



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: J. J., zast. M. P., proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Vysoká nad Labem**, Vysoká nad Labem 22, zast. JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem, advokátní kancelář Perthen, Perthenová, Švadlena a partneři s. r. o., se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Vysoká nad Labem, schváleného usnesením zastupitelstva obce Vysoká nad Labem ze dne 4. 2. 2008,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Vysoká nad Labem, schváleného zastupitelstvem obce na zasedání dne 4. 2. 2008, **s e z a m ě ě 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 :

Návrhem ze dne 31. 3. 2008, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 2. 4. 2008, se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Vysoká nad Labem ze dne 4. 2. 2008. Uvedl, že dne 5. 2. 2008 bylo na úřední desce odpůrce oznámeno veřejnou vyhláškou opatření obecné povahy – územní plán Vysoká nad Labem, které v rozporu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu neobsahovalo odůvodnění.

Dále uvedl, že jako vlastník parcel 14/4, 14/5, 16/1, 16/2 v k. ú. Vysoká nad Labem a staveb na nich a pozemkových parcel 31/1, 31/3, 31/8, 1301/66 v k. ú. Vysoká nad Labem, při projednávání návrhu územního plánu uplatnil jako dotčená osoba podle § 52 odst. 2 stavebního zákona námitky, jejichž podstata spočívala v tom, že výše uvedené pozemky jsou z hlediska jejich budoucího využití zařazeny do ploch občanského vybavení,

s tím, že na nich lze v rozporu s navrhovatelovými představami umístit: „zařízení poskytující některé vybrané služby obyvatelstvu“, přičemž územní plán nerespektuje skutečnost, že se na některých z pozemků v současné době nacházejí stavby, které se stanoveným funkčním využitím nekorespondují a stanovené funkční využití těchto pozemků je proto nereálné. V této souvislosti poukázal na obsah námitek ze dne 9. 11. 2007.

Navrhovatel dále dovozoval neaplikovatelnost územního plánu, kterou spatřoval v tom, že stavby, které lze na jeho pozemcích podle územního plánu umístit, jsou vymezeny tak, že se jedná o různá zařízení (zdravotnická, kulturní, maloobchodní, stravovací, ubytovací). Se zřetelem na definici pojmu zařízení uvedenou v § 3 odst. 2 stavebního zákona měl za to, že způsob vymezení staveb a činností přípustných v plochách občanského vybavení je nepřesné a nejednoznačné, což činí tuto část územního plánu v praxi neaplikovatelnou. Nelze totiž podle názoru navrhovatele s určitostí zjistit, k jakému účelu a pro jaké stavby lze řešené území využít. Navrhovatel vyslovil názor, že stejně je tomu i v případě vymezení činností a staveb, které jsou v této funkční zóně nepřípustné, a to: „činnosti, děje a zařízení, které nadměrně narušují prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně, včetně činností a zařízení chovatelských a pěstitelských, které buď jednotlivě nebo v souhrnu překračují stupeň zátěže pro tuto zónu“.

Navrhovatel dále uvedl, že o jeho námitkách rozhodl odpůrce tak, že na úřední desce obce dne 20. 2. 2008 uveřejnil pouze návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu, který zpracoval podle § 53 odstavec 1 stavebního zákona pořizovatel územního plánu Magistrát města Hradec Králové. Navrhovatel dovozoval, že takový způsob rozhodnutí o námitkách je v rozporu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu, podle něhož o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává a rozhodnutí, které musí obsahovat vlastní odůvodnění se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Návrh rozhodnutí o námitkách však náležitosti správního rozhodnutí nemá a není ani součástí odůvodnění opatření obecné povahy – územního plánu.

Namítal dále, že obsah odůvodnění uvedený v návrhu rozhodnutí o námitkách nelze považovat za nic jiného, než naprostou ignoranci jeho vlastnických práv. Odpůrce nevzal v úvahu, že pozemky, které podle územního plánu mají možná sloužit veřejným zájmům, vlastní fyzická osoba, jejíž vlastnická práva lze omezit pouze na základě zákona. Vznese námitku proti samotnému obsahu odůvodnění a zdůraznil, že jde o evidentní zájem odpůrce zbavit ho možnosti nakládat se svým majetkem podle svých představ, což může být odůvodněno právě tím, že dotčená plocha má ideální umístění v centru obce. Poukazoval na to, že dne 6. 3. 2008 jednal jím zmocněný zástupce a zástupce jedné stavební firmy o možnostech využití jeho pozemků se starostou a místostarostkou obce, kteří při jednání projevili eminentní zájem o koupi jeho pozemků s tím, že si na nich obec vybuduje víceúčelový objekt, v němž bude i sídlo obce. Dovožoval, že toto je ten pravý důvod, proč byly jeho pozemky v žalovaném územním plánu zařazeny do ploch občanské vybavenosti. Navrhovatel trval na tom, že se nejedná o nic jiného, než o nezákonné vyvlastnění práv k předmětným pozemkům. Navrhoval, aby opatření obecné povahy bylo zrušeno.

Odpůrce ve svém vyjádření nejprve poukázal na to, že o zástupci navrhovatele je mu z předchozí činnosti známo, že zastupuje a v minulosti zastupoval různé osoby v různých věcech ve správním řízení. Ačkoliv správní řád nevylučuje na rozdíl od jiných procesních předpisů zastupování fyzickou osobou v různých věcech opětovně, má za to, že s ohledem na specifiku soudního řízení správního, lze ustanovení § 35 odst. 6 soudního řádu správního vykládat i takovým způsobem, že opětovné zastupování v různých správních řízeních vylučuje možnost zastupování v soudním řízení podle soudního řádu správního. Otázku přípustnosti takového zastoupení ponechá na zvážení soudu.

Odpůrce měl dále za to, že návrhu navrhovatele by nemělo být vyhověno, neboť navrhovatel se domáhá zrušení celého územního plánu, ačkoliv z obsahu návrhu je zřejmé, že důvodem jeho podání je tvrzené krácení na jeho právech, vyplývajících z vlastnictví stavebních parcel v návrhu uvedených. Návrh navrhovatele by mohl zjevně směřovat pouze ke zrušení části opatření obecné povahy, a to konkrétně proti části upravující občanskou vybavenost obce. Odpůrce svůj názor podpořil zněním ustanovení § 101a odstavec 1 soudního řádu správního a konstatoval, že z faktického stavu a z obsahu podání navrhovatele nevyplývá, že by navrhovatel mohl být dotčen jinými částmi opatření obecné povahy - územního plánu, upravujícími například veřejnou infrastrukturu, uspořádání krajiny, atd. Poukazoval dále na to, že zákon č. 183/2006 Sb. neupravuje zrušení územního plánu vydaného podle tohoto zákona. Ve vztahu k této otázce dospěla obecná teorie k závěru, že „zrušení územního plánu v rozporu s právní úpravou nastoluje oprávněnou otázku vrácení prostředků poskytnutých z veřejných rozpočtů na změny v území, kromě jiného znamená i zpochybnění kroků a prostředků vynaložených soukromým sektorem v souladu s územním plánem a navozuje otázku náhrady takto způsobených marně vynaložených prostředků (zpochybnění právní jistoty a oprávněných očekávání)“. Dovožoval, že s ohledem na § 101a odst. 1 s. ř. s. a § 54 odst. 4 stavebního zákona, není navrhovatel oprávněn domáhat se zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Vysoká nad Labem - jako celku.

Ve vztahu k možnému zkrácení práv navrhovatele uvedl odpůrce, že mu není nic známo o tom, že by byl navrhovatel před účinností opatření obecné povahy vydán souhlas s provedením stavby či stavební povolení, na jejichž základě by navrhovatel mohl realizovat stavební práce na předmětných nemovitostech. Tato skutečnost ostatně vyplývá i z textu podání, jímž navrhovatel podal námitky v rámci řízení o územním plánu. Za této situace proto podle názoru odpůrce nelze usuzovat, že by byl navrhovatel dotčen na svých právech, neboť jeho stávající vlastnická práva a stávající užívání předmětných nemovitostí nejsou opatřením obecné povahy jakkoliv dotčeny. Z tohoto důvodu odpůrce vznesl z důvodu procesní jistoty námitku nedostatku aktivní legitimace navrhovatele.

Odpůrce dále uvedl, že oznámení opatření obecné povahy - územní plán obce Vysoká nad Labem - obsahovalo podrobné vymezení odůvodnění. S ohledem na rozsah písemností postupoval odpůrce podle § 20 odst. 2 stavebního zákona a vyvěsil opatření obecné povahy se základními údaji o jeho obsahu s tím, že uvedl, kdy a kde je možné do písemností nahlédnout.

K námitkám navrhovatele stran budoucího využití jeho pozemků, poukázal odpůrce na ustanovení § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona a konstatoval, že za stávajícího

stavu, kdy v obci převažuje obytná funkce a v místě není rozvinuta síť občanské vybavenosti a služeb, navrhl odpůrce do budoucna jejich využití jako plochy občanské vybavenosti. Tímto však není dotčeno stávající využití předmětných nemovitostí navrhovatelem. Nadto stavební zákon odpůrci neukládá povinnost přihlížet při pořizování územního plánu k charakteristice staveb na stavebních parcelách ve vlastnictví navrhovatele.

K námitce navrhovatele o neaplikovatelnosti části územního plánu v důsledku užití pojmu zařízení, poukázal odpůrce na ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona a dovozoval, že tuto část územního plánu nelze považovat za nepřesnou a nejednoznačnou, neboť užitý pojem zařízení je v textové části územního plánu obce dále konkretizován. Ohledně námítky o neurčitosti pojmu „nadměrného“ narušení prostředí a „překročení stupně zátěže“, uvedl odpůrce, že toto vymezení je zcela dostačující a do budoucna umožní vyloučit případné negativní imise, které by měly zdroj v činnostech, dějích a zařízeních realizovaných či umístěných v rámci ploch občanské vybavenosti. V této souvislosti poukázal na obdobnou úpravu obsaženou v § 127 občanského zákoníku, který je součástí platného a účinného právního předpisu a v rámci legislativního procesu byla vyhodnocena jako dostatečně určitá a v praxi aplikovatelná.

Odpůrce dále uvedl, že veškeré námitky (tj. nejen námitky navrhovatele) k návrhu územního plánu byly projednány zastupitelstvem obce Vysoká nad Labem a následně na zasedání zastupitelstva dne 4. 2. 2008 byl zastupitelstvem obce schválen komplexní text, obsahující rozhodnutí o veškerých uplatněných námitkách. Zasedání zastupitelstva byla veřejná. O vyhodnocení námítky byl navrhovatel následně vyrozuměn prostřednictvím dopisu, ačkoliv stavební zákon tuto povinnost odpůrci neukládá. Odpůrce vyslovil názor, že při posuzování vznesených námitek postupoval v souladu s právními předpisy a nedopustil se procesního pochybení.

Podle názoru odpůrce nelze obsah rozhodnutí o námitkách považovat za ignoranci vlastnických práv s tím, že v rámci řízení o územním plánu je prakticky vyloučeno zcela uspokojit subjektivní zájmy dotčených osob. Pokud by totiž bylo nezbytně nutné vyhovovat veškerým uplatněným námitkám, pak by bylo prakticky vyloučeno územní plán skutečně pořídit. Uvedl dále, že o odkupu předmětných nemovitostí s navrhovatelem jednal výlučně ve snaze o smírné řešení vzniklé situace, neboť navrhovatel opakovaně projevoval nesouhlas se zařazením jeho nemovitostí do ploch občanského vybavení a již v rámci uplatněných námitek argumentoval možnostmi řešení věci soudní cestou. Odpůrce přitom nebyl motivován snahou navrhovatele jakkoliv poškodit, neboť jej v rámci jednání o smírném řešení vzniklé situace vyzval k předložení vlastní cenové nabídky na odkup předmětných nemovitostí s tím, že tato nabídka navrhovatele by byla projednána zastupitelstvem obce.

Odpůrce vyslovil přesvědčení, že opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem a při jeho vydání postupoval odpůrce v mezích své působnosti a pravomoci a toto opatření bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Navrhoval, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy byl zamítnut.

Podání odpůrce bylo dále doplněno vyjádřením ze dne 15. 4. 2008, a navrhovatel podal repliku dne 14. 4. 2008.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. V řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní, dále jen s. ř. s.) jsou těmito podmínkami – existence předmětu řízení – opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Z dokumentace předložené odpůrcem Nejvyšší správní soud zjistil (svazek č. 4), že usnesením zastupitelstva obce Vysoká nad Labem č. 4/3/2008 přijatým na zasedání dne 4. 2. 2008 byl v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 písm. c), § 43 odst. 4 a § 54 odst. 2 stavebního zákona, a za použití § 171 – 174 zákona č. 500/2004 Sb. (správní řád, dále jen nový správní řád), vydán územní plán obce Vysoká nad Labem. Jednalo se nepochybně o opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. (dále jen stavební zákon), podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Součástí usnesení uvedenou pod bodem III. usnesení je rozhodnutí zastupitelstva o námitkách podaných k návrhu územního plánu Vysoká nad Labem, vyslovení souhlasu s vyhodnocením připomínek, jak je uvedeno ve vyhodnocení výsledku projednání územního plánu Vysoká nad Labem, zpracovaném pořizovatelem a určeným zastupitelem podle § 53 odst. 1 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených adresátů) může zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnosti, zabýval se Nejvyšší správní soud dále posouzením, zda toto opatření obecné povahy bylo řádně publikováno. Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že veřejná vyhláška oznamující vydání územního plánu byla na úřední desce obce Vysoká nad Labem vyvěšena dne 5. 2. 2008 a sňata dne 22. 2. 2008. Z popsanych skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.) byly v daném případě splněny. Předmětné opatření nabylo účinnosti dne 20. 2. 2008.

Navrhovatelem bylo pod bodem II. návrhu namítáno, že opatření obecné povahy oznámené veřejnou vyhláškou dne 5. 2. 2008, v rozporu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu, neobsahovalo odůvodnění. Pod bodem IV. návrhu navrhovatel namítal, že na úřední desce byl uveřejněn pouze návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu s tím, že takový způsob rozhodnutí o námitkách je nepochybně v rozporu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu.

S tímto tvrzením navrhovatele nelze souhlasit.

Podle § 20 odst. 2 stavebního zákona pokud vzhledem k rozsahu písemností není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemností nahlédnout. Možnost nahlédnutí do

písemností musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro vydání stanovisek, námitek a připomínek. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení písemností se rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení.

Z materiálů dodaných odpůrcem (svazek č. 4, č. 1. 38) bylo zjištěno, že veřejná vyhláška, kterou bylo vydáno opatření obecné povahy – územní plán Vysoká nad Labem, uváděla, že územní plán obsahuje textovou a grafickou část, a dále že odůvodnění územního plánu se člení na textovou část odůvodnění územního plánu a grafickou část odůvodnění územního plánu. V poučení bylo stanoveno, že opatření obecné povahy, tj. územní plán Vysoká nad Labem, nabude účinnosti 15. dnem po dni vyvěšení této vyhlášky, přičemž po tuto dobu je k nahlédnutí na Obecním úřadě Vysoká nad Labem a v odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradec Králové.

Z materiálů dodaných odpůrcem pak dále vyplývá, jak již bylo shora uvedeno, že o námitkách rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 4. 2. 2008, a to konkrétně (č. 1. 29 svazku 4) v části „vyhodnocení výsledků projednávání návrhu územního plánu Vysoká nad Labem“. I kdyby tedy na úřední desce bylo rozhodnutí o námitkách uvozeno tak, že jde o „návrh“ rozhodnutí o námitkách, nebylo by možno v tomto postupu spatřovat takové pochybení znamenající porušení ustanovení § 171 a následujících správního řádu, neboť podstatné je to, že o námitkách nerozhodl zpracovatel plánu, ale zastupitelstvo obce Vysoká nad Labem, tedy orgán, který napadené opatření obecné povahy vydal. Uvedené zjištění mohl učinit i navrhovatel, pokud by v souladu s poučením, jehož se mu dostalo veřejnou vyhláškou oznamující opatření obecné povahy, nahlédl do odůvodnění územního plánu buď na Obecním úřadě Vysoká nad Labem nebo v odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradec Králové.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že navrhovatel je v řízení o zrušení opatření obecné povahy zastoupen na základě plné moci ze dne 3. 3. 2008 p. M. P., tedy fyzickou osobou. Odpůrce namítá z důvodu právní jistoty nepřipustnost zastoupení navrhovatele zvoleným obecným zmocněncem.

Nejvyšší správní soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Nejprve je nutno uvést, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a následujících s. ř. s., nepředepisuje zákon povinné zastoupení advokátem, jako například v řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Je tedy třeba věc posoudit z hlediska ustanovení § 35 odst. 6 s. ř. s., podle něhož „se účastník může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Soud takové zastoupení nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně“.

Nejvyšší správní soud neshledal (nemá totiž důvod pochybovat o tom, že zástupce navrhovatele má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu), že zástupce navrhovatele není osobou zřejmě nezpůsobilou k řádnému zastupování nebo že by zastupoval v různých věcech opětovně.

Ustanovení § 35 odst. 6 s. ř. s. je obdobou ustanovení § 27 zákona č. 99/1963 Sb. (občanský soudní řád – o. s. ř.), podle jehož odstavce 2 „soud rozhodne, že zastoupení podle odstavce 1 nepřipouští, jestliže zástupce zřejmě není způsobilý k řádnému zastoupení, a nebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně“. Podle výkladu k tomuto ustanovení, musí být ve výroku usnesení uvedeno, jaké zastoupení se nepřipouští a také z kterého ustanovení se dovozuje závěr, že zástupce není způsobilý k řádnému zastupování.

Nejvyšší správní soud má dále za to, že zákonná podmínka, že „zastupuje v různých věcech opětovně“, se vztahuje a musí být zjištěna ve věcech, v nichž probíhá řízení u Nejvyššího správního soudu. K naplnění této podmínky by tedy nepostačovalo, že odpůrci je z jeho předchozí činnosti známo, že zástupce navrhovatele zastupuje či v minulosti opakovaně zastupoval různé osoby v různých věcech v rámci správního řízení. Nejvyšší správní soud neshledal zákonné důvody pro úvahu o tom, že by zástupce navrhovatele v této projednávané věci nebyl způsobilý k řádnému zastupování nebo že by zastupoval v různých věcech opětovně. Naopak, pokud lze soudit z návrhu na zahájení řízení (jiný úkon zástupce Nejvyšší správní soud k dispozici nemá), je z tohoto návrhu zcela srozumitelné a zřetelné, čeho se navrhovatel domáhá a z jakých důvodů. Postup upravený v § 35 odst. 6 s. ř. s. věty druhé by mohl přicházet v úvahu tehdy, bránilo-li by zastoupení fyzickou osobou řádnému projednávání věci (např. pro nesrozumitelnost návrhu, nesmyslné procesní návrhy a pod.), což v dané věci nenastalo.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že v projednávané věci je nesporná aktivní procesní legitimace navrhovatele, neboť tato je založena na tvrzení zkrácení na právech, a tuto povinnost navrhovatel splnil. Odpůrce se však dovolává nedostatku aktivní legitimace navrhovatele (má zřejmě na mysli věcnou hmotnou legitimaci). Tvrdí totiž, že mu není nic známo o tom, že by byl před účinností opatření obecné povahy vydán navrhovateli souhlas s provedením stavby či stavební povolení, a opatřením obecné povahy nebyla jeho vlastnická práva jakkoliv dotčena.

Nejvyšší správní soud vychází pro posouzení této otázky z ustanovení stavebního zákona o řízení o územním plánu a ze správního řádu. Podle ustanovení § 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 § 172 odst. 5 věty první správního řádu vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Z výše uvedeného nutno dovodit, že je-li navrhovatel vlastníkem pozemků, jichž se územní plán přímo dotýká, je osobou oprávněnou podávat námitky (nikoliv pouze připomínky, což ostatně nezpochybňoval ani pořizovatel návrhu územního plánu, ani zastupitelstvo obce). Je tedy nepochybně osobou uvedenou v § 101a odst. 1 s. ř.

s. O tom, zda námitky navrhovatele vyslovené v průběhu řízení o územním plánu a o tom, zda je důvodný návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy či jeho části, či nikoliv, je vedeno toto řízení o zrušení opatření obecné povahy.

Odpůrce v doplnění vyjádření tvrdil, že navrhovatel nevyužil veškeré opravné prostředky, jejichž užití by před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy přicházely v úvahu. Za takový opravný prostředek považoval „domáhání se zrušení rozhodnutí o jím uplatněných námitkách“.

Nejvyšší správní soud uvádí, že podle ustanovení § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu, 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 výkladu tohoto ustanovení uvedeného v komentáři ke správnímu řádu, rozhodnutí o námitkách uplatněných podle tohoto ustanovení, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí o námitkách se však nelze odvolat ani podat rozklad, tedy podat řádný opravný prostředek. Důvodem je zejména skutečnost, že nejde o klasické rozhodnutí ve správním řízení ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, ale pouze o kvalifikovaný způsob vypořádání námítky k návrhu opatření obecné povahy. Způsob rozhodnutí o uplatněné námitce nicméně může být předmětem přezkumného řízení (§ 94 a následující) a teoreticky rovněž obnovy řízení (jak k žádosti dotčené osoby, tj. osoby, o jejíž námitky šlo, tak z moci úřední). Také je možné, aby bylo rozhodnutí o uplatněné námitce napadeno žalobou ve správním soudnictví ve smyslu § 2 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (viz správní řád, Komentář, JUDr. Josef Vedral, PhD, BOVA POLYGLON, Praha, červen 2006).

Jakkoliv by se dalo s výše uvedeným názorem polemizovat, což ovšem v dané věci Nejvyšší správní soud nepovažoval za nezbytné, je zřejmě třeba dovodit, že navrhovatel mohl teoreticky postupovat tak, že mohl rozhodnutí o uplatněných námitkách napadnout ve správním soudnictví. Pokud to však neučinil, na jeho právní pozici se tím nic nemění, neboť podle § 101a s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem, zkrácen. Soudní řád správní ve svých ustanoveních § 101a s. ř. s. a následujících nestanoví jako podmínku pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, předchozí podmínku spočívající v podání žaloby ve správním soudnictví, a to žaloby proti rozhodnutí o námitkách. Takový postup rozhodně nelze dovodit ani z věty druhé ustanovení § 101a s. ř. s., podle níž „pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“.

V daném případě nejde o věc, v níž by bylo opatření obecné povahy již dříve užito, ale naopak, návrh navrhovatele brojí přímo proti opatření obecné povahy. Ostatně ani odpůrce ve svém doplnění vyjádření žádný procesní návrh nečiní, pouze tvrdí, že se zřetelem k obsahu jeho doplnění vyjádření, je návrh navrhovatele v celém rozsahu návrhem nedůvodným.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal tvrzení odpůrce uvedená v doplnění vyjádření důvodnými. Shledal tedy zákonné podmínky pro to, aby věc meritorně projednal.

Navrhovatel se dovolával jak v uplatněných námitkách k návrhu územního plánu, tak i v návrhu na zahájení tohoto řízení, toho, že jako vlastník parcel č. 14/4, 14/5, 16/1, 16/2, v k. ú. Vysoká nad Labem a staveb na nich a pozemkových parcel č. 31/1, 31/3, 31/8 a 1301/66 v k. ú. Vysoká nad Labem, nesouhlasí s tím, že jeho pozemky mají být využity pro realizaci občanské vybavenosti. I když dosud nemá představu o tom, k jakému účelu chce svoje pozemky do budoucna využít, tak je jisté, že podle schváleného plánu nebude možné na předmětných pozemcích umístit stavby rodinných domů.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud zjistil, že územním plánem obce Vysoká nad Labem nejsou dotčeny všechny navrhovatelem namítané pozemky, jejichž je vlastníkem. Podle textové části odůvodnění územního plánu je občanská vybavenost vymezena pod body B1 – B5. Navrhovatelovy pozemky jsou uvedeny v bodě B3, a to pozemky 14/4, 31/3, 16/2, 14/5, 31/1. Další pozemky ve vlastnictví navrhovatele, a to pozemky 16/1, 31/8 a 1301/66 v bodě B1 – B5 vyznačeny nejsou.

Pojem občanské vybavenosti je zahrnut v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení se v tomto zákoně rozumí veřejnou infrastrukturou pozemky, stavby, zařízení a to 1. dopravní infrastruktura, např. stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení; 2. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, např. vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody; 3. občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící např. pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva; 4. veřejné prostranství, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Podle ustanovení § 2 odst. 3 téhož zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.

V textové části územního plánu jsou plochy občanského vybavení vymezeny takto: „Plochy občanského vybavení – území občanské vybavenosti zahrnuje zejména zařízení, poskytující některé vybrané služby obyvatelstvu. Přípustné: využití je pro zdravotnické zařízení, vzdělávací a kulturní zařízení, areály pro sociální péči, služby a maloobchodní zařízení do 800 m² prodejní plochy, stravovací a ubytovací zařízení, integrované zařízení s

bydlením, administrativní a správní zařízení, účelové sportovní plochy a zařízení. Nepřípustné: jsou veškeré činnosti, děje a zařízení, které nadměrně narušují prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně, včetně činností a zařízení chovatelských a pěstitelských, které buď jednotlivě nebo v souhrnu překračují stupeň zátěže pro tuto zónu“. (č. 1. 34 textové části územního plánu).

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by takové vymezení ploch občanského vybavení obsažené v územním plánu obce Vysoká nad Labem jednak odporovalo základním pojmům uvedeným ve stavebním zákoně, neshledal ani to, že by výše citované plochy občanského vybavení a vymezení nepřipustných dějů a zařízení bylo natolik nepřesné a nekonkrétní, že by v důsledku toho byl územní plán v praxi neaplikovatelný, neboť je naprosto srozumitelným způsobem vymezen charakter a účel budoucí zástavby, stejně jako je dostačující vymezení nepřipustných aktivit na tomto území.

K podstatě navrhovatelových námitek považuje Nejvyšší správní soud za nutné především zdůraznit, že jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávající práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumě předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsáné rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že *„soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“*.

Ve světle shora uvedených skutečností má zásadní význam skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je

pochoptitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicate zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. (Shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51).

Z uvedených důvodů nelze tvrzení navrhovatele o dotčení jeho vlastnického práva vydáním předmětného územního plánu přisvědčit a vyhovět tak návrhu na zrušení jeho části, neboť samotný územní plán ze shora uvedených důvodů nelze považovat za zbavení práv navrhovatele možností nakládat s jeho majetkem, a to přesto, že územní plán nesplňuje představy navrhovatele o způsobu využití jeho pozemků.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochrana dědění se zaručuje (odst. 1). Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské federativní republice (odst. 2). Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých a nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (odst. 3). Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (odst. 4).

Podmínky pro odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě obsahuje zákon č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění. Byť tedy lze navrhovateli do jisté míry přisvědčit v tom, že odůvodnění rozhodnutí o jeho námitkách k návrhu územního plánu je poněkud stručné, nelze v žádném případě dovodit, že územní plán pro navrhovatele znamená nezákonnou formu vyvlastnění. Došlo-li by totiž v budoucnosti k potřebě vyvlastnění jeho pozemků, bude nutno respektovat zákon č. 184/2006 Sb., a to včetně ustanovení § 3 odst. 1 tohoto zákona, podle něhož vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení toho účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.

Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není důvodný. V souladu s ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

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

V Brně dne 29. dubna 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu