

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. L. V., MBA, b) Mgr. K. S., c) PhDr. Z. V.,** všech zastoupených Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti odpůrci: **obec Moravany**, se sídlem Střední 28, 664 48 Moravany, zastoupené JUDr. Stanislavem Kadečkou, PhD., advokátem se sídlem Fráni Šrámka 1139, 500 02 Hradec Králové, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 4 - druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany, schválených usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009,

t a k t o :

- I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.
- II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.
- III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.
- IV. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 5. 2010 se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy - změny č. 4 - druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany, schválených usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009. Podstatou změny územního plánu je především změna funkčního využití území spočívající zejména v nárůstu ploch pro bydlení, zrušení pásma hygienické ochrany zemědělského střediska, změna dopravního řešení, obnova přírodních prvků – poldr, návrh cyklotrasy a zakreslení stávající čistírný odpadních vod a návrh na její rozšíření.

2. Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v obci Moravany. Jejich nemovitosti sice nebyly součástí území regulovaného napadeným opatřením obecné povahy, nicméně navrhovatelé tvrdí, že dojde ke zkrácení jejich vlastnického práva negativními dopady výstavby na všech lokalitách, na nichž se dle napadeného opatření obecné povahy počítá se stavebním rozvojem obce, ačkoliv ne všechny bezprostředně sousedí s nemovitostmi navrhovatelů. Zkrácení vlastnického práva spatřují i v následných negativních vlivech, neboť změny územního plánu obsahují jen v minimální míře plochy občanské vybavenosti. Dopravní zatížení obce bude neúnosné, neboť napadené opatření obecné povahy přináší neadekvátní dopravní řešení. Navrhovatelé se v neposlední řadě domnívají, že vzhledem k rozsáhlosti předmětných změn územního plánu je dotčeno celé území obce, a tudíž v podstatě všichni vlastníci nemovitostí v obci Moravany (případně osoby, jimž svědčí jiné věcné právo) by mohli být aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Dále vypočítávají dopady, které budou napadené změny územního plánu mít (např. trojnásobný přírůstek obyvatel do obce, vysoká hustota obyvatel, nárůst počtu aut, málo veřejného prostoru, snížení ceny nemovitostí apod.). Poukazují na značný zájem občanů obce podílet se na rozhodování o dalším vývoji obce prostřednictvím referenda, které však nakonec nebylo vyhlášeno. Navrhovatelé rovněž odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, který vymezil pojem „dotčenosti“ šířeji: dotčené pozemky nejsou jen ty, na které přímo dopadá změna územního plánu, nebo které s ní hraničí, ale i pozemky vzdálenější, může-li provedení zamýšlené změny územního plánu podstatně ovlivnit poměry na těchto pozemcích. Navrhovatelé jsou tedy přesvědčeni, že ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. byli vydaným opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech; navíc naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle článku 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, a proto jim článek 9 odst. 2 a 3 této úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, a to po stránce věcné i procesní.

3. Navrhovatelé připustili, že v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepodali žádnou námitku ani připomínku. Tvrdí však, že § 101a odst. 1 s. ř. s. nevyžaduje, aby se navrhovatel aktivně účastnil procesu pořizování změn územně plánovací dokumentace. Nadto argumentovali, že celý proces přijímání napadených změn územního plánu obce Moravany probíhal naprosto chaoticky a nepřehledně, a

nebylo téměř možné zjistit, jakou podobu připravované změny vlastně mají a v jaké fázi se proces nachází.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

4. Rozhodující první senát po předběžné poradě dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro předložení věci rozšířenému senátu. Prvním důvodem je rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se podmínek aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny spočívající v konfliktních názorech vyjádřených v usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62 [bod 6], a v rozsudku ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010-55 [bod 7]. Druhým důvodem je nesouhlas prvního senátu s názorem vysloveným devátým senátem v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54 [bod 7] [bod 10], ohledně vlivu nepodání námitek navrhovateli v průběhu pořizování územního plánu na soudní přezkum tohoto plánu.

5. První senát předložil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda je podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení takového územního plánu nebo jeho změny správním soudem. Další spornou otázkou předloženou prvním senátem je to, v jakém kroku algoritmu naznačeného dřívější judikaturou [bod 9 a poznámka k němu] přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny – je třeba vzít v úvahu skutečnost, že navrhovatelé v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny nepodali námítky či připomínky.

II. 1

Podání námitek či připomínek a aktivní procesní legitimace

6. V usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že: *„v projednávané věci, kdy je napadena změna územního plánu, není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležela pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení předchozím, tzn. v řízení o vydání opatření obecné povahy. V projednávané věci to konkrétně znamená, že není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námitku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv.“* Právní názory tohoto usnesení byly sice předmětem řízení před rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009 a částečně překonány (viz usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS);¹

¹ S právními větami: I. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.

rozšířený senát se však nyní zkoumanou otázkou nutnosti uplatnit námitky nebo připomínky jako podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele nezabýval. Citovaný právní názor druhého senátu proto překonán nebyl.

7. Následně ale v jiném rozsudku ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010-55, dospěl třetí senát soudu k následujícímu závěru: „*Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele k předmětnému řízení vychází ze shora již připomínaného ustanovení § 101a s. ř. s., kde se uvádí, že: ‚Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen.‘ Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Tam pro účely takové ochrany přichází v úvahu uplatnění námitek, přičemž § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s jeho § 55 odst. 2, uvádí, že námitky proti návrhu územního plánu, resp. jeho změny, mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Nejvyšší správní soud přitom již judikoval, že uplatnění námitek v řízení před správním orgánem je podmínkou pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem‘. Třetí senát se tu dovolal rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54: ‚Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.‘*“

8. Rozsudek třetího senátu je tak v rozporu s usnesením druhého senátu, jestliže za podmínku aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části – územního plánu nebo jeho změny – považuje skutečnost, že se navrhovatel aktivně účastnil procesu pořizování územního plánu nebo jeho změny, a to uplatněním námitek. Třetí senát rovněž nesprávně odkázal na rozsudek devátého senátu, který se otázkou absence námitek navrhovatele v procesu

II. Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

III. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

pořizování územního plánu nebo jeho změny zabýval pouze ve vztahu k posouzení legitimace věcné, nikoliv legitimace procesní (viz dále).

II. 2

Podání námitek či připomínek jako skutečnost ovlivňující rozsah soudního přezkumu

9. První senát se však ztotožňuje s názorem devátého senátu vysloveným v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54, že rezignace na podání námítky v průběhu procesu pořizování územního plánu (jeho změny) musí být zohledněna v rámci pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy – tj. při přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy (k jednotlivým krokům soudního přezkumu, tzv. algoritmu, viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS).² V této fázi přezkumu dochází k vážení veřejného a soukromého zájmu. Pokud však navrhovatel nepodal v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny námítku, ač tak učinit mohl, nedošlo ke střetu veřejného a soukromého zájmu, a soud se proto porušením proporcionality nemůže zabývat. Podle názoru prvního senátu je k posouzení takového střetu primárně povolán správní orgán (odpůrce): není úlohou soudu, aby jako první rozhodoval o přiměřenosti úpravy obsažené v územním plánu nebo v jeho změně. Odpůrce tedy musí mít prostor k tomu, aby mohl výhrady navrhovatele posoudit. První senát se přitom domnívá, že navrhovatel – není-li osobou oprávněnou podat námítky – musí v procesu pořizování územního plánu nebo jeho změny podat alespoň připomínky, aby identifikoval svůj soukromý zájem a umožnil odpůrci k němu přihlídnout při tvorbě územního plánu nebo jeho změny. Pokud připomínky nepodá, nemůže ani soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části posuzovat, zda bylo dosaženo přiměřeného vztahu mezi zájmem soukromým a veřejným.

10. První senát poukazuje na to, že z rozhodnutí devátého senátu, čj. 9 Ao 2/2009-54, lze dovodit, že neuplatnění námitek v průběhu procesu pořizování územního plánu (jeho změny) je třeba zohlednit ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (při zkoumání materiálního kritéria, tj. souladu obsahu opatření s hmotným právem). V předmětném rozsudku devátý senát totiž uvedl: „*Nejvyšší správní soud k uvedenému tvrzení navrhovatele odkazuje na výše uvedené a konstatuje, že žalobce svou neúčastí na procesu přijímání územního plánu obce, zejména nepodáním námitek proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků, znemožnil odpůrci, aby seznal jeho zájem, jeho námítku posoudil a vyjádřil se též k posouzení veřejného zájmu oproti jím vyslovenému soukromému zájmu. Odpůrce má nejen povinnost, ale též možnost vyjádřit se a rozhodnout pouze o zákonným způsobem uplatněných námitkách. (...) Navrhovatel se v projednávané věci procesu přijímání územního plánu neúčastnil, nepodal proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků žádné námítky, ač tak učinit mohl, v důsledku toho nelze dovodit postoj odpůrce a zpochybňovat jeho případné*

² „(III). Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“

závěry, které nevyslovil a neměl k tomu v důsledku jednání navrhovatele v rámci nového územního plánu příležitost.“

11. První senát proti tomu argumentuje tím, že neúčast navrhovatele v procesu pořizování územního plánu spočívající v nepodání námitek či připomínek nemůže mít vliv na postup soudu v prvních čtyřech krocích algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny. V těchto krocích totiž nejde o vážení soukromého a veřejného zájmu, ale o posouzení souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným a procesním právem a o ověření pravomoci a působnosti odpůrce vydat takové opatření obecné povahy. Při zkoumání těchto otázek musí soud postupovat, aniž by byl vázán důvody návrhu, tj. musí je zkoumat i z úřední povinnosti (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Není proto možné zohledňovat skutečnost, zda navrhovatel uplatnil v procesu pořizování (změny) územního plánu námitky či připomínky.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

12. Rozšířený senát nejprve posuzoval, zda je oprávněn ve věci rozhodovat. Dospěl k závěru, že jeho pravomoc k posouzení předložené otázky podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána, protože právní názor prvního senátu a názory vyjádřené v rozsudcích ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010–55, a ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009–54, jsou odlišné.

III. 1 Podání námitek či připomínek a aktivní procesní legitimace

13. Rozšířený senát se nejprve zabýval tím, zda je podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho změny podle dílu 7. hlavy II. části třetí (§ 101a a násl.) s. ř. s.

14. V první řadě je třeba připomenout, že zákon takovouto podmínku nestanoví. Procesní (návrhová legitimace), zkoumaná před tím, než se soud začne zabývat věcí samotnou, je podle zákona správně spojena jen s tvrzením o tom, že navrhovatel byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy. K tomu, aby jako podmínka návrhové legitimace mohly přistoupit další okolnosti nad ty, které zákon výslovně stanoví, může dojít jen výjimečně, a to při správném použití dalších metod právní interpretace. Ty se ale jednak nesmí dostat do rozporu se smyslem zákona a jednak musí být ústavně konformní především v tom, že omezení návrhové legitimace nezasáhne do ústavně zaručených práv, zejména do práva na soudní ochranu. Rozšířený senát - jak zřejmo z další argumentace - důvody k takovému extenzivnímu výkladu podmínek procesní legitimace (a tedy zúžení přístupu k soudu) neshledal.

15. Soud vychází ze zákonného vymezení pojmových znaků opatření obecné povahy: jde o správní akt s konkrétně určeným předmětem, ale s okruhem adresátů vymezeným obecně, individuálně neurčitě. I když je okruh adresátů aktu vymezen obecnými znaky, už z povahy věci plyne, že adresátem aktu nemůže být „každý“. Zákonný požadavek „zkrácení na právech opatření obecné povahy“, resp. tvrzení o

takovémto zkrácení, je logický, věcně opodstatněný a pro procesní legitimaci také postačující.

16. Zpřísnění podmínek přístupu k soudu (a tedy další podmínění procesní legitimace) o další podmínku spočívající v tom, zda navrhovatel podal při přípravě územního plánu námitku či připomínku, nejenže nemá zákonnou oporu, ale vedlo by ve svých důsledcích nutně i k vadnému vedení procesu: Nejvyšší správní soud by musel u každého návrhu nejprve - a to předběžně, mimo řízení – zjistit (což není vždy možné jen na základě spisů, tím méně navrhovatelova tvrzení, ale obvykle až dokazováním) nejen to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, co bylo jejich obsahem, to, zda tak byl oprávněn učinit či nikoli a také to, jak byly vypořádány. Teprve poté by mohl rozšiřující podmínku návrhové legitimace posoudit a návrh popřípadě odmítnout. Je zřejmé, že posouzení těchto skutečností se nemůže dít mimo vlastní řízení; takový postup by znamenal, že soud se věcí samou aspoň zčásti zabývá již v předběžné fázi, kterou posuzování podmínek řízení je. Rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle soudního řádu správního je však zásadně rozhodnutím učiněným již ve fázi, která předchází té, při níž soud zkoumá věc samu.

17. Opačný názor (zpřísnující podmínky návrhové legitimace) by nadto mohl v některých procesních situacích nutně vést i k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. Takových situací může vzniknout mnoho:

18. Dochází například k opakovanému veřejnému projednání návrhu [§ 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“)]: navrhovatel mohl být aktivní v průběhu prvního projednávání, nicméně § 53 odst. 2 stavebního zákona předpokládá, že dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů, v jehož rámci je možné stejně tak uplatnit námitky a připomínky. Je tedy otázkou, pokud byl nový upravený návrh územního plánu zcela odlišný od původního, a proti upravenému návrhu navrhovatel již nebrojil, která procesní aktivita (nebo pasivita) by tu hrála roli.

19. Stejně tak může nastat situace, kdy návrh účastníkovi vyhovuje, a nemá tedy důvod proti němu námitky podávat; je-li pak při schvalování návrhu vyhověno námitkám třetí osoby a územní plán je schválen v jiné podobě, nemá již navrhovatel možnost před správním orgánem proti tomu brojit. Odmítnout jeho návrh poté k soudu podaný pro nepodání námitek by znamenalo zbavit jej flagrantně možnosti soudní ochrany.

20. Nelze odhlédnout ani od případů, kdy územní plán byl přijat procesem odporujícím zákonu, přičemž to byly právě vážné nedostatky v řízení, které vyloučily navrhovatele z možnosti námitky včas - nebo vůbec - uplatnit.

21. Je také zřejmé, že územní plán - jako opatření přijímané na relativně dlouhou dobu a zásadním způsobem měnící vztahy v území - může obsahovat části, které odporují právu (může jít například o regulativy, které jsou v rozporu se zákonem a které omezují protiprávně například vlastníka stavebního pozemku). Osoba původně legitimovaná k námitkám je však z nejrůznějších důvodů nevyužije nebo využít nechce; ten, kdo se po přijetí územního plánu po právu stane příštím vlastníkem takového pozemku (koupí, dědictvím atp.), by se nemohl bránit protiprávnosti

územního plánu, ač zjevně z objektivních důvodů námitky proti porušení práva v průběhu přípravy uplatňovat nemohl. Pokud by původní vlastník nemovitosti nepodal námitky či připomínky – třebaže tak učinit mohl, vstupoval by v takovém případě nabyvatel do práv svého právního předchůdce i v tom smyslu, že by musel akceptovat jeho procesní pasivitu při projednávání územního plánu a nemohl by pak uplatnit nezákonnost územního plánu u soudu. Není žádný rozumný důvod odpírat takové osobě přístup k soudu, aby se mohla domoci přezkoumání územního plánu ve věci samé.

22. Ve všech takovýchto případech by odmítnutí návrhu pro nepodání námitek (připomínek) bylo rozhodnutím odpírajícím přístup ke spravedlnosti. Uplatnění námitek v řízení před správním orgánem tedy nemůže být podmínkou pro samotnou přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem. Tímto zobecněním – aniž by byly brány v úvahu výjimky z tohoto pravidla - by tedy mohlo dojít k porušení odůvodněných práv účastníků.

23. Sám fakt, že navrhovatel nepodal námitky nebo připomínky v předcházejících fázích řízení před správním orgánem, není tedy otázkou podmínek řízení (procesní, návrhové legitimace). To ale v žádném případě neznamená, že tato otázka nebude moci být řešena v řízení samotném a že nebude předmětem pozornosti soudu při věcném projednání návrhu, tedy při zkoumání otázek legitimace věcné (důvodnosti návrhu). Je tomu právě naopak.

24. Z výše uvedených důvodů proto rozšířený senát k prvé otázce mířící ke sporům ohledně legitimace procesní uzavřel, že podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento závěr je tedy v souladu s právním názorem uvedeným v usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006–62. Lze tak tuto část shrnout, že ve shodě s textem zákona podmiňuje podání návrhu jen tvrzené zkrácení na právech (subjektivních oprávněních) vydáním opatření obecné povahy.

III.2

Podání námitek či připomínek jako skutečnost ovlivňující rozsah soudního přezkumu

25. Závěry právě učiněné se tedy vztahují k otázce přípustnosti návrhu. Současně ale rozšířený senát konstatoval, že okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek soud posuzovat může (ba musí) ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné (důvodnosti návrhu). V této fázi řízení se soud bude zabývat nejenom tím, zda pasivita ve fázích předcházejících přijetí opatření vůbec má určující význam pro otázku úspěšnosti návrhu (pro věcnou legitimaci), ale – za určitých okolností – má-li takový význam, kdy a za jakých podmínek má za následek neúspěch návrhu.

26. Předelat je třeba, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (*a contr. práv*) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázích přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka

opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.

27. Z východisek právě formulovaných pak plynou principy, jimž se soud v řízení spravuje. Pro další výklad tu lze odkázat na posloupnost otázek, jimž se soud v řízení zabývá, tzv. „algorithmus“ formulovaný v právní větě rozhodnutí publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS (srov. k tomu poznámku ² k bodu [9]); k tomu se také vztahuje v pořadí druhá položená otázka rozšířenému senátu. Připomenout je ovšem nutné i to, že tato posloupnost představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva.

28. Především s odkazem na již učiněný výklad procesní legitimace je tak zřejmé, že pro zkoumání prvních dvou problémových okruhů algoritmu (pravomoc správního orgánu ve věci vydat opatření; nepřekročení působnosti tohoto orgánu) je nerozhodné, zda osoba, obracející se na soud, uplatnila námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. Jde tu o tak vážná pochybení s tak fatálními možnými důsledky (včetně nicotnosti aktu), že soud takové otázky bude zkoumat i z povinnosti úřední; postačí tu návrh procesně legitimované osoby, kterou je – jak ukázáno – kdokoli, kdo tvrdí, že byl přijetím opatření na svých právech zkrácen, je-li to s ohledem na jeho tvrzení myslitelné.

29. Třetí krok algoritmu (vydání opatření zákonem stanoveným postupem) je z pohledu zkoumané otázky značně ambivalentní: Ve správní praxi nastává široká škála možného porušení procesních předpisů, od případů, kdy procesní pochybení (nezákonný postup) zasahuje celé řízení a všechny jeho účastníky, až k případům, kdy dochází k dílčím pochybením, týkajícím třeba i jen jednoho účastníka. Stejně tak důsledky porušení procesních pravidel mají nutně různou váhu od případů bez zjiitelného vlivu na výsledek řízení (na hmotněprávní zákonnost a správnost přijatého opatření), až po případy, kdy nedbání pravidel řízení očividně mělo nebo mohlo mít zásadní vliv na zákonnost výsledku. Rozšířený senát má za to, že tu vůbec nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi uplatněním námítky vadného procesu před přijetím opatření a výsledkem řízení (uznáním věcné legitimace).

30. Čtvrtá fáze (problémový okruh) algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátá fáze (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu otázky právě zkoumané do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrozličnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (*a vice versa*). I v tomto

případě tedy má rozšířený senát obecně za to, že sám fakt včasného neuplatnění takovýchto námitek (a také důvodu včasného neuplatnění) podle povahy individuálního případu musí být hodnocen přísně podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod.

31. Je tedy zřejmé, že otázka, ve kterém z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je pro zkoumaný problém otázkou spíše akademickou. To pramení také z toho, že rozhodnutí č. 740/2006 Sb. NSS nezkoumalo problém „pasivního účastníka“, ale vymezovalo pravidelný postup soudu při přezkoumání více či méně bezproblémového návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nadto nelze přehlédnout, že položená otázka zjišťuje názor rozšířeného senátu na výklad prejudikatury, nikoli na výklad zákona. Žádá se tu interpretace rozhodnutí, které samo vyslovilo určitý názor o posloupnosti kroků, které činí soud při přezkumu opatření. Rozšířený senát však není místem, vykládajícím právní názor již zaujatý jiným senátem; může zajisté přijmout názor jiný (svůj). Rozšířený senát se tedy závazně vyslovuje k výkladu právního předpisu; nemůže však ostatní senáty Nejvyššího správního soudu zavázat právním názorem na to, jak má být interpretován právní názor jiného senátu.

32. Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).

III.3

Další otázky věcné legitimace

33. Nad rámec výkladů shora učiněných a bez ohledu na ně je namístě zvlášť znovu zdůraznit, 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 ukřácení na právech skutečně došlo.

34. Z povahy věci ale plyne, že opatření obecné povahy je už samo ze své podstaty správním nástrojem sloužícím k tomu, aby zakládalo, rušilo nebo měnilo dosavadní práva a povinnosti, ať již existující, nebo práva a povinnosti *in spe*. K tomu přistupuje i známý fakt, že náhled vlastníků pozemků na to, co je „zkrácení na právech“ je nutně subjektivně podbarven a různými účastníky procesu přijímání

opatření obecné povahy může být vnímán značně odlišně. Právě při řešení otázek přiměřenosti přijatého opatření bude mít podle názoru rozšířeného senátu podstatný vliv posuzování otázek, které byly předmětem tohoto rozhodnutí, tedy především toho, zda účastník uplatnil námitky či připomínky v etapě přípravy, zda tak učinit mohl nebo nemohl.

IV.

Další postup ve věci

35. Vzhledem k tomu, že předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně, vrací rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně 16. listopadu 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu