využití plochy. Skutečnost, že S. požádali o změnu „z důvodu dodatečného povolení stavby“ nelze považovat za řádné odůvodnění. Z odůvodnění nelze seznat, o jakou stavbu se jedná, proč by měla být tato stavba dodatečně povolena, ani proč nevyhovuje stávající stav. V odůvodnění tak nelze seznat důvody, na základě nichž odpůrce změnil územní plán, a ani úvahy, k nimž při vydávání územního plánu dospěl.

[9] Soud dodal, že základní odůvodnění změny funkčního využití území musí být v opatření obecné povahy obsaženo vždy, bez ohledu na to, zda k ní byly uplatněny námítky či připomínky. Takový požadavek odpovídá smyslu dobré správy. Základní odůvodnění změny nemusí být nijak dlouhé a obsáhlé. V posuzovaném případě je požadavek na odůvodnění předmětné změny umocněn i tím, že se zjevně nejedná o změnu koncepční, nýbrž o změnu jednoho konkrétního pozemku v oblasti, kde výrazně převládá funkční využití pro bydlení individuální. Krajský soud nesouhlasil s odpůrcem v tom, že v případě, kdy bylo žádosti o změnu funkčních ploch vyhověno, lze přiměřeně postupovat podle § 68 odst. 4 správního řádu a příslušnou část opatření obecné povahy neodůvodňovat. Toto ustanovení na danou situaci nedopadá, jelikož účastníkem zde není pouze žadatel, nejedná se o řízení o žádosti, ale o řízení o územním plánu.

[10] Při posuzování toho, zda je namístě napadenou část změny územního plánu zrušit i přesto, že návrhovátelem nepodal námítky, krajský soud vyšel ze zmiňovaného usnesení čj. 1 Ao 2/2010 - 116. V případě důvodnosti některé z návrhovátelem předstřených námitek může soud zrušit napadené opatření obecné povahy a porušit tak právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změn územního plánu, pouze tehdy, existuje-li pro to závažný důvod (při porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy). Krajský soud onen závažný důvod shledal právě v případě, kdy odpůrce změnu funkčního vymezení pozemku nepromítl do textové části výroku a navíc ji řádně neodůvodnil.

III.I Kasační stížnost odpůrce

[11] Rozsudek krajského soudu napadl odpůrce blanketní kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 a), b) a d) s. ř. s.

III.II Kasační stížnost L. S. a P. S.

[12] Rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností rovněž i L. S. a P. S. (dále též „stěžovatelé“), a to z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 a), b) a d) s. ř. s.

[13] Napadeným rozsudkem krajského soudu byli stěžovatelé přímo dotčeni na svých právech a byla narušena jejich právní jistota jako spoluvlastníků nemovitosti přímo dotčené změnou územního plánu. Schválení změny funkčního využití plochy pozemku umožnilo soulad právního a skutečného stavu věci, a tím i užívání přístavby k předmětné stavbě. Stěžovatelé jsou proto aktivně legitimováni k podání kasační stížnosti jako osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

[14] Rodinný domek č. p. 309 na pozemku p. č. 591/111 k. ú. Mladcová měl již v době své kolaudace (tj. v roce 1981) fakticky charakter bytového, nikoliv rodinného, domu. Bytový charakter domu byl ostatně konstatován i v rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 5. 10. 2004, čj. KUZL 18681/04 ÚP-Ka.

[15] Stěžovatelé spatřují nezákonnost rozsudku krajského soudu v nedostatku aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení části územního plánu. Krajský soud připustil návrh s ohledem na to, že na daném pozemku bude moci být umístěna stavba bytového domu, což bude představovat zásah do práv navrhovatele. Na dané parcele ovšem stojí bytový dům již od roku 1981. Krajským soudem zmíněné potencionální negativní změny související s přijetím nového územního plánu lze vyloučit, neboť ani do současnosti k nim nedocházelo. Případný zásah do sféry oprávněných zájmů, či snížení kvality bydlení navrhovatele nehrozí. Stěžovatelé se neztotožňují ani s tvrzením navrhovatele, že dům na parcele parc. č. 591/111 je domem rodinným, neboť to Krajský úřad Zlínského kraje ve výše uvedeném rozhodnutí vyloučil. Parcela st. 573 byla i v době před podáním správní žaloby zařazena jako funkční využití BH. Podle stěžovatelů není účelné ani reálně možné, aby bytový dům stojící na parcele BH byl fakticky „obklopen“ parcelou s územním využitím BI.

[16] Tím, že odpůrce vyhověl připomínce stěžovatelů k návrhu územního plánu, napravil pochybení Městského národního výboru v Gottwaldově, který ve svém kolaudačním rozhodnutí pochybil v posouzení charakteru domu. Odpůrce se s připomínkou stěžovatelů vypořádal dostatečně. Pokud by byla tato kasační stížnost zamítnuta, bytový dům bude nadále umístěn v tzv. „bílých plochách“ (tzn. bez určení funkčního využití). To je podle stěžovatelů zcela neúčelné.

[17] Stěžovatelé dále nesouhlasí s krajským soudem ohledně jeho závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Ačkoliv je vypořádání odpůrce s námitkami na samé hranici přezkoumatelnosti, je stále přezkoumatelné. Důvody vypořádání připomínky jsou seznatelné a zjištělné z dokumentace k územnímu plánu. Jednalo by se o přepjatý formalismus, pokud by bylo možné zhatit poslední možnost stěžovatelů k napravení *de facto* mnoho let trvajícího „protiprávního“ stavu. Sám krajský soud uvedl, že rozhodnutí je přezkoumatelné, když obsahuje byt i jen několikavěté odůvodnění.

IV. Vyjádření ke kasačním stížnostem

[18] Navrhovatel, odpůrce ani stěžovatelé nepodali vyjádření ke kasačním stížnostem.

V.I Kasační stížnost odpůrce

[19] Jak již bylo uvedeno výše, odpůrce napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž se omezil pouze na uvedení kasačních důvodů, a to odkazem na § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Odpůrce přislíbil kasační stížnost odůvodnit ve lhůtě 1 měsíce.

[20] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Aos 3/2012 - 19, odpůrce vyzval, aby ve lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení doplnil kasační stížnost o důvody, pro které napadá rozsudek krajského soudu. Současně odpůrce poučil o tom, že nevyhoví-li této výzvě ve stanovené lhůtě a neodstraní vady kasační stížnosti, soud kasační stížnost odmítne. Usnesení bylo odpůrci doručeno dne 6. 2. 2013

[21] Na tuto výzvu reagoval zástupce odpůrce podáním ze dne 13. 2. 2013, v němž vyčíslil náklady řízení a uvedl, že nemá k dispozici správní spis, ale na odůvodnění stížnosti pracuje a soudu ji dodá v co nejkratší lhůtě.

[22] Podle § 106 odst. 1 s. ř. s., kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno. Ustanovení § 37 platí obdobně. Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

[23] Odpůrce v soudem stanovené lhůtě ani ve lhůtě pozdější podanou kasační stížnost nedoplnil. Jeho stížnost je tak neurčitá a nekonkrétní. Odpůrce v jejím textu neuvedl žádný konkrétní a přezkoumatelný důvod, pro který by ji bylo možné použít k přezkumu. Nejvyšší správní soud nemůže za odpůrce domýšlet důvody, pro které kasační stížnosti podal. Za situace, kdy kasační stížnost obsahuje prostou citaci § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., nelze než uzavřít, že kasační stížnost nesplňuje náležitosti předepsané v § 106 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 5 s. ř. s. Odpůrce byl řádně vyzván k odstranění vytykánych vad kasační stížnosti a současně byl poučen o následcích nerespektování takového požadavku. Vytýkané vady však ve stanovené lhůtě neodstranil, ačkoliv je zastoupen advokátem. Nevyužil ani možnosti stanovené v § 106 odst. 3 s. ř. s. a nepožádal o prodloužení lhůty k vypracování doplnění kasační stížnosti. Vzhledem k tomu nebyly splněny podmínky dané v § 106 odst. 1 s. ř. s. a v řízení nebylo možno pro tento nedostatek pokračovat. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost odpůrce odmítl na základě § 37 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

V.II Kasační stížnost P. S.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval společnou kasační stížností L. S. a P. S..

[25] Jelikož ani jeden z uvedených stěžovatelů neuhradil za podanou kasační stížnost soudní poplatek, Nejvyšší správní soud je usnesením ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Aos 3/2012 - 19, vyzval, aby tak učinili do 2 týdnů od doručení tohoto usnesení. Nejvyšší správní soud stěžovatele upozornil, že podá-li více osob společný návrh, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky pro svou osobu (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 - 154, a ze dne 9. 12. 2010, čj. 9 As 43/2010 - 50). Účastníci řízení, kteří učinili společný návrh (§ 33 odst. 8 s. ř. s.), tvoří tzv. nerozlučné společenství účastníků ve smyslu § 91 odst. 2 o. s. ř. V řízení naopak vystupují samostatně, a proto každému z nich vzniká při podání návrhu samostatně

poplatková povinnost [§ 2 odst. 2 písmeno b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů]. Soud stěžovatele současně poučil o tom, že nebude-li poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, řízení zastaví.

[26] Jelikož P. S. nebyl při doručování uvedeného usnesení zastižen, byla mu tato písemnost vložena dne 7. 2. 2013 do domovní schránky. P. S. dne 15. 2. 2013 předložil plnou moc udělenou JUDr. Evženu Rašovskému, na výzvu k zaplacení soudního poplatku ale nereagoval. Soudní poplatek ve stanovené lhůtě ani později neuhradil.

[27] Podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o soudních poplatcích, vzniká poplatková povinnost podáním kasační stížnosti. Podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. Podle § 47 písm. c) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon.

[28] P. S. ve lhůtě stanovené Nejvyšším správním soudem ani následně soudní poplatek splatný podáním kasační stížnosti nezaplátil. Nejvyšší správní soud proto řízení zastavil podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.

V.III Kasační stížnost L. S.

[29] Nezaplacení soudního poplatku P. S. nebrání Nejvyššímu správnímu soudu nadále pokračovat v řízení o kasační stížnosti s účastníkem, který svou poplatkovou povinnost splnil. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal důvodnost kasační stížnosti ve vztahu k L. S. (stěžovateli I.). Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost není důvodná.

[31] Předně je třeba upozornit, že L. S. nebyl účastníkem řízení před krajským soudem a ani v něm neuplatňoval práva osoby zúčastněné na řízení. S ohledem na § 106 odst. 2 s. ř. s. může kasační stížnost podat i osoba, která uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení teprve po vydání napadeného soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil, zda byl L. S. oprávněn uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a byl tak osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti. Pokud by tomu tak nebylo, zdejší soud by jeho kasační stížnost odmítl v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[32] Na základě § 101b odst. 4 s. ř. s. lze i v řízení o zrušení (části) opatření obecné povahy aplikovat § 34 odst. 1 s. ř. s., který vymezuje formální a materiální podmínky, které je nutné splnit, aby byla osoba považována za osobu zúčastněnou na řízení a mohla uplatňovat s tím spojená práva. Aby tedy mohl být stěžovatel I. považován za osobu zúčastněnou na řízení, bylo třeba, aby mohl být přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, nebo musí jít o osobu, která může být přímo dotčena jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu. Stěžovatel I. je spoluvlastníkem pozemku parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová. Vydáním opatření obecné povahy došlo na základě právě jeho podnětu ke změně funkčního vymezení tohoto pozemku z plochy pro bydlení individuální na plochu hromadné bydlení. Zrušujícím rozsudkem krajského soudu byla tato možnost následně odňata. Jak ve vydání, tak i zrušení předmětné části územního plánu spatřuje Nejvyšší správní soud dotčení stěžovatele I. na jeho vlastnickém právu.

[33] Stěžovatel I. nebyl účastníkem řízení, čímž je splněna další podmínka vymezená v § 34 odst. 1 s. ř. s. Poslední podmínkou uvedenou v daném ustanovení je, aby tato osoba výslovně oznámila, že bude v soudním řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel tuto, tzv. formální, podmínku nesplnil.

[34] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2011, čj. 1 As 123/2011 - 118, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz, vyložil, že stěžovatel nemohl naplnit formální podmínku potřebnou pro to, aby mu v řízení před krajským soudem náleželo postavení osoby zúčastněné na řízení, v příčinné souvislosti s procesní vadou krajského soudu. Soud jej totiž řádně nevyrozuměl dle § 34 odst. 2 s. ř. s. o probíhajícím soudním řízení a nevyzval jej, aby sdělil, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud za této situace odmítl stěžovatelu kasační stížnost proto, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou, dopustil by se tímto formalistickým postupem nespravedlivého rozhodnutí. Ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s. je proto třeba vykládat tak, že soudem opomenutá osoba může uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení též podáním kasační stížnosti.

[35] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval postupem krajského soudu vůči potenciálním osobám zúčastněným na řízení. Aplikace § 34 odst. 2 s. ř. s. věty druhé a třetí předpokládá aktivní postup krajského soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to i nad rámec tvrzení obsaženého v podaném návrhu. Soud má povinnost vyrozumět v úvahu připadající osoby o probíhajícím řízení (srov. např. rozsudek ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007 - 68). Navrhovatel ve svém návrhu na zrušení části opatření obecné povahy neoznačil žádné osoby, které by přicházely v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení; takovou povinnost ostatně ani nemá (srov. § 101b odst. 4 s. ř. s.).

[36] Soudní řád správní v zásadě upravuje dva způsoby doručování osobám zúčastněným na řízení: je to jednak doručování do datové schránky, soudním doručovatelem, prostřednictvím držitele poštovní licence nebo veřejné datové sítě (§ 42 odst. 1 s. ř. s.) a jednak vyvěšením písemnosti na úřední desce soudu (§ 42 odst. 3 s. ř. s.). Ze soudního spisu vyplývá, že krajský soud vyrozumění o probíhajícím řízení s příslušnými poučeními podle § 34 odst. 2 s. ř. s. doručoval vyvěšením podle § 42 odst. 4 s. ř. s. na úřední desce soudu a odpůrce (viz přípis na listu č. 27 a č. 109). Soud jiným způsobem nedoručoval.

[37] Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je třeba doručovat prostřednictvím úřední desky omezitě a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či skončení řízení fakticky znemožnila nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo neúměrně finančně náročné. Dalším kritériem je pak nemožnost doručování, např. proto, že adresáty nelze jednotlivě určit. Ačkoliv je doručování prostřednictvím úřední desky v případě většího počtu potenciálních osob zúčastněných na řízení, akceptovatelné, nelze ani v takové situaci rezignovat na individuální vyrozumění o probíhajícím řízení těch osob, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé a jejichž vyrozumění navíc soudu nemůže činit žádné větší administrativní obtíže (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, čj. 7 Afs 6/2010 – 201 a ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 As 1/2007 - 104).

[38] Se zřetelem ke shora uvedenému má Nejvyšší správní soud za to, že v daném případě nebylo na místě, aby krajský soud doručoval výlučně postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel I. je spoluvlastníkem pozemku dotčeného změnou územního plánu, jejíž zrušení se navrhovatel domáhal. V procesu schvalování územního plánu a v řízení před krajským soudem se fakticky rozhodovalo o funkčním využití pozemku a o souladu tam stojící stavby s územním plánem; stěžovatel I. tak mohl být nepochybně přímo dotčen ve svých právech. Přitom právě

na základě jeho podnětu došlo ke změně funkčního využití pozemku z plochy pro bydlení individuální na plochu na bydlení hromadné. Nejvyšší správní soud neshledal v případě stěžovatele I. naplnění některé z podmínek uvedených ve větě první § 42 odst. 4 s. ř. s., tj. neúměrná zdoluhavost, nákladnost, administrativní náročnost či nemožnost doručování. Postavení stěžovatele jako případné osoby zúčastněné na řízení je z okolností případu zcela zjevné. Krajský soud mu měl proto výzvu k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení doručit individuálně, postupem podle § 42 odst. 1 s. ř. s.

[39] Ačkoli se shora uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkala oznamovací povinnosti soudu ve vztahu k účastníkům správního řízení, není důvodu se od této judikatury odchylovat ani v řízení o návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy, a to i s ohledem na § 101b odst. 4 s. ř. s. Za nastalé situace by tedy bylo nespravedlivé po stěžovateli požadovat splnění uvedené formální podmínky pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že stěžovatel I. je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti.

[40] Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí krajského soudu. Osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, lhůta k podání kasační stížnosti běží ode dne doručení rozhodnutí posledního z účastníků. Odpůrci byl doručen rozsudek krajského soudu jako posledního z účastníků řízení dne 17. 12. 2012. Stěžovatel I. podal kasační stížnost dne 19. 12. 2012, tudíž včas.

[41] Jelikož byla kasační stížnost shledána přípustnou, Nejvyšší správní soud přistoupil k jejímu věcnému posouzení. Soud nejprve z úřední povinnosti posoudil rozsudek krajského soudu z hlediska § 109 odst. 4 s. ř. s. a dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, spočívající v opomenutí stěžovatele I. coby osoby zúčastněné na řízení. Tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004 - 75, shledal, že takové pochybení krajského soudu nemá vliv na zákonnost rozsudku, pokud bylo již správní řízení stíženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů, a soud je tak může zrušit i bez návrhu (§ 76 odst. 1 s. ř. s.). To pro nyní posuzovanou věc znamená, že pokud krajský soud správně zrušil předmětnou část územního plánu jako nepřezkoumatelnou podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., opomenutí stěžovatele I. by nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[42] Krajský soud zrušil napadenou část opatření obecné povahy dílem pro nepřezkoumatelnost a dílem pro nesrozumitelnost. Aby bylo možno posoudit, zda byl krajský soud oprávněn zrušit napadenou část územního plánu i z úřední povinnosti, je podle Nejvyššího správního soudu třeba se nejdříve zabývat tím, zda byl navrhovatel vůbec oprávněn podat návrh na zrušení části opatření obecné povahy, a to zvláště za situace, kdy stěžovatel i odpůrce navrhovatelovu aktivní procesní legitimaci zpochybňovali. Pokud by mu totiž legitimace nesvědčila, nemohl by se krajský soud přezkoumatelností územního plánu vůbec zabývat.

[43] Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení (části) opatření obecné povahy nebo jeho části je závislá na splnění procesních podmínek vymezených ve větě první § 101a odst. 1 s. ř. s., podle níž musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Již rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, připustil, že aktivní procesní legitimace může náležet i vlastníkovu pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku, nebo které povedou k významnému

snížení hodnoty jeho majetku. Stejně tak je třeba poukázat na další usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116, podle kterého skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy neuplatnil námitky či připomínky, jej nezbavuje práva takový návrh podat.

[44] Nejvyšší správní soud nepochybuje, že navrhovatel byl oprávněn podat návrh na zrušení předmětné části opatření obecné povahy. Změna funkčního využití pozemku spočívající v možnosti umístit na sousedním pozemku bytový dům na místo domu rodinného je způsobilá zasáhnout do jeho vlastnického práva. Je třeba odmítnout argumentaci stěžovatelů, že navrhovatel nemůže být dotčen změnou funkčního využití pozemku, neboť jím dojde pouze k právnímu potvrzení faktického stavu. Změna územního plánu totiž umožňuje dispozice s pozemkem odpovídající jeho funkčnímu využití i do budoucna.

[45] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že napadená část územního plánu je nepřezkoumatelná, v důsledku čehož zde nastaly důvody pro zrušení napadené části územního plánu. Jak již správně poukázal krajský soud, změna funkčního využití pozemku parc. č. 591/111 v k. ú. Mladcová z plochy pro bydlení individuální (BI) na plochu pro hromadné bydlení (BH) je v předloženém opatření obecné povahy zaznamenána v grafické části územního plánu uvedením písmen BH (aniž by bylo zřejmé, že na této ploše došlo ke změně funkčního určení) a dále je bez bližšího odůvodnění konstatována v části odůvodnění, v níž jsou vypořádávány připomínky. Vyhovění žádosti stěžovatelů se ale nikterak nepromítlo do výrokové ani textové části odůvodnění územního plánu.

[46] Odpůrce v celé textové části (výrokové i v odůvodnění) územního plánu k posuzované změně uvedl pouze: *Vyhovuje se. Je zařazeno jako BH staré*. V odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136). K nedostatečnému odůvodnění změny funkčního využití pozemku je podle zdejšího soudu na místě přihlídnout zvláště za situace, kdy ke změně došlo na základě žádosti stěžovatelů, aby si mohli „dovyříditi“ dodatečné povolení stavby. Navrhovatel přitom ve svém návrhu poukázal na rozhodnutí ze dne 18. 1. 2008, čj. MMZL-SÚ-3895/08/Sla, kterým Magistrát města Zlín nařídil stěžovatelům odstranění „přístavby a stavebních úprav RD – Mladcová č. p. 309 a skladu náradí a sklepa“. Stěžovatelé totiž neprokázali, že stavba je v souladu s (předchozím) územním plánem, podle kterého je umístěna v ploše Br – bydlení v rodinných domech. Nepovolená přístavba k domu č. p. 309 by tak změnila jeho faktický stav z rodinného na bytový dům. Nejvyšší správní soud dále poukazuje, že se jednalo o změnu funkčního využití jediného pozemku, v blízkém okolí jinak obklopeného pozemky s funkčním využitím BI. Odpůrce dostatečně neodůvodnil, proč změnil funkční využití jednoho pozemku v dané lokalitě, zda je tato změna v souladu s cíli územního plánování a ani k jakým zájmům při tom přihlédl.

[47] Nejvyšší správní soud nadto upozorňuje, že odpůrce vyhodnotil žádost stěžovatelů o změnu funkčního využití plochy jako připomínku, přestože se jednalo o námitku. Pokud jsou totiž výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem dotčených pozemků a staveb, musí k nim být s ohledem na § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), přistupováno jako k námitkám. Vyhovění žádosti stěžovatelů je tak obsaženo v nepřislušné části odůvodnění opatření obecné povahy.

[48] Za této situace pak krajskému soudu nezbylo než konstatovat nepřezkoumatelnost napadené části územního plánu pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Ze všech shora

vyložených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zde nejsou důvody pro zrušení rozsudku krajského soudu. Kasační stížnost stěžovatele I. proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

VI. Náklady řízení

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud za použití § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť kasační stížnost byla odmítnuta.

[50] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost odpůrce byla odmítnuta před prvním jednáním, Nejvyšší správní soud rozhodl na základě § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, že se odpůrci vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti P. S. rozhodl Nejvyšší správní soud za použití § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť řízení o jeho kasační stížnosti bylo zastaveno.

[52] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti L. S. rozhodl Nejvyšší správní soud za použití § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. L. S. v soudním řízení úspěch neměl, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce ani navrhovatel v řízení o kasační stížnosti L. S. neučinili žádný úkon. Soud proto rozhodl tak, že se odpůrci ani navrhovateli nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti L. S..

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. listopadu 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu