



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **M. Č.**, zastoupený JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem, se sídlem V Jirchářích 4, Praha 1, proti odpůrci: **Obec Jeneč**, se sídlem Lidická 82, Jeneč, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Obce Jeneč č. 1/2004, schváleného usnesením zastupitelstva Obce Jeneč ze dne 22. ledna 2004, ve znění změny č. 1 schválené usnesením zastupitelstva Obce Jeneč dne 31. srpna 2006,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Obce Jeneč č. 1/2004, schváleného usnesením zastupitelstva Obce Jeneč ze dne 22. ledna 2004, ve znění změny č. 1 schválené usnesením zastupitelstva Obce Jeneč dne 31. srpna 2006, **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Podáním ze dne 3. 11. 2008, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 6. 11. 2008, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Obce Jeneč, schváleného usnesením zastupitelstva obce ze dne 22. ledna 2004, ve znění změny č. 1 schválené dne 31. srpna 2006, jenž byl vyhlášen obecně

závaznou vyhláškou č. 1/2004, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu Obce Jeneč. Svůj návrh odůvodnil navrhovatel tím, že schválením tohoto územního plánu byl jako spoluvlastník dvou třetin pozemku parc. č. 576/4, o výměře 3096 m² (druh pozemku - ostatní plocha, způsob využití - ostatní komunikace), v katastrálním území Jeneč u Prahy, zapsaného v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha - západ, na listu vlastnictví č. 402 (dále jen „pozemek“), zkrácen na svých právech.

Navrhovatel uvádí, že s účinností novely zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, která byla provedena zákonem č. 191/2008 Sb. (účinnost novely od 3. 6. 2008), je územní plán vydaný podle původního stavebního zákona považován za opatření obecné povahy (§ 188 odst. 4 nového stavebního zákona).

Navrhovatel se dozvěděl, že schválený územní plán ze dne 22. 1. 2004 určil pozemek jako veřejnou komunikaci, ačkoliv pozemek jako veřejná komunikace nikdy nesloužil a neslouží. Skutečnost, že byl pozemek označen za veřejnou komunikaci, nebyla nikdy v rámci schvalování územního plánu prezentována, nemohla být tedy schválena a navrhovatel neměl žádnou možnost vyjádření.

Podle ustanovení § 21 odst. 2 původního stavebního zákona zřejmě odpůrce připravil koncept, který se měl projednat na veřejném zasedání. Odpůrce měl povinnost místo a dobu konání veřejného zasedání oznámit veřejnou vyhláškou nejméně 30 dnů před datem konání veřejného zasedání a současně povinnost zajistit, aby byl koncept řešení vystaven k veřejnému nahlédnutí. Dle tvrzení navrhovatele však tyto své zákonné povinnosti odpůrce nesplnil.

Navrhovatel tak nemohl uplatnit své právo vyplývající z ustanovení § 21 odst. 4 původního stavebního zákona, tj. právo vlastníka dotčeného pozemku ve lhůtě 30 dnů od veřejného zasedání podat námítky proti konceptu řešení územně plánovací dokumentace. Navrhovatel nemohl uplatnit ani svá práva dle ustanovení § 22 odst. 1 původního stavebního zákona, ani dle § 22 odst. 4 původního stavebního zákona vztahující se k návrhu územně plánovací dokumentace.

Pozemek je v soukromém vlastnictví navrhovatele a jeho zařazením v územním plánu jako veřejné komunikace je navrhovateli bráněno v nerušeném výkonu jeho vlastnického práva, a proto je tento plán v rozporu zejména s ustanovením § 123 občanského zákoníku, čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.).

S ohledem na vše výše uvedené navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil celé opatření obecné povahy, neboť nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, případně tu jeho část, kterou je pozemek určen jako veřejná komunikace.

II.

Odpůrce se k podanému návrhu písemně vyjádřil a navrhl jeho zamítnutí. Odkázal na svá vyjádření a důkazní prostředky podané v řízení u Okresního soudu Praha – západ, pod sp. zn. 7 C 202/2008, a v odvolacím řízení u Krajského soudu v Praze, pod sp. zn. 28 Co 453/2008, ve věci návrhu pana M. Č. o uložení povinnosti změnit územní plán obce. Jako důkazní prostředek uvedl spisy vedené u těchto soudů. Odpůrce konstatuje, že napadený územní plán Obce Jeneč byl schválen dne 22. ledna 2004 po předchozím zákonném projednání a plně se ztotožňuje s právním názorem Krajského soudu v Praze, vyjádřeným v odvolacím řízení vedeném pod sp. zn. 28 Co 453/2008, ve kterém je odkazováno na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, publikované pod č. 1276/2007 Sb. NSS, a na judikaturu Ústavního soudu k dané problematice.

Odpůrce je toho názoru, že územní plán Obce Jeneč z 22. ledna 2004 není opatřením obecné povahy a nepodléhá proto soudnímu přezkumu ve smyslu ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.).

III.

Pří ústním jednání, konaném dne 3. 12. 2008, setrvali účastníci řízení na obsahu svých podání.

Zástupce navrhovatele v plném rozsahu odkázal na obsah návrhu na zahájení řízení. V této souvislosti zejména zdůraznil, že navrhovatel se v průběhu doby dozvěděl, že pozemek, jehož je spoluvlastníkem, je veden jako veřejná komunikace, aniž by však měl jakoukoliv možnost zúčastnit se přijímání územního plánu, v němž je pozemek takto zařazen. Dále poukázal na skutečnost, že předmětný pozemek nikdy nesloužil jako komunikace, je umístěn v areálu, který je ve spoluvlastnictví navrhovatele a který nechal vyasfaltovat. Teprve poté byl tento pozemek označen odpůrcem jako veřejná komunikace.

Navrhovatel k předmětnému sporu uvedl, že se snažil s odpůrcem dohodnout na vyřešení celé situace, například na zřízení věcného břemene, avšak do dnešního dne bezvysledně. Zdůraznil, že pod touto komunikací jsou vedeny veškeré inženýrské sítě do areálu v jeho spoluvlastnictví, tento areál v současné době užívají tři firmy. Současná situace je taková, že pozemek používají jak modeláři pro svoji činnost, tak i další občané, například matky s dětmi, přičemž i když se tyto osoby pohybují na jeho pozemku, nelze z jeho strany zabránit případnému zranění těchto osob. Z tohoto důvodu i z důvodu, že nebyl schopen s obcí najít žádné řešení, byl nucen podat předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy. Závěrem navrhovatel setrval na svém návrhu na zrušení příslušného územního plánu.

Zástupce odpůrce uvedl, že návrh na zahájení řízení považuje za nedůvodný a účelový, poukázal zejména na skutečnost, že není pravdivé tvrzení navrhovatele, že neměl možnost vznášet námitky v průběhu přijímání územního plánu. V této souvislosti odkázal na dokumentaci předloženou zdejšímu soudu, z níž vyplývá, že navrhovatel tuto možnost měl. Dle názoru zástupce odpůrce navrhovatel nemá dostatek aktivní legitimace, neboť v letech 2001 – 2004 byl pouze minoritním spoluvlastníkem předmětného pozemku, přičemž odpůrci v současné době není známo stanovisko zbývajících spoluvlastníků předmětného pozemku k návrhu na zahájení řízení. Zástupce odpůrce dále poukázal na judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí tohoto soudu pod č. 1276/2007 Sb. Dle tohoto judikátu územní plán pořízený za platnosti a účinnosti starého stavebního zákona není opatřením obecné povahy a není tak dána přezkumná pravomoc soudu. Z těchto důvodů požaduje, aby byl návrh na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem odmítnut.

Místostarostka odpůrce zdůraznila, že územní plán z roku 2004 a všechny jeho další změny prošly řádným schvalovacím procesem.

IV.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajících z ustanovení § 101a s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se v projednávané věci nejprve musel zabývat otázkou, zda Územní plán Obce Jeneč č. 1/2004, schválený zastupitelstvem Obce Jeneč dne 22. ledna 2004, ve znění změny č. 1 schválené zastupitelstvem jmenované obce dne 31. srpna 2006, schválený podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), který je v současné době ve fázi pořízení změny č. 2, ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), je opatřením obecné povahy. Pořízení změny č. 2 územního plánu Obce Jeneč z roku 2004 bylo schváleno usnesením zastupitelstva Obce Jeneč ze dne 13. března 2008.

V souladu s ustanovením § 188 odst. 4 nového stavebního zákona se pro účely tohoto zákona za opatření obecné povahy považují také obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územního plánu obce. Navrhovatel napadá celý územní plán Obce Jeneč č. 1/2004, který je v současné době ve fázi změny č. 2, prováděné dle nového stavebního zákona. S ohledem na skutečnost, že dle shora citovaného ustanovení se tento územní plán v celém svém obsahu

považuje za opatření obecné povahy, považoval Nejvyšší právní soud první podmínku řízení, spočívající v existenci předmětu řízení v podobě opatření obecné povahy, za splněnou. Současně ve světle výše uvedeného shledal, že právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44 (publikovaného pod č. 1276/2007 Sb. NSS), se na souzenou věc neaplikuje, neboť vychází z jiné právní úpravy, která byla následně (s účinností od 3. 6. 2008) změněna právě shora citovaným ustanovením § 188 odst. 4 nového stavebního zákona, dle kterého: *„Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se nepoužije.“*

Pokud jde o druhou podmínku řízení, tj. aktivní legitimaci navrhovatele, vychází zdejší soud z následujících úvah. Jakkoli opatření obecné povahy není ze své podstaty adresné, zákon v § 101a odst. 1, větě první, s. ř. s. spojuje aktivní legitimaci navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Na tomto místě je nutno uvést, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. Na rozdíl od řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.) tak k soudnímu zrušení předmětného opatření nemůže vést ani případné zjištění pochybení v předcházejícím procesním postupu, bylo-li by vyloučeno, aby takové pochybení atakovalo hmotná práva navrhovatele. Soudní přezkum opatření obecné povahy prováděný Nejvyšším správním soudem se do značné míry vymyká jiným druhům soudní ochrany před nezákonným postupem orgánů veřejné správy; svou povahou se přibližuje řízení o kontrole norem (srov. § 64 a n. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů). Na tuto charakteristiku předmětného řízení poukázal již dříve Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 (dostupné na www.nssoud.cz), kde uvedl, že *„řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je řízením značně specifickým též tím, že v něm není dána žádná lhůta pro podání tohoto návrhu. Soud, jehož úkolem je při nalézání práva vždy hledat určitou rovnováhu mezi jednotlivými existujícími zájmy, tak na straně jedné vnímá legislativně předurčenou velkou otevřenost tohoto typu řízení; na straně druhé však nemůže přehlížet ani jasně artikulovaný zájem na alespoň určité míře právní jistoty. Situace, kdy by soud připustil aktivní procesní legitimaci na základě pouze tvrzeného dotčení navrhovatele na jeho subjektivně veřejných právech, a to v kombinaci s širokou mírou ex lege vymezeného soudního přezkumu opatření obecné povahy, by v konečném důsledku mohla vyvolávat obtížně řešitelné stavy značné právní nejistoty. V případě územního plánu by tak např. mohl být podán návrh na jeho zrušení i v řádu několika let od jeho vydání, přičemž návrhem založeným toliko na tvrzení porušení zcela iluzorních práv navrhovatele by musel být tento územní plán zrušen třeba i jen z toho důvodu, že při jeho projednání a*

schvalování nebyl dodržen zákonem stanovený postup a práva účastníků tohoto řízení, ačkoli žádný ze skutečně dotčených subjektů tento postup nikterak nezpochybnil a ani na tomto zpochybnění nemá žádný reálný a legitimní zájem, takže ke zrušení tohoto správního aktu by došlo – v konečném důsledku – ve zjevném rozporu se zájmy účastníků řízení. Takové řešení by bylo nespravedlivé a porušující (...) princip vyvažování práv“. Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený.

O takový případ se však v projednávané věci nejedná, neboť z výpisu katastru nemovitostí, listu vlastnictví 402 – vedeného Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrálním pracovištěm Praha – západ, je nepochybné, že navrhovatel je spoluvlastníkem pozemku parc. č. 576/4 v k. ú. Jeneč u Prahy, o výměře 3096 m², který je zapsán jako druh pozemku - ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace, a mimo porušení procesních ustanovení starého stavebního zákona současně namítá, že v důsledku neoprávněného určení uvedené parcely jako veřejné komunikace bylo územním plánem zasaženo do vlastnického práva ve smyslu ustanovení § 123 občanského zákoníku, čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Posouzení důvodnosti tohoto tvrzení musí proběhnout v rovině meritorního rozhodování a Nejvyšší správní soud proto z hlediska dosud posuzovaných podmínek řízení neshledal důvod, pro který by návrh neměl být připuštěn k meritornímu projednání.

Skutečnost, že navrhovatel nebyl dle tvrzení odpůrce v době projednávání a schvalování územního plánu majoritním vlastníkem předmětného pozemku, je pro posouzení aktivní legitimace nepodstatná.

Jak bylo již výše uvedeno, procesní podmínkou daného soudního řízení je též meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Z ustanovení § 101a odst. 1, věty první, s. ř. s. a § 101d odst. 2, věty první, s. ř. s. zcela jednoznačně vyplývá, že v daném typu soudního řízení je možné domáhat se pouze vydání rozsudku, kterým bude napadené opatření obecné povahy zcela či z části zrušeno. Jakýkoli jiný návrh jde již mimo rozhodovací pravomoci Nejvyššího správního soudu.

Navrhovatel se domáhal zrušení celého územního plánu, neboť dle jeho názoru nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, případně části územního plánu, ve které byl pozemek parc. č. 576/4 určen jako veřejná komunikace.

S ohledem na skutečnost, že veškeré shora uvedené podmínky byly splněny, zabýval se Nejvyšší správní soud návrhem meritorně.

V.

Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu i z obsahu soudního spisu zjistil tyto skutečnosti:

Dne 12. prosince 2007 se navrhovatel prostřednictvím zástupce obrátil na Obecní úřad Jeneč s upozorněním, že pozemek parc. č. 576/4 o výměře 3096 m² není veřejnou komunikací, ale je v soukromém vlastnictví navrhovatele, který si v současné době nepřeje žádnou změnu v právním nebo stavebním stavu (zejména územní plán) ve vztahu k pozemku, resp. k pozemní komunikaci.

Z písemnosti odpůrce ze dne 13. 2. 2008, adresované navrhovateli, resp. jeho zástupci, vyplývá, že Obec Jeneč neuvažuje v současné době provést jakoukoliv změnu v právním nebo stavebním stavu ve vztahu k pozemku parc. č. 576/4.

Z písemného vyjádření odpůrce ze dne 3. 4. 2008, adresovaného navrhovateli, vyplývá, že: „Obec Jeneč zadala první ÚPSÚ v roce 1994, jehož tvorbu zajišťoval ing. arch. K. a ing. arch. Z. K. Rozhodující pro zakreslení do ÚPSÚ byl faktický stav v terénu. Šlo tedy o zřetelnou cestu, která prokazatelně byla určena k užívání vozidly a chodci pro účely dopravy. Zabezpečovala přístup do sokolovny, fotbalového hřiště (dnes je tam stavba ubytovny) a do areálu zahradnictví. Tato cesta je vedena již v tak zvaném PLÁNU POLOHY – JENEČ VELKÝ z roku 1893 – tedy od nepaměti“. Výše uvedené odpůrce doložil při ústním jednání dne 3. 12. 2008 předložením originálu předmětného plánu ze dne 10. 11. 1893. Závěrem svého vyjádření odpůrce uvedl, že nezpochybňuje vlastnické právo navrhovatele k danému pozemku, na němž komunikace leží, avšak musí hájit veřejný zájem - zabezpečení veřejného přístupu k objektům přiléhajícím k této komunikaci (zdravotní středisko, sokolovna, rozvodna ČEZ), a proto nebude charakter pozemku měnit.

V písemném vyjádření odpůrce ze dne 7. 5. 2008, adresovaném navrhovateli, je uvedeno, že komunikace „Zahradní“ je v platném územním plánu Obce Jeneč vedena jako „Ostatní obslužná místní komunikace f. tř. C3-MO7.“ Tento charakter má již od 6. 2. 1996, kdy byl schválen první územní plán obce. V letech 2000 a 2001 byly schváleny změny č. 1 a 2 tohoto územního plánu, přičemž ani jedna z těchto změn se netýkala dotčené komunikace. Nový územní plán Obce Jeneč schválený v roce 2004 opět převzal charakter tohoto území beze změny. První změna tohoto územního plánu schválená dne 31. 8. 2006 byla iniciována mimo jiné i společností navrhovatele, a to v souvislosti s požadavkem změny charakteru území sousedícího s touto komunikací a touto komunikací obsluhovaného, přičemž požadavek na změnu charakteru této komunikace vznesen nebyl.

Odpůrce v daném vyjádření dále navrhovateli sděluje, že nesmí porušit zásady územního rozvoje, které stanoví základní požadavky na vymezení ploch místního významu a stanovení veřejně prospěšného opatření. Z důvodu zajištění dopravní obslužnosti veřejně prospěšných staveb, k této komunikaci přiléhajících, není proto v zájmu obce měnit charakter této komunikace.

Ze spisového materiálu byly dále zjištěny následující pro posouzení předmětu sporu rozhodné skutečnosti:

Usnesením zastupitelstva Obce Jeneč ze dne 14. března 2002 byl schválen návrh zadání územního plánu Obce Jeneč. Podle § 20 odst. 2 starého stavebního zákona musel být návrh zadání územně plánovací dokumentace vystaven u pořizovatele, popřípadě na dalších ve vyhlášce uvedených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí, přičemž do 15 dnů od posledního dne vystavení mohl každý uplatnit své podněty. V uvedené lhůtě navrhovatel nepodal žádný podnět, aby do zadání územního plánu č. 1/2004 byla zařazena změna funkčního využití parcely č. 576/4 a jejího „zbarvení“. Navrhovatel ani netvrdí, že by v uvedené lhůtě takový podnět podal.

Veřejnou vyhláškou Obecního úřadu Jeneč, jako orgánu územního plánování Obce Jeneč a pořizovatele územně plánovací dokumentace, ze dne 31. 10. 2002, bylo dle ustanovení § 21 odst. 2 starého stavebního zákona oznámeno, že projednání konceptu řešení územního plánu Obce Jeneč se uskuteční na veřejném jednání dne 3. prosince 2002 od 15 hodin v zasedací síni Obecního úřadu Jeneč. Současně bylo oznámeno, že koncept řešení územního plánu bude před veřejným jednáním vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 32 dnů, a to od 1. listopadu 2002 do 2. prosince 2002, v úředních hodinách (popřípadě dle dohody) na Obecním úřadu Jeneč, Městském úřadu Hostivice - stavebním úřadu a na Okresním úřadu Praha západ, referátu regionálního rozvoje, oddělení územního plánování. Součástí předmětné veřejné vyhlášky bylo i poučení o tom, že nejpozději do 30 dnů ode dne veřejného jednání, tj. do 2. ledna 2003, může každý uplatnit své připomínky, jakož i poučení o právu vlastníků pozemků a staveb, jejichž práva jsou konceptem řešení územního plánu dotčena, podat ve stejné lhůtě námitky. Případní adresáti výzvy byli poučeni o tom, že k připomínkám a námitkám podaným po uvedené lhůtě nebude v souladu s ustanovením § 21 odst. 2 a 4 starého stavebního zákona přihlíženo. Vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Jeneč dne 31. 10. 2002 a sejmuta dne 3. 1. 2003.

Veřejnou vyhláškou Obecního úřadu Jeneč, jako orgánu územního plánování Obce Jeneč a pořizovatele územně plánovací dokumentace, ze dne 12. 8. 2003, bylo dle ustanovení § 22 odst. 1 starého stavebního zákona oznámeno, že návrh územního plánu Obce Jeneč, zpracovaný odbornou firmou AURS, spol. s r. o., vedoucí projektant Ing. arch. M. K., CSc., bude vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů, a to od 27. srpna 2003 do 25. září 2003, v úředních hodinách

(popřípadě dle dohody) na Obecním úřadu Jeneč, Městském úřadu Hostivice - stavebním úřadu, Městském úřadu Černošice - odboru životního prostředí a na Krajském úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení. Součástí předmětné veřejné vyhlášky bylo i poučení o tom, že nejpozději do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu územního plánu Obce Jeneč, tj. do 10. října 2003, může každý uplatnit své připomínky, jakož i poučení o právu vlastníků pozemků a staveb, jejichž práva jsou konceptem řešení územního plánu dotčena, podat ve stejné lhůtě námitky. Součástí vyhlášky bylo poučení o tom, že včas podané námitky či připomínky budou vypořádány ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 starého stavebního zákona. Vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Jeneč dne 12. 8. 2003 a sejmuta dne 10. 10. 2003.

Usnesením zastupitelstva Obce Jeneč ze dne 22. 1. 2004 byl schválen Územní plán Obce Jeneč. Na základě tohoto usnesení vydalo obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhlášku Obce Jeneč č. 1/2004, která vymezila závazné části územního plánu. V návrhu funkčního využití území (výkresu č. 1 Funkční využití území, vypracovaného autorizovaným architektem Ing. arch. M. K.) je pozemek p. č. 576/4, o výměře 3096 m², vyznačen světle šedou barvou a v legendě zastavitelného území označen jako „ostatní obslužné místní komunikace“.

Řešení „Změny č. 1 Územního plánu Obce Jeneč“ se netýkalo charakteru pozemku p. č. 576/4, o výměře 3096 m², který je veden stále v rámci výkresu č. 1. Ve funkčním využití území, jehož zpracovatelem byl opět Ing. arch. M. K., je vyznačen stejnou barvou, tj. světle šedou se stejnou legendou, dle které se jedná o „ostatní obslužné místní komunikace“. Ve vztahu k řešení územního plánu, konkrétně sítě místních komunikací (bod 10.3.) se pouze: *„navrhuje propojení Zahradní ulice (dnes zaslepená, resp. její východní část je vnitroareálová kom.) s tímto propojením podél GCJ“* (areálu Gardencentra).

Pořízení změny č. 2 Územního plánu Obce Jeneč z roku 2004 bylo schváleno usnesením zastupitelstva Obce Jeneč ze dne 13. března 2008 a oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 3. dubna 2008. Předmětnou vyhláškou bylo občanům Obce Jeneč, fyzickým a právnickým osobám, které mají vlastnická nebo obdobná práva k pozemkům nebo stavbě na území Obce Jeneč, a orgánům veřejné správy, současně oznámena možnost podávání návrhů na pořízení změny Územního plánu Jeneč podle § 44 písm. b) až d) nového stavebního zákona, a to ve lhůtě 45 dnů ode dne vyvěšení tohoto oznámení na úřední desce obecního úřadu, tj. od 8. dubna 2008 do 22. května 2008. Současně bylo oznámeno, že ve stejné lhůtě může každý uplatnit k pořízení změny č. 2 ÚPO Jeneč své podněty s tím, že k návrhům a podnětům uplatněným po uplynutí stanovené lhůty se nepřihlíží. S dokumentací ÚPO Jeneč je možno seznámit se během uvedené lhůty na Obecním úřadě Jeneč a Krajském úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení, a dále v omezeném rozsahu také na internetových stránkách Obce Jeneč nebo výkonného

pořizovatele PRISVICH, s.r.o. Vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Jeneč dne 7. 4. 2008 a sejmuta dne 23. 5. 2008.

V návrhu pořízení změny č. 2 se funkční využití pozemku parc. č. 576/4, o výměře 3096 m², nemění. Ze spisové dokumentace přitom nebylo zjištěno, že by navrhovatel o zahrnutí změny ve funkčním vymezení předmětného pozemku požádal.

VI.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Dojde-li soud k závěru, že 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, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

VII.

Jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace, kterou Nejvyšší správní soud ověřil ze správního a soudního spisu, nemá žádné z namítaných tvrzení navrhovatele oporu ve spisovém materiálu. Naopak navrhovatelem tvrzené porušení ustanovení § 21 odst. 2 a 4, jakož i ustanovení § 22 odst. 1 a 4 starého stavebního zákona, je v rozporu se spisovou dokumentací, kterou zdejšímu soudu předložil odpůrce a která prokazuje, že navrhovatel nebyl zkrácen na svých právech z důvodů, které uplatnil ve svém návrhu. Je totiž zřejmé, že jak v případě konceptu řešení územně plánovací dokumentace, tak v případě návrhu územně plánovací dokumentace, jenž posléze vyústil ve schválení Územního plánu Obce Jeneč č. 1/2004, postupoval odpůrce v souladu s tehdy platnou právní úpravou a navrhovateli účast na daném procesu rozhodování umožnil, přičemž skutečnost, že navrhovatel této možnosti nevyužil

(na rozdíl od jiných fyzických a právnických osob, jež své námitky a připomínky uplatnili), nelze přičítat odpůrci.

V tomto směru je třeba dle názoru Nejvyššího správního soudu také připomenout, že předmětným pozemkem je veřejná cesta, vedená již v tzv. PLÁNU POLOHY – JENEČ VELKÝ z roku 1893 – tedy od nepaměti; od 6. 2. 1996, kdy byl schválen první územní plán Obce Jeneč, jenž vznikl na základě skutečného funkčního využití pozemků, je přitom tato cesta vedena jako „ostatní obslužná místní komunikace f. tř. C3 – MO7“ a na jejím charakteru se v dalším procesu územního plánování realizovaného Obcí Jeneč nic nezměnilo.

Stěžovatelem napadený územní plán Obce Jeneč č. 1/2004, včetně jeho změny č. 1, tedy pouze aproboval již dříve daný stav, zakreslený v předchozím územním plánu z roku 1996 a vycházející z faktického stavu v terénu. Proto pokud navrhovatel chtěl iniciovat změnu funkčního využití tohoto svého pozemku vedeného jako místní komunikace, mohl tak učinit s tím, aby do územního plánu Obce Jeneč č. 1/2004, zadání „Změny č. 1 Územního plánu Obce Jeneč a zadání „Změny č. 2 Územního plánu Jeneč“, byla zařazena i změna funkčního využití tohoto pozemku parc. č. 576/4, o výměře 3096 m², a jejího „zbarvení“, a to buď ve lhůtě stanovené v § 20 odst. 2 tehdy účinného starého stavebního zákona či ve lhůtě § 47 nového stavebního zákona, což ovšem neučinil. Změna funkčního využití uvedeného pozemku tudíž nebyla předmětem žádné z fází územního plánování Obce Jeneč, a proto ani nemohl být navrhovatel postupem odpůrcem zkrácen na svých právech.

Nad rámec výše uvedeného zdejší soud konstatuje, že právo obecného užívání pozemních komunikací představuje veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého se pozemní komunikací, jež se dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace, rozumí každá dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti (§ 2 odst. 1 a 2 citovaného zákona). Místní komunikace, jakožto jedna ze zákonných kategorií pozemních komunikací, přitom slouží k místní dopravě na území obce, která by také měla být jejím vlastníkem; srov. § 9 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého: *„Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.“* Proto pokud je nějaká pozemní komunikace vedena jako místní komunikace a ve vlastnictví obce se nenachází, bylo by na místě tento stav revidovat a jednat s jejím vlastníkem o možnosti odkoupení. V případě neúspěchu by měla obec zvážit možnost vyřazení předmětné cesty ze sítě místních komunikací a nahrazení komunikací jinou, a nebo možnost zřízení věcného břemena podle § 17 odst. 2 citovaného zákona, dle kterého: *„Jestliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo*

místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě.“ Naznačený postup však Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá, pouze pro úplnost považoval za vhodné poukázat na relevantní právní úpravu, jakož i možnosti řešení dané věci, v níž dochází ke střetu soukromého práva spoluvlastníka na straně jedné a veřejnoprávního institutu obecného užívání pozemní komunikace na straně druhé.

V tomto ohledu zdejší soud připomíná svoji judikaturu, jakož i judikaturu Ústavního soudu, která se sice vztahuje k omezení vlastnického práva v případě účelové komunikace, ale jejíž závěry by bylo možné *mutatis mutandis* vztáhnout i na posuzovanou věc s tím, že pro to, aby byla určitá cesta považována za pozemní komunikaci, musí buďto vlastník pozemku projevit výslovný souhlas s jejím veřejným užíváním a nebo musí jít o cestu veřejně užívanou od nepaměti (zde se dovozuje souhlas vlastníka daný mlčky tím, že v užívání cesty veřejnosti nebránil – souhlas s veřejným užíváním cesty jako pozemní komunikace přitom přechází z jednoho soukromého vlastníka na druhého). Druhým znakem pozemní komunikace, který v zákoně přímo uveden není, je tzv. nutná komunikační potřeba; to znamená, že aby byla určitá cesta považována za veřejně přístupnou pozemní komunikaci, musí jít o nezbytnou komunikační spojnici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupné z www.nssoud.cz, resp. z <http://nalus.cz>).

Z důvodů v tomto rozsudku uvedených Nejvyšší správní soud shledal návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Obce Jeneč č. 1/2004 jako nedůvodný, a proto ho v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

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

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

V Brně dne 3. prosince 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu