



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **P. J.**, zastoupen Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, advokátem se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti odpůrci: **Zastupitelstvo města Rokytnice nad Jizerou** se sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, územního plánu města Rokytnice nad Jizerou, vydaného usnesením odpůrce ze dne 8. 10. 2008, č. j. 24/08, v části týkající se lokality č. 557, pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – územní plán města Rokytnice nad Jizerou – vydané usnesením Zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou ze dne 8. 10. 2008, č. j. 24/08, **se** v části týkající se pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Námítky navrhovatele proti územnímu plánu

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 25. 11. 2008 doručen návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu města Rokytnice nad Jizerou, jehož vydání bylo schváleno usnesením Zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou (dále jen „odpůrce“) ze dne 24. 9. 2008, č. j. 24/08 [vydáno ve smyslu § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 172 odst. 1 správního řádu veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku dne 8. 10. 2008]. Navrhovatel žádá zrušení územního plánu pouze v části týkající se

pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice, které jsou ve výlučném vlastnictví navrhovatele a které jsou v územním plánu označeny jako lokalita 557. Územní plán stanoví způsob využití těchto pozemků jako plochu dopravní infrastruktury pro ukládání sněhu (S001), jež byla zařazena mezi plochy určené pro veřejně prospěšnou stavbu.

[2] Navrhovatel dále uvádí, že podal v zákonné lhůtě před veřejným projednáním návrhu územního plánu (tj. 25. 3. 2008) námitku k návrhu územního plánu, jejímž obsahem byl nesouhlas se zařazením předmětných pozemků mezi plochy dopravní infrastruktury a návrh na jejich zařazení mezi plochy určené k využití pro individuální bydlení – městské. Zamítnutí této námítky v opatření obecné povahy postrádá jakékoliv odůvodnění, postup navrhovatele (*pozn. navrhovatel má patrně na mysli odpůrce*) je nepřezkoumatelný a ve zjevném rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu. Navrhovatel se odvolává na blíže nespecifikovanou judikaturu NSS, dle níž musí být zamítnutí námítky řádně odůvodněno a splňovat veškeré požadavky kladené na rozhodování správních orgánů. Navrhovatel nesouhlasí s názorem odpůrce, že měl svoji námitku vznést dříve. Je toho názoru, že námitku uplatnil včas, tj. před veřejným projednáním návrhu územního plánu. Skutečnost, že nevzněl tuto námitku v předchozích etapách pořizování územního plánu, mu nemůže být na újmu a nevylučuje možnost řádně uplatnit námitku teprve před veřejným projednáním návrhu územního plánu.

[3] Navrhovatel pokračuje, že oba předmětné pozemky se nachází v sousedství silnice č. II/294 a obytné zástavby, sám je pořídil do svého vlastnictví právě kvůli jejich využití pro stavbu obytné nemovitosti navazující na sousední zástavbu, tento jeho úmysl byl však přijetím územního plánu zcela zmařen. I kdyby zřízení deponie sněhu, s kterou počítá územní plán, nezabralo celou plochu pozemků, zbude z nich pouze nevyužitelný a bezcenný pruh. Navrhovatel se z tohoto důvodu cítí být zkrácen na svém vlastnickém právu, z čehož odvozuje svoji aktivní legitimaci k podání návrhu.

[4] Napadená část územního plánu je dle navrhovatele v rozporu s § 18 stavebního zákona, který prikazuje dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Orgány územního plánování jsou nadto povinny zajistit, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány, musí být šetřena jejich práva, zejména právo vlastnické a principy proporcionality a legitimního očekávání. Dále poukazuje na nespecifikovanou judikaturu NSS, dle níž přijetí územněplánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků nemovitostí a dle níž soud poskytuje ochranu jedinci před excesy v územním plánování a překračováním zákonných mantinelů. Navrhovatel se domnívá, že územní plán představuje v napadené části nezákonný exces a maximalizaci užitku odpůrce protiprávním způsobem na úkor navrhovatele, přičemž neexistuje žádný veřejný zájem, který by odůvodňoval tento postup. Ingerence přesahuje přijatelnou míru zásahu do subjektivního práva navrhovatele. Jelikož pozemky navrhovatele přímo sousedí s dosavadní zástavbou, mohl v souladu s principem legitimního očekávání počítat s jejich využitím k výstavbě objektů obdobné povahy. Navrhovatel se domnívá, že nebyly správně vybalancovány zájmy různých subjektů, jak to prikazuje § 18 stavebního zákona, nýbrž byl zcela excesivně upřednostněn zájem obce. Navíc se nejedná o zájem obce při obstarávání veřejných potřeb, které má obec vykonávat svým vlastním majetkem. Jelikož však v důsledku špatného hospodaření obce byl její

majetek exekvován, snaží se obec zvrátit takto nastolený stav vlastnictví pomocí územního plánu.

[5] Dalším tvrzením navrhovatele je rozpor určení jeho pozemků jako úložiště sněhu se směrnici Rady č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod, která považuje směs splašků a dešťových vod za městské odpadní vody. Sníh je nutno považovat za dešťovou vodu, která je smíchána se znečištěním z komunikací a vozidel, tj. rezidui ropných látek, zimní údržby atd. Územní plán se nijak nevypořádává s povinnostmi primárního a sekundárního čištění městské odpadní vody, kterou ukládá směrnice. Pozemky se navíc nacházejí bezprostředně u břehu Huťského potoka, který je významným vodohospodářským tokem, přičemž územní plán nikterak neřeší vliv ploch určených pro odkládání sněhu na okolí a jejich umístění není odůvodněno s ohledem na vliv na životní prostředí, hydrologické poměry a povinnosti související s citovanou směrnicí.

[6] Navrhovatel na závěr upozorňuje, že zařazení jeho pozemků do režimu veřejně prospěšného využití je základní podmínkou pro následné vyvlastnění, které je předmětem samostatného řízení. Deklarace veřejného zájmu však jeho možnosti obrany mimořádně zkracuje. Odpůrce nikdy nekontaktoval navrhovatele s nabídkou smluvního řešení situace (např. prodejem pozemků obci). Pokud by došlo k vyvlastnění, nebude se veřejný zájem na vyvlastnění vztahovat na celou plochu pozemků, a tak bude navrhovateli zachováno vlastnické právo ke zbylým, evidentně bezcenným částem pozemků. S ohledem na všechny okolnosti se jedná o případ excesivní ingerence do stávajícího práva navrhovatele.

II.

Vyjádření odpůrce

[7] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 3. 12. 2008 k námitkám navrhovatele uvádí, že vlastnické právo je vskutku právem absolutním, nikoliv však absolutistickým, jež by dominovalo nad všemi právy. V případě kolize je třeba rozhodovat, které právo převáží nad ostatními, určení využití plochy územním plánem pro dopravní infrastrukturu – ukládání sněhu – je takovým rozhodnutím ve prospěch veřejného zájmu a práv jiných osob na úkor vlastnického práva. Je totiž nepochybně ve veřejném zájmu regulovat udržitelný rozvoj v území. Odpůrce má zato, že o právu navrhovatele bylo rozhodnuto po procesní stránce řádně. Podle platného práva je přípustné, aby veřejnoprávní korporace budovaly stavby ve veřejném zájmu, kterým je např. zimní údržba silnic. Za tímto účelem je nezbytné vyhradit místa k ukládání sněhu, přičemž jejich výběr je dán místními podmínkami, neboť se volí místa, kde je ukládání sněhu vhodné a možné. Odpůrce přitom nemá příliš velký prostor pro výběr konkrétních míst.

[8] Odpůrce připouští, že v důsledku nového územního plánu dochází ke změně dosavadních možností navrhovatele, avšak nikoliv k dotčení jeho subjektivních práv (ani veřejných subjektivních práv), neboť ta mohou být založena teprve územním rozhodnutím nebo stavebním povolením. Samotné zařazení pozemku pro účely úložiště sněhu nezakládá bez dalších právních skutečností právo obce ukládat sníh na pozemek vlastníka, neboť k tomu je třeba využít soukromoprávní nástroje (typicky smlouva o nájmu, věcné břemeno atd.). Změna územního plánu je předpokladem vyvlastnění, které je možné pouze tehdy, je-li v souladu s územním plánem. Jestliže je možné vyvlastnit proti vůli vlastníka a v souladu s územním plánem, pak je nepochybně přípustná i předchozí změna územního

plánu, a to i proti vůli vlastníka pozemku. Dále podotýká, že navrhovatel „neodporoval zadání, ale své připomínky vznesl pouze na poslední chvíli.“

[9] K argumentaci navrhovatele rozporem se směrnicí uvádí, že sníh lze opravdu považovat za dešťovou vodu, avšak ve smyslu uvedené směrnice není tato voda v okamžiku uložení smíšena se splaškami, protože rezidua ropných látek a údržby nevyhovují definici splašek podané směrnicí. Nadto směrnice zavazuje toliko členské státy, subjektivní práva zakládá pouze tehdy, pokud to výslovně předpokládá. Dle odpůrce neuvádí navrhovatel jediné subjektivní právo založené mu směrnicí, kterého by se mohl dovolat ve svůj prospěch.

[10] Dle odpůrce neexistuje žádné pravidlo, které by stanovilo, že nemůže dojít k obnovení stavu, který zde byl před provedením exekuce. Odpůrce potvrzuje, že dosud s navrhovatelem nejednal ohledně zřízení úložiště sněhu na jeho pozemcích, zákon to však pro účely územního plánování ani nevyžaduje. Jednání musí nutně předcházet zahájení řízení o vyvlastnění, nikoliv však změně územního plánu.

III.

Replika navrhovatele

[11] Navrhovatel se ve své replice ze dne 11. 12. 2008 ztotožňuje s názorem odpůrce, že vlastnické právo lze omezit ve veřejném zájmu, avšak na rozdíl od něho se domnívá, že se musí jednat o kvalifikovaný veřejný zájem, jehož naplnění nelze realizovat jinak a který slouží skutečně veřejným potřebám. Je toho názoru, že odpůrce ve svém vyjádření (slovy „*nepředchází skutečný výběr mezi variantami, protože sníh se ukládá na místa, kde je to prostě vhodné a možné [...] do doby vydání napadeného územního plánu nebylo odkládání sněhu v Rokytnici nad Jizerou nikdy oficiálně řešeno a sníh se ukládal na místa, kde to nejméně vadilo*“, uvedena jen část citace navrhovatele) nechtěně podporuje stanovisko navrhovatele, že při zpracování napadené části územního plánu projevil odpůrce naprostou neúctu k vlastnickému právu navrhovatele.

[12] Zákonný požadavek vybalancování protichůdných zájmů a potřeb (§ 18 nového stavebního zákona) je nutno jednoznačně vykládat jako imperativ k šetření práv dotčených subjektů. Navrhovatel vlastní na území města Rokytnice nad Jizerou pouze předmětné pozemky. Jeho legitimní očekávání, že bude moci nakládat se všemi složkami vlastnického práva k těmto nemovitostem, včetně jejich využití pro výstavbu, a že bude moci sám určovat osud svého majetku, bylo napadenou částí územního plánu zcela zmařeno. Navrhovatel nesdílí názor odpůrce, že podání námitek proti územnímu plánu je z hlediska možného vyvlastnění předčasné a že bude navrhovatel dotčen na svém vlastnickém právu teprve územním nebo stavebním povolením ke stavbě na cizím pozemku. Zařazení pozemků do plochy pro veřejně prospěšnou stavbu je totiž určující pro případné vyvlastnění, které musí nutně předcházet územnímu a stavebnímu řízení.

[13] Navrhovatel si dále klade otázku, zda je deponie sněhu opravdu potřebná. Otázku ukládání sněhu je obec jakožto vlastník pozemních komunikací povinna řešit na svém majetku. Pokud takové řešení není s ohledem na vlastnické vztahy možné, nelze toto břemeno přenášet na jiné osoby prostřednictvím excesivní definice veřejného zájmu.

IV.

Duplika odpůrce a triplika navrhovatele

[14] Odpůrce ve své duplice ze dne 12. 12. 2008 uvádí, že zákon nerozlišuje kategorii kvalifikovaného veřejného zájmu a veřejného zájmu bez přívlastku. Buď je něco ve veřejném zájmu, nebo není. Rozdíl mezi prostým zákonem chráněným zájmem a veřejným zájmem není dán jeho intenzitou (kvantitou) ani kvalifikovaností (odborností), ale jeho povahou (kvalitou).

[15] Odpůrce trvá na tom, že nedošlo k porušení principu proporcionality. V praxi nelze vyhovět všem nárokům jednotlivců a vždy se někteří budou cítit zkráceni na svých právech. Jedině zastupitelstvo obce, ježto je politickým a mocenským orgánem odvozujícím svoji legitimitu od voleb, je v oblasti územního plánování, které je v samostatné působnosti obce, oprávněno s konečnou platností posoudit vzájemnou kolizi všech nároků a zájmů. Ani Nejvyšší správní soud si doposud neosoboval pravomoc věcně zasahovat do takto vytvořené rovnováhy zájmů a omezoval se na přezkum procedurálních aspektů (s odkazem na rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, a ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62). Dle odpůrce lze připustit, aby soud provedl věcný přezkum opatření obecného povahy z toho pohledu, zda nedošlo ke zjevně excesivnímu porušení principu proporcionality. V tomto případě však k žádnému excesu nedošlo, neboť účel omezení práva je dostatečně vymezen i odůvodněn a je přiměřený svému dopadu. Kdyby soudy přistoupily na navrhovatelův výklad práva, pokud jde o nepřipustnost zásahu do vlastnických zájmů v procesu územního plánování, byl by popřen institut územního plánování jako takový. Odpůrce taktéž popírá, že by jeho postup při pořizování a schvalování územního plánu bylo lze považovat za výraz neúcty k vlastnickému právu. Otázka deponie sněhu dosud nebyla řešena koncepčně, avšak to neznamená, že se tak dělo v rozporu s právem. Tato technická a sociální potřeba ovšem postupně dosáhla takové intenzity, že vznikla potřeba jejího koncepčního a obecného právního řešení.

[16] Navrhovatel vznesl pouze jednu námitku, která byla řádně vypořádána. K tomu odpůrce uvádí, že z vypořádání námítky plyne, že byla navrhovatelem uplatněna z věcného hlediska pozdě, neboť věc byla posouzena dříve a dle toho koncepčně zapracována a dohodnuta. Při takto pozdním uplatnění námítky by bylo lze jí vyhovět pouze za současné změny funkčního využití mnoha jiných pozemků. Přitom již nebylo možno významně zasahovat do souborného stanoviska a konceptu, jejichž přijetí předcházela podobná procedura. Dle odpůrce nebyl navrhovatel při ochraně svých práv dostatečně bdělý. Na závěr upozorňuje odpůrce na skutečnost, že legitimní očekávání se obvykle vztahuje k právně akceptovatelnému a podloženému důvodu tohoto očekávání a nikoliv k prostým představám vlastníka nemovitosti. V daném případě však nelze z očekávání navrhovatele dovodit jakákoliv subjektivní práva.

[17] V reakci nato navrhovatel ve své triplice dále zpochybňuje procesní postup odpůrce v souvislosti s pořizováním územního plánu. Podle navrhovatele existují i jiná řešení ukládání sněhu v dané lokalitě, odmítá proto tezi, že jiné varianty neexistují. Konečně rozvíjí tezi, že deponie (nikoliv však úklid) sněhu nenaplňuje předpoklady veřejného zájmu jako právní kategorie.

V.

Podmínky řízení

[18] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu (shodně např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34 ve věci opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu obce Rozstání, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupna na www.nssoud.cz).

a)

Existence opatření obecné povahy

[19] Územní plán se vydává dle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „nový stavební zákon“, formou opatření obecné povahy. Územní plán města Rokytnice nad Jizerou byl schválen usnesením zastupitelstva města na zasedání konaném dne 24. 9. 2008. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku dne 8. 10. 2008 a sejmuta dne 23. 10. 2008. S ohledem na názor ohledně počítání lhůty při publikaci opatření obecné povahy na úřední desce, vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, lze dospět k závěru, že veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 23. 10. 2008. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně přijato a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.

b)

Aktivní legitimace navrhovatele

[20] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Nejvyšší správní soud k tomu v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62 (ve věci Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. Z 0637/04), uvedl: „*[P]ojmovým 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.*“

[21] Navrhovatel ve svém návrhu uvádí, že je vlastníkem pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice. Územní plán tyto pozemky zařadil mezi plochy dopravní infrastruktury, čímž dle navrhovatele znemožnil jejich využití pro stavbu obytného domu, kterou navrhovatel zamýšlel realizovat. Zřízením plánované deponie sněhu na těchto pozemcích zůstane navrhovateli ve faktické dispozici pouze zcela nevyužitelná a bezcenná část z těchto pozemků. Navrhovatel se proto cítí být zkrácen na svém vlastnickém právu.

[22] Nejvyšší správní soud ověřil z výpisu z katastru nemovitostí (č. l. 712-713), že navrhovatel je vskutku vlastníkem obou výše uvedených nemovitostí, a z územního plánu města Rokytnice nad Jizerou, že tyto pozemky byly zahrnuty do územního plánu k využití jako plochy dopravní infrastruktury pro veřejně prospěšnou stavbu. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že navrhovatel unesl své břemeno tvrzení, když z povahy věci se využití navrhovatelova pozemku jako plochy dopravní infrastruktury pro veřejně prospěšnou stavbu musí promítnout též do právní sféry navrhovatele (např. již tím, že se tržní hodnota takového pozemku sníží). Navrhovatel je proto osobou aktivně legitimovanou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

c)

Formulace závěrečného návrhu

[23] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel se ve svém podání na s. 5 domáhá zrušení územního plánu v té části, která se dotýká pozemků v jeho vlastnictví.

d)

K odpůrcem namítané překážce litispendence a věci pravomocně rozsouzené

[24] Právní zástupce odpůrce sdělil dne 8. 12. 2008 soudu, že proti územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou směřuje i návrh vedený Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Ao 2/2008, jehož předmětem řízení je celý územní plán, čímž dochází k částečnému překrytí obou těchto návrhů na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podmínky pro odmítnutí návrhu z důvodu překážky litispendence či věci rozsouzené v každém případě nejsou dány, neboť návrh navrhovatele byl doručen soudu dne 25. 11. 2008, návrh vedený pod sp. zn. 2 Ao 2/2008 teprve dne 27. 11. 2008 (čímž je bez dalšího vyloučena překážka litispendence pro řízení sp. zn. 1 Ao 4/2008) a dosud o něm nebylo rozhodnuto (tímto je vyloučena překážka věci rozsouzené).

[25] Zákaz vést dvě řízení v téže věci je vyjádřen v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K němu právní doktrína uvádí, že totožnost věci je určována totožností účastníků řízení a totožností předmětu řízení (Vopálka, V. - Mikule, V. - Šimůnková, V. - Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*, C.H. Beck, Praha 2004, s. 96). V daném případě zde je sice částečná totožnost předmětu řízení, avšak chybí totožnost účastníků řízení na straně navrhovatele (srov. pro příklad v judikatuře NSS rozsudek ze dne 21. 10. 2003, č. j. 6 Afs 5/2003 - 49). Z tohoto důvodu zde není totožnost věcí, a proto projednání návrhu navrhovatele Nejvyšším správním soudem nemůže bránit překážka litispendence ani věci rozsouzené.

VI.

Přezkum opatření obecné povahy

[26] Nejvyšší správní soud dle § 101d odst. 1 s. ř. s. není vázán právními důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[27] Nejvyšší správní soud se rozsahem přezkumu opatření obecné povahy zabýval ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, ve věci opatření obecné povahy *Českého telekomunikačního úřadu* (též č. 740/2006 Sb. NSS), v němž identifikoval následující algoritmus přezkumu. Soud je povinen se zabývat nejprve pravomocí orgánu

vydat opatření obecné povahy (viz níže část VI/1), dále otázkou, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (VI/2) a zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem předvídaným postupem (VI/3). Po zhodnocení těchto svojí povahou kompetenčních a procesních otázek následuje posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními ustanoveními) a na závěr přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality; k těmto úvahám však již soud nepřistoupil, neboť zjistil, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným způsobem.

VI/1

Pravomoc zastupitelstva obce

[28] Pravomoc zastupitelstva obce vydat územní plán vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) nového stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc.

VI/2

Působnost k vydání opatření obecné povahy

[29] V případě působnosti je třeba rozlišovat působnost věcnou a místní. Hledisko věcné působnosti určuje, který konkrétní orgán o vydání opatření obecné povahy rozhoduje. Věcná působnost zastupitelstva obce k vydání územního plánu je přímo stanovena v § 6 odst. 5 písm. c) nového stavebního zákona. Z Územního plánu Rokytnice nad Jizerou (č. l. 611-613) a Zápisu z veřejného zasedání Zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou, konaného dne 24. září 2008 od 17.00 hodin ve školní jídelně (č. l. 616-618) jasně vyplývá, že o vydání územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce, tedy orgán věcně příslušný.

[30] Hledisko místní působnosti pak určuje, zda orgán vydal opatření obecné povahy s takovou územní působností, která odpovídá územnímu obvodu, v němž je orgán oprávněn vykonávat svoji pravomoc. Napadené opatření obecné povahy zahrnuje pouze území města Rokytnice nad Jizerou, tudíž zastupitelstvo města bylo orgánem místně příslušným pro vydání opatření obecné povahy. Soud tedy dospěl k závěru, že opatření obecné povahy bylo vydáno věcně i místně příslušným orgánem.

VI/3

Vydání opatření obecné povahy zákonem předvídaným postupem

a)

Skutková zjištění

[31] Navrhovatel ve svém návrhu jako jednu z námitek uvádí, že se odpůrce řádně nevypořádal s jeho námitkou ze dne 25. 3. 2008. Nejvyšší správní soud zjistil z předložené dokumentace (č. l. 919-920), že Oznámení o veřejném projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu „Rokytnice nad Jizerou“ a doplnění č. 1 dokumentace SEA bylo oznámeno vyvěšením na úřední desce dne 5. 2. 2008, veřejné projednání bylo stanoveno na den 25. 3. 2008 v 9:00 hodin v sále kulturního domu v Rokytnici nad Jizerou. Soud dále zjistil, že námitka navrhovatele byla doručena Městskému úřadu Rokytnice nad Jizerou dne 25. 3. 2008 v 8:30 hodin (č. l. 711). Navrhovatel v ní uvádí, že nesouhlasí se zařazením pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v k. ú. Dolní Rokytnice do plochy určené pro veřejně prospěšnou stavbu pro dopravu – S 001 – plochu pro ukládání sněhu u silnice II/294. Dále pokračuje, že se jedná o nepřipustný exces

ze zákonné definice veřejně prospěšné stavby dle § 2 odst. 1 písm. l) nového stavebního zákona. Navrhovatel nemá na plánovaném využití pozemků pro veřejně prospěšnou stavbu žádný hospodářský zájem a takové zařazení představuje úplné znehodnocení pro budoucí využití. Navrhuje využít pro deponii sněhu pozemky ve vlastnictví města a žádá zařazení svých dvou pozemků do plochy bydlení – individuální rekreace. Na závěr žádá, aby byla námitka řádně projednána jako námitka k návrhu územního plánu.

[32] Ze zápisu z veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu konaného dne 25. 3. 2008 vyplývá, že námitka navrhovatele byla přijata dne 25. 3. 2008 před nebo při veřejném projednávání (č. l. 895 shora). O námitce navrhovatele bylo rozhodnuto v textové části odůvodnění územního plánu následujícím způsobem (č. l. 622): *„Námitce se nevyhovuje, navrhovaná plocha byla zakreslena již v konceptu a nebyla nikterak rozporována ani vlastníkem dotčených nemovitostí ani dotčenými orgány a byla takto dohodnuta v rámci souborného stanoviska.“*

[33] Soud z předložené dokumentace ověřil, že pozemky p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice byly již v konceptu územního plánu označeny jako plocha S 001 s využitím jako plocha veřejně prospěšných staveb – plocha pro ukládání sněhu u silnice II/294 (viz dokument nazvaný Územní plán obce Rokytnice nad Jizerou – koncept, průvodní zpráva – závazná část, sv. 2, s. 29 a dále výkres číslo 1 a 4). Taktéž v návrhu územního plánu se na těchto pozemcích předpokládá umístění veřejně prospěšné stavby, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit (viz nadpis a text kapitoly G a G1 textové části návrhu územního plánu, s. 64). Plocha je označena jako S 001, číslo lokality 557 a je určena pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury – plocha pro ukládání sněhu u silnice II/294 (s. 65 textové části návrhu územního plánu, výkres č. 2 a 4). Taktéž lze mít za prokázané, že navrhovatel je vlastníkem těchto nemovitostí, které jsou s ohledem na výše uvedené dotčeny návrhem veřejně prospěšné stavby (viz bod [22] shora).

[34] Navrhovatel byl tedy oprávněn vznést námitky ke konceptu územního plánu i k návrhu územního plánu, neboť je vlastníkem pozemků dotčených návrhem veřejně prospěšné stavby (srov. § 21 odst. 4 starého stavebního zákona a § 52 odst. 2 nového stavebního zákona, k aplikovatelné právní úpravě viz bod [35] níže). Navrhovatel uplatnil námitky pouze k návrhu územního plánu, a to ve stanovené lhůtě (viz body [31] a [32] shora). V odůvodnění územního plánu je uvedeno, že námitce navrhovatele „se nevyhovuje“. Z formálního hlediska se tato formulace jeví jako výrok (rozhodnutí o námitce), avšak z odůvodnění rozhodnutí o námitce jasně vyplývá, že se jí odpůrce nezabýval s ohledem na zásadu koncentrace, neboť tatáž námitka mohla být uplatněna již při projednání konceptu územního plánu. Ostatně takto interpretuje obsah „rozhodnutí“ o námitce i sám odpůrce ve své duplice (viz bod [16] shora).

b)

Aplikovatelná právní úprava

[35] Soud se nejprve musel zabývat otázkou, jakou právní úpravu lze na případ aplikovat. Z předložené dokumentace vyplývá, že proces pořizování územního plánu byl započat ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále označovaný jen „starý stavební zákon“. Za účinnosti starého

stavebního zákona byl zpracován a veřejně projednán i koncept územního plánu. Dle veřejné vyhlášky města Rokytnice nad Jizerou ze dne 5. 6. 2006 (č. l. 1178-1179) a Zázpisu z veřejného projednání konceptu ÚPO Rokytnice nad Jizerou (č. l. 1161-1170) vyplývá, že veřejné projednání konceptu se konalo dne 11. 7. 2006.

[36] Dnem 1. 1. 2007 vstoupil v účinnost nový stavební zákon, který v přechodných ustanoveních obsahuje pravidlo (§ 188 odst. 3), dle něhož se územní plány obcí, u kterých bylo zahájeno pořizování dle starého stavebního zákona, upraví, projednají a vydají dle nového stavebního zákona. Činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona se však posuzují dle starého stavebního zákona. Návrh územního plánu byl projednán a územní plán schválen a vydán až za účinnosti nového stavebního zákona.

[37] Zpracování a veřejné projednání konceptu je proto nutno v tomto případě posuzovat dle starého stavebního zákona, kdežto zpracování a veřejné projednání návrhu územního plánu již dle stavebního zákona nového.

c)

Fáze pořizování a vydání územního plánu

[38] Pro pochopení východisek tohoto rozhodnutí soud předesílá, že proces pořizování a vydání územního plánu má dle nového stavebního zákona několik etap (obdobně ostatně i dle starého stavebního zákona).

[39] Nejprve je zpracováno zadání územního plánu, oznámení o zpracování zadání územního plánu se vyvěsí na úřední desce a po dobu následujících 30 dnů je návrh zadání vystaven k veřejnému nahlédnutí. V této lhůtě může každý uplatnit své připomínky, k později vzneseným připomínkám se nepřihlíží (§ 47 odst. 2 nového stavebního zákona). Zadání územního plánu následně schválí zastupitelstvo obce.

[40] Dle zadání územního plánu je zpracován koncept územního plánu (zpracování konceptu není obligatorní fází procesu pořizování územního plánu, zpracovává se jen tehdy, jestliže to je stanoveno v zadání územního plánu – takto ovšem odpůrce v nyní posuzovaném případě postupoval), který je předmětem veřejného projednání. Konání veřejného projednání se oznámí veřejnou vyhláškou alespoň 15 dnů předem, přičemž koncept územního plánu musí být vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů od doručení veřejné vyhlášky. Do 15 dnů od veřejného projednání může každý uplatnit ke konceptu své připomínky, vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch, stejně jako zástupce veřejnosti mohou v této lhůtě uplatnit námitky (tyto námitky navrhovatel ovšem nevznesl). K později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží (§ 48 odst. 2 nového stavebního zákona). Výstupem projednání konceptu územního plánu je vyhotovení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, které mj. obsahuje vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky. Pokyny jsou následně schváleny zastupitelstvem obce.

[41] Dle schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu je dále zpracován návrh územního plánu, který je po dobu 30 dnů vystaven k veřejnému nahlédnutí a následně veřejně projednán. Vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce

veřejnosti mohou vznést proti návrhu územního plánu námitky. Připomínky k návrhu může vznést oproti tomu každý. Námitky i připomínky je nezbytné vznést nejpozději při veřejném projednání návrhu územního plánu. V této fázi vznesl své námitky také navrhovatel. K později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží, na což musí být dotčené osoby upozorněny (§ 52 odst. 3 nového stavebního zákona). Nepřihlíží se k námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje (§ 52 odst. 4 nového stavebního zákona).

[42] Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem následně po projednání návrhu územního plánu vypracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu (§ 53 odst. 1 nového stavebního zákona). Součástí opatření obecné povahy (územního plánu) je kromě jiného rozhodnutí o uplatněných námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění a je také součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Otázka, zda mělo být věcně rozhodnuto o námitkách navrhovatele, je také stěžejní otázkou, od které odvisí tento rozsudek. Odpůrce se odvolává na aplikaci zásady koncentrační, zatímco navrhovatel její aplikaci zpochybňuje.

d)

Zásada koncentrace ve stavebním právu

[43] Zásada koncentrace je jednou ze základních procesních zásad, která se uplatňuje různou měrou v soudním řízení i správním řízení v širším slova smyslu. Racionální podstata této zásady spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně třetích osob spoléhajících v nezměnitelnost určitého právního stavu. Pro stavební zákon a jím upravená řízení a postupy je typické, že je do něho promítnuta zásada koncentrace v různých podobách. Nový stavební zákon je postaven v zásadě na dvou typech koncentrace, totiž na koncentraci časové a koncentraci věcné. Právě rozlišení obou typů koncentrační zásady je klíčové pro správné uchopení sporu o právo, který vznikl mezi odpůrcem a navrhovatelem.

[44] Koncentrace časová spočívá ve stanovení okamžiku, do něhož musí být námitka uplatněna, přičemž k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. V procesu pořizování územního plánu je vyjádřena v § 47 odst. 2 (připomínky k zadání územního plánu), § 48 odst. 2 (připomínky a námitky ke konceptu) a § 52 odst. 3 nového stavebního zákona (připomínky a námitky k návrhu územního plánu). V případě zásad územního rozvoje se jedná o § 39 odst. 2, u regulačního plánu jde o § 67 odst. 1. V územním řízení je časová koncentrace pro vznesení námitek a připomínek obsažena v § 89 odst. 1, ve stavebním řízení v § 112 odst. 1 nového stavebního zákona. Námitka navrhovatele byla z hlediska časové koncentrace uplatněna včas, neboť se tak stalo v souladu s § 52 odst. 3 nového stavebního zákona před veřejným projednáním návrhu územního plánu.

[45] Věcná koncentrace spočívá v omezení okruhu námitek, které jsou v daném řízení přípustné, což je opodstatněno odlišným předmětem jednotlivých řízení a postupů dle stavebního zákona. Zároveň tyto postupy a řízení spolu věcně souvisejí, chronologicky na sebe navazují a jsou závazné pro navazující postupy a řízení dle stavebního zákona. V rámci řízení o zásadách územního rozvoje se tak nepřihlíží k námitkám a připomínkám ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje (§ 39 odst. 3 nového stavebního zákona), v řízení o územním plánu se nepřihlíží k námitkám a

připomínkám ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při schválení zásad územního rozvoje (§ 52 odst. 4) a v řízení o regulačním plánu se nepřihlíží k námitkám a připomínkám ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje (§ 67 odst. 4). V územním řízení nelze uplatnit námitky k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu (§ 89 odst. 2), ve stavebním řízení se nepřihlíží k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, pořizování regulačního plánu, vydání územního opatření o stavební uzávěře či o asanaci území [§ 114 odst. 2, srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81 (*Okresní soud v Karlových Varech*), kde se v části III/b zdejší soud vyjádřil k důvodům věcné koncentrace ve stavebním řízení zavedené v § 61 odst. 1 větě třetí starého stavebního zákona].

[46] Odpůrce v rozhodnutí o námitce navrhovatele aplikoval posléze uvedenou koncentraci v rámci jednoho procesního postupu, který je vnitřně diferencován do tří fází - viz část VI/3 c) shora, body [38] až [42]. V takovém případě se však zásada koncentrace neuplatňuje, neboť ji stavební zákon nezavádí. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce zavést koncentraci pro uplatnění námitek již ve fázi konceptu územního plánu, učinil by tak explicitně, jako je tomu např. v § 52 odst. 4 nového stavebního zákona. Jestliže tak však neučinil a ani z výkladu relevantních ustanovení stavebního zákona nelze toto dovodit (viz též dále), nelze považovat za nepřipustnou námitku či připomínku, která byla vznesena teprve k návrhu územního plánu.

e)

Uplatnění námitek v procesu pořizování a vydání územního plánu

[47] Vlastník pozemku dotčený veřejně prospěšnou stavbou může uplatnit ve fázi zpracování zadání územního plánu připomínky, o kterých se však nerozhoduje, ani nemusí být zapracovány do zadání územního plánu [§ 47 odst. 4 nového stavebního zákona *a contrario*, který hovoří o úpravě zadání územního plánu dle uplatněných požadavků (dotčených orgánů - viz § 47 odst. 2 věta čtvrtá) a podnětů (sousedních obcí - viz § 47 odst. 2 věta čtvrtá)]. Dále může vznést námitky ke konceptu územního plánu. Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které se vypracovávají na podkladě výsledků veřejného projednání konceptu, však neobsahují rozhodnutí o námitkách, nýbrž se k nim pouze připojí odůvodnění s vyhodnocením, jak byly zohledněny námitky a připomínky [§ 49 odst. 2 písm. d) nového stavebního zákona]. Námitky a připomínky vznesené ke konceptu mají shodný procesní režim, nerozhoduje se o nich, režim tedy odpovídá pouhému projednání připomínky k návrhu územního plánu. Námitky mohou být konečně vzneseny i k návrhu územního plánu. Dle § 53 odst. 1 nového stavebního zákona pořizovatel územního plánu *zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu*. Teprve v této fázi se rozhodne o námitkách ke konceptu a námitkách k návrhu územního plánu.

[48] *Prima facie* význam textu § 53 odst. 1 nového stavebního zákona (citovaného v předchozím bodě) představuje pro kontext této věci interpretační problém, neboť tento *prima facie* význam se dostává do konfliktu se smyslem a funkcí institutu námitek. Spojka *i* je v případě § 53 odst. 1 věty první nového stavebního zákona užita v poměru slučovacím a jako taková je tedy plně synonymní se spojkou *a* (vyjadřuje však těsnější a důraznější spojení větných členů, in: Mejstřík, V. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*,

ACADEMIA, Praha 2007, s. 111). Na druhou stranu, v kontextu s dalšími ustanoveními a se zřetelem na funkci námitek, není a priori vyloučen ani odlišný význam tohoto ustanovení, kde se k oběma typům námitek nepřistupuje kumulativně, ale alternativně (zpracování návrhu rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu *i* návrhu územního plánu, pokud ovšem byl obojí typ námitek uplatněn, resp. zpracování návrhu rozhodnutí o jednom z obou typů námitek, pokud byl alespoň jeden typ námitek uplatněn). Gramatickým výkladem lze proto dospět k dvojímu výsledku: buď 1) se rozhoduje pouze o takových námitkách, které byly uplatněny ke konceptu a *současně* též k návrhu, anebo 2) se rozhoduje o *všech* námitkách, jež byly vzneseny ať již ke konceptu, či jen k návrhu. Jakkoliv je první alternativa (kterou pravděpodobně zastává též odpůrce) dle gramatického výkladu vzhledem k užití spojky *i* pravděpodobnější, takovýto výklad by byl nebývalým formalismem, zpochybnil by smysl námitkového práva v tomto řízení, a v každém případě by ztížil rozumné bránění práv ze strany vlastníků nemovitostí. Ti by totiž museli vznášet námitku repetitorně ve zcela shodném znění, třebaže ve fázi konceptu se o takové námitce vůbec nerozhoduje (*de facto* se v této fázi nemusí brát vůbec v potaz, neboť rozhodováno o ní bude teprve ve fázi po projednání návrhu územního plánu – srov. k tomu bod [47] shora).

[49] Takovouto doslovnou a ke kontextu a smyslu námitek vůbec nepřihlízející jazykovou interpretaci považuje soud za výraz neúcty k jedinci a jeho právům. Jeví se totiž zcela absurdním, pokud by námitka musela být opakovaně vznesena poprvé ke konceptu a následně ve fázi projednání návrhu územního plánu, a to jen proto, aby bylo učiněno za dost mechanicky pojatému doslovnému výkladu textu zákona. Proto soud považuje za správnou druhou výkladovou alternativu (srov. předchozí bod), která je z hlediska jazykového výkladu taktéž přípustná, jakkoliv je z hlediska gramatického méně pravděpodobným smyslem textu. Lze tedy dospět ke shrnutí, že ani gramatický výklad nevede jednoznačně k závěru, že by se nutně muselo jednat o kumulativní podání námitek ke konceptu a k návrhu; gramatický výklad nevylučuje, že se musí rozhodnout *též* o námitce, která byla uplatněna pouze k návrhu územního plánu, nikoliv již dříve ke konceptu.

[50] Opačný závěr by ostatně byl též v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Pokud jde o místo jazykového výkladu při interpretaci norem, lze odkázat na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97, který mj. uvádí: „*Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“ (nálezy ÚS ze dne 17. 12. 1997, publ. pod č. 30/1998 Sb.). V jiném nálezu uvedl, že soud „*není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“ (nálezy ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publ. pod č. 63/1997 Sb.). Ústavní soud dále opakovaně uvádí (v poslední době např. nálezy ÚS ve věci *Obec Bavory et al.* ze dne 19. 11. 2008, sp. zn.

Pl. ÚS 14/07, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>), že pokud norma veřejného práva připouští dvojí možný výklad (čemuž tak je i v nyní projednávaném případě), je nezbytné v duchu zásady *in dubio pro libertate* volit ten, který více šetří základní lidská práva a svobody. Tato interpretační zásada, která je strukturálním principem liberálního státu, plyne přímo z Ústavy (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4) a Listiny základních práv a svobod (čl. 2 odst. 3 a čl. 4) a naplňuje materiální pojetí právního státu (bod 33 cit. nálezu). Je proto nutno dospět k závěru, že dle § 53 odst. 1 nového stavebního zákona je třeba rozhodnout i o námitce, která byla poprvé uplatněna až k návrhu územního plánu a nikoliv již ke konceptu.

[51] Historický výklad § 53 odst. 1 věty první není rekonstruovatelný z parlamentních materiálů, neboť důvodová zpráva k právě řešenému problému zcela mlčí. Doslovná jazyková interpretace § 53 odst. 1 nového stavebního zákona se nicméně dostává do rozporu s podstatou a smyslem námitek v souvislosti s pořízením a vydáním územního plánu též v jiném úhlu pohledu. Koncept i návrh územního plánu mají stejný předmět a účel, z hlediska věcného se nijak neliší. Mohou se však lišit z hlediska obsahového. Jak je uvedeno již výše (bod [40]), není zpracování konceptu územního plánu povinnou fází procesu pořizování územního plánu. Pokud však zastupitelstvo obce rozhodne o jeho pořízení, měl by být dle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, zpracován v různých variantách (srov. k tomu § 12 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci). Námitky i připomínky ke konceptu se tak vlastně upínají k některé z jeho variant, popř. ke všem variantám. Po projednání konceptu s veřejností a dotčenými orgány státní správy se pak na základě pokynů pro zpracování návrhu územního plánu vypracuje již jen jeden návrh územního plánu, který může být syntézou jednotlivých konceptů tak, aby byly co nejlépe naplněny cíle a úkoly územního plánování (§§ 18-19 nového stavebního zákona). Návrh územního plánu tak může mít zcela jiný obsah než koncept, který není jakkoliv závazným dokumentem, a to ani ve vztahu ke třetím osobám, ani ve vztahu ke konečnému územnímu plánu. V tomto aspektu je nutno vidět zásadní rozdíl oproti smyslu zásady věcné koncentrace mezi různými typy řízení (viz bod [45] shora). Zásady územního rozvoje jsou závazné pro územní plán, stejně jako územní plán je závazným podkladem pro územní řízení, stavební povolení je obsahově závislé na územním rozhodnutí atd., zároveň se jedná i o formy výkonu veřejné správy závazné pro jejich adresáty. Koncept územního plánu však takové účinky nemá, a proto i z tohoto důvodu nemá koncentrační zásada své místo mezi dvěma fázemi procesu pořizování územního plánu (a proto také není v souladu se smyslem zákona do tohoto procesu vkládat zásadu koncentrace nepřímo prostřednictvím mechanického výkladu § 53 odst. 1 nového stavebního zákona).

[52] S ohledem na vymezení aplikovatelných právních předpisů (viz body [35] až [37] shora) je nutné zabývat se úpravou práva vlastníka nemovitosti uplatnit námitky v průběhu pořizování územního plánu dle starého stavebního zákona. Dle jeho § 21 odst. 4 mohli vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva byla dotčena konceptem územního plánu obce, podat námitky ve lhůtě 30 dnů od veřejného jednání. O námitkách uplatněných ke konceptu rozhodovalo zastupitelstvo obce při schvalování souborného stanoviska s pokyny pro dokončení návrhu územněplánovací dokumentace (§ 21 odst. 5), přičemž o rozhodnutí o námitkách byli jejich podavatelé informováni do 30 dnů od schválení

souborného stanoviska. Vlastníci dotčených nemovitostí dále mohli podat námitky k návrhu územního plánu či nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu, a to ve lhůtě 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu územního rozhodnutí. Při schvalování návrhu územního plánu se rozhodovalo o podaných námitkách a nesouhlasech s vyřízením námitek podaných ke konceptu (§ 23 odst. 2). Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že starý stavební zákon umožňoval podat námitky bez ohledu na fázi procesu pořizování územního plánu, tj. jak ke konceptu, tak návrhu územního plánu. Námitky podané ke konceptu bylo možno podat znovu ve fázi návrhu územního plánu ve formě nesouhlasu s vyřízením námitek, i o podaném nesouhlasu bylo nutno znovu rozhodnout. Pokud nebyla námitka vznesena již ke konceptu, neexistovalo tedy o ní rozhodnutí, pak ji tedy bylo možno uplatnit jako námitku k návrhu územního plánu. Je proto nepochybné, že ani starý stavební zákon neobsahoval koncentraci mezi jednotlivými fázemi procesu pořizování územního plánu.

[53] Nad rámec uvedeného lze dodat, že závěr uvedený v předchozím bodě lze použít podpůrně též pro shora obsažně realizovaný výklad § 53 odst. 1 nového stavebního zákona: neurčitě formulovaná věta první tohoto ustanovení by totiž neměla být chápána jako záměr zákonodárce rozšířit koncentraci též do oblasti námitek v souvislosti s pořízením a vydáním územního plánu (což by bylo radikální odklonění od dosavadní právní úpravy), ale spíše jako určitý formulační nedostatek, napravitelný soudním výkladem.

[54] Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že starý stavební zákon nespojoval se skutečností, že nebyla uplatněna námitka ke konceptu územního plánu, ten následek, že by nebylo možno námitku následně uplatnit k návrhu územního plánu. Taktéž nový stavební zákon s ohledem na shora uvedené neobsahuje pravidlo, dle něhož by nebylo možno uplatnit k návrhu územního plánu námitku, jež mohla být uplatněna ke konceptu územního plánu.

[55] S ohledem na to, že též starý stavební zákon upravoval tuto otázku obdobně jako stavební zákon nový (body [52] a [54]), nevznikla soudu ani potřeba, aby věc dále zvažoval s ohledem na časový střet obou právních úprav a eventuální nepřipustnou pravou retroaktivitu právní úpravy nové.

f)

Posouzení vlivu deponie sněhu na životní prostředí a hydrologické poměry

[56] Další vůči soudu tvrzenou námitkou navrhovatele, která je rovněž procesního charakteru, a patří tedy v rámci algoritmu přezkumu opatření obecné povahy pod krok 3, je absence zhodnocení vlivu ploch určených pro odkládání sněhu na životní prostředí, hydrologické poměry a povinnosti uložené směrnicí Rady č. 91/271/EHS.

[57] Dle § 19 odst. 2 nového stavebního zákona musí být vyhodnocen vliv územního plánu na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i posouzení vlivů na životní prostředí (SEA). Dle přílohy k novému stavebnímu zákonu je součástí posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí prognóza vývoje stavu životního prostředí, pokud by nebyl územní plán přijat. Dále popis problémů, jevů a charakteristik životního prostředí, které by mohly být přijetím územního plánu významně ovlivněny. V neposledním případě

zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územního plánu a návrh opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci zjištěných či předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Soud souhlasí s navrhovatelem, že ukládaný sníh může být kontaminován závadnými látkami, ačkoliv jejich množství je značně redukováno zákonným zákazem používání chemických látek v ochranném pásmu zvláště chráněných území (§ 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve spojení s přílohou 3 nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany). Tato kontaminace území však nastává každoročně s přívalem sněhu a jeho táním, a to bez ohledu na obsah územního plánu. Jestliže nový územní plán počítá se zřízením ploch pro ukládání sněhu, neovlivní tím nikterak stav životního prostředí ve srovnání se současným stavem, natož aby případný dopad na životní prostředí dosáhl takové intenzity, pro niž zákonodárce používá označení „významné ovlivnění“. Pokud by samotné ukládání sněhu, popř. instalace zařízení na ukládání sněhu splňovalo kritéria stanovená v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, pak by tento záměr mohl podléhat posouzení vlivu na životní prostředí (EIA).

[58] Zadání územního plánu bylo předmětem zjišťovacího řízení dle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (viz přípis Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 28. 9. 2004, zn. KULK/9208/2004, č. l. 1389-1390), jehož smyslem je dle § 10d zákona č. 100/2001 Sb. stanovit, zda bude územní plán posuzován v rámci procesu SEA, a upřesnit obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí. V řízení vyšlo najevo, že je potřeba podrobit územní plán posouzení vlivů na životní prostředí se zaměřením na 4 okruhy problémů (vyhodnocení území lyžařských areálů, variant propojení mezi Harrachovem a Rokytnicí nad Jizerou, vyhodnocení dle § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a zpracování zásad ochrany krajinného rázu). Posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí tak nebylo specificky zaměřeno na hodnocení úložišť sněhu. Ze stanovisek k posouzení vlivu koncepce na životní prostředí vydaných Krajským úřadem Libereckého kraje ze dne 11. 12. 2006 (zn. KULK/9208/2004, KULK/78564/06, č. l. 966-967) a ze dne 13. 12. 2007 (zn. KULK/9208/2004, KULK/74960/2007, č. l. 928-929) nevyplývá, že by měla předmětná plocha č. 557 (úložiště sněhu) jakýkoliv negativní vliv na životní prostředí. Tento závěr je ostatně jednoznačně potvrzen i v Dokumentaci SEA vyhotovené společností EKOBAU, v níž se na straně 150 (č. l. 1660) uvádí, že vliv plochy pro ukládání sněhu č. 557 na území zařazená do soustavy NATURA 2000 v důsledku ukládání sněhu bude vzhledem k maximálně průměrnému stavu podobných segmentů v zájmovém území zanedbatelný, vliv na krajinný ráz lze zcela vyloučit. Vliv ukládání sněhu na této ploše na území sítě NATURA 2000 a krajinný ráz byl výsledně v obou případech hodnocen známkou 0, která znamená, že vliv je vyloučen.

[59] Pokud jde o vyhodnocení vlivu úložišť sněhu na hydrologické poměry, pak tato skutečnost může být taktéž předmětem posouzení vlivů na životní prostředí. Vedle toho je vodoprávní úřad (zde obecní úřad s rozšířenou působností) dotčeným orgánem státní správy, který uplatňuje stanoviska k územnímu plánu (§ 106 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách). Jelikož uložení sněhu může způsobit přemokření zemědělského půdního fondu a může s ohledem na závadné látky obsažené v znečištěném sněhu souviset též s nakládáním s odpady, lze odkázat i na postavení orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a orgánu veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství jako dotčených orgánů

státní správy [§ 17a písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a § 79 odst. 1 písm. j) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech]. Stanoviska dotčených orgánů jsou dle § 4 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona závazným podkladem pro územní plán. Státní správu na úseku vodovodů a kanalizací, do něhož nepochybně spadá i navrhovatelem uváděná směrnice Rady o čištění městských odpadních vod č. 91/271/EHS, vykonávají dle § 27 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, vodoprávní úřady (obecní úřady s rozšířenou působností).

[60] Ze souhrnného vyjádření Městského úřadu Jilemnice k návrhu zadání územního plánu ze dne 20. 8. 2004, zn. ŽP 4898/04 Les, OP+ZPF, OH+OO, VH (č. l. 1405), souhrnného vyjádření ke konceptu územního plánu ze dne 3. 8. 2006, zn. MUJI 3087/06/ŽP/Les, MUJI 3674/06/ŽP/ZPF, OH+OO, OP+VH (č. l. 1139) a souhrnného stanoviska k návrhu územního plánu ze dne 25. 3. 2008, zn. MUJI 834/08/ŽP Les, ZPF, OH+OO, VH (č. l. 904) má soud za zjištěné, že vodoprávní úřad ani orgán veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství nevznesli v žádné z fází pořizování a schvalování územního plánu žádnou připomínku k umístění ploch k ukládání sněhu (tedy ani k ploše č. 557). Žádnou připomínku v tomto směru nevznesl ani správce povodí [viz přípis Povodí Labe, státního podniku, ze dne 23. 9. 2004, zn. 950001/Kf/04/22339, k návrhu zadání územního plánu (č. l. 1412) a ze dne 10. 8. 2006, zn. PVZ/06/15628/Ši/0, ke konceptu (č. l. 1153)]. K problematice úložišť sněhu a konkrétně lokalitě 557 nebyla uplatněna žádná připomínka ani ze strany orgánu ochrany zemědělského půdního fondu [viz souhrnné stanovisko k návrhu územního plánu vydané Krajským úřadem Libereckého kraje dne 10. 8. 2004, zn. KÚLK/8158/2004/OÚP (č. l. 1387-1388), souhrnné stanovisko ke konceptu ze dne 10. 8. 2006, zn. KÚLK/8158/2004/OÚP (č. l. 1115-1117) a koordinované stanovisko ze dne 11. 10. 2007, zn. KÚLK/8158/2004/OUP (č. l. 934-936)]. Ze zápisu z veřejného projednání návrhu územního plánu ze dne 26. 3. 2008 (č. l. 890-897) vyplývá, že žádný z výše uvedených dotčených orgánů státní správy nezaujal po veřejném projednání návrhu územního plánu stanovisko k námitkám a připomínkám uplatněným k návrhu územního plánu, jak to umožňuje § 52 odst. 3 věta druhá nového stavebního zákona.

[61] Z obsahu námitek uplatněných navrhovatelem k návrhu územního plánu nelze dovodit, že by formuloval námitku neposouzení vlivu ploch pro ukládání sněhu na životní prostředí a hydrologické poměry, a proto odpůrce povinen explicitně se vyjádřit k této otázce. Nejvyšší správní soud proto jen výše zkonstatoval obsah stanovisek dotčených orgánů a stanovisek k SEA a dospěl k závěru, že žádné z nich nevznáší připomínky k vymezení plochy č. 557, která zahrnuje i pozemky navrhovatele, jako plochy pro ukládání sněhu. Zároveň zjistil, že byla udělena k této ploše všechna nezbytná stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, vodoprávního úřadu a orgánu státní správy v oblasti odpadového hospodářství, a to s kladným výsledkem.

[62] Soud opakuje, že se nezabýval souladem vymezení plochy č. 557 jako plochy pro ukládání sněhu s hmotněprávními ustanoveními složkových zákonů práva životního prostředí ani jiných právních předpisů, neboť by tak mohl činit teprve, pokud by přikročil ke čtvrtému kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Soud pouze posuzoval, zda nedošlo v tomto směru k procesním pochybením odpůrce (resp. pořizovatele územního plánu), přičemž žádné procesní nedostatky neshledal.

VII.

Závěr a náhrada nákladů řízení

[63] Protože se odpůrce s námitkou, kterou navrhovatel k návrhu územního plánu řádně a včas uplatnil (viz bod [31] shora), nijak nevypořádal, zatížil proces pořizování a vydání územního plánu vadou, která může mít vliv na zákonnost napadené části opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o zrušení napadené části opatření obecné povahy, aniž by se dále mohl zabývat dalšími argumenty navrhovatele v rámci čtvrtého algoritmu.

[64] Nejvyšší správní soud rozhodl o návrhu bez jednání, neboť s tímto postupem souhlasili oba účastníci řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

[65] Zrušení napadené části územního plánu má za následek též zrušení rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu a které se vztahuje k zrušené části územního plánu. Soud v tomto analogicky odkazuje na § 54 odst. 4 nového stavebního zákona, podle něhož dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. V případě zrušení části územního plánu soudem jsou dopady soudního rozhodnutí ještě patrnější: nelze totiž rozhodovat a postupovat podle neexistující části územního plánu, totiž části týkající se pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice. Odpůrce tedy dokončí řádným způsobem příslušnou proceduru a řízení pak vyústí v nové rozhodnutí v části týkající se uvedených pozemků. V dalším řízení proto odpůrce rozhodne o navrhovatelem včas uplatněné námitce meritorně a podle výsledku projednávání znovu schválí územní plán v části týkající se uvedených pozemků (samozřejmě se zřetelem na výsledek rozhodnutí o námitkách). Soud pro pořádek připomíná, že z výše uvedených závěrů nelze dovozovat nutnost vyhovění námitce navrhovatele (o důvodnosti námitky tímto rozsudkem nebylo vůbec rozhodováno), ale toliko povinnost příslušného orgánu řádně projednat tuto námitku a rozhodnout o ní, a to v souladu s § 52 a násl. stavebního zákona, samozřejmě též se zřetelem na požadavky judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. bod [27] výše – z toho vyplývá povinnost odpůrce posoudit opatření obecné povahy též z hlediska jeho proporcionality).

[66] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož 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 18. prosince 2008

Baxa

JUDr. Josef
předseda senátu