



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **Okrašlovací spolek U Starého mostu, z. s.**, se sídlem Mládežnická 146/25, Neratovice, zast. JUDr. Ivetou Sokolovou, advokátkou se sídlem Ke Kostelu 56, Vrbice, proti odpůrci: **město Kostelec nad Labem**, se sídlem náměstí Komenského 1, Kostelec nad Labem, zast. JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D. M.**, a **II) Elpis s.r.o.**, se sídlem Krystalová 470/7, Praha 9, obě zast. JUDr. Ivetou Sokolovou, advokátkou se sídlem Ke Kostelu 56, Vrbice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2022 – změna č. 4 územního plánu města Kostelec nad Labem, o kasační stížnosti navrhovatele a osob zúčastněných na řízení I) a II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2024, čj. 54 A 62/2022-148,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení I) a II) **j s o u p o v i n n i** každý z nich zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 1 371 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Brože, Ph.D., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda Krajský soud v Praze respektoval závazný právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 11. 7. 2024, čj. 8 As 272/2022-87, *Okrašlovací spolek U Starého mostu I*, zda je napadené usnesení

přezkoumatelné a zda krajský soud nezatížil řízení vadou zmatečnosti. Dále se zabýval přípustností kasačních námitek podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[2] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. podaným u krajského soudu domáhal zrušení opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2022 – změna č. 4 územního plánu města Kostelec nad Labem, které bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 20. 6. 2022 (dále „změna územního plánu“).

[3] Krajský soud návrh rozsudkem ze dne 21. 11. 2022, čj. 54 A 62/2022-107, zamítl. Proti tomuto rozsudku podali navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení I) a II) (dále také „stěžovatelé“) kasační stížnost. Nejvyšší správní soud jej zrušil pro nepřezkoumatelnost rozsudkem *Okrašlovací spolek U Starého mostu I*. Krajský soud totiž smísl otázku aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele, čímž zatížil rozsudek vadou nesrozumitelnosti.

[4] Krajský soud o návrhu znovu rozhodl v záhlaví uvedeném usnesením a odmítl jej podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován k jeho podání.

[5] Krajský soud uvedl, že navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci dovozuje z toho, že bylo porušeno jeho vlastnické právo k nemovitostem v území dotčeném změnou územního plánu a právo zde podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. V důsledku změny územního plánu je totiž podle něj vyloučeno, aby byly dosud stabilizované plochy pro skladování a průmysl využity pro stavby posuzované podle přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Přestože jsou tato tvrzení dostatečně určitá, z pohledu naplnění aktivní procesní legitimace neobstojí.

[6] Krajský soud zjistil, že navrhovatel nevlastní žádné nemovitosti a že mu nesvědčí ani jiná věcná práva. Nemohl proto být dotčen na svém vlastnickém či jiném věcném právu. Aktivní procesní legitimace mu proto z tohoto titulu nesvědčí. Zabýval se proto dále tím, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován jako spolek hájící zájmy svých členů. Navrhovatel totiž v prohlášení o majetkových poměrech ze dne 5. 9. 2022 uvedl, že na bázi dobrovolnosti dohlíží na zákonnost ve svém okolí a pořádá brigády na úklid přírody. Návrh na zrušení změny územního plánu se však dotýká ochrany životního prostředí okrajově. Naopak prosazuje zachování možnosti širšího rozvoje průmyslu a podnikání, což je v protikladu s ochranou životního prostředí. Ze stanov navrhovatele vyplývá, že jeho cílem je zejména přispívat k ochraně životního prostředí. Nevyplývá z nich však, že by byl oprávněn prosazovat podnikatelské zájmy svých členů nebo jiných osob. Spolek založený za účelem ochrany životního prostředí může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy při splnění dvou podmínek: 1) musí tvrdit zásah do svých práv v důsledku napadeného opatření obecné povahy a 2) musí mít místní vztah k lokalitě regulované opatřením obecné povahy a věcný vztah k předmětu regulace (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, *Sdružení pro ochranu krajiny*).

[7] Navrhovatel má sídlo v sousední obci. Místní vztah má nejen k této obci, ale i k širšímu okolí, tedy i k území regulovanému změnou územního plánu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS, *změna*

pokračování

územního plánu obce Malá Morávka, dospěl k závěru, že aktivní procesní legitimace může být dána i u spolku, který vznikl až poté, co opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Aktivita navrhovatele v procesu přijímání změny územního plánu proto není podstatná. Vazba mezi činností navrhovatele a předmětem regulace je myslitelná. Navrhovatel vznikl za účelem ochrany životního prostředí, kterého se územní plánování dotýká. Ochrany životního prostředí se však nedovolává. Je tedy sice myslitelné, že by navrhovateli svědčila aktivní věcná legitimace jako ekologickému spolku, avšak ten dotčení na svém právu na příznivé životní prostředí netvrdí.

[8] Přestože tvrdí zásah do práv některých skupin osob, krajský soud neshledal žádné myslitelné tvrzení o zásahu do jeho právní sféry. Pokud totiž navrhovatel není vlastníkem nemovitosti a není podnikatelem, nemůže se dovolávat ochrany vlastnického práva a práva na podnikání. Nemůže zároveň vystupovat jako univerzální ochránce práv blíže neoznačených podnikatelů a osob zúčastněných na řízení, neboť k hájení jejich zájmů nebyl založen. Byť nelze vyloučit, aby spolek hájil práva v něm sdružených podnikatelů, v případě navrhovatele by taková činnost odporovala jeho stanovám. K založení aktivní procesní legitimace nepostačuje pouhá pravdivost tvrzení, že opatření obecné povahy bylo nezákonné. Navrhovatel proto nesplnil první podmínku aktivní procesní legitimace stanovenou v nálezu *Sdružení pro ochranu krajiny*. Jde-li o tvrzenou ochranu práv jeho členů, ti mohli (a někteří tak i činili) hájit svá práva samostatně. Ochrana vlastnické práva a práva na podnikání třetích osob navrhovateli nepřísluší.

[9] Krajský soud nad rámec výše uvedeného dodal, že navrhovatel brojí proti regulaci, která je bez bližšího zkoumání v souladu s principem ochrany životního prostředí. Změna územního plánu neupravuje územní rezervu pro obchvat, nýbrž územní rezervu pro koridor vodní dopravy. Územní plán obsahuje koridor dopravní infrastruktury pro obchvat D062. Tento koridor však nebyl do územního plánu vložen napadenou změnou územního plánu. Jediná námitka navrhovatele, kterou by se krajský soud případně mohl zabývat, se tak míjí s obsahem změny územního plánu. Nezabýval se proto procesními námitkami. Ty nadto směřují k podpoře intenzivnějšího hospodářského využití území. Vybočují proto z rozsahu aktivní procesní legitimace navrhovatele.

[10] Proti usnesení krajského soudu následně podali stěžovatelé kasační stížnost.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[11] **Stěžovatelé** namítají, že řízení před krajským soudem je zmatečné a napadené usnesení nepřezkoumatelné. Krajský soud navrhovatele nevyzval v souladu s rozsudkem *Okrašlovací spolek U Starého mostu I* k doplnění tvrzení. Zároveň směšuje aktivní legitimaci s posouzením věcného obsahu. Vady v řízení nelze napravit po vydání rozsudku dodatečným odmítnutím žaloby. Detailním rozbořem judikatury krajský soud zakrývá, že již ve věci bylo zahájeno řízení. Odmítnutí žaloby je proto neočekávané. Krajský soud postupoval zaujatě a nezákonně.

[12] Krajský soud musel vědět, že navrhovatel vznikl v roce 2016 a že je možné, aby spolky hájily zájmy a práva svých členů ve vztahu k ochraně životního prostředí. Navrhovatel má ve stanovách jako činnost uvedenou účast ve správních řízeních. Krajský

soud se soustředil na to, že navrhovatel nepůsobí v místě, což není pravda. Osoba zúčastněná na řízení I) [dále „OZNŘ I)“] založila spolek za účelem ochrany práv jeho členů. Domnívala se, že jí umožní lépe chránit její práva, než kdyby vystupovala sama. Životní prostředí není jen příroda, krajina není jen les a ekologie není jen zelená. Navrhovatel chrání, udržuje a informuje o životním prostředí, ve kterém má OZNŘ I) nemovitosti. Místo, na kterém byla podle politiky rozvoje stabilizovaná průmyslová zóna, změna územního plánu zlikvidovala. Pozemky byly pod záminkou úpravy koridorů znehodnoceny. Nelze na nich stavět krematorium, přestože jsou v průmyslové zóně. Spojení stěžovatelů tak je přímé. Navrhovatel hájí majetek, jeho hodnotu a jeho další využití pro OZNŘ I). Rovněž osoba zúčastněná na řízení II) [dále „OZNŘ II)“] má podnik v území dotčeném změnou územního plánu. Navrhovatel proto má přímé spojení s daným územím.

[13] Základním cílem navrhovatele je podle jeho stanov mj. ochrana a zvelebování přírody a krajiny. Formou jeho činnosti pak je mj. účast na správních a jiných řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí, občanů a státu. Krajský soud v předchozím rozsudku sám konstatoval, že Jaroslav Mangl je členem a předsedou navrhovatele stejně jako je členem OZNŘ II). Spolek je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva a podle práva Evropské unie oprávněn hájit zájmy svých členů. Změna územního plánu paušálně vyloučila rovnoměrný trvale udržitelný rozvoj území, tedy i pozemků OZNŘ I). Dotkla se proto práva člena spolku na životní prostředí. Nelze tak na území stavět cokoli, co vyžaduje hodnocení EIA, které však již měla OZNŘ II) pro pozemky OZNŘ I) v době provedení změny územního plánu schválené. Zákaz má sloužit k vyvážené ochraně a k rozvoji přírody a krajiny ve spojení s udržitelným rozvojem užitné hodnoty krajin. Tento zájem osob zúčastněných na řízení navrhovatel hájí. Paušální omezení působnosti zákona na území obce se dotýká všech subjektů v ČR, které tvrdí, jsou dotčeny porušením zákonnosti na území obce. Změna územního plánu totiž vede na území obce k prolomení ústavních principů. Tímto argumentem se měl krajský soud zabývat z úřední povinnosti, neboť se týká překročení pravomoci. Krajský soud zatížil řízení vadou zmatečnosti tím, že provedl vlastní správní úvahu týkající se předmětu činnosti navrhovatele v rozporu s jeho tvrzeními a důkazy o vlastnictví nemovitostí OZNŘ I). Pominul zveřejněné dokumenty týkající se činnosti navrhovatele a že OZNŘ II) má na území provozovnu.

[14] **Odpůrce** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Posoudil, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován. Jedná se o podmínku řízení. Bez jejího splnění nemohl návrh věcně přezkoumat. Navrhovatel byl povinen prokázat svou aktivní procesní legitimaci, a to v řízení před krajským soudem. Krajský soud dospěl k závěru, že podmínka místní souvislosti je dána. Stěžovatelé nově v kasační stížnosti tvrdí, že navrhovatel byl založen za účelem ochrany práv svých členů, že životní prostředí je třeba vykládat v jiném smyslu, než je běžné, a že se jedná o rozvoj a udržitelnost životního prostředí zlikvidovaného změnou územního plánu a o ochranu hodnot a majetku OZNŘ I). Účelem navrhovatele dle jeho stanov však není ochrana podnikatelů a podnikatelských záměrů jeho členů. Návrh směřuje proti jeho základním cílům. Změna územního plánu totiž přispívá k ochraně životního prostředí. Osoby zúčastněné na řízení nebyly se svými návrhy proti změně územního plánu úspěšné. Odpůrce závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a aby mu přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že kasační stížnost je s ohledem na její obsah a jazykovou úroveň na samé hranici srozumitelnosti. Obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje rozsah a způsob vypořádání kasačních námitek ze strany Nejvyššího správního soudu. Není jeho úkolem, aby za stěžovatele kasační argumentaci jakkoliv domýšlel (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, čj. 8 Azs 99/2020-41, bod 10).

[17] Dále předesílá, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto může s ohledem na obsah kasačních námitek zabývat pouze tím, zda je právní názor krajského soudu vedoucí k odmítnutí návrhu zákonný a zda krajský soud nezatížil řízení vadou, která by měla za následek nezákonné odmítnutí návrhu.

III.1 Přípustnost kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost v této věci (bod [3] výše). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[19] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, ve kterém uvedl, že „ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[20] Nejvyšší správní soud rozsudkem *Okrašlovací spolek U Starého mostu I* zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 21. 11. 2022 pro nepřezkoumatelnost, neboť krajský soud smísil

otázku aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele (bod [3] výše). Krajský soud v nyní napadeném usnesení posoudil aktivní procesní legitimaci navrhovatele a dospěl k závěru, že dána není. Návrh proto odmítl. Proti tomu stěžovatelé brojí v nyní řešené kasační stížnosti. Ta je proto jako celek přípustná, neboť správnost závěrů krajského soudu o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele dosud Nejvyšší správní soud věcně neposuzoval. Stěžovatelé se navíc dovolávají i zákonem výslovně předpokládaného důvodu přípustnosti kasační stížnosti, tedy toho, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

III.2 K respektování závazného právního názoru NSS

[21] Stěžovatelé v kasační stížnosti zejména namítají, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku *Okrašlovací spolek U Starého mostu I*. Krajský soud měl totiž navrhovatele vyzvat k doplnění tvrzení. Zároveň namítají, že krajský soud nemohl návrh odmítnout, jestliže jej před tím rozsudkem věcně přezkoumal. Odmítnutí návrhu je překvapivé. Napadené usnesení je proto nepřezkoumatelné a zatížené vadou zmatečnosti.

[22] Nejvyšší správní soud shledal tyto námitky nedůvodnými, a to z níže uvedených důvodů.

[23] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [3] výše, krajský soud v rozsudku ze dne 21. 11. 2022 smísl otázku aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele, čímž zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Nebylo z něj totiž jednoznačné, zda krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován, nebo že mu naopak nesvědčí aktivní věcná legitimace. Nejvyšší správní soud jej proto rozsudkem *Okrašlovací spolek U Starého mostu I* zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tímto závazným právním názorem: „je na krajském soudu, aby si nejprve ujasnil otázku aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatele. Dospěje-li krajský soud k závěru, že je navrhovatel s ohledem na obsah tvrzení obsažených v návrhu na zrušení změny územního plánu aktivně procesně legitimován, posoudí jeho aktivní věcnou legitimaci. Naopak dospěje-li k závěru, že je z tvrzení stěžovatele zjevné, že nemůže být aktivně procesně legitimován, návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud však dospěje k závěru, že návrh neobsahuje relevantní tvrzení navrhovatele ohledně dotčení na jeho subjektivních právech, respektive právech jeho členů, bude namíste navrhovatele nejprve vyzvat k doplnění návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (bod [19] výše)“ (bod 28 rozsudku *Okrašlovací spolek U Starého mostu I*).

[24] Krajský soud tak nebyl povinen bez dalšího vyzývat navrhovatele k doplnění návrhu na zrušení změny územního plánu podle § 37 odst. 5 s. ř. s., jak se mylně domnívají stěžovatelé. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby s ohledem na obsah tvrzení obsažených v návrhu posoudil, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován (a dospěl-li by k závěru, že je, tak aby posoudil jeho aktivní věcnou legitimaci). Pouze pro případ, že by dospěl k závěru, že návrh neobsahuje relevantní tvrzení ohledně aktivní procesní legitimace, uvedl, aby krajský soud navrhovatele nejprve vyzval k doplnění návrhu. To odpovídá tomu, že se Nejvyšší správní soud v rozsudku *Okrašlovací spolek U Starého mostu I* vůbec nezabýval pro předčasnost tím, zda návrh obsahuje relevantní tvrzení týkající se aktivní procesní legitimace či nikoliv.

pokračování

[25] Jak vyplývá z bodu 27 napadeného usnesení, krajský soud považoval tvrzení navrhovatele o jeho aktivní procesní legitimaci obsažená v návrhu za dostatečně určitá. Návrh tak podle něj obsahoval relevantní tvrzení ohledně aktivní procesní legitimace. Krajský soud proto nepostupoval v rozporu s rozsudkem *Okrašlovací spolek U Starého mostu I*, jestliže posoudil aktivní procesní legitimaci navrhovatele bez jeho předchozího vyzvání k doplnění návrhu. Stěžovatelé zároveň nyní nenamítají, že by tvrzení navrhovatele obsažená v návrhu byla nedostatečná pro posouzení aktivní procesní legitimace, a že jej tedy měl krajský soud vyzvat k doplnění návrhu právě z tohoto důvodu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Krajský soud zároveň srozumitelným způsobem odůvodnil, proč tvrzení navrhovatele nejsou dostatečná pro založení jeho aktivní procesní legitimace (blíže viz rekapitulaci v bodech [5] až [9] výše). Krajský soud v usnesení nesměšuje aktivní procesní a věcnou legitimaci, přičemž konkrétně odůvodnil, proč aktivní procesní legitimaci navrhovatele nelze s ohledem na jeho stanovy odvodit od tvrzených podnikatelských zájmů osob zúčastněných na řízení (členů navrhovatele) v daném místě. Nepochybil ani, pokud se nezabýval z úřední povinnosti v kasační stížnosti tvrzeným překročením pravomoci odpůrcem. Tuto otázku by totiž mohl zkoumat pouze v případě, kdy by se návrhem věcně zabýval. To se však nestalo. Napadené usnesení je zároveň opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vadou nepřezkoumatelnosti proto netrpí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[27] Napadené usnesení zároveň není zatíženo vadou zmatečnosti a není překvapivé, jak tvrdí stěžovatelé. Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (blíže viz body 18 a 19 rozsudku *Okrašlovací spolek U Starého mostu I*). Krajský soud tak podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda je tato podmínka řízení splněna. Pokud tomu tak není, nemůže rozhodnout ve věci samé. Ostatně vadu zmatečnosti by představovala naopak situace, pokud by tak i přes chybějící aktivní procesní legitimaci navrhovatele učinil. K takové vadě by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout i bez návrhu a sám rozhodnout o odmítnutí návrhu (§ 103 odst. 1 písm. c), § 109 odst. 4 a § 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Krajský soud sice rozhodl rozsudkem ze dne 21. 11. 2022 o návrhu věcně, avšak jeho úvahy o aktivní procesní a věcné legitimaci navrhovatele byly nepřezkoumatelné. Dospěl-li proto v dalším řízení k závěru, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován, nemohl o návrhu znovu rozhodnout věcně rozsudkem, nýbrž musel návrh usnesením odmítnout. Z ničeho současně nevyplývá, že by postupoval vůči navrhovateli zaujatě. Krajský soud proto postupoval procesně správně a řízení vadou zmatečnosti nezatížil. Odmítnutí návrhu zároveň není pro stěžovatele nijak překvapivé. Ti byli na možné odmítnutí návrhu upozorněni již v rozsudku *Okrašlovací spolek U Starého mostu I* (bod [23] výše). Na závěry tohoto rozsudku mohli v řízení před krajským soudem případně reagovat (krajský soud rozhodl o odmítnutí návrhu více než po měsíci od nabytí právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu), což však neučinili.

III.3 Nepřípustné kasační námitky

[29] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[30] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je kasační argumentace nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Krajský soud založil své úvahy o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele k napadení změny územního plánu na dvou východiscích. Předně s ohledem na tvrzení navrhovatele uvedl, že ten nemohl být dotčen na svém vlastnickém či jiném věcném právu, neboť nevlastní žádné nemovitosti a nesvědčí mu ani jiná věcná práva. Zároveň dospěl k závěru, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován jako ekologický spolek. Spolky mohou být při naplnění určitých podmínek aktivně procesně legitimovány k napadení územního plánu (nálezn *Sdružení pro ochranu krajiny*). Navrhovatel sice vznikl za účelem ochrany životního prostředí a má vztah k území regulovanému změnou územního plánu, avšak ochrany životního prostředí se v návrhu nedovolává. Naopak prosazuje zachování možnosti širšího rozvoje průmyslu a podnikání. Sám však není podnikatelem a k hájení práv podnikatelů a jejich zájmů (a tedy i podnikatelských zájmů osob zúčastněných na řízení) nebyl založen (blíže viz rekapitulaci v bodech [5] až [9] výše).

[32] Stěžovatelé namítají, že se krajský soud chybně soustředil na to, že navrhovatel nepůsobí v místě regulovaném změnou územního plánu. V daném místě má pozemky OZNŘ I) a podnik OZNŘ II), přičemž ty jsou členy navrhovatele. Ten proto má přímé spojení s daným územím (bod [12] výše). Tato námitka se zcela míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Jak vyplývá z bodu [31] výše, krajský soud dospěl k opačnému závěru, tedy že navrhovatel vztah k území regulovanému změnou územního plánu naopak má. Závěr krajského soudu, že sám navrhovatel nevlastní v daném území nemovitost, se pak týkal právě tvrzeného zásahu do vlastnického práva navrhovatele, nikoliv členů spolku. Tuto skutečnost stěžovatelé nevzali nijak v potaz. V tomto ohledu tak je i mimoběžná námitka stěžovatelů, že krajský soud provedl vlastní správní úvahu v rozporu s důkazy, ze kterých má vyplývat, že osoby zúčastněné na řízení mají v místě nemovitosti a provozovnu. Závěr krajského soudu ohledně místního vztahu navrhovatele jako spolku k předmětu regulace totiž ve své podstatě odpovídá tvrzením stěžovatelů, že navrhovatel má vztah k území, neboť osoby zúčastněné na řízení jako jeho členové v něm mají nemovitosti a provozovnu.

[33] Stěžovatelé dále namítají, že spolek je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva a podle práva Evropské unie oprávněn hájit zájmy svých členů. Tato námitka dostatečně nereaguje na konkrétní závěry krajského soudu. Ten obecně uznal, že ekologické

pokračování

spolky mohou být za určitých podmínek vymezených Ústavním soudem v nálezu *Sdružení pro ochranu krajiny* aktivně procesně legitimovány k napadení územního plánu. Konkrétně však odůvodnil, proč navrhovatel jako ekologický spolek není v tomto případě aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení změny územního plánu (bod [31] výše). Stěžovatelé v kasační stížnosti pouze obecně tvrdí, že spolek je oprávněn hájit zájmy svých členů. Nenamítají však, proč právě navrhovatel podmínky pro aktivní procesní legitimaci spolku splňuje, a proč jsou tedy úvahy krajského soudu chybné. Jde-li o odkaz stěžovatelů na základní cíle a formy činnosti navrhovatele vymezené v jeho stanovách (bod [13] výše), Nejvyšší správní soud předně podotýká, že jej stěžovatelé v kasační stížnosti blíže nevysvětlují. I kdyby jej snad mysleli tak, že ze stanov vyplývá, že navrhovatel je oprávněn hájit zájmy svých členů (spočívající primárně ve výstavbě krematoria), pokud se podle stanov účastní správních a jiných řízení, pak opomíjejí, že tato činnost představuje formu činnosti navrhovatele. Tou zjevně mají být naplňovány základní cíle navrhovatele vymezené ve stanovách. Těmi však není podpora podnikatelských aktivit jeho členů.

[34] To souvisí i s tím, že stěžovatelé v kasační stížnosti mimoběžně (a do jisté míry nesrozumitelně) argumentují tím, že navrhovatel hájí určitou formu životního prostředí, že má v předmětu činnosti i ochranu občanských práv a účast ve správních řízeních a že pozemky ve vlastnictví OZNR I), na kterých má OZNR II) provozovnu, jsou znehodnoceny, neboť v důsledku změny územního plánu na nich nelze uskutečnit zamýšlenou stavbu krematoria.

[35] Stěžovatelé však těmito námitkami nijak nereagují na stěžejní závěr krajského soudu, dle kterého navrhovatel nemá aktivní procesní legitimaci jako ekologický spolek, jelikož se jeho návrhová argumentace zcela míjí s ochranou životního prostředí. Stěžovatelé nenamítají, proč je tento závěr krajského soudu chybný či mylný a proč například nelze aktivní procesní legitimaci odvozovat od obsahu návrhových bodů tak, jak učinil krajský soud. Netvrdí ani, jaké konkrétní návrhové body se týkaly ochrany životního prostředí, a proč tedy měla být aktivní procesní legitimace navrhovatele dána. Z kasačního tvrzení, že navrhovatel hájí určitou formu životního prostředí, pak nevyplývá, proč právě ochrana této formy životního prostředí měla založit jeho aktivní procesní legitimaci, přestože ta podle krajského soudu nebyla dána již z toho důvodu, že se návrhové body fakticky ochrany životního prostředí vůbec netýkaly. Pokud snad měli stěžovatelé za to, že formou ochrany životního prostředí může být i výstavba krematoria, pak tuto myšlenku nijak dále nerozvíjejí a netvrdí, proč by se mělo jednat o ochranu životního prostředí. Bez bližšího odůvodnění pak tato myšlenka na první pohled představuje zcela svérázný výklad pojmu ochrany životního prostředí, který do jisté míry připomíná román George Orwella *1984*. Stavba krematoria totiž zjevně zpravidla bude v protikladu s ochranou životního prostředí, stejně jako jsou v protikladu názvy Ministerstva lásky, pravdy a hojnosti s jejich skutečnou povahou. V této souvislosti rovněž nenamítají, proč navrhovatel může návrhem prosazovat zájem jeho členů na zachování širšího rozvoje průmyslu a podnikání pro účely stavby krematoria, jestliže podle krajského soudu sám není podnikatelem a jestliže k hájení práv podnikatelů a jejich zájmů nebyl podle stanov založen. Tvrzení stěžovatelů, že předmětem činnosti navrhovatele je podle stanov ochrana občanských práv a účast ve správních řízeních, pak nijak nevysvětluje, proč by měl mít zároveň možnost hájit právě práva podnikatelů a jejich zájmy.

[36] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že výše uvedené kasační námitky jsou nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se míjejí s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo na ně dostatečně nereagují (bod [30] výše).

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[38] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[39] Odpůrce byl zastoupen advokátem a navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované správní orgány mají v případě, že se nechají právně zastupovat, právo jen na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení územního plánu vydaného malou obcí, které chybí odborný personál i finanční zdroje nezbytné pro vedení složitého soudního řízení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 5. 2024, čj. 10 As 277/2023-77, který se týkal návrhu OZNŘ II) na zrušení téže změny územního plánu, dospěl v bodě 21 k závěru, že odpůrce takovouto malou obcí je. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od tohoto závěru v nyní projednávané věci odchýlit. Považuje proto náklady odpůrce na zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti za účelně vynaložené.

[40] Odpůrce měl ve věci plný úspěch, náleží mu proto plná náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady řízení tvoří odměna advokáta. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 3 400 Kč. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu DPH, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem celkem činí 4 114 Kč.

[41] Vzhledem k tomu, že každý ze stěžovatelů vystupuje v řízení samostatně (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81, č. 4368/2022 Sb. NSS, body 20 až 26), hradí i náklady řízení samostatně. Každý ze stěžovatelů je proto povinen zaplatit odpůrci jednu třetinu náhrady nákladů řízení z částky 4 114 Kč, což činí po zaokrouhlení 1 371 Kč. Tuto částku jsou povinni zaplatit k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

8 As 209/2024-49

V Brně 19. prosince 2024

Petr Mikeš
předseda senátu