



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **navrhovatele: Commexim Group a.s.**, sídlem v Jílovém u Prahy, Rudných dolů 291, IČ 27133222, **proti odpůrci: Obec Sulejovice**, Náves 5, 411 11 Sulejovice, zastoupeného JUDr. Janem Hejdou, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem v Mostě, Bělehradská 3347/1, **v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu obce Sulejovice ze dne 22.9.2009, č.j. 709/2009,**

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 2 územního plánu obce Sulejovice ze dne 22.9.2009, č.j. 709/2009, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení v částce 5 000,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se včas a řádně podaným návrhem, který byl podán k poštovní přepravě dne 17.9.2012, domáhal zrušení změny č. 2 územního plánu obce Sulejovice ze dne 22.9.2009, č.j. 709/2009 (dále jen „změna č. 2“), vydané zastupitelstvem odpůrce (dále jen „zastupitelstvo“) podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“).

Navrhovatel opřel svou aktivní legitimaci o vlastnictví pozemků a budov na území odpůrce, přičemž uvedl, že se jedná o průmyslový areál dříve označovaný jako Labena nebo Fruta (dále jen „areál“). Ve svém návrhu nejprve podrobně popsal postup přijímání změny č. 2. Původní územní plán umožňoval navrhovatelem plánovanou realizaci záměru výroby feromolybdenu a ferovanadu, zatímco změnou č. 2 toto bylo záměrně znemožněno. Dle jeho názoru bylo změnou č. 2 zasaženo do jeho práv a byl zkrácen na svých právech. Konkrétně bylo omezeno jeho vlastnické právo, právo svobodně podnikat, přičemž byl zkrácen i na svých procesních právech, coby účastník procesu přijímání změny č. 2 územního plánu. Napadená změna č. 2 je nezákonná, ten, kdo ji vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, nebyla vydána v souladu se zákonem a je obsahově nepřiměřená, resp. neproporcionální. Zejména došlo k opominutí zveřejnění nově schváleného pozměněného návrhu zadání změny č. 2 ze dne 28.7.2008. Dále nedošlo k vypořádání s námitkami navrhovatele vznesenými proti návrhu změny č. 2 a nebylo o nich vydáno ani žádné rozhodnutí. Dne 20.4.2009 zastupitelstvo projednalo námitky navrhovatele, které svým usnesením zamítlo, s výjimkou námitky podané proti podmínce prostorového uspořádání, které zastupitelstvo vyhovělo a stanovilo ji z 50% na 85%. I přesto však zůstal text změny č. 2 v původním znění s procentním zastavěním ve výši 50% a v tomto znění byla změna č. 2 i publikována. Změna č. 2 nebyla tak publikována ve formě v jaké byla přijata. Změna regulativu u „Území výroby a skladů“ v bodě F změny č. 2 byla vedena jedinou snahou, a to znemožnit podnikatelské záměry navrhovatele a jeho dceřinné společnosti VÝZKUMNÝ A VÝVOJOVÝ ÚSTAV SPECIÁLNÍCH SLITIN s.r.o. (dále jen „VVÚSS“), neboť před jejím přijetím byly tyto záměry obci známy. O čemž svědčí to, že v původním návrhu změny č. 2 ustanovení o změně regulativu nebylo, dále o tom svědčí článek v místním tisku, jehož kopii navrhovatel přiložil k návrhu a dále to potvrzuje i zmatečný proces přijímání změny č. 2. Dle navrhovatele došlo i k porušení zásady proporcionality, ochrany v dobré víře nabytých práv, zásady legitimního očekávání a zákazu zneužití práva. Například stávající komín, který měří více než 52 metrů a věž hlavní budovy s výškou 40 metrů nesplňují výšku budov předepsanou změnou č. 2 na max. 20 metrů. Dále vynětí překvalifikace čističky odpadních vod na výrobní zónu, která je součástí areálu, v průběhu přijímání změny č. 2 je neodůvodněné a nelogické. Nebyl konkrétně prokázán veřejný zájem, v jehož jménu mělo dojít k omezení vlastnických práv a zmaření podnikatelských záměrů navrhovatele a zásah provedený vůči navrhovateli nebyl posuzován z hlediska přiměřenosti, tedy zda a v takovém rozsahu musel být proveden.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že z opatrnosti namítá promlčení lhůty pro podání žaloby podle ustanovení § 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) a pochybnost o přípustnosti žaloby podle § 68 s.ř.s. Ve svém vyjádření připomenul, že zastupitelstvo jako nejvyšší orgán obce rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti obce v zájmu obce a jejich voličů, do této působnosti patří i pořízení územního plánu. Žalobce napadá záměr zadání návrhu změny č. 2 s tím, že z něj neplyne, jaké změny by měly být provedeny. V tomto dokumentu se však jedná jen o rozhodnutí o zahájení příslušných prací, nikoliv o jejich obsahu. Obsah změn plyne až následně z návrhu zadání. Žalobce napadá i usnesení č. 7 zastupitelstva ze dne 23.6.2008 a jeho následnou revokaci ze dne 28.7.2008. V tomto případě se jednalo o návrh změny územního plánu, nikoliv o návrh zadání změny, jak uvádí žalobce. Důvodem revokace tohoto usnesení je skutečnost, že usnesení chybně použilo spojení „schvaluje“, ačkoliv mělo být správně uvedeno „bere na vědomí.“ V tomto ohledu se jedná o chybný text usnesení, avšak zastupitelstvo má právo ho

revokovat. Změny návrhu zadání územního plánu ze strany zastupitelstva jsou možné a v tomto případě došlo k úpravě regulativu pro výrobní plochu a skladování na základě požadavků zastupitelstva ze dne 28.4.2008. Následně žalovaný shrnul z jeho pohledu podstatné body procesu pořizování územního plánu včetně vznesených námitek navrhovatele. Změna č. 2 řeší bytovou výstavbu, kde je nepřipustná chemická a hutní výroba a nejedná se tak o bezprecedentní vyloučení návrhu navrhovatele, ale je to ve veřejném zájmu na rozvoji obce. Námitce týkající se podmínek prostorového uspořádání bylo vyhověno, neboť bylo navýšeno na 85%. Navrhovatel podal podnět k přezkumnému řízení o zadání změny č. 2 ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje, který neshledal žádné pochybení.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel mimo jiné uvedl, že revokace zmiňovaného usnesení zastupitelstva ze dne 23.6.2008 byla čistě účelová, o čemž svědčí i zápis zastupitelstva ze dne 28.7.2008. Schválený návrh zadání změny č. 2 nebyl řádně zveřejněn vyhláškou Městského úřadu v Lovosicích. V případě potřeby oprav či úprav budov nesplňujících výškové parametry stanovené v územním plánu, nebude ze strany stavebního úřadu vydáno povolení s poukazem na parametry územního plánu. O námitkách navrhovatele, ačkoliv se k nim odpůrce ve svém vyjádření vyslovuje, nebylo vydáno žádné rozhodnutí. V případě revokace usnesení šlo o účelovou záležitost. Navíc pod bodem číslo 7. uvedeného zápisu jednání zastupitelstva ze dne 23.6.2008 byly schváleny dvě usnesení, neboť došlo k projednání a schválení změny č. 2 územního plánu a dále došlo ke schválení souběžného projednávání nového územního plánu a není zřejmé, které usnesení bylo revokováno. Dále uvedl, že potřeby voličů nemohou být jediným východiskem přijímání změn územního plánu, neboť takovýto postup je v rozporu minimálně se stavebním zákonem a je navíc diskriminační, neboť navrhovatel není a nemůže být voličem, ačkoliv odvádí nemalé peněžní prostředky na daních do rozpočtu obce Sulejovice. Změna č. 2 neřeší zejména bytovou výstavbu, což je snadno ověřitelné. Navrhovatel poukázal i na výhody, které by jeho záměr pro obec přinesl. Žádný veřejný zájem, pro nějž by mělo dojít k omezení provedeného změnou č. 2, prokázán nebyl a záměr navrhovatele není nijak v rozporu se zájmem obce, ba právě naopak. K podnětu k přezkumu uvedl, že byl podán v září 2008 a správní orgán se k němu vyjádřil v říjnu 2008, tedy rok před vydáním změny č. 2 a proces přijímání tak nebyl ještě dokončen.

Soud se nejprve při posuzování návrhu zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místě příslušný a žaloba byla podána ve lhůtě stanovené zákonem. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud příslušný podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) a nikoliv podle § 65 a násl. s.ř.s., jak se zřejmě domnívá odpůrce. V daném případě pak návrh může být podle § 101b odst. 1 s.ř.s. podán ve lhůtě 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, což v daném případě nastalo dne 8.10.2009.

Soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele 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 v usnesení ze dne 30.11.2006, č.j. 2 Ao 2/2006 – 62, www.nssoud.cz,

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 tak je 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 reálné 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, www.nssoud.cz).

Soud v daném případě zjistil, jak z navrhovatelem předložených výpisů z katastru nemovitostí, tak z územního plánu obce ze dne 28.7.2001, tak i z napadené změny č. 2, že

navrhovatel vlastní pozemky a budovy na území obce, které byly dotčeny změnou č. 2 nejméně v tom rozsahu, že došlo ke změně regulativu územního plánu „Území výroby a skladů“, jímž jsou regulovány i nemovitosti navrhovatele. Navrhovatel je tedy ve věci aktivně legitimován.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, neboť navrhovatel s tímto postupem výslovně souhlasil a odpůrce se po řádném poučení, že může vyslovit souhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřil.

Soud ze spisu a z územního plánu odpůrce zjistil následující podstatné skutečnosti. Územní plán obce Sulejovice ve znění před změnou č. 2 obsahoval v kapitole 2.1 „Obecné regulativy funkčního využití“ pro „Území výroby a skladů“ jako přípustné funkční využití: zřízení zařízení výroby a výrobních služeb všeho druhu, sklady, skladovací plochy a veřejné provozy, parkoviště a odstavná místa, příslušné komunikace, čerpací stanice PHM, nezbytná technická vybavenost, zeleň liniová a plošná, stavební dvory a zařízení pro údržbu sítí a komunikací. Jako podmíněně přípustné funkční využití bylo připuštěno bydlení pohotovostní a služební, provozovny drobného podnikání a služeb a jako nepřípustné funkční využití bylo označeno vše ostatní.

V březnu 2008 bylo zpracováno zadání změny č. 2 na základě rozhodnutí zastupitelstva ze dne 8.10.2007. Dne 16.6.2008 se konalo veřejné projednání změny č. 2 při němž nebyly vzneseny žádné námitky nebo připomínky. V zápise č. 3 zastupitelstva ze dne 23.6.2008 bod 7 je uvedeno, že „Zastupitelstvo projednalo návrh změny územního plánu č. 2 a tento návrh jednomyslně schválilo.“

Dále pak zastupitelstvo jednomyslně schválilo souběžné projednávání nového územního plánu obce Sulejovice se změnou územního plánu č. 2“

V zápise č. 4 zastupitelstva ze dne 28.7.2008 bod 1.2 a 1.3 je uvedeno: „Zastupitelstvo schvaluje vyřazení plochy č. 3, tj. plochy výroby a skladování [nemovitosti ve vlastnictví odpůrce – pozn. soudu] z návrhu zadání změny č. 2. Dále zastupitelstvo požaduje upravit stávající regulativ plochy výroby a skladování. Jednomyslně schváleno.“

Zastupitelstvo schvaluje zadání změny č. 2 ÚPO Sulejovice, po výše uvedených změnách.“

Dne 23.3.2009 se konalo veřejné projednání návrhu změny č. 2, na němž byla ze strany navrhovatele vznesena otázka, jaký byl důvod změny stávajícího regulativu „Území výroby a skladů“, neboť není řádně zdůvodněna. Stejného dne obdržel Městský úřad Lovosice (dále jen „pořizovatel“) obsáhlé podání navrhovatele označené jako „Námitky a připomínky proti návrhu změny č. 2 územního plánu obce Sulejovice.“

Dne 20.4.2009 přijalo zastupitelstvo na svém zasedání usnesení znějící: „A. Zastupitelstvo obce zamítá námitky podané dne 23.3.2009 spol. Commexim Group a.s. se sídlem v Jílovém u Prahy, Rudných dolů 291, PSČ 254 01 Jílové u Prahy podané ke změně č. 2 ÚPO Sulejovice. Námitky se v celém rozsahu zamítají, s výjimkou námitky podané proti podmínce prostorového uspořádání, které se vyhovuje se stanovuje na 85% maximální zastavěné plochy.“

B. Zastupitelstvo obce v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon) v platném znění, vydává změnu

č. 2 ÚPO Sulejovice ve formě opatření obecné povahy, skládající se z výroku a odůvodnění. Součástí odůvodnění je rozhodnutí o námitkách došlých k předmětné změně a jejich odůvodnění. Zastupitelstvo obce pověřuje starostu obce vydáním změny č. 2 ÚPO Sulejovice.“

Změna č. 2 obsahuje v kapitole F. „Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“ i novou úpravu regulativu „Území výroby a skladů“, která nově v nepřípustném využití uvádí chemickou a hutní výrobu, veškeré další stavby a zařízení, které nesouvisí s přípustným a podmíněně přípustným využitím. Dále jako podmínky prostorového uspořádání jsou uvedeny max. výška zástavby 20m a maximální procento zastavění 50%. V kapitole K. „Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“ je uvedeno, že ke změně č. 2 nevznese nikdo námitky ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, v platném znění. Z tohoto důvodu nebylo nutné zpracovávat rozhodnutí o námitkách.

Na shora uvedená skutková zjištění dopadají následující ustanovení právních předpisů.

Podle § 47 odst. 1 stavebního zákona na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání územního plánu. V návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, případně vymezí řešené území u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy.

Podle § 47 odst. 2 věta první a druhá stavebního zákona pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu, zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý uplatnit své připomínky.

Podle § 47 odst. 4 stavebního zákona na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení.

Podle § 47 odst. 5 věta první stavebního zákona zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován.

Podle § 52 odst. 1 stavebního zákona o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem.

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.

Podle § 53 odst. 1 věta první stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu.

Podle § 172 odst. 5 věta třetí a následující zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Podle § 173 odst. 1 věta první až třetí správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Na základě shora uvedených návrhových bodů navrhovatele se nejprve soud zabýval tím, zda nedošlo k porušení ustanovení upravujících pořizování a přijímání územního plánu. Soud předně upozorňuje, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, 1 Ao 1/2006, www.nssoud.cz).

Z ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona mimo jiné vyplývá, že každý má právo se seznámit se zadáním územního plánu a uplatnit k němu své připomínky. Na základě těchto připomínek je připraveno zadání územního plánu, které zastupitelstvo schvaluje. Ze stavebního zákona nevyplývá možnost zastupitelstva předložené zadání územního plánu měnit nebo schvalovat s výhradami (viz § 47 odst. 4 a 5 stavebního zákona). Dle názoru soudu se jedná o obdobnou situaci jako při vydání územního plánu. Ve vztahu k vydání územního plánu a pravomoci zastupitelstva obce již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, 1 Ao 6/2010, www.usoud.cz, uvedl, že: „Z § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006 plyne, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit – tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Tento striktní výklad je třeba zaujmout ze čtyř hlavních důvodů. Za prvé se v daném případě jedná o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti: zatímco územní plán je pořizován v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona], zastupitelstvo jej schvaluje v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] – prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé je tento závěr důsledkem rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem územního plánu, který jej „pořizuje“ [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a zastupitelstvem obce, které ho vydává. Za třetí svěřením

provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci pouze pořizovateli je promítnutím principu odbornosti při pořizování územního plánu spočívajícího v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. To zajišťuje potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovaných zastupitelstvem obce, na které žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani být kladeny nemohou. Za čtvrté je účelem tohoto ustanovení zamezit obcházení procedury stanovené stavebním zákonem pro pořízení a schválení územního plánu nebo jeho změny, tedy neumožnit zastupitelstvu obce měnit obsah návrhu územního plánu (jeho změny) před jeho vydáním a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem a projednané se sousedními obcemi a veřejností (srov. Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 141 – 142).“

Soud upozorňuje na to, že v ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona, stejně jako v ustanovení § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona, ke kterému se vztahuje shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 6/2010, není založena pravomoc zastupitelstva měnit předložený návrh či ho schvalovat s výhradami. V daném případě při schvalování zadání územního plánu však zastupitelstvo na svém zasedání dne 28.7.2008 vyřadilo pozemky navrhovatele vedené jako plocha č. 3 ze zadání územního plánu a dále rozšířilo zadání o změnu regulativu pro plochy výroby a skladování. Následně došlo ke schválení zadání územního plánu, aniž by měla veřejnost, dotčené orgány, sousední obce a krajský úřad možnost se s těmito změnami zadání seznámit. V daném případě tak zastupitelstvo nepostupovalo stavebním zákonem určeným způsobem, neboť změnilo zadání územního plánu, ačkoliv k tomu nebylo dle ustanovení § 47 odst. 4 stavebního zákona oprávněno. Soud tedy konstatuje, že zastupitelstvo porušilo zákonem stanovený způsob vydávání opatření obecného povahy podle § 101d odst. 2 s.ř.s. a změna č. 2 tak nebyla vydána jako celek zákonem stanoveným postupem, a je na místě ji bez dalšího zrušit.

Ve věci je nesporné, že navrhovatel podal ve fázi projednání návrhu změny č. 2 podle § 52 odst. 3 stavebního zákona námitky. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, 2 Ao 1/2008, www.nssoud.cz, uvedl, že: „Rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám.“

Podání navrhovatele ze dne 23.3.2009 bezpochyby obsahuje námitky, neboť je podala osoba, již se změna č. 2 bezprostředně dotýká, protože se vztahuje na pozemky a budovy ve vlastnictví navrhovatele, které jsou umístěny na zastavitelných plochách obce Sulejovice, jejichž využití bylo změnou č. 2 změněno [srov. § 2 odst. 1 písm. j) a § 52 odst. 2 stavebního zákona]. Ostatně tuto skutečnost ani odpůrce ve svém vyjádření nerozporoval.

Zastupitelstvo dne 20.4.2009 o námitkách navrhovatele podle § 172 odst. 5 správního řádu sice rozhodlo tak, že je zamítnulo s výjimkou toho, že bylo vyhověno námitce, co do podmínek prostorového uspořádání, kdy bylo oproti návrhu změny č. 2 zvýšeno procento maximálního přípustného zastavění z 50% na 85%. Následně publikovaná změna č. 2 jednak neobsahovala rozhodnutí o námitkách v rozporu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu,

ani nezohlednila změnu prostorového uspořádání, neboť v publikované změně č. 2 zůstalo maximální přípustné zastavění v míře 50%.

K tomu lze poukázat mimo jiné na to, že rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím, které je součástí územního plánu a jsou tak na něj kladeny nároky jako na jiná rozhodnutí správního orgánu podle správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008, www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že publikace opatření obecné povahy se podle § 173 odst. 1 správního řádu provádí prostřednictvím veřejné vyhlášky, přičemž na uplynutí patnácti dnů od vyvěšení je vázána účinnost opatření obecné povahy, nelze než konstatovat, že došlo k dalším dvěma porušením zákonem stanoveného postupu při vydávání změny č. 2 podle § 101d odst. 2 s.ř.s., neboť nebylo vydáno rozhodnutí o námitkách ani nedošlo k řádné publikaci napadeného opatření obecné povahy, neboť nebylo publikováno ve schváleném znění.

S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 je důvodný a podle § 101d odst. 2 s.ř.s napadené opatření obecné povahy zrušil, neboť nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, a toto opatření soud zrušil ke dni nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Navrhovatel byl ve své návrhu zcela úspěšný, proto soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložil odpůrci povinnost zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení v celkové výši 5000,- Kč, která se skládá pouze z částky 5.000,- Kč za zaplacený soudní poplatek, neboť navrhovatel bez dalšího uvedl, že požaduje přiznání náhrady nákladů řízení v zákonné výši, aniž by je přesněji konkretizoval či prokázal. Ze spisu je tak patrný toliko náklad na uhrazení soudního poplatku. Neúspěšnému odpůrci pak náhrada nákladů řízení nepřísluší.

Poučení: 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 nejblíže 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 Ústí nad Labem dne 10.12.2012

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D., v.r.
předsedkyně senátu