

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Hynka Baňoucha a JUDr. Miluše Doškové, ve věci navrhovatelky: **SAHM IMO s.r.o.**, se sídlem Písecká 1967/5, Praha 3, zastoupené JUDr. Danou Kůsovou, advokátkou se sídlem Škroupova 2, Plzeň, proti odpůrci: **Obec Heřmanova Huť**, se sídlem Revoluční 49, Heřmanova Huť, zastoupená JUDr. Rostislavem Netrvalem, advokátem se sídlem Zlatnická 78/I, Klatovy, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1) územního plánu obce Heřmanova Huť, schváleného usnesením č. 4 zastupitelstva Obce Heřmanova Huť ze dne 12. 12. 2012, v řízení o kasačních stížnostech: a) navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2013, č. j. 59 A 1/2013 – 33, b) odpůrce proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2013, č. j. 59 A 1/2013 – 33,

takto:

I. Kasační stížnost navrhovatelky **se zamítá.**

II. Kasační stížnost odpůrce proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2013, č. j. 59 A 1/2013 – 33 **se odmítá.**

III. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci k rukám jeho zástupce JUDr. Rostislava Netrvala, Ph.D. do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatelky celkem 4114 Kč.

IV. V řízení o kasační stížnosti odpůrce **nemá** žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se navrhovatelka domáhala zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byl zamítnut její návrh na

zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Heřmanova Huť (dále též jen „změna územního plánu“ a „opatření“), schváleného usnesením č. 4 zastupitelstva obce Heřmanova Huť. Navrhovatelka žádala rovněž zrušení tohoto opatření obecné povahy, kterým odpůrce mj. nově vymezil plochu dopravní infrastruktury DI, W-D.7 – obslužná komunikace před sklárnou včetně napojení na stávající křižovatky v katastrálním území Vlkýš.

[2.] Odpůrce změnou územně plánovací dokumentace nově vymezil [odstavec 1. c) opatření] plochy dopravní infrastruktury – DI, W-D.7 – obslužná komunikace před sklárnou včetně napojení na stávající křižovatky v k. ú. Vlkýš. Další výroky opatření stanoví, že pro takto vymezené funkční plochy platí regulativy dle územního plánu (odst. 2), konstatují vliv na vymezené veřejně prospěšné stavby (odst. 3) spočívající v tom, že dochází k úpravě rozsahu vymezení ploch dopravních veřejně prospěšných staveb vyvolané technickým řešením dopravní stavby „*Příjezdová komunikace k areálu skláren*“. Konkrétně se zde uvádí, že u plochy W-D.7 je nutno k pozemku č. 125/4 doplnit část parcel p. č.: 131/1, 125/6, 124/1, 123/23, 123/1 (vše ostatní plochy v k. ú. Vlkýš) s tím, že všechny tyto plochy jsou zakresleny v dokumentaci.

[3.] Krajský soud v Plzni napadeným rozsudkem návrh zamítl, když nejprve dospěl k závěru, že napadená změna územního plánu je opatřením obecné povahy a je přezkoumatelná ve správním soudnictví, přičemž navrhovatelka je nadána aktivní legitimací, neboť vlastní pozemky p. p. č. 123/23 a p. p. č. 125/6, které jsou dotčeny změnou. Následně konstatoval, že napadené opatření není v rozporu s hmotným právem, je přezkoumatelné a není v rozporu se zásadou proporcionality, což odůvodnil (viz níže). S odkazem na tato zjištění krajský soud zamítl jako nedůvodné i námitky zpochybňující proces přijetí opatření obecné povahy. Krajský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť odpůrce, který v řízení dosáhl procesního úspěchu, náhradu nákladů řízení neuplatnil (srov. napadený rozsudek, str. 10 na konci).

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatelky a vyjádření odpůrce

[4.] Navrhovatelka podala kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2012 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky v předchozím řízení. Navrhovatelka obsáhle zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a sdělila, že řízení o změně územního plánu následovalo poté, co odpůrce neúspěšně vedl řízení o vydání územního rozhodnutí a o vyvlastnění. Odpůrce nevypořádal námitky navrhovatelky, nesprávně postupoval při informování o místě, době a navrženém programu zastupitelstva a nebyla respektována zásada proporcionality. Navrhovatelka nesouhlasila s posouzením věci krajským soudem. Navrhovaná komunikace je vzdálena od stávající haly navrhovatelky jen 0,6 m, což odporuje ustanovení § 9 odst. a) a § 18 vyhl. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických požadavcích na stavby“), pro nedostatečný požárně bezpečnostní prostor. Výstavba a provoz na navržené komunikaci ohrožujíce statiku haly a umístění stavby znehodnotí stavbu navrhovatelky, která tvoří 50 % její skladovací plochy, a vážně ohrozí její podnikatelskou činnost. Soud byl podle navrhovatelky povinen přezkoumat i postup při přijímání opatření obecné povahy, pokud by bylo přijato způsobem odporujícím ustanovení § 93 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), neboť opatření je způsobilé přivodit navrhovatelce újmu. Není pravdou, že by pouze v obecné

rovině citovala právní předpisy, se kterými je opatření v rozporu. V části IV. návrhu i v předložených listinných důkazech totiž navrhovatelka uvedla, které skutečnosti odporují konkrétním právním předpisům. Soud se podle navrhovatelky vůbec nezmínil o posunu komunikace východním směrem a námitky ohledně variantního řešení nebyly vypořádány vůbec. Zamítl-li odpůrce další námitky s odůvodněním, že se o žádnou změnu vlastně nejedná, vydal podle navrhovatelky nepřezkoumatelné rozhodnutí. Tuto námitku nevypořádal ani krajský soud. A soud řádně nevypořádal ani námitku nerespektování zásady proporcionality. Přitom posunutí komunikace východním směrem by sice zatížilo vlastníky garáží, které však lze vybudovat s „*o hodně menšími*“ náklady a zásahy do vlastnických práv o 50 m dále, než představuje zásah do haly navrhovatelky o objemu 6.000 m^3. Oblast železniční trati by byla dotčena ve stávajícím rozsahu. Závěrem navrhovatelka konstatovala, že odpůrce zvolil silové řešení, změnu územního plánu zadal a schválil účelově, způsobem, který je vůči ní diskriminační a který zasahuje do jejích hmotných práv nad přiměřenou míru, a to nad rámec zákonných požadavků územního plánu.

[5.] Odpůrce navrhl kasační stížnost zamítnout. Navrhovatelka totiž z valné většiny opětovně toliko popisuje průběh předchozích řízení. Odpůrce se s názorem krajského soudu plně ztotožnil a odkázal i na své vyjádření ze dne 5. 4. 2013. Navrhl též, aby mu byla za řízení o kasační stížnosti přiznána náhrada ve výši odpovídající dvěma úkonům právní služby, a k tomu 21 % DPH.

III. Kasační stížnost odpůrce

[6.] V podání ze dne 4. 11. 2013, označeném jako kasační stížnost, odpůrce sdělil, že krajský soud v rozporu se skutečností uvedl, že odpůrce neuplatnil náhradu nákladů řízení. Krajský soud totiž existenci právního zastoupení odpůrce nerespektoval, což vyplývá jak ze záhlaví napadeného rozsudku, tak ze skutečnosti, že napadený rozsudek byl právnímu zástupci odpůrce doručován až na jeho výslovnou žádost, s odstupem několika měsíců. Odpůrce pochopitelně měl a má v úmyslu uplatňovat náhradu nákladů řízení, neboť řízení bylo vedeno a zahájeno pro chování navrhovatelky, a nikoli pro chování odpůrce. Soud se měl „*cestou vykázaného právního zástupce*“ dotázat odpůrce, zda uplatňuje náhradu nákladů řízení či nikoliv. Odpůrce proto navrhl změnu výroku II. napadeného rozsudku s tím, že mu má být „*soudem 2. stupně*“ přiznána náhrada za dva úkony právní služby podle vyhlášky 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů, uskutečněné v řízení před krajským soudem, a k tomu 21 % DPH.

IV. Posouzení kasační stížnosti navrhovatelky

[7.] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti navrhovatelky hodnotil, zda jsou splněny procesní podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů [§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.] a dospěl k závěru, že není důvodná.

a) Přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[8.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v nevypořádání navrhovatelčiných námitek, včetně námitky nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy.

K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu (srov. kupř. rozsudek ze dne 12. 12. 2012, č. j. 9 As 89/2011 – 32 a tam citovaná rozhodnutí, všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná z: www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu v provedeném skutkovém zjištění. Povinností soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl. Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.

[9.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud při přezkumu tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy (část VII. původního návrhu) vyšel z ustanovení § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a § 172 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), z nichž stručně řečeno plyne, že vlastníci dotčení návrhem veřejně prospěšné stavby mají možnost vznést námitky. Připomínky [při splnění podmínek ustanovení § 172 odst. 4 a 5 správního řádu] může vznést kdokoli, jehož práva či zájmy mohou být dotčeny. Bylo již řečeno (viz výše bod [3.]), že krajský soud vyšel z nesporného zjištění, že navrhovatelka je výlučnou vlastnicí pozemků, které jsou dotčeny předmětnou změnou, a proto jí příslušelo privilegované postavení vznést proti návrhu námitky ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona. Tohoto práva navrhovatelka využila a své písemné námitky ze dne 12. 11. 2012 pořizovateli včas doručila a také ústně tlumočila. Z obsahu záznamu o průběhu veřejného projednání rovněž plyne, že další námitky a připomínky nebyly vzneseny. Navrhovatelce tedy příslušelo právo uplatnit proti návrhu námitky a nikoliv připomínky, což učinila a odpůrce o těchto námitkách rozhodoval. Není tedy pravdou, že její námitky vůbec nevypořádal.

[10.] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem navrhovatelky, že krajský soud pochybil při posuzování výtky, že vznesené námitky byly nesprávně zamítnuty s odůvodněním, že se nejedná o změnu, ale o upřesnění dotčených ploch a že nebyly vůbec vypořádány námitky týkající se posunu komunikace východním směrem a možnosti variantního řešení. Krajský soud jasně předeslal, že vnímá za zásadní, že pro obec Heřmanova Huť bylo dnem 6. 1. 2010 vydáno opatření obecné povahy – územní plán. Tímto schváleným a platným územním plánem byla mj. v jeho části A. 7.1.1 vymezena plocha veřejně prospěšných staveb. Napadené opatření obecné povahy účinné k 28. 12. 2012 nově vymezuje (upravuje) plochu dopravní infrastruktury W-D.7. Tato změna má vliv na vymezení veřejně prospěšné stavby, dochází k úpravě již vymezených ploch v návaznosti na technické řešení dopravní stavby „*Příjezdová komunikace k areálu skláren*“, a to tak, že plocha pro obslužnou komunikaci včetně napojení na stávající křižovatky, přiřazuje mj. parcely 125/6 a 123/23.

[11.] Krajský soud se rovněž výslovně vyjádřil k námitkám navrhovatelky, že: je účelově zneužito územní plánování, návrh obslužné komunikace vychází z nereálné situace, komunikaci nelze realizovat pro rozpor se zákonem o pozemních komunikacích, není vytýčen koridor veřejně prospěšné stavby, ani není vytýčeno požárně bezpečností pásmo,

není zřejmé, zda se změna nedotkne haly navrhovatelky na st. p. č. 123/26 a změna přinese provozní problémy, problémy zimní údržby a problémy kolize pěšího a automobilového provozu. Proto by mělo být zpracováno variantní řešení návrhu obou komunikací, které by mohlo být technicky i ekonomicky schůdnější. K tomu krajský soud uvedl, že změna územního plánu se týká především upřesnění již řádně vymezených funkčních ploch a že návrh obslužné komunikace před sklárnou byl jako jediná možná varianta řádně projednán se všemi dotčenými orgány, sousedním obcemi a veřejností a jako veřejně prospěšná stavba byl schválen bez připomínek a je součástí platného územního plánu obce. Ve změně jsou jen upřesněny dotčené pozemky. Konkrétní podmínky pro umístění a realizaci budoucí stavby budou předmětem dokumentace k územnímu řízení či stavebnímu povolení. Požadavek variantního řešení není důvodný, neboť změna územního plánu neřeší nové dopravní napojení, ale pouze zpřesňuje rozsah dotčených pozemků. Z obsahu napadeného opatření a též z obsahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách krajský soud dovodil, že odpůrce srozumitelným a přezkoumatelným způsobem odůvodnil závěr, že předmětnou změnou nedochází k novému vymezení funkčních ploch v oblasti dopravy, ale že zůstává závazná dosavadní část územního plánu vymezující konkrétní plochu W-D.7, pro obslužnou komunikaci, včetně napojení na stávající křižovatky. Změna územního plánu nemění a nově neupravuje funkční plochy, pouze dochází k rozšíření o část pozemků p. č. 125/6 a p. č. 123/23 ve vlastnictví navrhovatelky. Zastupitelstvo schválilo zadání změny územního plánu a neshledalo, v souladu s ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona, že by bylo nezbytné uložit variantnost řešení. Jak odpůrce, tak krajský soud, tedy vypořádali i námitku chybějícího variantního řešení. Tento závěr krajského soudu podle kasačního soudu plně odpovídá výše připomenutým kritériím přezkoumatelnosti a kasační stížnost je proto v této části nedůvodná.

b) Tvrzený rozpor opatření obecné povahy s hmotným právem

[12.] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, že krajský soud protizákonně neshledal rozpor napadeného opatření s hmotným právem. Při posuzování namítaného rozporu s hmotným právem (část VI.) krajský soud odkázal na zvláštní náležitosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tak jak je vymezuje ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. I v případě tohoto návrhu je dle krajského soudu nutné, aby navrhovatel v zákonem dané lhůtě vymezil rámec požadovaného přezkumu. Tento zákonný požadavek je naplněn i jen zcela obecným a stručným, avšak srozumitelným a jednoznačným vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad tak, aby bylo zřejmé, v jaké části, a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. K tomuto závěru dospěl rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78. Podobné pojetí této procesní otázky zaujal i Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 631/99 (citovaná rozhodnutí ÚS jsou dostupná z: http://nalus.usoud.cz): „*V režimu správního soudnictví je nezbytné ve správní žalobě uvést žalobní (stížnostní) body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení stran porušení zákona (příp. jiného právního předpisu), a jimiž ve vztahu k rozhodujícímu soudu vymezuje rozsah přezkumu zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, jehož se žalobou dovolává, a který v zahájeném řízení může měnit nebo rozšiřovat jen podmíněně.*“ Přitom odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl (vyjádření ze dne 5. 4. 2013 na č. l. 17), že námitky obsažené pod návrhovým bodem VI. jsou neurčité a nesrozumitelné. Navrhovatelka dne 7. 5. 2013 replikovala (č. l. 28), že odpůrce neuvádí žádné další skutečnosti nebo další okolnosti, které by odporovaly argumentaci navrhovatelky. Krajský soud poté uvedl, že navrhovatelka dovozovala rozpor s hmotným právem jen na podkladě citace pěti právních předpisů, s obecným konstatováním, že jejich porušením zastupitelstvo zneužilo svou pravomoc, což

však představuje nedostatek skutkových a právních důvodů pro tvrzený rozpor se zákonem. Krajský soud i tyto námitky posoudil jako nedůvodné, protože mu nepřísluší svým vlastním postupem nahrazovat vůli navrhovatele a definovat konkrétní porušení hmotného práva ve sféře navrhovatele na podkladě citovaných právních předpisů, z nichž některé ani nejsou komplexně aplikovatelné v procesu pořizování a vydávání územního rozhodnutí.

[13.] Kasační stížnost také namítala, že předmětné opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem č. 12/1997 Sb., vyhláškou 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech a vyhláškou 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, přičemž jen u zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, uvedla, že jde o rozpor *„zejména s ust. § 18 odst. 2“*. Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr krajského soudu ohledně obsahu návrhu navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy v části namítající rozpor s hmotným právem plně odpovídá části VI. jejího návrhu, kterou sama nazvala *„Rozpor vydaného opatření obecné povahy s hmotným právem“*; ostatní části (vedle neoznačené části I.), byly označeny *„II. Aktivní legitimace navrhovatele“*, *„III. Postup při vydání opatření obecné povahy“*, *„IV. Okolnosti vedoucí k pořízení změny č. 1 územního plánu“*, *„V. Opatření nepřijato zákonným způsobem“*, *„VII. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí“* a konečně *„VIII. Rozpor napadeného opatření obecné povahy se zásadou proporcionality“*. V části návrhu, kde bylo třeba hledat argumentaci navrhovatelky o rozporu s hmotným právem, je jen povšechný odkaz na dva zákony a tři podzákonné předpisy. Jedinou výjimkou je poukaz na ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona, jemuž se krajský soud následně věnoval v závěru odůvodnění, věnovaného námitce porušení zásady proporcionality, což je logické s ohledem na porovnání smyslu této ústavní zásady a obsahu citovaného normativního cíle územního plánování (k proporcionalitě níže bod [15.]).

[14.] Námitky této části kasační stížnosti (namítající rozpor s hmotným právem) se kryjí s obecně vedenými námitkami obsaženými v návrhu adresovanému krajskému soudu (který je vypořádal). Jedinou výjimkou je část, kde kasační stížnost formuluje důvody nesouhlasu s rozhodnutím krajského soudu (námitka uvedená v části II.1), kde je uvedeno pouze ustanovení § 9 odst. a) a § 18 vyhlášky o technických požadavcích na stavby, jímž má být nedodržení požárně bezpečnostního prostoru ve vztahu k hale navrhovatelky na pozemku st. p. č. 123/26 a její nepřípustné blízkosti navrhované komunikace. Nutno předeslat, že napadené opatření vypořádává i námitku ochranného pásma komunikace, pohledových poměrů, nevytýčení koridoru obecně prospěšné stavby a požárně bezpečnostního pásma s tím (str. 18), že: *„Návrh obslužné komunikace před sklárnou byl projednán jako jediná možná varianta v současně platném územním plánu. Umístění bylo prověřeno oprávněným projektantem. Územní plán nelze zpracovávat v požadovaných podrobnostech. Řešeny jsou pouze plochy, koridory, linie v základním měřítku 1: 5000, tj. 1 mm = 5 metrů.“*. Nejvyšší správní soud však především zjistil, že tento návrhový bod namítaného nesouladu s hmotným právem v návrhu adresovanému krajskému soudu vyjádřen není (viz bod [13.]). Při kasačním přezkumu je tato část navrhovatelčiných námitek irelevantní, protože obsahem takového přezkumu ve vztahu k původním správním aktům nemůže být nic, co nebylo řádně namítáno v řízení před krajskými soudy [§ 104 odst. 4 s. ř. s.]. Přípustnými kasačními námitkami jsou totiž pouze ty, které byly vzneseny v řízení před soudem, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno. Do novely s. ř. s., která byla s účinností ode dne 1. 1. 2012 provedena zákonem č. 303/2011 Sb., se návrh na zrušení opatření obecné části podával přímo u NSS, který o něm rozhodoval jako soud prvního stupně, přičemž proti jeho rozhodnutí v dané věci nebyl přípustný opravný prostředek. Po účinnosti novely platí, že věcně příslušným

k projednání takového návrhu je krajský soud. Nově je stanovena možnost podat proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, což zvýšilo standard ochrany. Cestou kasační stížnosti však nemůže být zhojena jakákoli vada, kterou způsobil účastník svou nečinností. Je vhodné sdělit, že důsledné trvání jak na setrvalosti a včasnosti námitek, tak na konkretizaci návrhových bodů (jaké konkrétní ustanovení kterého zákona bylo porušeno a čím) není samoúčelné. Ustanovení § 101b odst. 2 o. s. ř. nutno chápat v souvislosti s celou systematikou soudního přezkumu opatření obecné povahy, který je dvoustupňový a je vázán lhůtou, v níž má být rozhodnutí vydáno [§ 101d odst. 2 in fine s. ř. s.]. Náležitá konkretizace žaloby je společně s koncentrací řízení prvkem zajišťujícím efektivnost řízení. Nejde přitom o požadavek, který by byl pro navrhovatelku zastoupenou právní profesionálkou, požadavkem nespravedlivě ukládajícím neúnosné břemeno. Nutno uzavřít, že krajský soud reagoval na námitky rozporu s hmotným právem způsobem plně odpovídajícím tomu, jak (a zda) byly tyto námitky navrhovatelkou vzneseny. Ani zde kasační stížnost důvodná nebyla.

c) Námitka porušení zásady proporcionality

[15.] Navrhovatelka též namítala, že krajský soud nevypořádal řádně námitku porušení zásady proporcionality; směřovala tedy k pátému bodu „algoritmu přezkumu“ opatření obecné povahy, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud poprvé v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. K aplikaci pátého kroku uvedeného algoritmu se obsáhle vyjádřil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Lze shrnout, že základním limitem posuzování proporcionality opatření obecné povahy je ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012. Podle tohoto ustanovení je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (podobně rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 3/2012 - 36). Proporcionalitou opatření obecné povahy se tedy zabývá v mezích návrhových bodů a je oprávněn hodnotit pouze důvodnost konkrétního návrhového tvrzení o neproporcionálním zásahu do navrhovatelovy právní sféry. Krajský soud tak ve svém rozsudku srozumitelným způsobem učinil, když se zabýval tím, zda vybudování obslužné komunikace (sledovaný cíl) nelze dosáhnout vhodnějším způsobem, s minimalizací zásahů do sféry vlastníků dotčených nemovitostí. Vycházel z ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona, stanovícího cíle územního plánování „[ú]*zemní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.*“). Soud vyšel ze skutečnosti, že napadené opatření obecné povahy je změnou řádně schváleného územního plánu, který již závazně upravuje dotčenou veřejně prospěšnou stavbu obslužné komunikace vymezenou plochou W-D.7, a mj. tuto stavbu umisťuje na ploše vymezené též pozemkem p. p. č. 125/4 ve výlučném vlastnictví Navrhovatelky. Změna přiřazuje k původní vymezené ploše představované též pozemkem 125/4 též dílčí části pozemku 125/6 a 123/23. Zásada proporcionality, vhodnosti a potřebnosti byla proto dominantním způsobem aplikována v řízení o schválení územního plánu účinného od 6. 1. 2010, kdy v tomto řízení byl prostor pro vymezení plochy obslužné komunikace jiným, než stávajícím způsobem, který by jiným způsobem zohledňoval sféru vlastnických práv Navrhovatelky. Krajský soud posoudil tyto výtky na základě výrokové části změny územního plánu, jeho odůvodnění, výkresů k výrokové části, výkresu koncepce dopravy A3 a z vymezení veřejně prospěšných staveb v rozsahu výkresu A5, a na základě těchto podkladů dospěl k závěru, že přijatá změna respektuje zásadu proporcionality i přiměřenosti zásahu, neboť, byť na úkor Navrhovatelky jako výlučného vlastníka pozemků p. č. 125/6 a 123/23, jejichž zlomkové části jsou změnou dotčeny, se

opatření vyvarovalo dalšího rozsáhlého zásahu do vlastnických práv vlastníků ve vymezené ploše již vystavěných garáží, či zásahu do současné úpravy vlastnických práv v oblasti železniční trati Nýřany – Heřmanova Huť ve vymezovaném území (posun východněji). Respektováním zásady minimalizace zásahu došlo sice k dílčímu omezení vlastnických práv Navrhovatelky, nicméně tento zásah nepřesahuje spravedlivou míru. Konkrétní zájmy Navrhovatelky, které mohou být realizovanou obecně prospěšnou stavbou dotčeny, budou v budoucnu podléhat ochraně i v rozsahu, jehož se Navrhovatelka již nyní domáhala, a to buď z iniciativy Navrhovatelky jako účastnice územního řízení, či řízení o stavebním povolení, či budou hájeny z hlediska veřejného zájmu dotčenými orgány státní správy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že Navrhovatelčinu námitku porušení principu proporcionality (jakož i námitku, že zvolené řešení představuje „mnohem větší náklady"), vypořádal krajský soud způsobem (viz i bod [14.] na konci), k němuž nemůže mít Nejvyšší správní soud z hlediska vymezení své role výhrady.

d) Zákonnost procesu přijetí opatření obecné povahy

[16.] K námitkám nezákonnosti procesu přijetí opatření obecné povahy (část V. návrhu) krajský soud odkazem na ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. uvedl, že v návaznosti na další posouzení žalobních výtek, namítajících dotčení hmotných práv (části VI., VII. a VIII. návrhu), jsou tyto procedurální výtky nedůvodné. Krajský soud odkázal na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tam uvedený právní názor byl korigován usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, podle něhož „[t]*en, 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.* […] *Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti.*" Nutno předeslat, že NSS již zdůraznil, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Zdejší soud ve své judikatuře rovněž zdůraznil, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73). Ke zrušení takového opatření by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Stručně řečeno: i kdyby se soud ztotožnil s tím, že při informování o konání zastupitelstva nebylo důsledně postupováno podle zákona, nemohl by pominout zásadu zdrženlivosti při zásazích do samosprávy (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[17.] Navrhovatelka namítá, že opatření bylo přijato v rozporu s ustanovení § 93 odst. 1 obecního zřízení („*Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.*"). Kasační stížnost uvádí, že zastupitelstvo odpůrce jednalo o zadání předmětné změny dne 14. 9. 2011 a dále na mimořádném zasedání dne 9. 11. 2011 „*bez toho, že by bylo rozhodnuto o námitkách Navrhovatelky, ty byly pouze vzaty na vědomí*". Navrhovatelka tak sama tvrdí, že své námitky řádně uplatnila, o jednání tedy byla informována (viz i dále obsah spisu). Ze správního spisu (položka 4) totiž plyne, že na úřední desce obce Heřmanova Huť bylo dne 16. 9. 2011 vyvěšeno oznámení o projednávání návrhu zadání změny č. 1 územního

plánu, které bylo sňato 17. 10. 2011, a po tuto dobu byl návrh vystaven k nahlédnutí (u obou údajů je otisk potvrzujícího razítka). Navrhovatelka uplatnila své námitky dne 17. 10. 2011 (položka 13). Zadání změny bylo projednáno dne 9. 11. 2011 (oznámení vyvěšeno 20. 10. 2011). Dne 24. 9. 2012 byla Městským úřadem Nýřany vydána veřejná vyhláška oznamující veřejné projednání změny č. 1 územního plánu odpůrce, která byla na úřední desce obce Heřmanova Huť vyvěšena dne 24. 9. 2012, a sejmuta byla dne 12. 11. 2012, což v obou případech potvrzuje otisk razítka a podpis za obec Heřmanova Huť (položka 28 správního spisu). Vyhláška uvádí, že v době od 8. 10. do 12. 11. 2012 lze do návrhu změny nahlížet. Stejná vyhláška byla po stejnou dobu vyvěšena i na úřední desce Městského úřadu Nýřany (pořizovatel změny). Navrhovatelka podala dne 12. 11. 2012 další písemné námitky (položka 29 správního spisu) a dne 12. 11. 2012 byla přítomna vyhlášenému veřejnému projednání (duplikát prezenční listiny - položka 30). V záznamu o průběhu projednání (pořízeného MěÚ s rozšířenou působností) je uvedeno, že Navrhovatelka podala své písemné námitky, které její dvě zástupkyně tlumočily i ústně. Ze soudního spisu plyne (přílohy žalobce), že dne 5. 12. 2012 bylo na úřední desku odpůrce vloženo oznámení starosty odpůrce, jímž svolal veřejné zasedání obecního zastupitelstva na den 12. 12. 2012, na němž byla dle zápisu pod blíže neoznačeným bodem různé schválena předmětná změna, a současně zastupitelstvo rozhodlo o námitkách způsobem uvedeným v odůvodnění této změny. Dne 13. 12. 2012 bylo oznámení o vydání opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce odpůrce a sňato bylo dne 28. 12. 2012. Z odůvodnění schválené změny č. 1 (str. 18) plyne, že námitky vznesené Navrhovatelkou byly vypořádány (konkrétně viz výše).

[18.] V projednávané věci je na podkladě vznesených kasačních námitek proti proceduře přijetí změny územního plánu rozhodné, že bylo prokázáno, že Navrhovatelka byla o projednávání informována a měla účinnou příležitost se s návrhem změny územního plánu seznámit, vznést k němu konkrétní písemné námitky (což také ostatně učinila), které byly následně posouzeny a vypořádány. Byť si lze jistě představit pružnější, přesnější a transparentnější způsob informační politiky obce, nemohl Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že proces přijetí napadené změny je zatížen vadou mající příčinnou souvislost s dotčením Navrhovatelčiných práv, tím méně vadou takového rozsahu, pro niž je třeba opatření zrušit. Krajský soud tudíž nepochybil, pokud i tuto část námitek zamítl jako nedůvodnou.

e) Závěr a náklady řízení

[19.] Zbývá proto shrnout, že nebylo zjištěno, že by krajský soud neposkytl Navrhovatelce ochranu před „silovým řešením“, jak tvrdí Navrhovatelka, účelovou změnou územního plánu, která byla vůči ní diskriminační a nad přiměřenou míru a nad rámec zákonných požadavků územního plánování zasahuje do jejích hmotných práv. Ze všech shora vyložených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost navrhovatelky není důvodná, a proto ji zamítl [§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s. (výrok I.)].

[20.] Navrhovatelka neměla v řízení o své kasační stížnosti úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce v řízení o kasační stížnosti úspěch měl a náklady řízení mu vznikly v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda byly uplatněné náklady odpůrcem vynaloženy důvodně [§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.]. Vycházel přitom ze závěrů, k nimž dospěl Ústavní soud kupř. v nálezu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a nálezu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a také ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst

1/2009 - 348), podle nichž lze jen velmi výjimečně označit za důvodné náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem, neboť 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. V nyní rozhodovaném případě je však třeba zohlednit to, že odpůrce je malou obcí, nad níž vykonává působnost pověřený obecní úřad a úřad s rozšířenou působností obce Nýřany [§ 9 a § 22 vyhl. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí v platném znění]. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odpůrce jako obec bez rozsáhlejšího administrativního aparátu a zejména bez právního zázemí, vynaložil náklady na právní zastoupení advokátem důvodně. Odpůrce má tedy nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatelky. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 1 x 3100 Kč, za jeden úkon právní služby, tj. podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů, dále jen („advokátní tarif")]. Pro účely stanovení výše náhrady zdejší soud v daném případě nezahrnul mezi právní úkony přípravu a převzetí věci v řízení o kasační stížnosti, neboť uvedený advokát zastupoval odpůrce již v předchozím řízení u krajského soudu a věc tedy znal. Zdejší soud naopak zahrnul mezi náklady řízení paušální náhradu hotových výdajů advokáta, v částce 300 Kč za jeden úkon právní služby [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. K tomu připočítal DPH ve výši 21 %, z 3400 Kč, tedy 714 Kč. Celkem přiznal Nejvyšší správní soud částku ve výši 4114 Kč. Tuto částku je navrhovatelka povinna poukázat k rukám zástupce odpůrce v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III).

V. Kasační stížnost odpůrce

[21.] Odpůrce doručil dne 4. 11. 2013 Nejvyššímu správnímu soudu rovněž kasační stížnost, jíž se domáhal změny výroku II. napadeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení (dle potvrzení o doručení do datové schránky byl rozsudek zástupci odpůrce doručen dne 1. 11. 2013). Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení je nepřípustná [§ 104 odst. 2 s. ř. s.]. Znění zákona je zde jednoznačné a neumožňuje považovat kasační stížnost odpůrce směřující jen do výroku o nákladech řízení za přípustnou (srov. i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64). Proto musel Nejvyšší správní soud kasační stížnost odpůrce odmítnout (výrok II.). Podle ustanovení. § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta, proto zdejší soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce (výrok IV.).

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

V Brně dne 12. listopadu 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu