



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jany Komínkové v právní věci **žalobce Ing. Z.Š., zastoupeného Mgr. Romanem Seidlerem, advokátem, se sídlem Malická 11, Plzeň, proti žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2.7.2014, čj. RR/2576/14**

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2.7.2014, čj. RR/2576/14 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Městského úřadu Přeštice, odboru výstavby a územního plánování (*dále jen „stavební úřad“*) ze dne 6.5.2014, čj. PR-OVÚP-ŠTP/10736/2014 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), kterým bylo podle § 23 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto, že žalobce není zástupcem veřejnosti ve věci uplatnění věcně shodné připomínky k návrhu územního plánu Nebílovy. Žalobce dále požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

2. Žalobce se od roku 2012 aktivně zajímá o postup obce Nebílovy při změně územního plánu, jelikož v případě jejího schválení by byl zásadním způsobem ovlivněn nejen on, ale i další občané obce Nebílovy, kteří se nacházejí v blízkosti parcel, jež by měly být ponovu zahrnuty mezi zastavitelné plochy. Jestliže by byly nově vymezené pozemky v budoucnu zastavěny, nastala by změna hydrogeologických poměrů v lokalitě, došlo by k pohybu podzemních vod a v důsledku této změny by se někteří občané ocitli bez dostatečného zásobení pitnou vodou, nemluvě o snížení kvality pitné vody ve studni žalobce a dalších občanů. Žalobce toto zatím marně dokládá obci Nebílovy i hydrogeologickým posudkem. Z těchto důvodů, ale i z důvodu nezájmu obce Nebílovy o tyto argumenty a ve snaze aktivně vystupovat v procesu pořizování územního plánu obce Nebílovy, zejména s cílem získávat co největší množství informací při případných jednáních o změně územního plánu mezi jeho pořizovatelem (Městský úřad v Přesticích) a obcí Nebílovy rozhodlo se 38 občanů obce Nebílovy zmocnit žalobce ve smyslu § 23 stavebního zákona, aby je v této záležitosti zastupoval.

3. Zmocnění zástupce veřejnosti doložil žalobce stavebnímu úřadu prohlášením občanů obce Nebílovy, že žalobce zmocňuje, aby je „*zastupoval ve všech věcech týkajících se pořizování návrhu územně plánovací dokumentace obce Nebílovy*“ a mimo jiné, aby také za ně „*činil připomínky a námitky či jiné procesní úkony podle stavebního zákona*“, a prohlášením žalobce, že toto zmocnění přijímá. K prohlášení byla připojena podpisová listina příslušných zmocnitelů.

4. Stavební úřad však rozhodl, že žalobce není zástupcem veřejnosti ve věci uplatnění věcně shodné připomínky k návrhu územního plánu Nebílovy a žalovaný se k odvolání žalobce s tímto závěrem stavebního úřadu ztotožnil s tím, že žalobce nesplňuje podmínky § 23 stavebního zákona, proto se nemůže stát osobou s právem zástupce veřejnosti. Dle žalovaného musí být zmocnění uděleno k podání námítky na základě věcně shodné připomínky, proto je zmocnění ve znění „...*zejména, aby zástupce veřejnosti činil připomínky a námitky, či jiné procesní úkony podle stavebního zákona*“ k založení práva osoby zástupce veřejnosti nedostačující. Dle žalovaného tak bylo usnesení stavebního úřadu vydáno v souladu s právními předpisy. S tímto závěrem žalovaného žalobce nesouhlasil.

5. K právnímu posouzení institutu zástupce veřejnosti žalobce s odkazem na § 23 odst. 1 stavebního zákona uvedl, že je pořizování územního plánu procesem, v němž na sebe navazují určité děje, jež spojuje jeden účel, a to vydání územního plánu. S ohledem na znění stavebního zákona započalo pořizování návrhu územního plánu rozhodnutím zastupitelstva obce Nebílovy o jeho pořízení. Od tohoto okamžiku získala veřejnost (občané obce Nebílovy) právo nechat se zastupovat po celou dobu, po kterou by byla změna územního plánu připravována, projednávána a schvalována. Z tohoto důvodu byl žalobce přesvědčen, že nepředložil zmocnění zástupce veřejnosti stavebnímu úřadu předčasně. Žalobce pojal institut zástupce veřejnosti tak, že bude veřejnosti (tj. občanům obce, kteří jej zmocnili) zejména sdělovat informace související s pořizováním změn územního plánu obce Nebílovy. Takovému postupu stavební zákon nebrání a stavební úřad by nebyl zatěžován případnými jednotlivými připomínkami občanů obce Nebílovy, nýbrž by byla v souvislosti s projednáváním návrhu územního plánu podána případná námitka prostřednictvím zástupce veřejnosti. Žalovaný však shledává neodstranitelným nedostatkem zmocnění žalobce

zástupcem veřejnosti, že jeho součástí není žádná věcně shodná připomínka zmocnitelů. Dle žalovaného ustanovení § 23 stavebního zákona výslovně nevyžaduje, aby zmocnění zástupce veřejnosti obsahovalo text připomínky, na které se příslušná část veřejnosti věcně shoduje. Zmocnitelé mohou tedy uplatňovat věcně shodnou připomínku i mimo vlastní obsah zmocnění. Institut zastoupení fyzických osob je obecně upraven v občanském zákoníku, jehož by mělo být podpůrně použito i pro správní řízení. Také z tohoto hlediska je rozsah oprávnění žalobce k zastupování vymezen dostatečně určitě, jednoznačně a srozumitelně a zakládá právo žalobce zastupovat příslušné občany obce Nebílovy ve všech věcech týkajících se pořizování návrhu územně plánovací dokumentace obce Nebílovy. Tento rozsah zmocnění odpovídá také ustanovení § 23 odst. 1 stavebního zákona.

6. K vadám předcházejícího řízení žalobce uvedl, že podle § 23 odst. 4 stavebního zákona o tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3 tohoto ustanovení rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti. Stavební zákon tak explicitně vyžaduje použití správního řádu pro řízení o vydání rozhodnutí podle § 23 odst. 4 stavebního zákona. Žalobce učinil podání u stavebního úřadu, když mu předložil své zmocnění zástupce veřejnosti, jež by zakládalo procení práva zastoupených v dalším průběhu pořizování návrhu územního plánu. Jestliže stavební úřad shledával nutným, aby zmocnění obsahovalo i věcně shodnou připomínku zastoupených (má-li ji mít), pak měl v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat žalobce k odstranění takového nedostatku podání v přiměřené lhůtě, neboť věcně shodná připomínka nemusí být formálně uplatňována v téže listině jako prohlášení veřejnosti a jejího zástupce. Opomenutím postupu podle § 37 odst. 3 správního řádu byla založena vada předchozího řízení, kterou žalovaný nenapravit. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Také tuto povinnost stavební úřad nedodržel a žalovaný ji nenapravit. Je lhotečné, zda jediným podkladem pro vydání rozhodnutí bylo pouze zmocnění, které předložil sám žalobce. O této skutečnosti se má žalobce právo sám přesvědčit.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Dle žalovaného není napadené rozhodnutí samostatně soudně přezkoumatelné, neboť není konečným rozhodnutím ve věci, které by někomu zakládalo, měnilo nebo rušilo práva nebo povinnosti nebo by práva nebo povinnosti závazně určilo. Jedná se pouze o rozhodnutí procesní povahy, které upravuje průběh řízení, žádné řízení jím skončeno není. Rozhodnutí takové povahy nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s.ř.s.“ nebo „soudní řád správní“*). Tomu svědčí i to, že je v § 23 odst. 4 stavebního zákona stanoveno, že má být rozhodnuto usnesením, a usnesení se používá v případech, kdy správní orgán rozhoduje o procesních otázkách, nikoliv o předmětu řízení, tedy ve věci. Rozhodnutí, které by bylo soudně přezkoumatelné, by bylo rozhodnutí o námitkách podaných zástupcem veřejnosti, nikoliv však úkony stavebního úřadu, které tomuto rozhodnutí předcházejí, jako usnesení podle § 23 odst. 4 stavebního zákona. Na základě uvedeného je dle žalovaného napadené rozhodnutí podle § 70 písm. c) s.ř.s. vyloučeno ze soudního přezkumu a žalobu je třeba odmítnout postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.

8. Dalším důvodem pro odmítnutí žaloby je dle žalovaného to, že žalobce není aktivně legitimován k podání žaloby. Žalobce svoji aktivní legitimaci opírá o tvrzení, že byl zkrácen na svých právech zastupovat veřejnost při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace obce Nebílovy v důsledku porušení jeho procesních práv. Žalobci však žádné takové právo nesvědčí. Podle § 23 odst. 1 stavebního zákona má veřejnost právo na to, aby byla při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zástupcem veřejnosti - tedy pouze veřejnosti zákon přiznává právo na to být zastupována. Stavební zákon nezakládá zástupci veřejnosti právo na to někoho zastupovat. Ostatně institut zastoupení je ve všech procesních předpisech (správní řád, soudní řád správní, občanský soudní řád, trestní řád) postaven stejně - vždy se jedná o právo osoby zvolit si svého zástupce a jím být zastupován, nikoliv naopak. Žalobce tedy není aktivně legitimován k podání žaloby, když vůbec nemůže být řeč o dotčení jeho práv, protože jím tvrzené právo mu nenáleží.

9. Pokud by soud přezkoumával napadené rozhodnutí věcně, trval žalovaný na správnosti svého postupu i napadeného rozhodnutí a navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné. K obsahu žaloby uvedl, že si podle § 23 odst. 2 stavebního zákona zástupce veřejnosti může zvolit určitý počet občanů obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, v následujícím odstavci je pak uvedeno, že se zmocnění dokládá seznamem osob, které uplatňují věcně shodnou připomínku. Ze znění zákona je zřejmé, že se musí jednat o osoby, které nějakou připomínku uplatňují (v současnosti) a ne o osoby, které teprve hodlají připomínku uplatnit, resp. ani neví, zda budou nějakou připomínku uplatňovat, protože není zpracován návrh územního plánu, proti kterému lze námitky a připomínky ve smyslu § 52 stavebního zákona uplatňovat. Smysl institutu zástupce veřejnosti lze vyčíst z ustanovení § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, podle něhož prostřednictvím zástupce veřejnosti mohou osoby, které by byly oprávněny podat pouze připomínku k návrhu územního plánu, podat námitku, o které je pak rozhodováno (zatímco připomínky se pouze vyhodnocují). Z uvedeného jsou zřejmé podmínky pro ustanovení zástupce veřejnosti - jednak musí existovat návrh územního plánu, ke kterému je možné podávat připomínky, které musí uplatnit určitý počet občanů, kteří si pak zvolí zástupce veřejnosti a uplatněním připomínek prostřednictvím zástupce veřejnosti se z připomínek stanou námitky. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že zástupce veřejnosti uvedené podmínky nesplnil, respektive ani splnit nemohl. Projednávání územního plánu obce Nebílovy není ve fázi zpracovaného návrhu, nebylo svoláno jeho veřejné projednání, a tudíž není možné proti němu uplatňovat námitky nebo připomínky ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Tato situace je popsána v prvostupňovém i v napadeném rozhodnutí. Aby mohl úřad územního plánování ověřit, zda zástupce veřejnosti splňuje podmínky stanovené v § 23 odst. 4 stavebního zákona, musí zmocnění obsahovat požadované náležitosti, a to nejen seznam osob, které ho zmocňují, ale právě také konkrétní připomínku k návrhu územního plánu, kterou dané osoby uplatňují. Takto ustanovení o zástupci veřejnosti vnímá nejen žalovaný, ale lze ho v takové podobě nalézt i na internetových stránkách různých ekologických spolků (např. Arnika - <http://arnika.org/zastupce-vereinosti> nebo Ekologický právní servis - <http://eps.cz/poradna/kategorie/uzemni-planovani/rada/zastupce-vereinosti>) a rovněž v odborné literatuře (Potěšil, L. Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014 - komentář k § 23).

10. K namítaným procesním pochybením žalovaný uvedl, že vzhledem k uvedenému nebylo na místě žalobce vyzývat k odstranění nedostatků podání podle § 37 odst. 3 správního řádu, protože ani po výzvě by žalobce nebyl schopen odstranit nedostatky svého podání, neboť neexistuje návrh územního plánu, proto není možné proti němu uplatňovat námitky a připomínky podle § 52 stavebního zákona. Je tedy naprosto předčasné kohokoliv poučovat, jakým způsobem lze námitky nebo připomínky uplatnit. Pokud by orgán územního plánování žalobce vyzýval k odstranění nedostatků podání, pak by porušil zásadu uvedenou v § 6 odst. 2 správního řádu, zbytečně by zatížil žalobce o povinnost, o které už dopředu správní orgán věděl, že nemůže být splněna. Rovněž tak za situace, kdy správní orgány rozhodovaly pouze na základě podkladů předložených žalobcem, nebylo na místě užít ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. S jakými podklady by měly správní orgány žalobce seznamovat, když bylo rozhodováno pouze na základě těch, které sám žalobce předložil, a tudíž byl s jejich obsahem seznámen? Dle žalovaného je žaloba zcela krajním řešením, ke kterému nemusel žalobce vůbec přistoupit. Žalobci nic nebrání v tom, aby po splnění zákonných podmínek vystupoval jako zástupce veřejnosti a uplatňoval námitky proti návrhu územního plánu Nebílovy, postačilo by pouze, kdyby se žalobce řídil poučením vyplývajícím z napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

11. O věci samé rozhodoval soud k návrhu žalobce po provedeném jednání, při kterém setrvali žalobce i žalovaný na svých stanoviscích.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

12. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

13. Žalovaný navrhoval odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. s odůvodněním, že se jedná o nepřipustný návrh podle § 70 písm. c) s.ř.s., když je napadáno rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Další důvod pro odmítnutí žaloby žalovaný spatřoval v nedostatku aktivní legitimace žalobce, tedy v ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

14. Soud však dospěl k závěru, že žalobu proti napadenému rozhodnutí nelze odmítnout ani podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ani podle odstavce c) tohoto ustanovení. V dané právní věci jde o situaci, kdy žalobce předložil stavebnímu úřadu zmocnění zástupce veřejnosti, kterým občané obce Nebílovy žalobce, dle jeho názoru podle § 23 stavebního zákona, zmocňují, aby je zastupoval jako zástupce veřejnosti při projednávání územního plánu Nebílovy. Zmocnění bylo doloženo podpisovou listinou, na které je podepsáno 38 obyvatel obce Nebílovy. Stavební zákon v odst. 4 uvedeného ustanovení upravuje způsob, jakým musí být o splnění podmínek pro zmocnění zástupce veřejnosti rozhodnuto, jsou-li na straně

správního orgánu pochybnosti, a stanoví, že *o tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě*. Stavební zákon tak výslovně stanoví, že je o splnění podmínek § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona rozhodováno usnesením. To však neznamená, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. c) s.ř.s., jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Usnesením vydaným podle § 23 odst. 4 stavebního zákona je správním orgánem prvního stupně v případě pochybností rozhodnuto, že nejsou v konkrétním případě splněny podmínky pro zmocnění zástupce veřejnosti stanovené v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona. Uvedené usnesení je proto ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. úkonem správního orgánu, *jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti*. Na základě právní moci uvedeného usnesení bylo pro nesplnění podmínek stanovených v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona zrušeno právo žalobce na to, aby jednal se správním orgánem jako zmocněný zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona. Uvedené usnesení se podle § 23 odst. 4 stavebního zákona vydává v případě pochybností, jak tomu bylo v daném případě. Právo bránit se proti takovému postupu správního orgánu pak vychází v ústavní rovině z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak*. A v zákonné rovině z ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s., podle něhož *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen 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, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*. V daném případě je žalobce, kterému bylo usnesení doručeno (*správní orgán rozhodne usnesením, které se oznamuje pouze této osobě*) aktivně legitimován k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí, neboť ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. tvrdí, že byl úkonem správního orgánu zkrácen na svých právech zastupovat 38 občanů obce Nebílovy jako zmocněný zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona. Nejedná se tak o nepřipustný návrh [dle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.] ani o návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s.]. Soud proto přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí.

15. Mezi účastníky je sporné ad 1) právní posouzení institutu zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona, ad 2) zda měl stavební úřad podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat žalobce k odstranění nedostatku podání, když shledával nutným, aby podání obsahovalo věcně shodnou připomínku zastoupených a ad 3) zda porušil stavební úřad povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, když žalobci neumožnil se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a zda žalovaný pochybil, když tuto vadu řízení v rámci odvolacího řízení nenapravil

16. Žalobu shledal soud nedůvodnou.

Právní hodnocení

Ad 1)

17. Podle § 23 odst. 1 stavebního zákona *veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti*. Z uvedeného

ustanovení stavebního zákona žalobce odvíjí své oprávnění zastupovat jako zmocněný zástupce 38 občanů obce Nebílovy v procesu pořizování návrhu územního plánu obcí Nebílovy.

18. Na uvedené ustanovení však navazují podmínky, které musí být splněny, aby mohl zmocněný zástupce veřejnosti, tedy občany, kteří jej k tomu zmocnili, zastupovat. V odstavci 2 tohoto ustanovení je k tomu uvedeno, že *zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.* Podle tohoto ustanovení je nutno, aby byly splněny dvě podmínky tam uvedené. První podmínkou je, aby zmocnění zástupci udělil příslušný počet občanů, což v daném případě splněno bylo, jak vyplývá i z prvostupňového rozhodnutí. Druhou podmínkou je, aby občané, kteří zmocnění zástupci udělili, uplatňovali věcně shodnou připomínku, v daném případě k návrhu územního plánu Nebílovy. Musí se tedy jednat v procesu pořizování návrhu územního plánu o stádium, kdy je již zpracován návrh nového územního plánu, vůči němuž uplatňuje určitý počet občanů shodnou připomínku.

19. Další podmínka pro zmocnění zástupce veřejnosti je stanovena v § 23 odst. 3 stavebního zákona, kde je uvedeno, že *zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle tohoto zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá.* Jak vyplývá ze správního spisu a z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i napadeného rozhodnutí, byla stavebnímu úřadu předložena listina nazvaná „ZMOCNĚNÍ ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI PŘI POŘIZOVÁNÍ NÁVRHU ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE OBCE NEBÍLOVY“, kde je uveden text: „*My níže podepsaní občané obce Nebílovy v souladu s § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) zmocňujeme pana (uvedeny generálie žalobce), aby nás zastupoval jako zástupce veřejnosti ve všech věcech týkajících se pořizování návrhu územně plánovací dokumentace obce Nebílovy, zejména aby za nás jednal s příslušnými státními orgány nebo fyzickými či právnickými osobami a činil připomínky a námítky či jiné procesní úkony podle stavebního zákona.*“ Dále je zde uvedeno, že jsou podpisy zmocnitelů uvedeny na zvláštní podpisové listině, která jako příloha tohoto zmocnění tvoří její nedílnou součást. V závěru je pak uvedeno, že žalobce, jehož podpis následuje, toto zmocnění přijímá. Uveden je datum 30.3.2014. V přiložené listině nazvané „PODPISOVÁ LISTINA KE ZMOCNĚNÍ ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI“ je uvedeno jméno, příjmení, datum narození, trvalý pobyt a podpis všech 38 občanů, kteří žalobci zmocnění udělili. Aby byla splněna podmínka ustanovení § 23 odst. 3 stavebního zákona, mělo být zmocnění zástupce veřejnosti doloženo seznamem občanů, kteří

uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územního plánu Nebílovy, a prohlášením, že podepsaní občané obce Nebílovy žalobce, jako zástupce veřejnosti, zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle stavebního zákona. Takové zmocnění však text listiny ze dne 30.3.2014 obsahující zmocnění žalobce neobsahuje. Text zmocnění nevychází ze zcela konkrétní a shodné připomínky všech podepsaných obyvatel obce Nebílovy směřující vůči návrhu územního plánu Nebílovy a žalobce jím není zmocněn k podání námítky na základě této věcně shodné připomínky a k jejímu projednání se stavebním úřadem. Podmínka stanovená v § 23 odst. 3 stavebního zákona tak nebyla splněna.

20. Řízení o územním plánu je upraveno v § 52 - § 58 stavebního zákona. Podle § 52 odst. 1 stavebního zákona *upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem.* Podle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ještě nedošlo k veřejnému projednání návrhu územního plánu. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona *námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.* V tomto ustanovení je upraven postup podávání námítky proti již konkrétnímu návrhu územního plánu. Teprve v tomto stádiu procesu přípravy nového územního plánu je zde prostor pro zástupce veřejnosti, který může podat námítky, pokud jsou splněny výše uvedené podmínky ustanovení § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona. Zástupcem veřejnosti podaná námítka či námítky proti územnímu plánu sestávají z konkrétních připomínek vůči územnímu plánu, když podle § 50 odst. 3 stavebního zákona *nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.* Uvedené ustanovení výslovně vypočítává, že námítky proti návrhu územního plánu může krom jiných v odst. 2 uvedených podat také zástupce veřejnosti. Tím je míněn zástupce veřejnosti, jak je tento institut upraven v ustanovení § 23 stavebního zákona. Žádné jiné ustanovení stavebního zákona neupravuje možnost zastupovat širokou veřejnost na základě zmocnění v rámci celého procesu přípravy nového územního plánu. Jinými slovy zástupce veřejnosti může v procesu přípravy územního plánu vystupovat jen, jsou-li kumulativně splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona, což se v daném případě nestalo.

21. Stavební úřad proto postupoval v souladu s ustanovením § 23 stavebního řádu, když v pochybnostech rozhodl usnesením podle § 23 odst. 4 stavebního zákona o splnění podmínek pro zmocnění zástupce veřejnosti tak, že žalobce není zástupcem veřejnosti ve věci uplatnění věcně shodné připomínky k návrhu územního plánu Nebílovy. Žalovaný pak neporušil ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, když po přezkoumání prvostupňového rozhodnutí dospěl k závěru, že bylo vydáno v souladu s ustanovením § 23 stavebního zákona a správně

podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobce zamítnul a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Ad 2)

22. Nedůvodnou je námitka, že měl stavební úřad podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat žalobce k odstranění nedostatku podání, když shledával nutným, aby podání obsahovalo věcně shodnou připomínku zastoupených.

23. Podle § 37 odst. 2 správního řádu *z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo ji provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právní osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Podle § 37 odst. 3 správního řádu nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.* Žalobce předložil stavebnímu úřadu zmocnění k zastupování určitého okruhu obyvatel obce Nebílovy jako zmocněný zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona. Z jeho podání bylo tedy zcela zřejmé, čeho se domáhá. Splnění podmínek ustanovení § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona však nelze kvalifikovat ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu jako *další náležitost, kterou stanoví zákon*. Stavební úřad proto nemohl žalobcem učiněné podání kvalifikovat jako podání, které ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu *nemá předepsané náležitosti* nebo jako podání, které *trpí i jinými vadami*, a nemohl tedy (zejména za situace, kdy žalobce podání učinil v době, kdy ještě nebyl zpracován návrh územního plánu Nebílovy, a stavební úřad neměl k dispozici shodné připomínky k návrhu územního plánu) *pomoci podateli nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu*. Stavební úřad mohl v případě svých pochybností o splnění podmínek stanovených v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona toliko postupovat podle § 23 odst. 4 stavebního zákona a rozhodnout o nesplnění stanovených podmínek usnesením, tedy postupovat tak, jak postupoval.

Ad 3)

24. Nedůvodnou je rovněž námitka žalobce, že stavební úřad porušil povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, když žalobci neumožnil se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a že žalovaný pochybil, když tuto vadu řízení v rámci odvolacího řízení nenapravil.

25. Podle § 36 odst. 3 správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká*

žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Soud se ztotožňuje s žalovaným, že v daném případě měl správní orgán k dispozici toliko podání žalobce ze dne 14.4.2014, doručené dne 18.4.2014, jehož přílohou bylo výše popsané zmocnění žalobce zástupcem veřejnosti podle § 23 stavebního zákona a podpisová listina s podpisy 38 občanů obce Nebílovy, kteří žalobce k zastupování zmocnili. Jak již bylo uvedeno, zmocnění žalobce nesplňovalo podmínky § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona, proto o něm muselo být rozhodnuto podle § 23 odst. 4 stavebního zákona, aniž by bylo nutno podklady pro rozhodnutí jakýmkoli způsobem doplňovat. Stavební úřad proto nebyl povinen ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu žalobce před vydáním rozhodnutí seznamovat s obsahem listin, které žalobce sám stavebnímu úřadu doručil, a neporušil uvedené ustanovení, když o podání žalobce rozhodl, aniž by dal žalobci možnost *před vydáním rozhodnutí ve věci se vyjádřit k podkladům rozhodnutí.*

Závěr

26. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VI. Náklady řízení

27. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 27. října 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková