



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a JUDr. Pavla Vacka v právní věci navrhovatelů **a) J.Š., b) Mgr. P.Š.**, obou bytem ■■■, obou zastoupených Dr. Mgr. Danielelem Mališem, LL. M., advokátem se sídlem Mališ, Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s.r.o., Longin Business center, Na Rybníčku 1329/5, 120 00 Praha 2, proti odpůrci **O.B.**, se sídlem ■■■, zastoupenému Mgr. Martinem Vondroušem, advokátem se sídlem AK SPOLAK s.r.o., Chrastavská 273/30, Liberec 2, **o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu Obce Bedřichov, schváleného usnesením zastupitelstva obce Bedřichov ze dne 25. 10. 2012, č. 1/2012,**

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – územní plán obce Bedřichov, schválené usnesením zastupitelstva obce Bedřichov ze dne 25. 10. 2012, č. 1/2012, **se** v části vymezení plochy veřejného prostranství – komunikace Z67 (obslužná komunikace nad Horskou službou), **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovateli a) náklady řízení ve výši 15 091 Kč a navrhovatelce b) náklady řízení ve výši 15 091 Kč, k rukám jejich právního zástupce Dr. Mgr. Daniela Mališe, LL. M., advokáta se sídlem Mališ, Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s.r.o., Longin Business center, Na Rybníčku 1329/5, 120 00 Praha 2, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1) Návrh

Návrhem podaným v zákonné lhůtě se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu Obce Bedřichov, které bylo schváleno zastupitelstvem obce Bedřichov dne 25. 10. 2012, pod č. ■■■, konkrétně ve vymezení zastavitelné plochy označené jako ■■■, na které má být realizována veřejně prospěšná stavba obslužné komunikace nad Horskou službou, na pozemcích parc. č. ■■■, ■■■, ■■■, ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■, vše v k.ú.

Bedřichov u Jablonce nad Nisou, obec Bedřichov (dále také jen „přístupová komunikace“), a to jak v příslušné textové, tak grafické části územního plánu. Zároveň požadovali nahradit náklady soudního řízení k rukám svého právního zástupce.

Navrhovatelé uvedli, že mají ve společném vlastnictví manželů pozemek parc. č. ■■■ a budovu č.p. ■■■ na něm umístěnou a pozemek parc. č. ■■■. Tyto nemovitosti hraničí s pozemkem parc. č. ■■■, který vlastní rodiče navrhovatele a) a který je oplocen a užíván společně s nemovitostmi navrhovatelů, přičemž k západní a severozápadní hranici tohoto pozemku vymezená plocha ■■■ přiléhá a v místě jejího napojení na místní komunikaci je pozemek parc. č. ■■■ 2 jen několik metrů široký a jen tato vzdálenost odděluje vymezenou plochu od jejich nemovitostí. Protože se vymezená plocha ■■■, která umožňuje realizaci přístupové komunikaci v jediné trase, nachází v těsné blízkosti nemovitostí navrhovatelů, bude je obtěžovat hlukem a emisemi znečišťujících látek a bránit přirozenému odtoku vody z výše položených pozemků, jsou k podání návrhu aktivně legitimováni [s odkazem též na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, sp. zn. 1 AOs 2/2013, či ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 1 AOs 1/2013, (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz)]. Těmito skutečnostmi navrhovatelé již odůvodnili své námitky proti návrhu územního plánu, přičemž ani odpůrce možné dotčení jejich vlastnického práva nezpochybnil.

Navrhovatelé popsali, že v námitkách proti územnímu plánu požadovali mimo jiné změnu tvaru plochy ■■■ tak, aby umožňovala napojení přístupové komunikace na místní komunikaci směrovým obloukem umístěným na pozemcích parc. č. 519/3 a 520/1 západně od navrženého napojení. Ačkoli odpůrce v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů uvedl, že jim částečně vyhovuje, nestalo se tak, neboť požadovanou změnu napojení plochy Z67 na místní komunikaci neprovedl. Nerozšířením plochy Z67 znemožnil, aby detailní řešení napojení územní studií zahrnovalo i požadovaný směrový oblouk, fakticky tedy námitku navrhovatelů zamítnul, aniž by svůj postup jakkoliv odůvodnil. Navrhovatelé připomněli, že odpůrce v březnu 2013 podal již druhou žádost o umístění přístupové komunikace v rozporu s platnou územní dokumentací. Zatímco v roce 2010 ignoroval absenci vymezení stavby dopravní infrastruktury i zastavitelné plochy v její trase, v roce 2013 pominul požadavek na vypracování územní studie, která by prověřila trasu přístupové komunikace a její napojení na místní komunikaci. To dokládá, že požadavek územní studie není pojistkou proti porušení jejich práv, ale záminkou faktickému zamítnutí námitek. Navrhovatelé proto namítali nepřezkoumatelnost a nezákonnost územního plánu, neboť podmínka prověření trasy a napojení přístupové komunikace či jiné stavby v ploše Z67 před vydáním územního rozhodnutí je formální, protože v takto vymezené ploše lze realizovat jedinečně odpůrcem prosazovanou trasu přístupové komunikace, a tak nebylo námitkám navrhovatelů vyhověno ani částečně. V tomto směru odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010, který řešil otázku nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jež se nevypořádalo s konkrétním tvrzením navrhovatelů.

Rozpor územního plánu se zákonem dále spočívá ve způsobu vymezení plochy ■■■ jako koridoru pro realizaci přístupové komunikace. Z bodu J územního plánu na str. 57 plyne požadavek vypracování územní studie o umístění přístupové komunikace, a to její trasy a napojení na stávající komunikaci. Plocha určená k prověření územní studií tedy musí připouštět více variant řešení. Územní plán tak plochu ■■■ nemůže vymežit jako koridor

dopravní infrastruktury pro komunikaci přímo v šíři této komunikace. Byl by tak porušen cíl dle § 43 odst. 1, odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něhož územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležící svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí. Podle údajů o zastavitelných plochách v bodu C.2 na str. 13 textové části je plocha ■■■ vymezena v rozloze 2 802 m², stejnou plochu stanoví i bod G - vymezení VPS a VPO, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit na str. 53. Přitom z projektové dokumentace, jež byla přiložena k žádosti o umístění přístupové komunikace, vyplynulo, že komunikace má zabírat plochu větší než má vymezená plocha ■■■. Z toho plyne, že plocha ■■■ nebude k realizaci přístupové komunikace vyžadující 3 190 m² ani stačit, natož aby v jejím rámci bylo možné na základě územní studie nalézt nejvhodnější trasu či napojení. Územní plán tedy neponechává při vymezení plochy Z67 dostatečný prostor k určení nejvhodnější trasy přístupové komunikace územní studií, jejíž vypracování sám ukládá, což vyplývá i z grafické části zobrazující tuto plochu, zejména z hlavního výkresu a výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací. Body C. 2 a G textové části územního plánu jsou tedy v evidentním rozporu s bodem J - vymezení ploch a koridorů k prověření územních studií. Vymezením plochy přesně v místě jedné z možných variant trasy je popřen požadavek na vypracování územní studie za účelem obcházení územního řízení a krácení práv navrhovatelů a dalších vlastníků jako účastníků územního řízení.

Při vymezení plochy ■■■ byl porušen § 55 odst. 3 stavebního zákona. Dle územního plánu 2007 byla plocha ■■■ zemědělská, tedy nezastavitelná. Dle § 55 odst. 3 stavebního zákona by bylo vymezení plochy jako zastavitelné přípustné jen při prokázání její potřeby a zároveň nemožnosti využití zastavitelných ploch, vymezených již v územním plánu 2007, což splněno nebylo. Bod C.3.2 - odůvodnění vymezení zastavitelných ploch postrádá řádné vymezení důvodů a absenci odůvodnění vymezení plochy ■■■ jako zastavitelné nijak nezmírňuje ani její zřejmé určení k realizaci přístupové komunikace, která má sloužit dopravní obsluze rodinných domů v plánovaných plochách ■■■ a ■■■. Tyto plochy jsou totiž podle stávajícího stavu na str. 41 odůvodnění územního plánu 2007 rovněž smíšenými nezastavitelnými, resp. zemědělskými, a ani jejich zařazení do ploch zastavitelných není nijak odůvodněno. Popsané nedostatky vymezení plochy ■■■ způsobují též vnitřní rozpornost územního plánu, která je dle judikatury Nejvyššího soudu, např. podle rozsudku ze dne 20. 1. 2009, sp. zn. 1 Ao 2/2009, důvodem pro zrušení.

Nakonec navrhovatelé namítli, že územní plán vymezením plochy ■■■ zcela nepřiměřeně zasahuje do jejich vlastnického práva, neboť při stávajícím vymezení plochy nelze dosáhnout toho, aby byla komunikace vedena v trase upřesněné územní studií. Šíře plochy totiž nepostačuje k realizaci komunikace ani v jedné z možných variant a územní studií není co upřesňovat. Cíle lze dosáhnout rozšířením plochy na pozemcích odpůrce, zejména v místě napojení na místní komunikaci. Realizace přístupové komunikace v rámci plochy Z67 zasáhne do vlastnického práva navrhovatelů zcela zbytečně, neboť ji lze vybudovat v jiné šetrnější trase na pozemcích odpůrce.

2)

Vyjádření odpůrce

Odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu a požadoval náhradu nákladů řízení. K vymezení plochy ■■■ uvedl, že byla přesně definována s tím, že u lokality nedošlo k jakékoli změně možnosti užívání předmětných pozemků a naopak ve prospěch navrhovatelů došlo k omezení zastavěnosti předmětné lokality v souladu s požadavky CHKO Jizerské hory. Lokalita označená jako ■■■ byla vždy zastavěnou plochou, což dokládá kopie návrhu územního plánu platného pro období roku 2002 až 2007, resp. územního plánu platného od srpna 2007 do října 2012, podle kterých předmětná lokalita byla i nadále je určena pro zastavění. Definice přístupové komunikace je plně v souladu s podmínkami přípustného využití dané lokality, resp. dotčených pozemků, a v tomto smyslu nedošlo k jakémukoli změně. Navrhovatelé nejsou aktivně legitimováni k předmětnému sporu, neboť nebylo zasaženo do jejich práv, vlastnická práva k pozemkům v dané lokalitě nebyla jakýmkoliv způsobem dotčena. Z předložených listin vyplývá, že došlo k postupnému snížení možnosti zastavitelnosti dané lokality s tím, že v návrhu na změnu územního plánu, proti kterému navrhovatelé brojí, je stupeň zastavitelnosti absolutně nejnižší oproti předchozím stavům a z tohoto pohledu došlo návrhem na změnu územního plánu ke zlepšení situace v dané lokalitě a tedy i k potenciálnímu zlepšení situace vzhledem k navrhovatelům. Žaloba se odpůrci jeví jako účelová, pouze s cílem napadnout již schválený územní plán bez jakéhokoli vztahu k právům navrhovatelů. S ohledem na námítky navrhovatelů v průběhu roku 2012 proti návrhu územního plánu se odpůrce rozhodl zařadit předmětnou přístupovou komunikaci do územního plánu, zařazení bylo dáno nad rámec jeho povinností, neboť komunikaci by teoreticky bylo možné realizovat kdekoliv v dané lokalitě tak, jak bylo původně určeno. Tím, že došlo k samotnému zákresu plánované komunikace v katastrální mapě, došlo k přesnému vytyčení finální trasy předmětné komunikace a tím i k odstranění potenciálních problémů, které by mohly vzniknout s jejím vedením v budoucnosti. Samotná trasa předmětné komunikace byla konzultována se všemi dotčenými orgány, projektanty a dopravními inženýry s tím, že navrhovaná trasa obslužné komunikace je v podstatě jedinou možnou, a to s ohledem na veškeré právní předpisy a normy, které obdobné komunikace definují a určují její parametry. Navrhovatelé sice předložili odpůrci jakýsi návrh, ovšem ten nebyl z inženýrského pohledu akceptovatelný. Odpůrce navrhl soudu, aby si vyžádal stanovisko projekční kanceláře, která se na realizaci předmětného územního plánu včetně dané lokality podílela. Soud by si mohl vyžádat zprávu této projekční kanceláře k tomu, zda dotčená přístupová komunikace mohla být vedena v jiné trase a zda byly v rámci tohoto řešení zohledněny i námítky navrhovatelů. Navrhovatelé nevyužili možnosti podat si proti rozhodnutí o námítkách opravný prostředek, tato skutečnost jde plně k jejich tíži. Dle odpůrce nebyl územní plán vydán v rozporu se stavebním zákonem, neboť územní studie pro předmětnou komunikaci byla odpůrcem vypracována a je součástí územního plánu, resp. jeho návrhu. Odpůrce dále uvedl, že samotná územní studie byla vyvěšena a stala se přístupnou na internetu dne 7. 11. 2012, proto je návrh nedůvodný. Rovněž nedůvodnou byla námitka nepřiměřenosti vymezení plochy Z67, neboť trasa předmětné přístupové komunikace je přesně definována a odpovídá právním předpisům.

3)

Replika navrhovatelů

Na písemné vyjádření odpůrce reagovali navrhovatelé replikou, v níž zopakovali, že rozpor územního plánu se zákonem způsobuje vymezení zastavitelné plochy Z67 jako veřejného prostranství – komunikace s podmínkou prověření využití územních studií, přičemž

ale grafická část územního plánu vypracování studie neumožňuje, neboť plochu již vymezuje konkrétně. Odpůrce pojem vymezení plochy ■■■ zaměňuje s pojmem přístupové komunikace. Vnitřní rozpor územního plánu nelze nijak řešit, vymezení plochy Z67 přesně v trase plánované komunikace zkracuje práva navrhovatelů a vlastníků dalších sousedních nemovitostí, neboť se proti detailnímu stanovení trasy pozemní komunikace územním plánem nemohou bránit v územním řízení o umístění komunikace. Ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, když touto podrobností je dle § 9 odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb. též umístění stavby na pozemku. Územní plán tedy nesmí vymezovat funkční plochy odpovídající výměrou budoucí stavbě, neboť v územním řízení by nebylo co řešit. S touto argumentací odpůrce nijak nepolemizoval, k vymezení plochy ■■■ jen uvedl, že oproti předchozí územně plánovací dokumentaci nedošlo ke změně ve využití území. S tímto tvrzením navrhovatelé nesouhlasili, plocha Z67 je vymezena v území, kde podle dosavadního územního plánu nebylo možné žádnou pozemní komunikaci realizovat. Navrhovatelé rovněž odmítli tvrzení odpůrce o snížení zastavitelnosti celé lokality, a to s odkazem na využití jednotlivých pozemků, na nichž má být plocha ■■■ i plochy ■■■ a ■■■ vymezeny. Rovněž nesouhlasili s tím, že by vymezení pozemní komunikace v místě plochy Z67 bylo učiněno na základě námitek. Plocha byla takto vymezena již v konceptu územního plánu, není tedy pravdou, že vymezení plochy Z67 by se událo až následně na základě námitek navrhovatelů. Navrhovatelé uzavřeli s tím, že vnitřní rozpor územního plánu, a tím jeho nezákonnost, nezpůsobuje nevypracování, ale nemožnost vypracování územní studie prověřující ve smyslu § 30 stavebního zákona využití plochy ■■■ v rámci jejího vymezení dle grafické části územního plánu. Územní studie, která byla k danému území vypracována, není územní studií vyžadovanou územním plánem, dopravní infrastruktura není jejím předmětem a v rozporu s § 30 odst. 4 stavebního zákona nebyla data o ní vložena do evidence územně plánovací dokumentace dostupné na webu Ústavu územního rozvoje, takže není podkladem pro žádné územní řízení.

Nepřezkoumatelnost územního plánu způsobuje nedostatek odůvodnění vymezení plochy ■■■ a rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Územní plán dle přesvědčení navrhovatelů v podstatě navazuje na územní plán 2007, z tohoto pohledu bylo nutno na vymezení nových zastavitelných ploch aplikovat § 55 odst. 4 (dříve 3) stavebního zákona. I pokud by se na územní plán hledělo jako na nový, požadavky na odůvodnění vymezení ploch by nebyly o nic mírnější. Součástí odůvodnění územního plánu by v souladu s § 53 odst. 5 stavebního zákona muselo být vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, a to ve vztahu ke každé nové ploše, přičemž vymezení plochy ■■■ je pro absenci vyhodnocení její potřeby nezákonné. Nedostatek odůvodnění je zřejmý i s ohledem na nesprávné odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu.

Samostatným důvodem postačujícím ke zrušení územního plánu v části týkající se plochy Z67 je nedostatečné odůvodnění námítky navrhovatelů, směřující proti jejímu vymezení. Jak navrhovatelé uvedli, vypracování územní studie na danou plochu s vymezením, jak bylo učiněno v grafické části, neumožňuje jakoukoli odchylku od předem vybrané trasy komunikace. Odpůrce tak na jednu stranu nezpochybnil důvody, které navrhovatelé k podání námítky vedli, na druhou stranu její změnu nepřipustil, čímž námitku bez jakéhokoli odůvodnění zamítl, což vymezení plochy ■■■ činí nepřezkoumatelným.

Tvrzení odpůrce, že trasa plánované pozemní komunikace a ji kopírující plocha Z67 je jedinou možnou, je irelevantní, neboť se jedná o odůvodnění *ex post*.

Nakonec navrhovatelé uvedli, že odpůrce jim nemůže vyčítat, že nepodali správní žalobu nebo jiný opravný prostředek proti rozhodnutí odpůrce o námitkách proti návrhu územního plánu, neboť zákon takový postup jako podmínku pro podání návrhu nevyžaduje. Rovněž aktivní procesní ani věcná legitimace osoby podávající návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není podmíněna naléhavým právním zájmem na požadovaném zrušení, neboť se nejedná o určovací žalobu ve smyslu § 80 písm. c) o. s. ř. Dotčení vlastnického práva navrhovatelů vymezením plochy ■■■ nebrání ani podmínka, že před vydáním územního rozhodnutí ohledně této plochy bude její využití prověřeno územní studií. Ta se nepořizuje ve správním řízení, navrhovatelé či další osoby by tedy neměli postavení účastníka řízení a nemohli by svá vlastnická práva bránit. Odpůrce již svým jednáním, tedy podáním žádosti o umístění pozemní komunikace v řízení vedeném Magistrátem města Jablonec nad Nisou, dal navíc najevo, že tuto podmínku nehodlá dodržet. Navrhovatelé tak na svém návrhu setrvali a požadovali zrušit územní plán v části, jak specifikovali.

4) Posouzení soudem

Přezkum opatření obecné povahy vychází z ustanovení § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkouvává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.. Soud tak může k návrhu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť 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. S ohledem na shora uvedené přistoupil soud k posouzení jednotlivých návrhových bodů. Jelikož soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nicotným správním aktem, přistoupil k jeho posouzení.

IV. a) Aktivní legitimace

Nejprve se soud zabýval aktivní legitimací obou navrhovatelů, kterou odpůrce obecně zpochybnil poukazem na nedotčení jejich vlastnických práv. Soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatelů vyšel z následujících východisek. 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. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten již v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, uvedl, že „*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 je tak navrhovatel zatížen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným opatřením obecné povahy, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace, jakož i další procesní podmínky, dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem z důvodu a v rozsahu v návrhu uvedeném. Jak Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rovněž konstatoval, „... v tomto zvláštním typu soudního řízení je nutno důsledně trvat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Pokud zjevně - s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.

Oproti tomu, ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že *a priori* vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany“. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120; rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).

Navrhovatelé opřeli svou aktivní legitimaci o vlastnictví shora specifikovaných nemovitostí, které jsou od vymezené plochy ■■■, kde je navrhována obslužná komunikace

k přístupu k plochám ■■■ a ■■■, odděleny jen úzkým pruhem pozemku parc. č. ■■■. Soud tyto skutečnosti ověřil z výpisu z katastru nemovitostí, z grafické části územního plánu, z územní studie k územnímu plánu a přisvědčil argumentaci navrhovatelů, že s ohledem na plánované využití plochy ■■■ jako veřejného prostranství – komunikace – přístupové komunikace do sousední lokality se jako reálné jeví tvrzení navrhovatelů o zkrácení jejich vlastnických práv v důsledku emisí různého druhu s ohledem na budoucí využití plochy ■■■. Dále je třeba uvést, že navrhovatelé byli aktivní v námitkovém řízení v rámci řízení o územním plánu a ani odpůrce o jejich postavení neměl pochyb a s jejich výhradami nakládal jako s námitkami osob oprávněných je vznášet a rozhodovat o nich. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že jeho úvahy se týkají pouze aktivní procesní legitimace navrhovatelů ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., nikoli legitimace věcné, jež bude předmětem meritorního posouzení věci.

IV. b) Vypořádání návrhových bodů

V projednávaném případě byl územní plán obce Bedřichov přijat v říjnu 2012, tedy za účinnosti stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012. Územní plán byl přijat ve formě opatření obecné povahy ve smyslu § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v souladu s § 43 odst. 4 stavebního zákona.

Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona 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.

Podle § 52 odst. 3 věta první stavebního zákona nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.

Územní plán musí jako opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určen ustanoveními správního řádu a stavebního zákona. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24). Nejvyšší správní soud připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Jak zcela správně uváděli navrhovatelé, podání žaloby proti rozhodnutí odpůrce o námitkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-189), což soud konstatuje s ohledem na zmínku odpůrce o tom, že navrhovatelé se nebránili

rozhodnutí odpůrce o jejich námitkách vznesených v rámci procesu přijímání územního plánu.

Jestliže je rozhodnutí o námitkách z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. V první řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. „Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost....[V] odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109; obdobně rozsudek ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového, jak plyne ze závěrů prezentovaných např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

Z materiálu předloženého odpůrcem (konkrétně pořadače 2, složky námitky k vydání ÚP) soud zjistil, že navrhovatelé ve lhůtě dle § 52 odst. 2 stavebního zákona písemně uplatnili námitky. Jejich obsahem byl mimo jiné nesouhlas s navrhovaným vymezením plochy ■■■ jako obslužné komunikace bez bližšího odůvodnění, neboť ta zasáhne do jejich vlastnických práv k pozemkům parc. č. ■■■, ■■■ a domu č. p. ■■■, protože jejím prostřednictvím dojde k propojení komunikace na pozemku parc. č. ■■■ s komunikací na pozemku parc. č. ■■■, a bude tak sloužit i k tranzitní dopravě, která nebude s obsluhou rodinných domů na ploše ■■■ a ■■■ souviset, přičemž dojde k narušení odtokových poměrů a proto podmáčení jejich pozemků a statiky domu. Navrhovatelé rovněž vyjádřili přesvědčení, že bylo porušeno jejich legitimní očekávání klidného užívání nemovitostí, když obslužná komunikace byla dle dosud platného územního plánu přijatého krátce před zakoupením nemovitostí navrhována v jiné trase, nikoli v těsném sousedství. Navrhovali, aby bylo změněno napojení komunikace vymezené na ploše Z67 na komunikaci na pozemku parc. č. ■■■ tak, aby nebylo kolmé, ale ve směrovém oblouku umístěném na pozemcích parc. č. ■■■ a ■■■ ve vlastnictví odpůrce, a to i z důvodu možného ohrožení jejich nemovitostí vozidly, která si budou muset najet do protisměru s ohledem na kolmé napojení plochy ■■■ a tak do jejich pozemku zasáhnou.

Na tuto námitku reagoval odpůrce v rozhodnutí o námitkách přijatým usnesením zastupitelstva č. 160/2012 ze dne 25. 10. 2012 tak, že námitkám částečně vyhověl s tím, že detailní řešení trasy a napojení obslužné komunikace bude předmětem územní studie. Jak soud ověřil z předloženého územního plánu, tomuto rozhodnutí odpovídá bod J textové části územního plánu, který jako plochy, ve kterých je prověřeno změn jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování, vymezuje také soubor ploch ■■■, ■■■, ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■.

Ze shora uvedené rekapitulace vznesených námitek navrhovatelů a jejich vypořádání odpůrcem v rozhodnutí o námitkách je patrné, že návrh je v části směřující do procesního postupu odpůrce v řízení o územním plánu důvodný. Z rozhodnutí o námitkách totiž není zřejmé, jak vlastně o zcela konkrétních námitkách ve vztahu k vymezení plochy ■■■ a požadavku napojení přístupové komunikace na komunikaci místní odpůrce uvažil. Z pouhého konstatování o částečném vyhovění námitkám nelze seznat, jaké námitky navrhovatelů byly odpůrcem považovány za případné, a jaké nikoli. Považoval-li odpůrce za částečné vyhovění námitkám ohledně vymezení plochy ■■■ a trasy a napojení vymezené veřejné komunikace v ní uvažované odkaz na územní studii, nelze tento postup považovat za řádné vypořádání se s uplatněnými námitkami. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85: „*Na tomto závěru nic nemění ani podmínka uložená územním plánem spočívající v povinnosti zpracovat územní studii, neboť v procesu pořizování územní studie a její akceptace jako podkladu pro rozhodování v území nedisponují vlastníci dotčených nemovitostí žádnými právy. Ochranu právům vlastníků je proto třeba poskytovat již ve fázi vydání územního plánu, nikoliv ji odkládat až do fáze zpracování územní studie*“. Pokud tedy navrhovatelé uplatnili proti vymezení plochy Z67 konkrétní námitky, bylo povinností odpůrce zabývat se jimi věcně a svoje jednoznačné rozhodnutí o nich odůvodnit.

V daném případě totiž nelze odhlédnout od toho, že ačkoli územní plán v bodu J textové části (str. 57) zahrnul předmětnou plochu Z67 společně s okolními plochami ■■■, ■■■ a ■■■, ■■■ a ■■■ do ploch a koridorů, ve kterých je prověření jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona, vymezil již v textové i grafické části územního plánu plochu ■■■ (tvarově i plochou 2 802 m²) tak určitě, že prověření trasy a napojení obslužné komunikace na dané ploše územní studií ve smyslu § 30 stavebního zákona je stěží myslitelné. Ostatně v odůvodnění územního plánu (str. 15) se hovoří o tom, že plocha ■■■ byla vymezena přesně dle zastavovací studie (podrobnosti v tomto směru nejsou soudu známy, bližší údaje odůvodnění územního plánu neobsahuje, zastavovací studie nebyla soudu předložena k dispozici). Tato skutečnost tak činí rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, jakož i požadavek územního plánu obsažený v bodu J textové části též vnitřně rozporným. Tento závěr jen potvrzuje vyjádření odpůrce k podanému návrhu, v němž odpůrce trvá na tom, že „*samotná trasa předmětné komunikace*“ je jedinou „*možnou, která je v dané lokalitě přípustnou*“. Je-li tomu skutečně tak, je proklamace o částečném vyhovění námitkám navrhovatelů s odkazem na zahrnutí plochy ■■■ mezi ty, které budou prověřeny územní studií včetně trasy a napojení komunikace, jen vyhnutím se věcnému vypořádání uplatněných námitek a řádnému odůvodnění rozhodnutí o nich ve smyslu shora citovaných ustanovení správního řádu a stavebního zákona. O vnitřní rozpornosti tohoto vypořádání námitek dle názoru soudu svědčí rovněž zmínka o předmětné ploše v souhlasném stanovisku Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 19. 12. 2009, č. j. KULK/79357/2009, k vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu na životní prostředí a veřejné zdraví, které hovořilo o tom, že plocha ■■■ bude vymezena přesně dle zastavovací studie nebo zahrnuta do ploch ■■■ a ■■■ a následně řešena regulačním plánem dle požadavků CHKO Jizerské hory. A ostatně, jak upozorňují navrhovatelé, územní studie z října 2012, vypracovaná k schválenému územnímu plánu obce Bedřichov, vychází z toho, že dopravní infrastruktura není předmětem této územní studie s tím, že podle výkresu veřejné infrastruktury se počítá s páteřní komunikací v trase a napojení tak, jak byla územním plánem v zastavitelné ploše ■■■ vymezena.

Z uvedených důvodů tak shledal soud návrhové body směřující do nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelů a vnitřní rozpornosti vymezení plochy ■■■ za současného požadavku vypracování územní studie na trasu a napojení obslužné komunikace nad Horskou službou za opodstatněné.

Soud přezkoumal napadenou část územního plánu obce Bedřichov, týkající se vymetení plochy Z 67 jako veřejného prostranství pro obslužnou komunikaci nad Horskou službou, z hlediska dostatečnosti odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitkách uplatněnými navrhovateli a z pohledu požadavku na vypracování územní studie a jelikož shledal územní plán v této části nepřezkoumatelným, nezabýval se již zákonností, resp. následně správností a přiměřeností vymezení plochy ■■■ z pohledu dalších uplatněných námitek, jejichž důvodnost tedy soud nijak nepředjímá.

V. Závěr a náklady řízení

Soud uzavírá tím, že vymezená část opatření obecné povahy – územního plánu obce Bedřichov byla soudem jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zrušena postupem dle § 101d odst. 1, odst. 2 ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s., a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

Soud rozhodoval bez jednání v souladu s § 51 odst. 2, § 76 odst. 1 ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s..

O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byli úspěšní navrhovatelé, soud jim proto proti odpůrci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Náklady řízení před soudem jsou u obou navrhovatelů tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 5 000 Kč dle Sazebníku soudních poplatků. Dále jsou náklady řízení tvořeny odměnou advokáta za 3 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), vyhlášky č. 177/1996 Sb., (advokátního tarifu), a to za převzetí a přípravu zastoupení a podání návrhu a repliky dle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, snížené o 20 % v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu, tedy ve výši 3 x 2 480 Kč; dále náhradou hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 3 x 300 Kč; a odpovídající částkou DPH ve výši 1 751 Kč, celkem tedy ve výši 15 091 Kč. Náklady soudního řízení správního soud uložil odpůrci nahradit oběma navrhovatelům k rukám jejich právního zástupce ve stanovené výši ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Liberci dne 7. ledna 2014.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu