

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) Klatovské reality s. r. o.,** se sídlem Karla Kryla 2679/7, Praha 5, **b) RENTAL DEALING s. r. o.,** se sídlem Univerzitní 1118, Plzeň, oba zast. Mgr. Petrem Kuběnou, advokátem, se sídlem nám. Míru 1077/3, Plzeň, proti odpůrci: **Město Měčín,** se sídlem Farní 43, Měčín, zast. JUDr. Danielem Balounem, advokátem se sídlem Václavská 12, Klatovy, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 2 územního plánu Měčín, vydaného zastupitelstvem odpůrce dne 22. 6. 2016, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 6. 2017, č. j. 59 A 4/2017 – 96,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3400 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce JUDr. Daniela Balouna, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se navrhovatelé jako stěžovatelé domáhají zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž byl zamítnut jejich návrh na

zrušení opatření obecné povahy „Změna č. 2 územního plánu Měčín“, vydaného zastupitelstvem odpůrce dne 22. 6. 2016 (poznámka Nejvyššího správního soudu: v záhlaví rozsudku krajského soudu uvedeno „ze dne 25. 3. 2010“, což je datum vydání původního územního plánu), nebo alespoň jeho části týkající se lokality Ptín v k. ú. X.

II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy a rozhodnutí krajského soudu

II.1. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

[2] Návrh stěžovatelů podaný u soudu dne 8. 3. 2017 stál zejména na tvrzení, že navrhovatelé byli označenou změnou územního plánu zkráceni na svých vlastnických právech k nemovitostem, které tvoří provozní areál v k. ú. X. Proti změně územního plánu aktivně brojili připomínkami a námitkami v procesu jejího pořizování. Konkrétně požadovali, aby z pozemků č. X, X, X, X, X, X, X, X byla vytvořena jednotná plocha s rozdílným způsobem využití a aby v kapitole f) textové části územního plánu byla přidána plocha pro rozsáhlou vesnickou usedlost umožňující využití i k rekreaci a pro občanskou vybavenost. Požadované využití by tak naplnilo jejich dobrou víru plynoucí z územního rozhodnutí a kolaudačních souhlasů. Postup při přijímání změny územního plánu označili navrhovatelé za zmatený a procesně nesprávný. Důsledkem bylo rozkouskování pozemků do neodpovídajících ploch znemožňujících stávající využití. Namítli porušení § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), § 3 odst. 1 a 2 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a čl. II bod 4 přechodných ustanovení z. č. 350/2012 Sb., kterým byl změněn stavební zákon. Z těchto důvodů požadovali zrušení Změny č. 2 územního plánu Měčín, nebo alespoň jeho části, v níž jsou jejich dotčené pozemky.

II.2. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud v zamítavém rozsudku zrekapituloval průběh pořízení změny územního plánu a zdůraznil, že konkrétní změny lze provést pouze v rámci navržených změn územního plánu. Rozsah změn byl nastaven schválením pořízení změny územního plánu zastupitelstvem odpůrce dne 18. 3. 2015. Záměrem odpůrce bylo upravit území v souvislosti s dopravní situací plynoucí z přeložky státní silnice II/117. Návrh byl zveřejněn dne 9. 4. 2015 na úřední desce odpůrce s uvedením konkrétních lhůt pro uplatnění námitek a připomínek. Připomínky a námitky byly navrhovateli vzneseny dne 6. 1. 2016 a jejich smyslem bylo rozšířit rozsah změn územního plánu. Další námitky a připomínky byly jimi uplatněny po veřejném projednání návrhu dne 20. 4. 2016. Ač byly formálně podány v zákonné lhůtě, je třeba je považovat za opožděné ve vztahu ke stadiu procesu projednávání, a navíc směřovaly nad rámec projednávaných změn. Akceptace by znamenala vrácení procesu pořizování územního plánu na samý počátek. Odpůrce proto realizoval jen změny spočívající v aktualizaci způsobu využití pozemků v lokalitě Ptín tak, aby byl v souladu s právním stavem plynoucím ze stavebních a kolaudačních rozhodnutí. To nemohlo vést k roztříštění užití ploch v dané lokalitě, neboť záměrem nebyla změna stávajícího stavu; nešlo tedy o situaci předpokládanou v § 3 vyhl. č. 501/2006

Sb. Krajský soud neshledal ani porušení čl. II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 352/2012 Sb. vyžadujícího vypuštění určitých forem regulace při nejbližší změně územního plánu. To totiž navrhovatelé spatřovali v neodstranění regulace vzhledu podkroví a střech v lokalitě *Občanská vybavenost hřbitov OH* a v lokalitě *Územní komerční vybavenost malé OME*. Tato výhrada ovšem neměla žádný vztah k právům či zájmům navrhovatelů. Postup při Změně č. 2 územního plánu Měčín shledal krajský soud odpovídajícím zákonu a návrh jako nedůvodný zamítl. Nad rámec potřebného odůvodnění podotkl, že areál navrhovatelů byl vybudován na základě úředních rozhodnutí a uvedení do souladu s územním plánem je oprávněný požadavek. Je ovšem třeba, aby bylo postupováno cestou § 44 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

III.1. Kasační stížnost

[4] Stěžovatelé napadli rozsudek krajského soudu z důvodu jeho nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelé poukázali na skutečnost, že krajský soud ve svém rozsudku vycházel pouze z některých podání učiněných v průběhu projednávání změny územního plánu, zcela opomenul podněty k provedení přezkumného řízení ze dne 14. 7. 2016, podnět 1. stěžovatele [navrhovatel a)] ze dne 26. 9. 2016 a doplnění podnětu 2. stěžovatele [navrhovatel b)] ze dne 22. 7. 2016 adresované Krajskému úřadu Plzeňského kraje a podnět 1. stěžovatele ze dne 15. 9. 2016 adresovaný Ministerstvu pro místní rozvoj. Na obsah těchto svých podání stěžovatelé výslovně odkazují. Stěžovatelé své námitky podávali před i po společném jednání o změně územního plánu ve fázi prostého návrhu, tedy zcela v mezích § 52 odst. 1 stavebního zákona. Na základě jejich námitek byl návrh změny územního plánu dokonce opakovaně měněn, nešlo o pouhou aktualizaci, jak to označil krajský soud. Tato změna sama o sobě je ovšem v rozporu se zájmy stěžovatelů a dokonce i s účelem a základními zásadami územního plánování. Stěžovatelé svá procesní oprávnění vůči návrhu změny územního plánu učinili včas a jejich požadavky jsou důvodné a právně přípustné. Byly-li jejich podněty důvodem opakovaných změn návrhu územního plánu ve fázi před jeho schválením, nelze jim odepřít právo domáhat se opravných prostředků proti těmto změnám, pokud nejsou v souladu se zákonem. Stěžovatelé se odvolávají na obsah všech svých námitek, na znění § 52 odst. 1, 2, 3 stavebního zákona a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, podle něhož námitky vlastníků nejsou omezeny jen na části týkající se jejich nemovitostí dotčených návrhem, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhují zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

III.2. Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[6] Odpůrce označil kasační stížnost za nedůvodnou. Pokud jde o následné podněty stěžovatelů, byly pro rozhodnutí soudu irelevantní, nehledě na to, že stěžovatelé i v nich pouze opakují dříve uplatněné námitky. Důvodem pro změnu územního plánu bylo upravení dopravní situace a sportovních ploch. Zastupitelstvo odpůrce postupovalo v mezích svých pravomocí a v souladu se stavebním zákonem. Lokalita Ptín nebyla určena ke změnám, byla pouze zakreslena aktualizace podle platných územních rozhodnutí a kolaudačních souhlasů (administrativní a hospodářské budovy, heliport a sportovní střelnice), takže zde nebyl konstituován střet zájmů soukromých a veřejných. Požadavky či připomínky k návrhu změny územního plánu uplatnily pouze dotčené orgány a krajský úřad. Jiné požadavky nebyly ve lhůtě uplatněny. Následné námitky stěžovatelů týkající se lokality Ptín v jiném katastrálním území (k. ú. X) byly uplatněny po uplynutí lhůt stanovených v 47 odst. 2 stavebního zákona. Odkaz a citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu považuje odpůrce za lichý. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1. Procesní podmínky

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem.

IV.2. Důvodnost kasační stížnosti

[8] Stěžovatelé sice výslovně namítají kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., fakticky ovšem uplatňují i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tu spatřují v nedostatku jeho důvodů, neboť se vůbec nevypořádal s obsahem jejich konkrétně označených podání učiněných vůči Krajskému úřadu Plzeňského kraje a vůči Ministerstvu pro místní rozvoj.

[9] Nepřezkoumatelností rozsudku je třeba se zabývat přednostně, a to i nad rámec kasačních důvodů, neboť jen u přezkoumatelného rozsudku lze zpravidla vážit důvodnost ostatních kasačních námitek. Pokud by krajský soud pominul některý z relevantních návrhových důvodů, pak by skutečně bylo nutno jeho rozsudek jako nepřezkoumatelný zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelé učinili součástí svého návrhu přehled a obsah svých podání, jimiž se ve dnech 14. 7. 2016, 22. 7. 2016, 15. 9. 2016 a 26. 9. 2016 (body VI/5-8 návrhu) obrátili na Krajský úřad Plzeňského kraje a na Ministerstvo pro místní rozvoj. Z hlediska přístupu krajského soudu k nim je podstatné, že všechna tato podání jsou z doby, kdy již byl vydán napadený územní plán (22. 6. 2016). Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahovat *návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné*. To je výrazem dispoziční zásady, neboť je to navrhovatel, který tímto

způsobem určuje v jakém rozsahu a z jakých důvodů má být napadený akt soudem zkoumán. K tomu je třeba dále poukázat na odst. 3 téhož ustanovení, podle něhož *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.* Návrhovým bodem je tedy třeba rozumět konkrétní výhradu (skutkovou a právní) proti postupu při přijímání či proti vydanému opatření obecné povahy, přičemž aktivita navrhovatelů je podstatná, jen pokud se v daném procesu projevila. Řádným návrhovým bodem není označení obsahu podání učiněných následně a vůči jiným orgánům než vůči odpůrci či pořizovateli změny územního plánu. Stěžovateli označená podání nebyla pro posouzení zákonnosti napadené změny územního plánu relevantní a krajský soud se jimi nemusel věcně zabývat. Pochybil ovšem, pokud se k nim vůbec nevyjádřil a neosvětlil, proč je nepovažuje za důležitá pro své rozhodnutí. Toto pochybení ovšem samo o sobě není důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu, který by do nového rozsudku pouze převzal výše uvedený závazný právní názor kasačního soudu, což by se nijak neodrazilo ve výsledku posouzení důvodnosti návrhu a ve výroku nového rozsudku.

[11] Ke kasačním důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je na místě rovněž zmínit, že podobné nároky jako na návrhové body jsou kladeny i na kasační důvody. To znamená, že právní a skutkové výhrady směřující proti napadenému rozsudku musí být v kasační stížnosti výslovně obsaženy. Nelze tedy poukázat na jiná podání vůči jiným orgánům učiněná před vydáním napadeného rozsudku, neboť logicky nemohou vytýkat nic rozhodnutí soudu, které je podle § 102 s. ř. s. předmětem kasační stížnosti. Kasační stížnost v daném případě, vyjma tohoto nepřípustného odkazu, obsahuje i řádné kasační důvody, o nichž Nejvyšší správní soud uvážil následovně.

[12] Stěžovatelé namítají, že podávali připomínky a námitky v průběhu procesu přijímání územního plánu, a to natolik včasně, aby o nich mohlo být jednáno a aby mohly být zohledněny.

[13] K tomu plyne ze spisu odpůrce toto:
Zastupitelstvo odpůrce dne 18. 3. 2015 usnesením rozhodlo o Změně č. 2 územního plánu Měčín. Předmět změny byl výslovně vymezen takto: *a) směrová úprava části plánované přeložky státní komunikace II-117 včetně napojení přilehlých stabilizovaných navrhovaných ploch, b) změna využití části navrhovaných ploch – zeleně na plochy sportovní v lokalitě mezi ČOV a vodním vrtem*. Dne 8. 4. 2015 odpůrce vydal oznámení o zadání změny územního plánu, což zpřístupnil vyvěšením na úřední desce a na internetových stránkách. Oznámení obsahovalo informaci o vystavení návrhu zadání změny k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů, s tím, že v této době může každý uplatnit své připomínky k návrhu. K návrhu zadání byla podána pouze stanoviska a vyjádření dotčenými orgány. Stěžovatelé žádné připomínky neuplatnili. Úpravy návrhu změny byly schváleny zastupitelstvem odpůrce dne 22. 6. 2015. Návrh změny územního plánu byl poté předmětem společného jednání svolaného pořizovatelem Městským úřadem Klatovy na den 17. 12. 2015. Zveřejněné oznámení obsahovalo poučení, že každý může do 30 dnů ode dne doručení uplatnit své připomínky. Oznámení bylo zveřejněno na úřední desce městského úřadu dne 20. 11. 2015, přičemž ze spisu není patrné, zda a kdy bylo oznámení vyvěšeno na úřední desce odpůrce. Dne 6. 1. 2016 uplatnil 1. stěžovatel „připomínky a námitky“ požadující změnu určení jeho pozemků tak, aby mohl vybudovat oplocený farmový chov zvěře s rybníkem, přičemž

stávající zařazení pozemků neodpovídá faktickému stavu. Týž den podal námitky i 2. stěžovatel, který navíc upozornil na neřešený heliport a problematiku příletového a odletového koridoru. K připomínkám byly připojeny kolaudační souhlasy na střelnici a heliport a mapové podklady se zakreslením požadavků. Dne 3. 2. 2016 odpůrce navrhl pořizovateli zanést do návrhu územního plánu před jeho veřejným projednáním stavby plochy a ochranná pásma podle platných územních rozhodnutí předložených stěžovateli. K dalším návrhům uvedl, že nesouvisí s předmětem projednávané změny a z časových důvodů a z důvodu veřejného zájmu se jim nevyhovuje; vlastníci pozemků tento požadavek mohou uplatnit při další změně územního plánu. Dne 18. 4. 2016 proběhlo veřejné projednání návrhu změny č. 2 územního plánu, přičemž vlastníci pozemků dotčení změnou byli upozorněni na možnost podání námitek ve lhůtě sedmi dnů od veřejného projednání. Dne 20. 4. 2016 podal 1. stěžovatel námitku proti probíhající změně upozorňující na různé způsoby využití jejich pozemků a na diskriminační postup, který je vůči nim uplatňován. Dne 25. 4. 2016 podal námitku 2. stěžovatel s popisem záměru využití pozemků a s požadavkem na vytvoření podmínek pro chov jelenovité zvěře s rybníkem. Dne 22. 6. 2016 zastupitelstvo odpůrce schválilo Změnu č. 2 územního plánu Měčín, jehož součástí bylo i rozhodnutí o podaných námitkách. Námitkám obou stěžovatelů nebylo vyhověno s obdobným odůvodněním, a to že změna č. 2 měla jednoznačně vymezené zaměření a po dobu zadání k němu nebyly uplatněny žádné připomínky. Později uplatněné připomínky a námitky by znamenaly nové vyhodnocení z hlediska vlivů na životní prostředí, přepracování návrhu změny a nové projednání se všemi dotčenými orgány a bylo by spojeno se značnými náklady.

[14] Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelé ve fázi zadání územního plánu vedené podle § 47 stavebního zákona nepodali žádné připomínky. Tato fáze přitom je určena k tomu, aby všichni, kdo jím mohou být dotčeni, podali připomínky, které mohou ovlivnit i rozsah zadání. Jedná–li se o změnu územního plánu, která je v zadání návrhu vymezena velmi konkrétně a poměrně úzce, je to právě tato fáze pořizování změny, která umožňuje ovlivnit její rozsah.

[15] Stěžovatelé podali „připomínky a námitky“ v návaznosti na společné jednání o návrhu územního plánu konané podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Podle odst. 3 téhož ustanovení může každý do 30 dnů ode dne doručení uplatnit u pořizovatele písemné připomínky, přičemž k později uplatněným se nepřihlíží. Jak výše uvedeno, není ze spisu jednoznačně zřejmý okamžik, od něhož se počítá lhůta k podání připomínek, proto je třeba je považovat za včasné; ostatně tak k nim přistupoval i pořizovatel a odpůrce. V dané fázi se nejednalo o námitky, ale o připomínky, k nimž je oprávněn kdokoliv. Není vyloučeno, aby autor připomínky požadoval jiný rozsah územního plánu, ovšem vypořádání jeho návrhu je logicky odvislé od fáze postupu pořizování územního plánu. Připomínky takto podané vyhodnocuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem podle § 51 stavebního zákona a toto vyhodnocení může vést k upravení návrhu. V daném případě připomínky stěžovatelů posouzeny byly, ovšem s ohledem na rozsah zadání návrhu a stav rozpracovanosti změny územního plánu byly akceptovány pouze v tom, že se do změny územního plánu promítne faktické využití části pozemků stěžovatelů na základě jimi předložených rozhodnutí a souhlasů. Tyto připomínky byly uplatněny v lednu roku 2016. Proces přijímání změny územního plánu započal v březnu roku 2015, přičemž za řádný průběh procesu pořizování územního plánu se považuje, je-li ukončen do

jednoho roku (srovnej § 56 stavebního zákona). Postup odpůrce byl v daném případě racionální a nelze ho označit za porušení zákona. Úprava návrhu změny územního plánu vycházející z platných územních rozhodnutí a kolaudačních souhlasů v tomto stadiu postupu přijímání změny územního plánu byla možná, a lze také předpokládat, že daný způsob využití pozemků byl posuzován v rámci územního řízení (byť je s podivem, že v nich nebyl zkoumán soulad s tehdy platným územním plánem - to však předmětem daného soudního řízení není, a ani být nemůže).

[16] Upravený návrh změny územního plánu byl předmětem veřejného projednání podle § 52 stavebního zákona, přičemž stěžovatelé zde uplatnili námitky. Podle odst. 2 tohoto ustanovení mohou námitky proti návrhu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, připomínky pak kdokoliv. Postavení stěžovatelů jako osob oprávněných k podání námitek je třeba odvozovat z toho, že do změny územního plánu se na základě dříve podaných připomínek promítla rozhodnutí a souhlasy, z nichž plynulo jiné než dosud evidované využití některých jejich pozemků v lokalitě Ptín (s. 16 textové části změny územního plánu). Pokud by k těmto úpravám nedošlo, nebyli by stěžovatelé vůbec oprávněni k podání námitek. Námitkami se ovšem domáhali zejména změny využití ještě dalších pozemků v zájmu svých budoucích záměrů. Poukazují–li na právo podat námitky k jiným než jejich změnou přímo dotčeným pozemkům, jehož se dovolávají s poukazem na rozsudek tohoto soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009, bylo zde zachováno. Odpůrce i pořizovatel jim fakticky postavení osob oprávněných podat námitky také přiznali a jejich podáními se jako námitkami zabývali ve smyslu § 53 odst. 1 stavebního zákona.

[17] Textová část Změny č. 2 územního plánu Měčín tyto námitky konstatuje na s. 13 – 15, včetně rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1 stavebního zákona, § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, za použití § 192 stavebního zákona). Důvodem nevyhovění stěžovatelovým námitkám bylo právě to, že by rozšíření rozsahu změn znamenalo zásadní dopracování návrhu, jeho nové posouzení, a v podstatě provedení celého postupu znovu od počátku. V rozhodnutí o námitkách obou odpůrců je také konstatována vůle odpůrce řešit požadavky stěžovatelů při další změně územního plánu. K tomu lze poukázat i na krajským soudem popsanou možnost změny územního plánu na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce podle § 44 písm. d) stavebního zákona.

[18] Stěžovatelům nelze přisvědčit v názoru, že jejich připomínky a námitky byly posouzeny jako opožděné. Pořizovatel i odpůrce se jimi vždy věcně zabývali a krajský soud je výslovně označil za „formálně včasné“. Jejich faktickou opožděnost vnímal ve vztahu ke stadiu pořizování změny územního plánu a k důsledkům, které by v tom kterém stadiu znamenalo výrazné rozšíření zadání změny územního plánu. Poukazují-li stěžovatelé zejména na to, že jejich námitky byly uplatněny v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona, jde právě o stadium, kdy je námitkám podroben již zpracovaný návrh; námitky také obvykle k jeho obsahu cílí a není zde prostor pro změnu samotného zadání.

[19] Není zcela jasné, čeho se stěžovatelé domáhají formulací kasační námitky, „*že pokud bylo s jejich podněty naloženo ve smyslu dokonce opakovaných změn návrhu změny územního plánu, ve fázi před jeho schválením, nelze jim poté odepřít právo domáhat se opravných prostředků proti těmto změnám, pokud nejsou v souladu se zákonem*“. Jak bylo výše uvedeno,

úprava návrhu změny územního plánu akceptovala územní rozhodnutí a kolaudační souhlasy jimi předložené spolu s připomínkami v lednu roku 2016. To stěžovatelům také zajistilo právo na podání námitek ke změně územního plánu v dalších fázích řízení. Ačkoliv to odpůrce i soud nazývají pouhou aktualizací, jednalo se o úpravu návrhu zadání. Odpůrce ani krajský soud ovšem stěžovatelům právo na podání námitek neupřeli; z této kvalifikace změny jim tedy nevzešlo žádné zkrácení práv. Stěžovatelé také nenapadají žádné zkrácení svých práv provedením této změny návrhu, ale domnívají se, že nemají smysl bez provedení dalších změn ve využití jejich ostatních pozemků. Porušení zákona tedy spatřují v tom, že celá oblast zahrnující jejich pozemky nebyla řešena komplexně v zájmu jimi předpokládaného využití. K tomu se již tento soud vyjádřil výše - požadována byla změna, která v dané fázi znamenala vypracování zcela nové verze návrhu změny územního plánu. K dané námitce lze dále podotknout, že logicky by mohla směřovat proti tomu, že krajský soud vyslovil názor, že ve vztahu k lokalitám, na něž se měl vztahovat postup podle čl. II přechodných ustanovení zákona č. 352/2012 Sb., se nejednalo o zkrácení práv stěžovatelů, neboť šlo o lokalitu, v níž neměli své pozemky a ani nebyla předmětem změny územního plánu. V kasační stížnosti však konkrétní výtky proti tomuto právnímu názoru soudu obsaženy nejsou a odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009 sám o sobě námitku nespecifikuje. Úkolem kasačního soudu není domýšlet, co bylo danou kasační námitkou míněno. Doplnit je třeba, že vyslovený právní názor krajského soudu je srozumitelný a přezkoumatelný, tudíž by se jím kasační soud nemohl zabývat z moci úřední nad rámec obsahu kasační stížnosti. Zde je na místě znovu připomenout dispoziční zásadu, která znamená, že je to stěžovatel, kdo vymezuje, v jakém rozsahu a z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů má být zákonnost rozsudku krajského soudu kasačním soudem zkoumána. V řízení nebylo stěžovatelům nikým upíráno „právo domáhat se opravných prostředků“. Jejich podání vůči Krajskému úřadu Plzeňského kraje a Ministerstvu pro místní rozvoj nebyla předmětem tohoto soudního řízení. Proti přijaté změně územního plánu mohli podat návrh podle § 101a s. ř. s., a také tak učinili. Právo na podání takového návrhu logicky nezakládá právo na to, aby mu soudem bylo vyhověno, ale na to aby soud v rámci řádných návrhových bodů posoudil postup při přijetí změny územního plánu a zákonnost přijatého opatření.

[20] Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. může soud zrušit opatření obecné povahy nebo jeho část pouze v případě, dojde-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Tomu odpovídá i judikaturou správních soudů vymezený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy spočívající v pěti krocích (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS). V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[21] Stěžovatelé v daném případě nenamítali ničeho proti krokům 1, 2, 5 algoritmu. Uplatnili výhrady proti zákonnosti postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy, (krok 3 algoritmu), a proti souladu vydaného opatření s hmotným právem (krok 4 algoritmu). V postupu nebylo zjištěno porušení zákonnosti. Za nezákonnost nelze považovat, že k připomínkám podaným stěžovateli v lednu 2016 nebyl rozšířen rozsah zadání změny ve fázi, kdy již byl návrh změny zpracován. Rozpor s hmotným právem stěžovatelé spatřují v tom, že pozemky, jichž jsou vlastníky, nemají sjednocené užívání a nebylo jim vyhověno v návrhu na přizpůsobení tohoto užívání jejich zamýšleným aktivitám. Přitom jejich pozemky se staly předmětem změny územního plánu pouze v rozsahu zajištění souladu vymezeného způsobu využití s již vydanými územními rozhodnutími a kolaudačními souhlasy. Cílem územního plánu podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Nelze přehlédnout, že výhrady stěžovatelů zřejmě zčásti míří proti územnímu plánu v jeho původní podobě, který ovšem v daném čase již napadat nelze (§ 101 b odst. 1 s. ř. s.). V podstatné míře však stěžovatelé požadují změnu stávajícího územního plánu v zájmu svých podnikatelských aktivit. Oprávněnost jejich požadavku a jeho soulad s cíli územního plánování však vyžaduje řádné posouzení, které, jak krajský soud správně akcentoval, by přesahovalo rámec vymezeného zadání a vyžadovalo nové vymezení návrhu i jeho nové zpracování. Nelze přisvědčit stěžovatelům v tvrzení, že své požadavky uplatnili ve fázi, v níž by byla jejich akceptace možná. Krajský soud posoudil návrh stěžovatelů z hledisek namítaných v kasační stížnosti v souladu se zákonem.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není důvodná a stejně tak neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.), zohledňujícího kriterium úspěchu účastníka ve věci. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Naopak procesně úspěšný odpůrce má oproti stěžovatelům právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Náklady vynaložené odpůrcem v řízení o kasační stížnosti sestávají z odměny advokáta, a to za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. k) ve spojení s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti, při sazbě 3100 Kč za úkon právní služby v souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu. K tomu je třeba připočíst paušální částku náhrady hotových výdajů advokáta dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak odpůrci náleží na náhradě nákladů zastoupení v řízení o kasační stížnosti částka 3400 Kč. Zástupce odpůrce není

plátcem daně z přidané hodnoty. Celkem jsou stěžovatelé povinni odpůrci nahradit náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3400 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3,
§ 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. prosince 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu