

Spis 2 Ao 3/2007 byl spojen se spisem číslo 2 Ao 2/2007 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **a) Občanské sdružení J. V., b) J. M.**, oba zastoupeni JUDr. Ing. Martinem Florou, advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti odpůrci: **Obec J.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru J., schváleného usnesením Zastupitelstva obce J. č. 120 ze dne 31. 7. 2007,

t a k t o :

- I.** Opatření obecné povahy – změna č. 2 Územního plánu sídelního útvaru J., schválené usnesením Zastupitelstva obce J. č. 120 ze dne 31. 7. 2007, **se** v části týkající se lokalit č. 4 – J. a č. 57 – J. **z r u š u j e** dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Ve zbytku se návrh J. M. zamítá.
- II.** Návrh Občanského sdružení J. V. **se z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Navrhovatelé – Občanské sdružení J. V. a J. M. se návrhy doručenými Nejvyššímu správnímu soudu shodně dne 8. 10. 2007 a zapsanými pod sp. zn. 2 Ao 2/2007 a 2 Ao 3/2007 domáhají zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru J., schválené usnesením Zastupitelstva obce J. č. 120 ze dne 31. 7. 2007. Usnesením ze dne 9.

10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-41, Nejvyšší správní soud obě věci spojil ke společnému projednání a rozhodnutí s tím, že nadále jsou vedeny pod sp. zn. 2 Ao 2/2007.

Ia)

Občanské sdružení J. V. ve svém návrhu tvrdí, že v průběhu roku 2004 zveřejnila Obec J. záměr změnit platný územní plán, k čemuž navrhovatel podal návrh, aby v lokalitě „Z. k.“ byla zřízena klidová oblast a aby se v tomto území zástavba nerozšiřovala mimo stávající intravilán. Důvodem je skutečnost, že území je součástí přírodního parku J. v. zřízeného podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a že zde byl podle ustanovení § 6 stejného zákona registrován významný krajinný prvek „Z. k.“. O tomto návrhu byl informován rovněž pořizovatel změny územního plánu Městský úřad Tábor.

Dne 31. 3. 2005 zastupitelstvo J. rozhodlo o pořízení předmětné změny územního plánu, přičemž návrh na zřízení klidové oblasti byl vyřazen z projednávání.

Proto navrhovatel následně dne 22. 4. 2005 navrhl zřízení klidové lokality „Z. k.“, na což mu Městský úřad Tábor dopisem ze dne 27. 4. 2005 odpověděl tak, že lokalita „Z. k.“ je v platném územním plánu určena jako nezastavitelné území a že vyhlášený přírodní park J. v. a registrovaný významný krajinný prvek „Z. k.“ limitují využití území a musí být územním plánem respektovány.

Podle návrhu zadání změny územního plánu však tato změna spočívala ve změně z nezastavitelného území (orná půda) na zastavitelné území charakteru všeobecně obytné území. Proto navrhovatel vůči návrhu zadání uplatnil podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. dne 29. 6. 2006 podnět, v němž navrhl, aby koncept změny nebyl sloučen s návrhem změny a aby vůči návrhu bylo provedeno zjišťovací řízení v procesu SEA dle ustanovení § 10a a § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Opět navrhl, aby z projednání byl vyřazen návrh lokality č. 4, anebo aby na jejím místě byla zřízena klidová zóna.

Odpůrce usnesením zastupitelstva č. 642 ze dne 7. 9. 2006 schválil zadání předmětné změny s tím, že u lokality č. 4 nedošlo k žádné změně ve srovnání s návrhem zadání, tj. podnět navrhovatele nebyl zohledněn. Současně bylo navrhovateli oznámeno, že posudek na zhodnocení zásahu do krajinného rázu není možné ve smyslu platné legislativy brát jako součást zpracování územního plánu.

Navrhovatel ještě před projednáním návrhu předmětné změny uplatnil ve smyslu ustanovení § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu připomínky, v nichž nad rámec předchozích upozornil i na chybné řešení dopravního zpřístupnění lokality. Na tuto námitku reagoval Krajský úřad sdělením ze dne 15. 8. 2007, tzn. teprve po schválení napadeného opatření obecné povahy.

Navrhovatel dále uvádí, že předmětný návrh změny byl již v roce 2006 předmětem posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. a jeho výsledkem byl dne 19. 6. 2006 závěr učiněný Krajským úřadem Jihočeského kraje, že tuto změnu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Dne 9. 8. 2006 však stejný orgán vydal nový závěr zjišťovacího řízení, že tuto změnu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.

Navrhovatel spatřuje zkrácení na svých právech napadeným opatřením obecné povahy v následujících bodech:

- Předmětná změna územního plánu je v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., podle něhož lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázané nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby nových zastavitelných ploch. Prokazování této nemožnosti totiž nebylo vůbec provedeno a navrhovatel na to poukazoval. Nesouhlasí s právním názorem krajského úřadu, že citované zákonné ustanovení se vztahuje teprve na změny územně plánovací dokumentace pořizované od samého počátku v režimu nového stavebního zákona, a to s poukazem na ustanovení § 188 odst. 3 tohoto zákona. Zpracování předmětného návrhu totiž nelze považovat za činnost ukončenou před 1. 1. 2007.
- Krajský úřad neumožnil navrhovateli ani jiným osobám z řad veřejnosti, aby se podíleli na procesu posuzování vlivů předmětné změny na životní prostředí, neboť porušil informační povinnost plynoucí z ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb. Oznámení o záměru (návrh zadání předmětné změny) ani závěry zjišťovacího řízení totiž krajský úřad nezveřejnil na internetu v informačním systému SEA. V tomto směru navrhovatel upozorňuje rovněž na směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.
- Navrhovatel zpochybňuje zákonnost samotného procesu posuzování vlivů návrhu zadání změny územního plánu na životní prostředí: ve zjišťovacím řízení totiž byl učiněn závěr o nutnosti posoudit změnu z hlediska vlivů na životní prostředí, pokud nedojde k vyřazení sporných lokalit; další závěr však dospěl k opačnému řešení. Navrhovatel je přesvědčen o tom, že zákon č. 100/2001 Sb. neumožňuje, aby příslušný orgán uzavřel zjišťovací řízení se závěrem, že územně plánovací dokumentaci je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí se současným příslibem, že při splnění specifikovaných podmínek bude zjišťovací řízení zopakováno se závěry opačnými. Navíc prý zákonná úprava neumožňuje vést v jedné věci zjišťovací řízení s dvojím výsledkem. Konečně, ze závěrů nového zjišťovacího řízení není patrné, zda vůbec a v jakém rozsahu došlo ke splnění podmínek formulovaných v původním závěru.

Ze všech popsanych důvodů navrhovatel žádá napadené opatření obecné povahy zrušit.

Ib)

Navrhovatelka J. M. rovněž nejprve popisuje průběh předchozího řízení (viz výše) a dále uvádí, že vůči návrhu zadání uplatnila dne 29. 6. 2006 podnět ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., v němž vyjádřila nesouhlas v rozsahu lokalit č. 4 a 57, když v případě lokality č. 4 poukazovala na nerespektování jejího vlastnického práva k pozemkům, s touto lokalitou bezprostředně sousedícími. Další námitky byly obdobné námitkám prvního navrhovatele (viz výše).

Navrhovatelka ještě před konáním veřejného projednávání návrhu změny územního plánu v souladu s ustanovením § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. uplatnila námitky, překrývající se obsahově s námitkami prvního navrhovatele, a nad tento rámec poukázala na to, že pozemky v jejím vlastnictví mají být podle tohoto návrhu zatíženy zřízením vedení vysokého napětí, kanalizace a vodovodu pro připojení budoucí zástavby. Na tyto námitky reagoval krajský úřad sdělením ze dne 15. 8. 2007, a to tak, že je považuje nikoliv za námitky dle ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., nýbrž za připomínky podle odst. 3 stejného ustanovení. Zároveň vyjádřil názor, že ustanovení § 55 odst. 3 cit. zákona na tento případ nedopadá, neboť se týká pouze změn územně plánovací dokumentace pořizované od počátku dle tohoto zákona.

Navrhovatelka tvrdí následující poškození na svých právech:

- Její námitky byly posouzeny nesprávně, když nebyly kvalifikovány jako námitky vlastníka, nýbrž jen jako připomínky. V důsledku toho o námitkách nebylo rozhodováno způsobem předpokládaným v ustanovení § 53 zákona č. 183/2006 Sb. a navrhovatelka tak byla zbavena možnosti podat opravné prostředky se všemi z toho plynoucími důsledky. Závěr, že navrhovatelka není vlastníkem pozemků dotčených návrhem, není správný, protože:
 - navrhovatelka je vlastníkem pozemků přímo dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb „Místní komunikace zpřístupňující lokalitu 4 a 57“, „Prodloužení vodovodní sítě pro zásobení lokalit 4 a 57“ a „Prodloužení kanalizačních řadů pro odkanalizování lokalit 4 a 57“. Místní komunikace zpřístupňující lokalitu 4 a 57 jako veřejně prospěšná stavba, pro níž je možno práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, je vedena po hranicích pozemků navrhovatelky a nelze dokonce vyloučit, že je zamýšlena její výstavba přímo na jejích pozemcích;
 - ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. přiznává právo podat námitky proti návrhu územního plánu mj. vlastníkům pozemků dotčených návrhem zastavitelných ploch. Navrhovatelka zastává názor, že toto ustanovení by nemělo být vykládáno tak, že za takového vlastníka pozemku je možno považovat výhradně vlastníka, který byl přímo zahrnut do zastavitelné plochy, a naopak tvrdí, že takovým vlastníkem pozemku je každý, u něhož může návrh územního plánu vyvolat dopady na jeho kvalitu, dostupnost, hodnotu, využitelnost nebo na plnění jeho zákonných povinností. Právě takové dopady provedená změna zjevně má, jelikož vedle plánovaného zřízení komunikace a inženýrských sítí se na pozemcích navrhovatelky nachází významný krajinný prvek „Z. k.“, který samozřejmě budoucí výstavba obytných domů negativně ovlivní. Navrhovatelka se domnívá, že výklad zaujatý orgány veřejné správy odporuje čl. 11 Listiny základních práv a svobod a upozorňuje v tomto kontextu na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 86/99 a III. ÚS 86/98, řešící problém možného dvojího výkladu právních předpisů. Navíc se navrhovatelka domnívá, že na tento problém je aplikovatelný rovněž právní názor Ústavního soudu ve věci vymezení pojmu „sousední pozemek“ (sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Bylo proto úkolem orgánů územního plánování individuálně posoudit z hlediska intenzity možného ovlivnění, zda námitka je podána oprávněnou osobou, nikoliv však takového vlastníka paušálně vyloučit.
- Rozpor s ustanovením § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. Tato námitka se obsahově překrývá se shora prezentovanou námitkou prvního navrhovatele.
- Neumožnění navrhovatelce a dalším osobám z řad veřejnosti podílet se na procesu posuzování vlivů změny územního plánu na životní prostředí. Rovněž tato námitka je obdobná námitce popsané výše.

Rovněž navrhovatelka J. M. žádá napadené opatření obecné povahy zrušit.

II.

Odpůrce zaslal soudu postupně celkem 3 vyjádření, datovaná 17., 18. a 19. říjnem 2007.

Jejich obsahem je předně návrh na výslech svědků, kterými mají být ing. R. M. z Městského úřadu v Táboře a ing. arch. R. B. z Krajského úřadu Jihočeského kraje.

Dále odpůrce zaslal soudu kopie zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva obce J., v nichž je zdokumentován průběh jednání o podaných návrzích k předmětné změně územního plánu. Podle názoru odpůrce z těchto dokumentů plyne, že všechny návrhy byly řádně projednány a zohledněny, takže tvrzení navrhovatelů neodpovídají skutečnosti. Z dalších dokumentů údajně plyne, že navrhovatelé nemají zájem o volnou prostupnost krajiny, nýbrž snažili se svůj majetek izolovat a zamezit jakémukoliv pohybu osob.

Odpůrce dále tvrdí, že klidové oblasti se v rámci změny územního plánu sídelního útvaru územním plánem nezřizují. Na dotčeném území se nachází Přírodní park J. v., a to v režimu zákona č. 114/1992 Sb.

Závěry zjišťovacích řízení se údajně nezveřejňují, pouze závěry SEA, ale ta po úpravě zadání (tj. po vyřazení cca 30 lokalit) nebyla nadřízeným orgánem územního plánování požadována.

Vymezení nových ploch pro zástavbu je zdůvodněno, přesto množství ploch bylo v zadání značně zredukováno.

Navrhovatelka J. M. nebyla ve svých právech zkrácena, neboť při veřejném projednávání mohla podat pouze připomínky (nikoliv námitky), což učinila, neboť není vlastníkem pozemků, na kterých se budou eventuálně nacházet veřejně prospěšné stavby. Stavba kanalizace je ve velké vzdálenosti od jejího pozemku, navíc by v daném místě byla zbytečná, protože odkanalizování významného krajinného prvku nepřípadá v úvahu a odkanalizování pozemků nacházejících se na svahu pod významným krajinným prvkem je technicky neproveditelné, komunikace je zřetelně zakreslená mimo pozemky J. M.

Odpůrce dále uvádí, že obec J. nezbytně potřebuje přístupovou komunikaci na pozemku č. 1876, PK 168 a PK 169/1, vše v k.ú. J., na zabezpečení přístupu k areálu školy a přilehlé obytné zóně, tj. komunikaci, která je navrhována změnou č. 2 územního plánu, protože uvedené území je nyní přístupné pouze z K. u. – místní komunikací o šíři maximálně 3,5 m a podélným sklonem 10 – 14%. Tyto potřeby jsou zejména aktuální v záležitostech tzv. krizového řízení, tj. příjezd požárních vozidel, vozidel záchranné služby a v době jakýkoliv havárie v K. u. Pokud by uvedená ulice byla neprůjezdná, pak je zamezen veškerý přístup k areálu školy a přilehlé obytné zóně.

Odpůrce konečně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přihlédl k ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., podle něhož *„dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobně pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží“*, a tím bylo eliminováno tvrzení navrhovatelů, že ve stejné věci, tj. posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, byla nadřízeným orgánem územního plánování vydána dvě rozdílná stanoviska. Dále je nutné přihlédnout k ustanovení § 10i odstavec 1 zákona č. 101/2001 Sb., podle něhož platí, že *„při posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu stanoveném tímto ustanovením, předkladatelem je pořizovatel územně plánovací dokumentace“*, a tím vyhodnotit v rámci této kauzy aplikaci obou právních norem, která nastala.

Ze všech popsaných důvodů odpůrce navrhuje návrh zamítnout.

III.

Při ústním jednání, konaném dne 24. 10. 2007, účastníci řízení setrvali na obsahu svých podání. Navrhovatelé tak opakovaně namítli, že odpůrce neprokázal nemožnost využití již stávajících zastavitelných ploch, řádného zveřejnění úmyslu provést změnu územního plánu a že došlo k porušení vlastnického práva J.M.

Odpůrce naopak s návrhy nesouhlasil, označil je za účelové a zejména poukázal na dlouhodobé problémy, které obec s navrhovatelem má. Za klíčovou označil nutnost vybudování infrastruktury, zejména obslužné komunikace, k areálu školy, což je možné jen v případě schválené změny územního plánu.

Soudem vyslechnutí svědci ing. R. M., zaměstnankyně Městského úřadu Tábor, a ing. arch. R. B., zaměstnanec Krajského úřadu Jihočeského kraje, potvrdili, že J. M. vlastní pozemky přímo sousedící s lokalitou č. 4, nicméně infrastruktura s jistotou nepovede po jejích pozemcích. Návrh zadání změny územního plánu skutečně nebyl zveřejněn na webové stránce Ministerstva životního prostředí ani krajského úřadu.

IV.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud seznal zejména následující skutečnosti.

- Usnesením ze dne 31. 3. 2005 zastupitelstvo obce J. rozhodlo o pořízení změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru J.
- Občanské sdružení J. V. dne 22. 4. 2005 podalo opakovaný návrh na změnu územního plánu, jehož obsahem je nerozšiřování zástavby v území navrhované klidové oblasti mimo stávající intravilán s poukazem na součást přírodního parku J. v. a na významný krajinný prvek – soustavu protierozních mezí „Z. k.“.
- Městský úřad Tábor, odbor rozvoje (jakožto pořizovatel změny územního plánu) přípisem ze dne 27. 4. 2005, č. j. META 17856/2005/4/OR/Mu, navrhovateli a) sdělil, že zmiňovaná lokalita „Z. k.“ je v platném územním plánu určena jako nezastavitelné území a je součástí přírodního parku, její část je významným krajinným prvkem. Park i krajinný prvek limitují určitým způsobem území a musí být územním plánem respektovány.
- Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví v souhrnném stanovisku ze dne 19. 6. 2006, č. j. KUJCK 17607/2006/OZZL/Sf, konstatoval, že předmětnou změnu územního plánu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, a to zejména se zaměřením na návrh opatření směřující k eliminaci a minimalizaci lokalit navržených ve volné krajině, mimo zastavitelné území obce, a na vyhodnocení územně plánovací dokumentace z hlediska narušení krajinného rázu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. Zároveň krajský úřad sdělil, že v případě sporných lokalit provede nový závěr zjišťovacího řízení, kdy územně plánovací dokumentaci nebude nutné posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Ohledně lokality č. 4 je ve stanovisku uvedeno, že sousedí s registrovaným významným krajinným prvkem, takže je nutno upravit přístup a organizaci zástavby tak, aby nedošlo k jeho narušení.
- Zastupitelstvo obce J. následně usnesením ze dne 29. 6. 2006 schválilo podněty a připomínky k zadání předmětné změny územního plánu.
- Navrhovatel a) (Občanské sdružení J. V.) dne 29. 6. 2006 podal podněty k zadání předmětné změny územního plánu, doručené Městskému úřadu Tábor dne 3. 7. 2006. Obsahem těchto podnětů je návrh na provedení zjišťovacího řízení na posouzení vlivu na životní prostředí SEA a dále podrobně odůvodněný návrh na vyřazení lokality č. 4 ze zadání.

- Rovněž navrhovatelka b) J. M. ve stejný den uplatnila podnět, a to s poukazem na nerespektování jejích vlastnických práv, a navrhla zpracovat vyjádření z oblasti ochrany přírody, krajiny, krajinného rázu a urbanismu. Současně navrhla vyřadit lokalitu č. 52, a to proto, že na pozemku p. č. 432 je plánován dočasný zábor pro deponii, což znamená shromažďování materiálu v sousedství jejích pozemků, který může ovlivnit jejich kvalitu.
- Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví v závěru zjišťovacího řízení ze dne 9. 8. 2006, č. j. KUJCK 17607/2006/OZZL/3/Sf, uvedl, že předmětnou změnu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.
- Usnesením ze dne 7. 9. 2006 zastupitelstvo obce J. schválilo upravené zadání předmětné změny územního plánu.
- Městský úřad Tábor, odbor rozvoje navrhovatelce, J. M. k jejímu podnětu ze dne 3. 7. 2006 následně dne 17. 10. 2006 sdělil, že k lokalitě č. 4 byly vzneseny připomínky z hlediska ochrany přírody a krajiny v tom smyslu, že lokalita sousedí s registrovaným významným krajinným prvkem a je proto nutno upravit přístup a organizaci zástavby tak, aby nedošlo k jeho narušení. Tento požadavek je v upraveném zadání akceptován. Stejně tak je akceptován požadavek památkové péče v tom smyslu, aby byla omezena podlažnost na maximálně dvě a aby byl snížen počet domků na minimum. Požadavek navrhovatelky na vyřazení této lokality akceptován nebyl; řešení přístupové komunikace k areálu školy atd. již nenáleží do územního plánu, obdobně je to i s respektováním vlastnických práv navrhovatelky. Lokalita č. 52 byla z dalšího řešení změny územního plánu vyřazena.
- Městský úřad Tábor, odbor rozvoje, navrhovateli Občanskému sdružení J. V. k jeho podnětu ze dne 3. 7. 2006 sdělil, že závěr zjišťovacího řízení krajského úřadu ze dne 9. 8. 2006 (viz výše) konstatuje, že navrženou změnu územního plánu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Ustanovení a limity využití území přírodního parku J. v. jsou zákonným podkladem pro stanoviska dotčených orgánů státní správy v rámci projednávání územního plánu. Proto také došlo k vyřazení řady lokalit z navrženého řešení. K návrhu na vyřazení lokality č. 4 pak je uvedeno shodné stanovisko jako v případě navrhovatelky J. M.
- Na veřejném projednání návrhu předmětné změny územního plánu na Městském úřadu v Táboře, konaném dne 16. 7. 2007, uplatnili oba navrhovatelé námítky (zaprotokolované však jako připomínky), které však nebyly akceptovány. Tyto připomínky byly podány rovněž písemně dne 27. 6. 2007.
- Usnesením Zastupitelstva obce J. č. 120 ze dne 31. 7. 2007 bylo schváleno opatření obecné povahy – změna č. 2 Územního plánu sídelního útvaru J. Toto rozhodnutí bylo následně oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena dne 2. 8. 2007 a sňata dne 16. 8. 2007.

V.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení.

Předně není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva obce J. skutečně představuje opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Zdejší soud nemá pochybnosti ani ohledně aktivní legitimace obou navrhovatelů k podání předmětného návrhu, když ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“ Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Jak k tomu již Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006, „*pojmovým znakem opatření obecné*

povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv „přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.“] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace - a samozřejmě i další procesní podmínky – dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).“

Jak k tomu plyne ze shora provedené rekapitulace dosavadního řízení, oba navrhovatelé v něm vystupovali velmi aktivně, uplatňovali v jeho rámci svoje podněty, námítky a připomínky a po celou jeho dobu tvrdili dotčení na svých právech, což také blíže vysvětlovali. Povaha napadeného opatření obecné povahy pak ve spojení s právní pozicí obou navrhovatelů skýtá dostatek důvodů k domněnce, že k dotčení jejich právní sféry skutečně mohlo dojít, a to nejen ve smyslu procesněprávním, nýbrž především hmotněprávním.

Nejvyšší správní soud se konečně zabýval tím, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. K tomu ze správního spisu plyne, že předmětná změna územního plánu byla řádně schválena usnesením zastupitelstva obce J. č. 120 ze dne 31. 7. 2007. Následně bylo toto opatření obecné povahy oznámeno veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úřední desce obce J. po dobu ode dne 2. 8. do 16. 8. 2007. Zároveň je na tomto opatření obecné povahy vyznačeno, že nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. 17. 8. 2007. Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti vážil, zda došlo k řádné publikaci tohoto aktu, a dospěl k závěru, že ano.

Zákon č. 183/2006 Sb. totiž výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle již jednou citovaného ustanovení § 43 odst. 4 poslední věta platí, že „územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.“ Ustanovení § 54 odst. 2 stejného zákona pak lze označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které toliko přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít.

Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. [Pouze v případě hrozby vážné újmy veřejnému zájmu může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení, což však zjevně není nyní projednávaný případ.]

Lze tak konstatovat, že podle citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně

vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti [viz § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle něhož *„obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce.“*]

V nyní projednávané věci má Nejvyšší správní soud za postaveno najisto, že předmětné opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu dne 2. 8. 2007 a sňato dne 16. 8. 2007, na úřední desce tedy včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, viselo předepsaných 15 dnů. Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečné k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit. Na okraj pak poznamenejme, že ustanovení § 40 odst. 1 písm. a), část věty před středníkem, správního řádu, podle něhož *pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty*, není v daném případě použitelné, neboť se vztahuje na lhůty k provedení úkonu v řízení, zatímco zde jde publikaci opatření obecné povahy.

To znamená, že opatření obecné povahy, které je předmětem soudního přezkumu, bylo vyvěšeno nepřetržitě po dobu 15 dnů, takže zákonná doba, mající za účel umožnit adresátům opatření obecné povahy se s ním seznámit, byla zachována. Předmětné opatření proto skutečně nabylo účinnosti dnem 17. 8. 2007.

Poté, co Nejvyšší správní soud mohl konstatovat splnění všech procesních podmínek řízení, přistoupil k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrzích, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

VI.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z výše již citovaného ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ostatně užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. č. 968/2006 Sb. NSS).

Takto přistoupil Nejvyšší správní soud také k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

V prvé řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., podle něhož *„zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.“* Jak plyne ze shora uvedeného, bylo přezkoumávané opatření obecné povahy skutečně vydáno zastupitelstvem obce J., tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ustanovení ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovateli a odpůrcem učiněna spornou. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnili.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Právě tímto směrem jsou orientovány námitky navrhovatelů a je proto nutno se s nimi podrobně vypořádat.

A) Oba navrhovatelé shodně tvrdí, že předmětné změna územního plánu odporuje ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. Podle tohoto ustanovení platí, že *„další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.“* Zároveň podle ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stejného zákona je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem *„vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.“*

Jak plyne z obsahu předmětného opatření obecné povahy a také z výsledků dokazování provedeného během ústního jednání, takovéto vyhodnocení v projednávané věci provedeno nebylo. Krajský úřad Jihočeského kraje k tomu navrhovatelům připisy ze dne 15. 8. 2007, č. j. KUJCK 26678/2007 OREG/2 a KUJCK 26679/2007 OREG/2, sdělil, že ustanovení § 55 odst. 3 cit. zákona je vázáno na změny územně plánovací dokumentace pořizované od samého počátku v režimu tohoto stavebního zákona. Podle přechodného ustanovení § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. totiž platí, že *„územní plány obcí, regulační plány a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů.“*

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že smysl citovaného přechodného zákonného ustanovení zjevně spočívá v tom, aby se - na straně jedné - parametry nové zákonné úpravy plně vztahovaly i na změny územních plánů, jejichž pořizování bylo zahájeno ještě před 1. 1. 2007. Na straně druhé nicméně zákonodárce respektoval určitou fázovitost pořizování územních plánů a relativní ukončenost těchto jednotlivých fází, jejichž opětovné „otevírání“ dané potřebou uvedení do souladu s novou zákonnou úpravou by vedlo ke zbytečnému prodloužení a k prodražení celého tohoto procesu. Lze tak konstatovat, že citovaný právní názor krajského úřadu zmíněné zákonné úpravě neodpovídá a v tomto směru je kritický názor navrhovatelů zcela namístě.

Jako rozhodující pro posouzení důvodnosti této námitky se totiž v daném případě jeví stanovení toho, v jaké fázi pořizování územního plánu došlo k nabytí účinnosti nového stavebního zákona. Z dříve provedené rekapitulace věci plyne, že o pořízení předmětné změny územního plánu bylo rozhodnuto zastupitelstvem obce J. dne 31. 3. 2005, tzn. ještě za účinnosti „starého“ stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Podle tohoto zákona součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem nemuselo být vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch a je proto zcela logické, že k němu v této fázi ani nedošlo. Dalším důležitým okamžikem je z tohoto hlediska datum 7. 9. 2006, kdy stejný orgán obce schválil upravené zadání změny územního plánu, tzn. rovněž ještě za účinnosti „starého“ stavebního zákona. Za účinnosti „starého“ stavebního zákona tak proběhlo zadání původní i upravené územně plánovací dokumentace a také vyžádání stanovisek dotčených správních orgánů. V době nabytí účinnosti „nového“ stavebního zákona tak proběhla již pouze „fáze“ veřejného projednání návrhu změny územního plánu a jeho následné schválení zastupitelstvem.

Lze proto uzavřít, že tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud totiž vychází z úvahy, že prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch je fáze, která musí být situována hned na počátek příslušného řízení o územním plánu. Lapidárně řečeno: zkoumání toho, zda vůbec je nutno provést změnu územního plánu s ohledem na konkrétní podmínky v určité lokalitě, je smysluplné jedině v samotném úvodu tohoto procesu, neboť otázka po samotné potřebnosti takové změny je logická hned na začátku, ještě předtím, než jsou pokládány další relevantní otázky, týkající se její technické proveditelnosti a souladu s jinými zájmy a hledisky. Proto také zákon č. 183/2006 Sb. (§ 55 odst. 3) hovoří o tom, že takovéto stanovisko musí být již součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem. Jestliže tedy v daném případě povinnost vyhodnotit účelné využití zastavěného území a vyhodnotit potřeby vymezení zastavitelných ploch do zákona „přibyla“ až v době, kdy tento návrh změny územního plánu byl již zpracován a vyhodnocen, má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o činnost ukončenou před nabytím účinnosti zákona č. 183/2006 Sb. ve smyslu jeho přechodného ustanovení § 188 odst. 3, která se posuzuje podle dosavadních předpisů, tzn. podle „starého“ stavebního zákona.

Zdejší soud se tak neztotožňuje s argumentací navrhovatelů, podle níž zpracování změn návrhu bylo ukončeno teprve dne 16. 7. 2007, kdy došlo k jeho veřejnému projednání. Podle ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 se totiž veřejné projednání koná o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu, což nelze rozumně vyložit jinak, než že v této fázi je jeho pořizování v zásadě ukončeno, a následně připadá v úvahu již jen vyhodnocení výsledků projednání, zapracování námitek, příp. jeho úprava podle stanovisek dotčených orgánů. Výklad navrhovatelů by tak ve svých důsledcích vedl

k tomu, že podle „nového“ stavebního zákona by se posuzovaly prakticky všechny činnosti, provedené před nabytím jeho účinnosti, což neodpovídá znění a smyslu ustanovení § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb.

- B) Rovněž druhá námitka je uplatňována shodně oběma navrhovateli. Jejím obsahem je tvrzení, že krajský úřad neumožnil navrhovateli ani jiným osobám z řad veřejnosti, aby se podíleli na procesu posuzování vlivů předmětné změny na životní prostředí, neboť porušil informační povinnost plynoucí z ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb. Oznámení o záměru (návrh zadání předmětné změny) ani závěry zjišťovacího řízení totiž krajský úřad nezveřejnil na internetu v informačním systému SEA. V tomto směru navrhovatel upozorňuje rovněž na směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, která je právě citovaným zákonem transformována do vnitrostátního práva.

K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že předmětem úpravy zákona č. 100/2001 Sb. je posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví u záměrů a koncepcí, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. V těchto případech také platí, že příslušný úřad zajistí zveřejnění informací a stanovisek uvedených v odstavcích 1 a 2 na internetu [§ 16 odst. 3 písm. b) cit. zákona]. Navrhovatelé přitom argumentují tím, že v daném případě se jednalo o oznámení o záměru, tj. o návrhu zadání předmětné změny územního plánu.

Z ustanovení § 3 písm. a) citovaného zákona nicméně vyplývá, že „záměrem“ je třeba rozumět stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Součástí této přílohy však není nic takového, pod co by mohla spadat předmětná změna územního plánu, tj. plánu sídelního útvaru. Navíc, podle ustanovení § 10i odst. 1 tohoto zákona platí, že *„při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5; předkladatel je pořizovatel politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.“* Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že navrhovatelé se mýlí, když podřazují projednávanou změnu územního plánu režimu zákona č. 100/2001 Sb. a z toho následně dovozují pochybení odpůrce, že nezajistil zveřejnění příslušných informací na internetu v rámci informačního systému SEA, provozovaného Českou agenturou životního prostředí. Argumentace navrhovatelů, že informace o návrzích zadání územních plánů právě touto formou jsou zcela běžné, není vůbec relevantní z hlediska posuzování tvrzeného porušování zákonné povinnosti odpůrce.

Pokud konečně navrhovatelé tvrdí, že výše popsané nezveřejnění jim znemožnilo upozornit na skutečnost, že návrh zadání změny územního plánu předpokládá neodůvodněné razantní rozšíření rozlohy zastavitelného území sídelního útvaru J., a to na újmu zájmům chráněným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je nutno i toto tvrzení odmítnout jako nedůvodné, a to již prostým poukazem na rekapitulaci věci. Nejvyšší správní soud má totiž za postaveno najisto, že oba navrhovatelé využívali dostatečně všech svých procesních práv v daném typu řízení, a postačuje proto připomenout, že když zastupitelstvo obce J. dne 31. 3. 2005 rozhodlo o pořízení změny územního plánu, již dne 22. 4. 2005 podalo Občanské sdružení J. V. opakovaný návrh na jeho změnu, jehož obsahem je právě nerozšiřování stávajícího intravilánu s poukazem na významný krajinný prvek.

- C) Oba navrhovatelé dále zpochybňují zákonnost procesu posuzování vlivů návrhu zadání změny územního plánu na životní prostředí a svoji nelibost vyjadřují k tomu, že krajský úřad nejprve dne 19. 6. 2006 učinil závěr, že tuto změnu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, aby následně dne 9. 8. 2006 konstatoval, že posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí nutné není.

Jak již plyne z provedené rekapitulace věci, Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví již ve svém prvním stanovisku ze dne 19. 6. 2006 uvedl, že ohledně lokality č. 4 je nutno upravit přístup a organizaci zástavby tak, aby nedošlo k narušení významného krajinného prvku, a ohledně dalších 28 lokalit doporučil jejich vyřazení. Vyslovený závěr proto zněl tak, že navrženou změnu územního plánu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, což však neplatí tehdy, pokud budou vyřazeny sporné lokality a zadání předmětné změny bude upraveno. To se také následně stalo (viz usnesení zastupitelstva obce J. ze dne 7. 9. 2006) a v závěru zjišťovacího řízení krajského úřadu ze dne 9. 8. 2006 je proto uvedeno, že předmětnou změnu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.

Na rozdíl od navrhovatelů Nejvyšší správní soud v postupu a zjištěních krajského úřadu nespatřuje rozpor či nezákonnost. Nešlo totiž ve skutečnosti o dvojí zjišťovací řízení, které by bylo zakončeno rozpornými závěry, nýbrž obě provedená zjištění se týkala dvou jiných návrhů (původní a upravený), přičemž právě v důsledku respektování závěrů krajského úřadu zadavatelem změny územního plánu došlo k jeho modifikaci takovým způsobem, že následně krajský úřad v podstatě jen potvrdil svůj předchozí věcný závěr.

Ani tato námitka proto nemohla být shledána důvodnou.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že přezkoumávané opatření obecné povahy respektuje stanovisko krajského úřadu i ve vztahu k lokalitě č. 4, když jako podmínku řešení zastavitelných ploch výslovně stanoví, že nesmí dojít k narušení sousedního významného krajinného prvku, a připouští proto zástavbu rozvolněnou a jen se dvěma nadzemními podlažími.

- D) Navrhovatelka J. M. konečně tvrdí, že byla poškozena na svých právech tím, že byly nesprávně posouzeny její námitky, s nimiž bylo nakládáno pouze jako s připomínkami.

Při posouzení důvodnosti této námítky Nejvyšší správní soud vycházel z ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., podle něhož *„námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.“* Oproti tomu podle odst. 3 stejného ustanovení *„nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky“*. Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá následný rozdílný způsob vypořádání se s nimi: zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek zákon předpokládá vydání samostatného rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1).

V nyní projednávané věci navrhovatelka J. M. skutečně uplatnila námitky s poukazem na svoje vlastnické právo k pozemkům sousedícím s lokalitou č. 4. Uvedla v něm, že

nesouhlasí s rozšiřováním intravilánu až k hranici jejích pozemků, namítla negativní ovlivnění krajinného rázu a harmonické krajiny v daném území a rozporovala rovněž navržené vedení vysokého napětí a jeho ochranné pásmo a vodovod s kanalizací. Při veřejném projednání návrhu trvala na tom, že podala námitku, a nikoliv připomínku, nicméně bylo s ní naloženo jako s připomínkou, která byla v textové části opatření obecné povahy vypořádána tím způsobem, že pozemky navrhovatelky jsou mimo vymezené lokality změn a rovněž vedení vysokého napětí, navržený vodovod a kanalizace je zcela mimo její pozemky. Dále je toliko konstatováno, že při veřejném projednání návrhu byla k této připomínce uplatněna tři nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů. K „připomínce“ navrhovatelky ohledně dalšího vymezení zastavitelných ploch bylo rovněž pouze odkázáno na stanoviska, z nichž neplyne, že by s navrženými zastavitelnými plochami nesouhlasila.

Při hodnocení důvodnosti tohoto návrhového tvrzení Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že rozhodným kritériem pro určení, zda navrhovatelka podala námitku či připomínku, je posouzení její dotčenosti jakožto vlastníka pozemků. Jak přitom plyne z obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy (zejm. grafická část) i z dokazování provedeného při ústním jednání, má zdejší soud za postaveno najisto, že stěžovatelka jakožto vlastník pozemků (mimo jiné) parc. č. 417 a 418/2 v k. ú. J. není přímo zasažena plánovanou zástavbou v tom smyslu, že by se změna územního plánu vztahovala přímo na její pozemky, a z tohoto plánu neplyne ani vedení inženýrských sítí a jiných zařízení na nich. V tomto směru proto lze názoru odpůrce přisvědčit.

Nejvyšší správní soud však zároveň nemohl opomenout závěry dosavadní judikatury k otázce účastníků územního řízení, byť zatím jen ve vztahu k ustanovení § 34 zákona č. 50/1976 Sb. V tomto směru připomíná zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, č. 43) a sp. zn. III. ÚS 609/04 (tamtéž, sv. 37, č. 79), podle nichž za účastníka tohoto řízení je nutno brát nejen „mezujícího souseda“, a to v podstatě bezvýjimečně, nýbrž také majitele vzdálenější nemovitosti, jestliže mohou být dotčena jeho práva. Uvedl totiž, že „*uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků "za potokem", "za cestou", "za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby")*“, jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva „*nemezujícího*“ souseda dotčena.“ Je ostatně vhodné připomenout rovněž praxi prvorepublikového nejvyššího správního soudu, který (a to dokonce s použitím judikatury bývalého nejvyššího správního soudu rakouského) vykládal pojem „soused“ ve stavebním řízení daleko liberálněji. Např. v nálezu z 22. 6. 1938 (Boh. A 14314/38) vyslovil, že sousedem je nejen ten, jehož nemovitý majetek bezprostředně souvisí se stavenišťem, ale i majitel vzdálenější nemovitosti, zejména také pozemku ležícího naproti projektované stavbě přes cestu, jestliže projekt může mít na jeho nemovitý majetek stavebně-policejní reflex. V tomto případě přiznal stěžovateli legitimaci k odvolání ve správním řízení. Stejně tak v nálezu Boh. A 9764/32 judikoval, že sousedy ve smyslu stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se stavenišťem, ale i majitelé objektů vzdálenějších, jsou-li tyto objekty v takovém vztahu ke staveništi, že stavba může mít na zájmy vlastníka onoho objektu účinky, které požívají ochrany stavebního řádu.

Nejvyšší správní soud konečně považuje za nanejvýš podstatné, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 609/04 výslovně uvedl, že „mezujícího souseda rozhodně nemínil z okruhu účastníků správního řízení vyloučit, možné dotčení jeho práv víceméně předpokládal a v podstatě naznačil nutnost extenzivního výkladu příslušných norem otázku účastenství upravujících.“

Nejvyšší správní soud si je vědom, že k výše uvedenému výkladu pojmu „dotčenosti“ vlastníka pozemku či stavby návrhem územního plánu dospěl aplikací principů vyvinutých judikaturou k jiným fázím procedury rozhodování o tom, jak bude stavebně využita určitá lokalita. Má však za to, přenos uvedených principů i do procedury vytváření (resp. měnění) územního plánu, je namístě, neboť ve své podstatě jde ve všech případech o to, aby zajištěním možnosti relevantně se vyjadřovat k zamýšlenému stavebnímu záměru (ať již v kterékoli z různých fází jeho konkretizace) byly chráněny právní pozice těch, kteří budou záměrem dotčeni. Klíčovým právněpolitickým cílem veřejnoprávní regulace stavební činnosti ostatně je – vedle prosazení veřejných zájmů v užším slova smyslu (tedy takových zájmů, které mají podstatný význam i mimo rámec lokality, které se stavební činnost dotýká) – též zajištění harmonického rozvoje lokality samotné a v rámci toho tedy i vytvoření co nevíce harmonických vztahů mezi jednotlivými osobami, jejichž život se v podstatné míře v příslušné lokalitě odehrává nebo který může být poměry v této lokalitě podstatně ovlivněn. Znamená to tedy, že pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.

Lze tak na základě dříve vysloveného shrnout, že v nyní projednávané věci, kdy navrhovatelka J. M. byla bezpochyby „mezující sousedkou“ ve vztahu k lokalitě 4, zahrnuté do napadeného opatření obecné povahy, představovala vlastníka pozemků dotčeného návrhem územního plánu ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., oprávněného k podání námítky, o níž muselo být jednáno a rozhodnuto způsobem předvídaným citovaným zákonem. Dotčení na svých právech přitom s ohledem právě na vlastnický vztah k sousedním pozemkům nemusela nijak zvlášť prokazovat, neboť toto dotčení je implicitně obsaženo právě ve skutečnosti existence vlastnického práva. Již z povahy věci je totiž zřejmé, že rozhodnutí o vymezení zastavěného území představuje prakticky vždy zásah do vlastnického práva na sousedním pozemku, byť samozřejmě v různých skutkových konstelacích a s rozdílnou intenzitou. Již jen samotná skutečnost, že k provedení stavby v budoucnu dojde, totiž pro vlastníka pozemku přinejmenším znamená nutnost připravit se na to, že na sousedním pozemku bude po určitou dobu pracovat stavební technika, že se změní dosavadní charakter daného území, počet a složení jeho obyvatel, změny se projeví rovněž v oblasti dopravy, zásobování atp. Jakkoliv ne vždy tyto změny musí být pociťovány nutně negativně, je třeba vždy trvat na právu „mezujícího souseda“ uplatnit případné námítky proti návrhu územního plánu.

Tím samozřejmě nemá být řečeno, že tyto námitky, pokud jsou skutečně podány, znamenají nutnost jejich vyhovění. Obecně vzato totiž vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím, do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.

V reálném životě totiž existuje značná variabilita možných situací a je vždy věci příslušných správních orgánů, aby velmi citlivě vážily, do jaké míry jsou tyto námitky důvodné a naopak kdy se jedná toliko o námitky spíše obstrukční povahy. Jak již ostatně zdejší soud uvedl ve svých dříve citovaných rozhodnutích, i v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem 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. Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.

Nejvyšší správní soud však zároveň uvádí, že pokud by k této námitce zrušil celé napadené opatření obecné povahy, zpronevěřil by se dříve traktované zásadě proporcionality a zdrženlivosti při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území. Jestliže totiž dovodil, že návrh J. M. je důvodný jen v té části, která se dotýká realizace jejích práv k vlastněným pozemkům, není dán sebemenší důvod k úvahám o zrušení ostatních částí opatření obecné povahy, u nichž žádná protizákonnost shledána nebyla. Za situace, kdy zákonná úprava (§ 101d odst. 2 s. ř. s.) soudu umožňuje zrušit i jen část opatření obecné povahy, a současně charakter napadeného aktu takovému rozdělení umožňuje (tzn. jednotlivé lokality, na které se změna územního plánu vztahuje, jsou v projednávaném případě od sebe odděleny, přičemž povaha změny územního je taková, že nebude-li se nakonec týkat lokalit, na něž zrušovací rozhodnutí soudu dopadá, nebude to znamenat podstatnou změnu poměrů ve vztahu k lokalitám, ve vztahu k nimž nebyla u změny územního plánu shledána nezákonnost), je

proto namíste vyhovět jen té části návrhu J. M., která brojí proti změně územního plánu provedené v lokalitách č. 4 a č. 57 v J. V případě lokality č. 4 je důvod vyhovění dostatečně patrný z dříve vysloveného, v případě lokality č. 57 soud přihlédl k tomu, že tato lokalita je funkčně s lokalitou č. 4 spojena a nachází se v bezprostřední blízkosti pozemků navrhovatelky, byť s nimi přímo nesousedí, přičemž povaha případné změny, byla-li by provedena toliko na lokalitě č. 57, by ve vztahu k navrhovatelce měla v podstatě obdobné dopady jako změna v lokalitě č. 4; ponechání lokality č. 57 v režimu odlišném od režimu lokality č. 4 by tedy v tomto konkrétním případě bylo neracionální.

VII.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrhu zčásti vyhověl a ve výroku specifikovanou část napadeného opatření obecné povahy jako protizákonnou zrušil [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].

Podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. (arg. a maius ad minori) nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 24. října 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu