



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatelů: **a) M. P., b) P.V., c) L. M.**, proti odpůrcům: **1) obec Tehov**, se sídlem Panská 107, Tehov, **2) Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, zastoupen JUDr. Janem Brodцем, advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **R. K.**, zastoupený Mgr. Hanou Janovskou, advokátkou se sídlem Husinecká 808/5, Praha 3, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu Tehov, vydaného usnesením zastupitelstva obce Tehov č. 3/34/2018 ze dne 6. 4. 2018, spojeném s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vydaných usnesením zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011 ve znění pozdějších aktualizací, o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2019, č. j. 54 A 30/2019 - 53,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Navrhovatel a) **je povinen** uhradit odpůrkyni 1) náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 300 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Odpůrci 2) ani navrhovatelům b) a c) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Odpůrkyně 1) vydala usnesením svého zastupitelstva č. 3/34/2018 ze dne 6. 4. 2018 územní plán obce Tehov (dále jen „územní plán“), v němž mj. vymezila zastavitelnou plochu – koridor pro dopravní infrastrukturu Z16k (dále jen „koridor Z16k“). V obci Tehov vlastní navrhovatel a) pozemky p. č. st. X1 a p. č. X2, navrhovatel b) pozemky p. č. st. X3 a p. č. X4 a navrhovatel c) pozemky p. č. st. X5 a p. č. X6, vše v k. ú. Tehov. Všechny tyto pozemky se nacházejí mimo plochu koridoru, ale v jeho blízkosti.

[2] Navrhovatelé se návrhem podaným dne 24. 4. 2019 ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení územního plánu v části, v níž byl vymezen koridor Z16k,

a současně navrhovali zrušení Zásad územního rozvoje Středočeského kraje vydaných usnesením zastupitelstva odpůrce 2) ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK (dále jen „zásady územního rozvoje“), ve znění pozdějších aktualizací v části vymezející koridor D074 v úseku Všechromy - I/2 (dále jen „záměr D074“).

[3] K aktivní procesní legitimaci pro návrh na zrušení územního plánu (v části koridoru Z16k) navrhovatelé uvedli, že v důsledku vymezení koridoru Z16k byla zkrácena jejich vlastnická práva. Ve vztahu k návrhu na zrušení zásad územního rozvoje (v části záměru D074) pak uvedli, že územní plán byl v části koridoru Z16k vydán na podkladě těchto zásad, a proto je přípustný jejich incidenční přezkum podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); odkázali se přitom na závěry vyplývající z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS.

[4] Navrhovatelé namítali nezákonnost předmětné části územního plánu a chybný způsob vyhodnocení námitek, neboť odpůrkyně 1) měla přerušit řízení a podat podnět k zahájení řízení o aktualizaci zásad územního rozvoje z důvodu absence řádného a zákonného vyhodnocení vlivů záměru D074 na životní prostředí a veřejné zdraví. Navrhovatelé dále namítali, že zásady územního rozvoje v části vymezení záměru D074 neobsahují dostatečné vyhodnocení vlivu na životní prostředí a vůbec neobsahují vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví. Odpůrkyně 1) neměla při pořizování územního plánu žádný podklad pro vyhodnocení vlivů koridoru Z16k, resp. výstavby přeložky komunikace II/107, na udržitelný rozvoj území a zdraví občanů, ačkoli při výstavbě a po ní dojde ke zvýšení intenzity provozu, zvýšení hluchnosti, znečištění ovzduší, vykácení lesa, destrukci krajinného rázu a snížení tržní hodnoty pozemků navrhovatelů.

[5] Krajský soud odmítl návrh na zrušení zásad územního rozvoje v části záměru D074, neboť takový návrh bylo podle § 101b odst. 1 s. ř. s. nutné podat do 1 roku od nabytí jeho účinnosti v části záměru D074 (22. 2. 2012), a navrhovatelé tedy zmeškali lhůtu k jeho podání. Incidenční přezkum opatření obecné povahy je přípustný toliko u žalob proti rozhodnutí, na ochranu před nezákonným zásahem a proti nečinnosti správního orgánu, pokud bylo opatření obecné povahy užito (aplikováno) ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Takové užití však musí být vykládáno pouze jako aplikace práva v konkrétní věci. Zásady územního rozvoje se však při vydávání územního plánu v tomto smyslu neužijí (neaplikují) a jsou pouze závazným podkladem pro vydání územního plánu.

[6] Návrh na zrušení územního plánu v části koridoru Z16k krajský soud zamítl. Koridor Z16k je totiž jako záměr nadmístního významu odvozen od záměru D074 vymezeného v zásadách územního rozvoje, takže odpůrkyně 1) jej byla povinna respektovat a zahrnout do svého územního plánu; zpřesnění je možné jen tam, kde to nadřazená územně plánovací dokumentace umožňuje. Odpůrkyně 1) měla při pořizování územního plánu podklady k posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území a veřejné zdraví, z nichž plyne, že nebyla povinna taková vyhodnocení pořizovat; předmětné posouzení vlivů je toliko fakultativní a závisí na stanovisku krajského úřadu, přičemž odpůrce 2) svým stanoviskem vyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí území a nepožadoval provedení vyhodnocení vlivů na životní prostředí a svoje stanovisko dostatečně odůvodnil. Odpůrkyně 1) neposoudila námítky navrhovatelů nesprávně a zároveň nebyla povinna přerušit řízení o vydání územního plánu a podat podnět k zahájení řízení o aktualizaci zásad územního rozvoje, neboť ze zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ani ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, žádná taková povinnost ne plyne; navrhovatelé nebyli navrhovateli územního plánu, ale pouze dotčenými osobami, a vydání územního plánu nebránila nutnost posouzení předběžné otázky.

[7] Krajský soud zopakoval své závěry z rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 50 A 13/2012 - 99, že jestliže tvrzený zásah do vlastnického práva navrhovatelů nastal již v důsledku předchozí územně plánovací dokumentace a nový územní plán toto omezení pouze beze změn převzal, nejsou navrhovatelé přijetím nového územního plánu dotčeni. Jelikož záměr D074 byl vymezen již v zásadách územního rozvoje, přičemž pozdější aktualizace vymezený záměr nezměnily, tak do práva navrhovatelů zasahují právě samotné zásady územního rozvoje. Návrh na jejich zrušení však soud shledal nepřipustným, takže se jím věcně nemohl zabývat.

## II. Shrnutí obsahu kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[8] Navrhovatel a) (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem ve vztahu k výroku o zamítnutí návrhu, a z důvodu dle písm. e) téhož ustanovení ve vztahu k výroku o odmítnutí návrhu.

[9] Stěžovatel zaprvé namítá, že incidenční přezkum ‚nadřazeného‘ opatření obecné povahy v rámci návrhu na zrušení ‚podřízeného‘ opatření obecné povahy, resp. jeho části, je přípustný. Odkazuje přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, a rozsudek téhož soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 As 333/2016 - 44, podle nichž proti rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu nelze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. a je nutné postupovat podle § 101a s. ř. s., tj. napadnout přímo územní plán. Je-li návrh na zrušení opatření obecné povahy jediným prostředkem individuální ochrany proti rozhodnutí o námitkách, jeví se jako logické, aby byl přípustný incidenční přezkum ‚nadřazeného‘ opatření obecné povahy v rámci návrhu na zrušení ‚podřízeného‘ opatření obecné povahy.

[10] Stěžovatel uvádí, že návrh na zrušení zásad územního rozvoje není opožděný. Domnívá se, že jedinou lhůtou, kterou mohl promeškat, byla lhůta k podání *žaloby* na zrušení části územního plánu; tato lhůta však byla zachována. Svůj názor opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, podle něž *„návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze ‚promeškat‘, a tedy ani ‚prominout‘. V případě ‚incidenční‘ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije.“* Stěžovatel dále odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, podle kterého by vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí lhůty k podání návrhu na jeho zrušení nebylo v souladu se smyslem a účelem předmětných ustanovení s. ř. s., která provádějí čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; *„taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákonných předpisech, či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná“.*

[11] Stěžovatel zdůrazňuje, že tyto závěry lze aplikovat i vůči přezkumu zásad územního rozvoje, které jsou jako nadřazená územně plánovací dokumentace *ex lege* závazné pro pořizování a vydávání územních plánů. Územní plán jako opatření obecné povahy je tedy aktem vydaným na základě objektivně nezákonného opatření obecné povahy, a proto jsou na něj podle stěžovatele plně aplikovatelné principy a výchozí předpoklady, ze kterých rozšířený senát vycházel při rozhodnutí v citované věci č. j. 5 As 194/2014 - 36. Zásady územního rozvoje jsou přinejmenším v napadené části objektivně nezákonné a vzhledem k jejich dlouhodobé platnosti

budou vyvolávat jen další nezákonné správní akty, resp. budou jejich závazným podkladem. Návrh na zrušení zásad územního rozvoje byl proto krajským soudem odmítnut nezákonně.

[12] Ve vztahu k zamítavému výroku týkajícího se územního plánu stěžovatel upozorňuje, že postupem krajského soudu je zcela znemožněn incidenční přezkum ‚nadřazeného‘ opatření obecné povahy v rámci řízení ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, resp. kde bylo podkladem pro vydání jiného opatření obecné povahy. To jde však proti smyslu citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36. Stěžovatel uvádí, že krajský soud na jednu stranu tvrdí, že se při vydávání územního plánu zásady územního rozvoje neužijí (neaplikují) a jsou pouze závazným podkladem pro vydání územního plánu, a proto se nelze domáhat jejich incidenčního přezkumu společně s návrhem na zrušení územního plánu, na druhou stranu však krajský soud také tvrdí, že návrh na zrušení územního plánu je nedůvodný, neboť napadanou část územního plánu nelze považovat za nezákonnou, protože je v souladu se zásadami územního rozvoje. Tím je znemožněn efektivní přezkum ‚podřízeného‘ opatření obecné povahy – územního plánu, byť by vykazoval nezákonné znaky jako ‚nadřazené‘ opatření obecné povahy – zásady územního rozvoje.

[13] Jsou-li zásady územního rozvoje nezákonné, o čemž je stěžovatel vzhledem k vadám popisovaným v předchozích soudních rozhodnutích přesvědčen, je územní plán z povahy věci stížen stejnou nezákonností. Stěžovatel odkazuje na rozsudky Krajského soudu v Praze, konkrétně ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012-64; ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013-87; ze dne 14. 8. 2013, č. j. 50 A 13/2013-85; ze dne 21. 8. 2013, č. j. 50 A 14/2013-56; ze dne 13. 9. 2013, č. j. 50 A 16/2013-97; ze dne 1. 7. 2014, č.j. 50 A 1/2014-94; ze dne 20. 3. 2015, č. j. 50 A 63/2014-45, a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 50 A 14/2014-157, jakož i na rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 15. 4. 2014, č. j. 2 A os 4/2013-54, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 A os 1/2013-125, ze dne 4. 9. 2015, č. j. 4 As 153/2015-60 nebo ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114. Není-li možné se domoci se incidenčního přezkumu zásad územního rozvoje, není ani možné domoci se odstranění nezákonnosti v územním plánu, je-li v souladu se zásadami územního rozvoje.

[14] Stěžovatel zadruhé namítá vady zásad územního rozvoje (odpůrce 2), a tedy i územního plánu (odpůrkyně 1), konkrétně nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území, jakož i nedostatečné či zcela absentující vyhodnocení vlivu záměru na veřejné zdraví. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že odpůrkyně 1) měla dostatek podkladů k posouzení vlivu na udržitelný rozvoj území a veřejné zdraví, z nichž plyne, že nebyla povinna pořizovat takové vyhodnocení v procesu pořizování územního plánu. Odpůrce 2) sice provedení vyhodnocení vlivu územního plánu na životní prostředí od odpůrkyně 1) nepožadoval, ale sám v procesu posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí (SEA) zcela ignoroval posouzení vlivu koncepce na veřejné zdraví, o čemž svědčí i dřívější rozhodnutí správních soudů. Stěžovatel proto namítá, že odpůrce 2) mohl stěžii kvalifikovaně vyhodnotit, že zde nejsou významná rizika pro životní prostředí a veřejné zdraví, aby po odpůrkyni 1) nepožadoval jejich vyhodnocení v procesu pořizování územního plánu.

[15] Stěžovatel připomíná, že soudy opakovaně dospěly k závěru, že napadené zásady územního rozvoje ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru na životní prostředí selhávají, neboť nesplňují obsahové požadavky dovozené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526. Soudy rovněž dospěly k závěru, že odpůrcem 2) provedené hodnocení SEA zásad územního rozvoje neobsahuje posouzení vlivů koncepce na veřejné zdraví.

[16] Stěžovatel zdůrazňuje, že výše uvedené vady zásad územního rozvoje se prolínají všemi záměry veřejně prospěšných staveb ve Středočeském kraji, tedy nejen těmi, o kterých již rozhodovaly soudy v odkazovaných rozhodnutích. Stěžovatel proto uzavírá, že odpůrkyně 1) neměla při pořizování územního plánu podklady k posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území a veřejné zdraví, a jeho námitka proto byla důvodná.

[17] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Navrhovatel c) ve svém vyjádření uvedl, že v plném rozsahu souhlasí s kasační stížností stěžovatele.

[19] Podle odpůrkyně 1) je napadený rozsudek dobře srozumitelný a logicky strukturovaný, a proto se domnívá, že je rovněž přezkoumatelný. Zdůrazňuje, že podle judikatury je volba využití určitého území výsledkem politické procedury a ingerence soudů je omezena. Vlastník pozemků nemá nárok na stanovení takových podmínek využití plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům. Jediným věcným důvodem kasační stížnosti je neshoda na právní otázce, zda je v rámci abstraktního soudního přezkumu územního plánu obce možné abstraktně přezkoumat i zásady územního rozvoje kraje. Podle odpůrkyně 1) to možné není. Lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. pro přezkum zásad územního rozvoje již uběhla a podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, je tato lhůta překročitelná pouze při přezkumu opatření obecné povahy spolu se soudním přezkumem individuálního správního aktu. Předmětnou lhůtu lze tedy prolomit až v okamžiku, kdy dojde k individuálnímu zásahu do práv jednotlivce vydáním individuálního správního aktu, a proto judikatura Nejvyššího správního soudu (mj. rozsudek ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40) na projednávaný případ nedopadá. Takové prolomení „abstraktní“ lhůty pro přezkum opatření obecné povahy „abstraktním“ soudním přezkumem jiného opatření obecné povahy by mělo dalekosáhlé důsledky pro princip právní jistoty; došlo by tím fakticky k navrácení do situace před 1. 1. 2012, kdy žádná lhůta pro abstraktní přezkum neexistovala. Podle odpůrkyně 1) je nutné vždy důsledně odlišovat individuální zásah do práv jednotlivce vydaným individuálním správním aktem v souvislosti s přezkumem opatření obecné povahy a abstraktní soudní přezkum abstraktních právních aktů. Ostatně i v případě ochrany před nezákonnými právními předpisy a nezákonnými podzákonnými předpisy je možné domáhat se ochrany až v souvislosti s individuálním správním aktem. Odpůrkyně 1) proto navrhuje kasační stížnost zamítnout a přiznat jí právo na náhradu nákladů řízení.

[20] Odpůrce 2) uvádí, že judikatura Nejvyššího správního soudu připouští incidenční přezkum opatření obecné povahy pouze v souvislosti s žalobou (návrhem) proti individuálnímu správnímu aktu, typicky v souvislosti s rozhodnutím, popř. s nečinností či zásahem. Odpůrce 2) odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, a rozsudek ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016 - 23, a opakovaně zdůrazňuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu. Výklad zastávaný stěžovatelem by vedl ke zcela neúměrné situaci, kdy by zásady územního rozvoje kraje bylo možné neustále napadat, a to v rámci každého návrhu na zrušení (části) územního plánu jakékoli obce na území kraje, na jejímž území byl vymezen záměr nadmístního významu. Důsledkem by byla absolutní právní nejistota, nadužívání incidenčního přezkumu, obcházení lhůty stanovené k abstraktnímu přezkumu zásad územního rozvoje, jakož i časté zásahy do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Jak navíc uvádí krajský soud, zásady územního rozvoje nejsou při procesu tvorby návrhu územního či regulačního plánu aplikovány ve smyslu § 101a s. ř. s.; v tomto procesu se pouze ověřuje, zda nejsou v rozporu s hierarchicky nadřazenou územně

plánovací dokumentací. Nadřazená územně plánovací dokumentace je tak pouhým *ex lege* závazným podkladem. Odpůrce 2) proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel, kasační stížnost byla podána včas a stěžovatel má vzdělání požadované pro výkon advokacie.

[22] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[25] Lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je stanovena v § 101b odst. 1 s. ř. s., podle něhož lze návrh *podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabízející rozhodnutí.*

[26] Na první pohled je zřejmé, že čistě jazykové vyjádření užití ve výše citovaném § 101a odst. 1 s. ř. s. výklad zastávaný stěžovatelem nevyklučuje (srov. zejm. „nebo jiný návrh“). Právní otázku, zda je v rámci abstraktního přezkumu územního plánu obce možné abstraktně přezkoumat i zásady územního rozvoje kraje, je však třeba zodpovědět v kontextu systému přezkumu opatření obecné povahy, jak je nastaven soudním řádem správním a pravidly dovozenými judikaturou správních soudů.

[27] Podle soudního řádu správního se rozlišují dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Prvním typem je návrh na tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., který „je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Druhým typem je návrh na tzv. incidenční přezkum podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Tento návrh je oprávněn podat „ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-45, č. 3470/2016 Sb. NSS). Na rozdíl od abstraktního přezkumu je tedy „třeba, aby k samotnému opatření přistoupilo i konkrétní individualizované dotčení práv jednotlivce. Zpravidla v podobě rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, zvýraznění dodáno).

[28] Lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pro incidenční přezkum upravena odlišně od lhůty pro abstraktní přezkum. Návrh na zrušení opatření obecné povahy se v případě incidenčního přezkumu podává „společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou

v § 101b odst. 1 s. ř. s.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014 - 45, č. 3470/2016 Sb. NSS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 1/2019 - 32, a ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019 - 40, č. 3950/2020 Sb. NSS). Věta druhá § 101b odst. 1 s. ř. s. se týká toliko procesního institutu prominutí zmeškání lhůty, a nijak tedy neomezuje možnost incidenčního přezkumu po uplynutí roční lhůty pro abstraktní přezkum (viz již zmíněný rozsudek NSS čj. 8 As 63/2019 - 40).

[29] Stěžovatel se mylí, pokud uvádí, že jeho návrh na zrušení zásad územního rozvoje měl být věcně posouzen. Krajský soud správně a v souladu s výše citovanou judikaturou konstatoval, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje – podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (incidenční přezkum) lze podat toliko společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu. Stěžovatel však takovou žalobu nepodal. Podal totiž pouze návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu – podle 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum). Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, o které se stěžovatel opírá, tak nelze na projednávaný případ aplikovat, neboť v projednávané věci vůbec nejde o incidenční přezkum opatření obecné povahy. Stěžovatel v podstatě využívá územní plán jako můstek k dosažení přezkumu části zásad územního rozvoje, kterou pokládá za nezákonnou. Pokouší se „řetězit“ abstraktní přezkum hierarchicky provázaných opatření obecné povahy, a obejít tím lhůtu pro abstraktní přezkum „nadřazeného“ opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje.

[30] Ani stěžovatelem namítané usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, není použitelné na projednávaný případ. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí mj. uvedl: „*V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud sbledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právním žalobce poskytnout účinnou ochranu. (...) Pro návrh „incidenční“ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.*“ (zvýraznění dodáno). Z výše uvedeného nepochybně nelze dovozovat možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. společně s jiným návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Územní plán není ve vztahu k zásadám územního rozvoje individuálním správním aktem, a to ani když přebírá nebo upřesňuje jím vymezené záměry, které je obec povinna respektovat.

[31] Jak správně uvádí krajský soud, zásady územního rozvoje se při vydávání územního plánu neužijí ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť vydání územního plánu není aplikací zásad územního rozvoje v konkrétní věci (nepochybně nejde o individuální správní akt). Zásady územního rozvoje jsou toliko závazným podkladem, s nímž musí být územně plánovací dokumentace nižšího stupně v souladu. Respektování nadřazené regulace obecnou, podřazenou úpravou je přirozeným, zákonem předpokládaným a zamýšleným projevem hierarchického uspořádání systému územního plánování [srov. např. § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona]. Přijetím obecní regulace se v této věci na postavení stěžovatele nic nezměnilo – i z toho je zřejmé, že do jeho práv mohly zasáhnout již zásady územního rozvoje. Stěžovatel nikdy netvrdil, že obec pochybila např. nesprávným převzetím pro ni závazných pravidel; namítal toliko, že měla vyvinout úsilí k jejich změně, neboť jsou objektivně nezákonná. Pravidlo, které je součástí regulace zavedené zásadami územního rozvoje, „neožívá“ teprve vtělením

do územního plánu, ale do práv zasahuje již nabytím účinnosti zásad územního rozvoje; v opačném případě by totiž byl jeho přezkum vyloučen do doby, než bude převzato nižší územně plánovací dokumentací jako její závazná součást.

[32] Stěžovatel *de facto* brojí proti formalizovanému výsledku územního plánování kraje, konkrétně vymezení koridoru pro stavbu nadmístního významu. Proti zásadám územního rozvoje odpůrce 2) ovšem mohl brojit návrhem na zrušení jejich relevantní části podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum), ale neučinil tak. Pokud by soud připustil možnost ‚incidenčního přezkumu‘ zásad územního rozvoje při vydání či změně územního plánu, který řeší záležitosti nadmístního významu, byl by tím fakticky popřen institut lhůty pro podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum). Potenciální navrhovatel zkrácený zásadami územního rozvoje na svých právech by pak neměl důvod domáhat se v zákonné lhůtě jejich abstraktního přezkumu, neboť by proti nim mohl brojit v souvislosti s vydáním či změnou územního plánu v dotčené obci. To by však mohlo do značné míry paralyzovat územní plánování (a územní rozvoj) na krajské úrovni.

[33] Stanovení lhůty pro abstraktní přezkum přitom Nejvyšší správní soud považuje za ústavně zcela konformní a žádoucí. V citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, dále uvedl: „Rozšířený senát si je vědom i toho, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla zákonodárcem s účinností od 1. 1. 2012 zavedena v zájmu ochrany dobré víry dotčených osob v zákonost opatření obecné povahy a stability poměrů v území, přičemž stanovení takové lhůty se Nejvyšší správní soud sám domáhal např. v rámci návrhu na zrušení dílu 7 hlavy druhé soudního řádu správního, o němž rozhodl Ústavní soud výše citovaným náležením sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Stanovení obecné lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu je jistě ústavně zcela konformní a žádoucí. Výklad přijatý rozšířeným senátem, který uznává zvláštní lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení [opatření] obecné povahy, ovšem není s výše uvedeným v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Tento výklad je tak zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci.“

[34] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele na zrušení části zásad územního rozvoje odpůrce 2) odmítl. Návrh na zrušení zásad územního rozvoje, resp. jejich části, podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., tedy v režimu tzv. incidenčního přezkumu, nelze podat společně s návrhem na zrušení územního plánu nebo jeho části.

[35] Ve druhé kasační námitce stěžovatel brojí proti údajné absenci vyhodnocení dopadů na životní prostředí, udržitelný rozvoj území a veřejné zdraví zásad územního rozvoje odpůrce 2), a tedy i územního plánu odpůrkyně 1). Jak však přehledně shrnul krajský soud, odpůrkyně 1) nebyla povinna zpracovat vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, protože odpůrce 2) ve svém stanovisku neshledal žádnou z charakteristik vlivů koncepce územního plánu na životní prostředí a veřejné zdraví tak významnou, aby bylo tyto vlivy nutno posoudit, a uvedl, že rizika pro životní prostředí a veřejné zdraví nejsou významná. Odpůrce 2) přitom své stanovisko dostatečně zdůvodnil a jeho údajnou nekvalifikovanost stěžovatel relevantním způsobem nedokládá. Namítá-li stěžovatel nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí, činí tak opět opožděně. Vzhledem k výše učiněným závěrům je ‚incidenční přezkum‘ zásad územního rozvoje nepřijatelný, a to bez ohledu na to, že krajský soud v minulosti již několikrát pravomocně konstatoval vážné nedostatky zásad územního rozvoje v předmětných oblastech.



[36] Ústavně zaručené právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) nebylo porušeno, přestože soudy výklad předestřený stěžovatelem odmítly. Imperativ poskytnout jednotlivci účinný prostředek ochrany (zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná), reflektovaný např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, je zachován, neboť zákon nabízí cestu, jak se domoci ochrany dotčených individuálních práv. Stěžovatel mohl brojit v zákonné lhůtě proti zásadám územního rozvoje, případně má v rukou žalobu proti individuálnímu správnímu aktu (např. územnímu rozhodnutí), spolu s níž může navrhnout zrušení těch opatření obecné povahy nebo jejich částí, jež byly podkladem pro rozhodnutí, jež se jeho práv přímo dotklo (tj. územního plánu a jemu nadřazených zásad územního rozvoje). Pro její úspěch je pak třeba, aby namítal nejen nezákonnost územního plánu nebo jeho části, ale i konkrétní nezákonnost té části nadřazené územní plánovací dokumentace, která byla jeho závazným podkladem a obec ji byla povinna převzít.

[37] Incidenční přezkum opatření obecné povahy má za cíl umožnit, aby nezákonná obecná regulace, která je závazná, nebránila navždy vydání (tuto regulaci aplikujícího) individuálního správního aktu, který nebude objektivně nezákonný. Výše nastíněný postup tedy představuje cestu, jak „vyřadit původce nezákonnosti“, tj. zrušit i závazný podklad opatření, s nímž musí být individuální akt v souladu. Hledisko efektivitativy soudního přezkumu v čase (stěžovatelem deklarovaná snaha předejít vydávání dalších nezákonných aktů na podkladě vadného podkladu) musí podle přesvědčení soudu ustoupit zásadě právní jistoty prospívající velkému množství adresátů zásad územního rozvoje. Incidenční přezkum v souvislosti s individuálním správním aktem je jemnějším nástrojem, který umožní i dlouho po uplynutí lhůty pro abstraktní přezkum odstranit z obecné regulace jen to, co vadí konkrétnímu žalobci, a účinky nikým nenapadených částí zůstanou zachovány. Je totiž třeba mít na paměti i to, že nezákonnost opatření obecné povahy může mít podobu např. pochybení v procesu jeho přijetí. U jinak bezvadného, zákonného výsledku vadné procedury však nepochybně s rostoucím časovým odstupem klesá zájem na jeho úplném odstranění, spojeným s neodmyslitelnými důsledky pro značné množství adresátů.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[38] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední jako nedůvodnou.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelům b) a c) žádné náklady v souvislosti s tímto řízením nevznikly, proto jim soud jejich náhradu nepřiznal.

[40] Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle nějž žalované správní orgány mají právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení.“ Odpůrkyně 1), která je malou obcí, byla z procesního hlediska úspěšná a účast v tomto řízení přesahovala rámec její běžné úřední činnosti. Náleží jí proto paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. vyjádření ke kasační stížnosti, podle § 1 vyhlášky č. 254/2015 Sb. ve spojení § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., aplikovaných přiměřeně dle § 64 s. ř. s. Odpůrci 2) v souvislosti s tímto řízením nevznikly náklady

přesahující jeho běžnou úřední činnost (stručné vyjádření ke kasační stížnosti), a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, proto jí ani nemohly vzniknout náklady s jejím splněním (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. března 2022

Mgr. Eva Šonková  
předsedkyně senátu