



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelů: **a) J. V.**, **b) Mgr. Z. K.**, **c) Ing. J. M.**, navrhovatelé a) až c) zastoupeni JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., advokátem se sídlem Zahradnická 223/6, Brno, **d) M. S.**, proti odpůrkyni: **obec Moravany**, se sídlem úřadu Střední 28, Moravany, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 9 územního plánu obce Moravany, schválené usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 4.6.2011 dne 27. 10. 2011, o kasační stížnosti navrhovatelů b) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2012, čj. 66 A 2/2012 - 244,

t a k t o :

- I. Řízení o kasační stížnosti navrhovatele d) **se zastavuje.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatele d).
- III. Navrhovateli d) **se vrací** soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 4000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Kasační stížnost navrhovatelky b) **se zamítá.**
- V. Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatelky b).
- VI. Odpůrkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatelky b).

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Návrhem podaným dne 26. 6. 2012 u Krajského soudu v Brně se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 9 územního plánu obce Moravany, schválené usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 4.6.2011 dne 27. 10. 2011 (dále též „napadené OOP“).

II.

2. Krajský soud rozsudkem ze dne 21. 9. 2012, čj. 66 A 2/2012 - 244, žalobu zamítl. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

3. Navrhovatelé b) a d) [stěžovatelé b) a d)] brojili proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

4. Podle stěžovatelů krajský soud neupřesnil, jak dospěl k závěrům, že napadené OOP nezasahuje do vlastnického práva stěžovatelů a že stěžovatelé nejsou nepřiměřeně diskriminováni. Krajský soud zamítl návrh jako nedůvodný, aniž by se blíže zabýval důvody návrhu. Odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje pouze z kontextu vytržené citace rozsudků Nejvyššího správního soudu. Rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

5. V návrhu stěžovatelé dostatečně určitě a konzistentně tvrdili zkrácení na svých hmotných právech. Důvodnost tvrzení lze posoudit až při věcném projednání. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS, lze upřít navrhovatelům aktivní žalobní legitimaci jen tehdy, pokud by soud bez jakýchkoliv pochyb dovodil již ze samotného návrhu, že navrhovatelé nebyli opatřením obecné povahy zcela jistě zkráceni na svých právech. O tento případ se ale v posuzované věci nejedná již jen z toho důvodu, že si krajský soud vyžádal stanovisko odpůrkyně a veškeré podklady a nařídil jednání. Pokud by již z návrhu bylo zřejmé, že k porušení práv navrhovatelů nedošlo, soud by bez dalších pochybností návrh zamítl.

6. Stěžovatelé byli přesvědčeni, že z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, na které krajský soud odkázal, nelze dovodit, že by nepodání námitek nebo připomínek v předchozím řízení mělo jakkoliv ovlivňovat rozsah soudního přezkumu. Domnívali se naopak, že soud je povinen zabývat se celým návrhem i přes pasivitu navrhovatelů. Soud může zohlednit nepodání námitek nebo připomínek teprve tehdy, jsou-li dány důvody pro zrušení návrhu a navrhovatelé napadli opatření obecné povahy z důvodů podřaditelných pod třetí až pátý bod algoritmu.

V takovém případě soud zváží, zda i přes nepodání námitek či připomínek existuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy.

7. Krajský soud zcela opomněl, že stěžovatelé hájili svá práva v předchozím řízení a uplatnili námitky proti napadenému OOP. I pokud by pasivita měla mít vliv na rozsah přezkumu, nenastaly okolnosti, pro které by soud nebyl povinen zabývat se návrhem věcně. Tím, že soud nepostupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (algoritmem přezkumu stanoveným v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS) a zamítl návrh bez věcného posouzení, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

8. Nad rámec těchto námitek, které podle stěžovatelů samy o sobě vedou ke zrušení rozsudku krajského soudu, stěžovatelé doplnili také další skutečnosti, které podle nich odůvodňují zrušení napadeného OOP. Připomněli, že v návrhu na zrušení napadeného OOP namítli, že se odpůrkyně nevypořádala s jejich námitkami, v nichž mimo jiné nesouhlasili se změnami územního plánu tzv. salámovou metodou. Odpůrkyně zamítla tuto námitku s odůvodněním, že se nejedná o zásadní změnu a dojde pouze k nepodstatnému navýšení zastavitelné plochy. Pokud krajský soud konstatoval, že se odpůrkyně s námitkami vypořádala, bylo jeho odůvodnění nedostatečné.

9. Odpůrkyně se pokusila již v minulosti měnit územní plán prostřednictvím drobných dílčích změn. Nejvyšší správní soud jí tento postup vytkl a předmětné změny územního plánu zrušil. Je nepřijatelné, aby odpůrkyně zhojila svůj postup tím, že místo několika dílčích změn provedených najednou, bude tyto dílčí změny nyní provádět postupně. Plochy dotčené napadeným OOP jsou od hlavního zastavěného území obce odděleny lány polí, lze proto důvodně předpokládat, že záměrem odpůrkyně bude propojit tato území v jeden celek, což si vyžádá další změny územního plánu. Stěžovatelé se obávali, že v důsledku provádění změn tzv. salámovou metodou nebudou komplexně informováni o záměrech odpůrkyně s využitím území jako celku. Kvůli dílčím změnám se zmenší okruh dotčených osob, což odpůrkyni usnadní prosazení změn.

10. Stěžovatelé byli přesvědčeni, že se nejedná o změnu zanedbatelného rozsahu, protože jejím důsledkem je předpokládaný nárůst počtu obyvatel o přibližně tisíc osob, což představuje polovinu současného počtu obyvatel. Navíc se změna týká území, které je odtrženo od zastavěného území obce. Nárůstu počtu obyvatel není přizpůsobena občanská vybavenost, ani dopravní obslužnost.

IV.

11. Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelé neupřesnili namítaná pochybení krajského soudu a pouze obecně zopakovali svou argumentaci uplatněnou v řízení před krajským soudem.

12. Podle odpůrkyně se stěžovatelé snaží mystifikovat soud ohledně rozsahu změny, kterou napadené OOP předvídá, a velikosti území, jehož se dotkne. Stěžovatelé pouze opakují návrh, který byl dříve vznesen proti změně územního plánu podstatně většího rozsahu a zcela odlišného charakteru. V nyní posuzované věci se jedná přibližně o 1/10 území oproti předchozí změně, která byla rozsáhlá a komplexní. Navíc území, jehož se

týká nyní napadené OOP, nesousedí ani přímo nesouvisí s nemovitostmi ve vlastnictví stěžovatelů.

13. Napadené OOP zahrnuje změnu využití území o celkové rozloze 3,28 ha, z toho u 1,96 ha se jedná o stávající zastavěnou plochu, u níž se mění pouze výškový regulativ stavby. Zbývajících 1,32 ha se mění z dosud nezastavěného území na zastavitelné území, jde ale o změnu navazující na koncepci přijatou již v roce 2004 (změna územního plánu č. 1.04). Toto území bylo dosavadním územním plánem považováno za rezervu pro bydlení s občanskou vybaveností. Vzdálenost mezi prvním z plánovaných domů a hranicí pozemku nejbližšího ze stěžovatelů je tak velká, že není možné dovodit dotčení vlastnických práv. Navíc pozemky stěžovatelů jsou od plánované výstavby odděleny pásem veřejné zeleně s dětským hřištěm a veřejným prostranstvím s obslužnou komunikací a parkovištěm.

14. Odpůrkyně poukázala na své výsostné právo rozhodovat o funkčním využití svého území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se řídí při hodnocení zákonnosti změny územního plánu zásadou zdrženlivosti (viz rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73). Podle odpůrkyně by bylo nepřiměřené, pokud by Nejvyšší správní soud chránil vlastnická práva stěžovatelů tím, že by omezil vlastníky jiných pozemků v jejich využití.

15. Odpůrkyně přijala napadené OOP v řádném procesu pořízení a schválení změny územního plánu a stěžovatelé měli možnost se k němu vyjádřit. Učinili tak pouze v obecné rovině, která v podstatě znamenala negaci jakýchkoliv změn v okolí jejich nemovitostí. Odpůrkyně se s těmito námitkami řádně vypořádala v rozhodnutí o námitkách i později ve vyjádření k návrhu podanému ke krajskému soudu. Stěžovatelé sami omezili své právo obrátit se na soud s návrhem na zrušení předmětného OOP tím, že v procesu pořizování změny územního plánu vznesli námitky pouze paušálně. Pokud byli takto nečinní, jejich poukaz na porušení základních práv není způsobilý vytvořit jim nový procesní prostor pro opakování a upřesnění námitek. Takový postup by vedl k zásahu do právní jistoty osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Stěžovatelé si přisvojují více práv, než mají ostatní dotčené osoby, a to i přesto, že dotčení stěžovatelů napadeným OOP je pouze v rovině slovní a teoretické. Věcné dotčení práv bylo opakovaně vyvráceno. Stěžovatelé ostatně ani neupřesnili, v čem by měl spočívat zásah do jejich vlastnických práv. Napadené OOP naopak předvídá vybudování nové infrastruktury (včetně ploch a staveb občanské vybavenosti), kterou stěžovatelé budou moci využívat.

V.1

16. Stěžovatel d) vzal kasační stížnost zpět podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 3. 9. 2013, Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku o zastavení řízení o kasační stížnosti stěžovatele d). Řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b) tím není dotčeno. Zároveň stěžovatel d) oznámil, že odvolal plnou moc udělenou JUDr. Ing. Janu Kopřivovi, Ph.D.

17. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele d) Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení o kasační stížnosti zastaveno.

18. Nejvyšší správní soud vrátil stěžovateli d) soudní poplatek ve výši 4000 Kč v souladu s § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „[s]oud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním“. Zároveň platí, že „[v] řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, postupuje soud obdobně podle odstavců 3 a 4, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé“ (§ 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích). Tato částka bude navrhovateli d) vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V.2

19. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky b) 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.).

20. Kasační stížnost není důvodná.

21. Stěžovatelka b) nedůvodně vytkla krajskému soudu, že jí upřel aktivní legitimaci. V této souvislosti je předně třeba rozlišit aktivní procesní legitimaci (která je součástí podmínek řízení) a aktivní věcnou legitimaci (která souvisí s důvodností návrhu).

22. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je spojena pouze s tvrzením, že navrhovatel byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy (blíže viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 2/2010 – 116, část III.1). Krajský soud neshledal, že by nebyly dány podmínky řízení z důvodu chybějící procesní legitimace stěžovatelky b) (resp. všech čtyř navrhovatelů) k podání návrhu na zrušení předmětného OOP, protože stěžovatelka b) tvrdila zkrácení na svých vlastnických právech. Jak ostatně stěžovatelka b) sama poukázala v kasační stížnosti, krajský soud neodmítl její návrh, ale naopak nařídil jednání, vyžádal si stanovisko odpůrkyně apod. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je rovněž zřejmé, že se návrhem zabýval věcně. Míra podrobnosti je pak již spojena s otázkou důvodnosti návrhu (viz dále). Při posouzení aktivní procesní legitimace proto krajský soud správně nepřikládal váhu tomu, zda stěžovatelka b) podala v průběhu procesu přijímání napadeného OOP námitky či připomínky, ani tomu, jaký byl obsah či rozsah těchto námitek. Skutečnost, že se krajský soud neztotožnil s námitkami stěžovatelky b), neznamená, že jim upřel věcné projednání návrhu.

23. Aktivní věcná legitimace je spojena s důvodností návrhu. Rozšířený senát potvrdil, že správní soud je oprávněn (ba dokonce povinen) při věcném posouzení návrhu zohlednit, zda navrhovatel podal v průběhu procesu přijímání OOP námitky či připomínky (blíže viz usnesení čj. 1 Ao 2/2010 – 116, bod 23 a část III.2). Zdůraznil také, že pokud účastník brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, nebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření

obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat námitky či připomínky a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy napadeného OOP a nyní toto OOP respektují.

24. Uvedené závěry neznamenaají, že neuplatnění námitek či připomínek povede vždy automaticky k zamítnutí návrhu, ale soud je povinen hodnotit tuto skutečnost podle okolností konkrétní věci. Ke zrušení opatření obecné povahy by mohlo dojít i přes pasivitu navrhovatele v předcházejícím řízení tehdy, převážily-li by důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. rozsudky ze dne 21. 7. 2011, čj. 7 Ao 3/2011 - 56, nebo ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 - 43).

25. Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že obdobně lze výše uvedené závěry použít i v situaci, kdy účastník řízení sice uplatnil námitky, ale tyto námitky byly natolik stručné a obecné, že jejich podání bylo pouze formálním protestem proti změně územního plánu. Uplatnění námitek či připomínek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu. V usnesení čj. 1 Ao 2/2010 - 116 rozšířený senát potvrdil, že spory o využití území mají být zásadně vypořádány již v řízení před orgánem, který územní plán přijímá. Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, soud proto při návrhu mířícímu pouze proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje zásadně pouze ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.

26. Je třeba mít také na paměti, že v případě územního plánování jde vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem. Využití určitého území je výsledkem procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007 - 40).

27. Pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.

28. Stěžovatelka b) podala v průběhu procesu přijímání napadeného OOP námitku, která se omezovala na následující znění: „Vznáším námitku k zadání zpracování návrhu na územní plán týkající se výstavby bytových domů na parc. č. 1013/235 v kú. Moravany, a dopravním spojením z kú. Moravany do Brna. Nesouhlasím s výstavbou bytových domů v této lokalitě a nesouhlasím, aby územní plán byl zpracován po částech (salámovou metodou), ale vcelku.“ Takto vznesená námitka představovala pouze obecný nesouhlas se změnami v dotčeném území a umožňovala odpůrkyni na ni reagovat pouze v míře obecnosti, v níž

byla vznesena. Stěžovatelka b) totiž nijak neupřesnila, proti čemu konkrétně brojí a jak by se tyto skutečnosti měly dotknout jejích práv.

29. Při posouzení postupu přijímání napadeného OOP krajský soud neshledal žádné procesní pochybení odpůrkyně či jiné objektivní důvody, které by stěžovatelce b) bránily námitky řádně uplatnit. V žalobě ani v kasační stížnosti stěžovatelka b) takové důvody netvrdila.

30. Za této situace by v řízení před krajským soudem musely existovat závažné důvody pro zrušení napadeného OOP ve výše uvedeném smyslu (viz bod 24), které by převážily nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Krajský soud takové důvody neshledal a postupoval v souladu s judikaturou zdejšího soudu, pokud přihlédl při posouzení důvodnosti návrhu k míře obecnosti námitek vznesených stěžovatelkou b) v předcházejícím řízení. V kasační stížnosti stěžovatelka b) nijak nezpochybnila závěry krajského soudu a neoznačila závažné důvody, které by měly vést ke zrušení napadeného OOP i přes obecnost námitek vznesených v průběhu procesu územního plánování. Vyšla totiž především z mylné domněnky, že nepodání námitek nebo připomínek v předchozích fázích řízení nesmí jakkoliv ovlivnit rozsah přezkumu správním soudem.

31. Nejvyšší správní soud podotýká, že je vázán rozsahem a důvody námitek vznesených v kasační stížnosti (s výjimkou vad, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Řízení ve správním soudnictví není založeno na zásadě vyšetřovací, soud proto není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za účastníka řízení. Případné důvody obsažené v návrhu na zrušení předmětného OOP, které stěžovatelka b) nezopakovala v kasační stížnosti a jejichž posouzení nevytkla krajskému soudu, Nejvyšší správní soud nemůže v tomto řízení zohlednit (srov. např. rozsudek ze dne 29. 8. 2012, 8 As 6/2011 - 142). Pro úspěch kasační stížnosti by stěžovatelka b) musela tvrdit a prokázat, že zde existovaly závažné důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, které měly převážet nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny a které krajský soud nezákonně opomenul nebo nesprávně posoudil.

32. V kasační stížnosti však stěžovatelka b) pouze obecně tvrdila, že se odpůrkyně dopustila obdobných pochybení, která vedla ke zrušení předchozí změny územního plánu obce Moravany. Odpůrkyně totiž podle stěžovatelky b) opět provedla pouze dílčí změnu, kvůli které stěžovatelka b) nebude dostatečně informována o záměrech odpůrkyně s využitím celého území a kvůli které se zmenší okruh dotčených osob, což umožní odpůrkyni snazší prosazení změn.

33. V této souvislosti je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud zrušil změny územního plánu obce Moravany č. 4 (druhá část), č. 5 a č. 6 rozsudkem ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS, především proto, že odpůrkyně nepředložila změnu č. 4 krajskému úřadu k posouzení vlivu koncepce na životní prostředí podle § 10i odst. 1 a 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a vyšla z chybného stanoviska krajského úřadu, který nevedl zjišťovací řízení ve vztahu ke změně č. 5 a č. 6. Nejvyšší správní soud považoval § 10i zákona č. 100/2001 Sb. za kogentní normu vyjadřující zájem na ochraně životního prostředí a shledal, že byla porušena tak závažným způsobem, který bez dalšího vede ke

zrušení opatření obecné povahy. Dále zdejší soud shledal závažné porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona a vytkl odpůrkyni značné rozpory s nadřazenou územně plánovací dokumentací a také nepřezkoumatelnost OOP v části týkající se souladu s cíli a úkoly územního plánování a udržitelného rozvoje území. Některá z těchto porušení pak byla umocněna tím, že odpůrkyně nepřijala změny jako jeden celek.

34. V řízení vedeném pod sp. zn. 1 Ao 2/2010 tedy navrhovatelé dostatečně určitě tvrdili a prokázali, že i přes jejich pasivitu v procesu územního plánování, byly dány závažné důvody pro zrušení opatření obecné povahy. V nyní posuzované věci tomu tak není. Stěžovatelka b) polemizovala s rozsudkem krajského soudu pouze v obecné rovině a nenamítla ani neprokázala, že by se odpůrkyně dopustila obdobných pochybení, která vedla ke zrušení změny územního plánu ve věci sp. zn. 1 Ao 2/2010. Navíc problémy, na které stěžovatelka b) poukázala, byly spíše hypotetické a vztahovaly se k situaci, kdy by odpůrkyně pokračovala i v budoucnu v provádění změn územního plánu po částech. Takový postup odpůrkyně nelze v tomto řízení předjímat.

35. Podle stěžovatelky b) mělo být dalším důvodem pro zrušení napadeného OOP nevypořádání se s námitkami, ve které stěžovatelka b) mimo jiné nesouhlasila se změnami územního plánu po částech. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, stěžovatelka b) vznesla své námitky v průběhu procesu územního plánování pouze v obecné rovině. Ve vztahu k přijímání dílčích změn pouze namítla, že nesouhlasí, „aby územní plán byl zpracován po částech (salámovou metodou), ale vcelku“. Vypořádala-li odpůrkyně tuto námitku tak, že se nejedná o zásadní změnu urbanistické či dopravní koncepce platného územního plánu ve znění změny č. 1, ale jedná se pouze o nepodstatné navýšení zastavitelné plochy pro bydlení o 1,32 ha, lze toto vypořádání považovat za odpovídající míře obecnosti nesouhlasu stěžovatelky b). Stěžovatelce b) přitom nic nebránilo, aby své námitky v procesu územního plánování upřesnila tak, aby je odpůrkyně mohla podrobněji posoudit. Ani tato námitka proto nepředstavovala závažný důvod, pro který by mělo být napadené OOP zrušeno.

36. Dále stěžovatelka b) nedůvodně vytkla krajskému soudu, že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný, protože nepostupoval podle tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který Nejvyšší správní soud přijal v rozsudku čj. 1 Ao 1/2005 - 98.

37. V usnesení čj. 1 Ao 2/2010 – 116 rozšířený senát připomněl, že kroky stanovené v tomto algoritmu sice představují obvyklou logickou posloupnost řešení relevantních otázek, posouzení těchto otázek v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, však neznamená jakékoliv porušení práva (bod 27). Rozšířený senát také podotkl, že rozsudek čj. 1 Ao 1/2005 - 98 nezkoumal problém „pasivního účastníka“, ale vymezoval pravidelný postup soudu při přezkoumání standardního návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Otázka, ve kterém z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je podle rozšířeného senátu spíše otázkou akademickou (bod 31).

38. Nadto je třeba zdůraznit, že od 1. 1. 2012 došlo k změně soudního řádu správního mimo jiné ve vztahu k procesní úpravě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz zákon č. 303/2011 Sb.). V důsledku této novely jsou správní soudy vázány rozsahem a

důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění od 1. 1. 2012). Výše zmíněný algoritmus proto již není plně a bez dalšího využitelný (srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013 - 138, část IV.2.b)

39. Z úřední povinnosti je soud povinen přihlédnout pouze k nedostatku pravomoci vydat opatření obecné povahy a k překročení působnosti (viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 2/2010 - 116, bod 28). Pokud krajský soud neshledal v otázkách pravomoci a působnosti žádné pochybení odpůrkyně a stěžovatelka b) neučinila tyto otázky spornými, krajský soud nebyl povinen se jimi výslovně podrobně zabývat. Ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo odpůrkyně bylo oprávněno v souladu s § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona vydat napadené OOP a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Ve zbývajících částech byl krajský soud vázán rozsahem a důvody návrhu podaného dne 26. 6. 2012 a byl oprávněn přihlédnout při posouzení důvodnosti k míře obecnosti námitek vznesených v předcházejícím řízení. Z důvodů podrobně popsanych výše Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění krajského soudu za dostatečné a přezkoumatelné.

40. Namítla-li stěžovatelka b), že krajský soud neposoudil, zda byla napadeným OOP nepřiměřeně diskriminována, nezbyvá než dodat, že při přezkumu OOP z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek čj. 6 Ao 5/2011 - 43).

41. Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, proto kasační stížnost stěžovatelky b) zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

42. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b) Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka b) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé a), c) a d) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b) [§ 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. *per analogiam*].

43. Odpůrkyni, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože shledal, že odpůrkyně nevynaložila náklady spojené se zastoupením advokátem důvodně (srov. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). V této úvaze Nejvyšší správní soud vyšel z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, podle kterých orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem budou podle Ústavního soudu vynaloženy důvodně jen velmi výjimečně. Nejvyšší správní soud nepochyboval o tom, že odpůrkyně, která prostřednictvím opatření obecné povahy vrchnostensky [byť v samostatné působnosti, viz

§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] rozhoduje o právech a zejména povinnostech blíže neurčeného okruhu osob a ze zákona musí mít dostatečné materiální a personální vybavení takový akt vydat, má také dostatečné materiální a personální vybavení takový akt hájit v řízení před soudem.

44. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom, že v řízení před krajským soudem byly úspěšné odpůrkyni náklady řízení přiznány. Stěžovatelka b) však proti uložené povinnosti nahradit náklady řízení nebrojila, zdejší soud je proto vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a není oprávněn tuto otázku jakkoliv přezkoumat.

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

V Brně dne 23. září 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu