



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatelů: a) RNDr. V. H., b) J. L., c) Ing. L. R., proti odpůrci: **Zastupitelstvo města Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem Rokytnice nad Jizerou, Horní Rokytnice 197, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem se sídlem Praha 5, Kořenského 15, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Města Rokytnice nad Jizerou schváleného usnesením odpůrce ze dne 24. 9. 2008, č. j. 411/08 a vydaného dne 8. 10. 2008,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Města Rokytnice nad Jizerou schválený usnesením zastupitelstva města dne 24. 9. 2008 a vydaný dne 8. 10. 2008 **se zrušuje v části** týkající se pozemku p. č. 2091/2 v k. ú. Horní Rokytnice dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve vztahu k části územního plánu týkající se pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v k. ú. Dolní Rokytnice **se návrh odmítá**.
- III. Ve zbytku **se návrh zamítá**.
- IV. Navrhovatelům **se vrací** částka 1000 Kč ze zaplaceného soudního poplatku; tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se domáhají zrušení opatření obecné povahy - územního plánu města Rokytnice nad Jizerou schváleného usnesením Zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou (dále jen „odpůrce“) dne 24. 9. 2008 a vydaného na základě tohoto usnesení dne 8. 10. 2008.

I.

Námítky navrhovatelů proti územnímu plán

V návrhu navrhovatelé uvádějí, že jsou spoluvlastníky pozemku parc. č. 2091/2 v k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou, u něhož došlo územním plánem ke změně funkčního využití ze zastavitelné plochy na plochu nezastavitelnou (lokalita 524 územního plánu). V řízení o vydání územního plánu podali dne 18. 3. 2008 námitku, v níž se změnou zařazení pozemku nesouhlasili. Námitku doplnili o procesní stanovisko, v němž navrhli odpůrci způsob, jakým by měla být námitka přezkoumána. V případě, že by tak odpůrce neučinil, uplatnili zároveň podnět k provedení přezkumného řízení „do stanoviska dotčených správních orgánů“. Ze sdělení odpůrce ze dne 28. 7. 2008, č. j. 373/08/02-60.2 vyplynulo, že jejich námitku přehodnotil na připomínku, doplnění námitky (připomínky) neakceptoval, neboť bylo podáno po lhůtě a návrhu na přezkumné řízení nemohl vyhovět, neboť v řízení o územním plánu se nevydávají pravomocná rozhodnutí, přičemž podle § 94 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), se přezkoumávají jen pravomocná rozhodnutí. Navrhovatelé se domnívají, že byli tímto postupem zkráceni na svých právech.

Navrhovatelé jsou názoru, že byli oprávněni podat námitky podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „stavební zákon“ nebo „nový stavební zákon“), neboť byli jako spoluvlastníci pozemku přímo dotčeni návrhem zastavitelných ploch. Přímým dotčením je totiž třeba rozumět jakoukoli přímou změnu ve funkčním využití pozemku v přímé souvislosti s návrhem vymezení zastavitelné plochy. Nelze souhlasit s názorem odpůrce, podle něhož mohou námitky podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Přímou dotčenost je třeba vykládat extenzivně a nikoli restriktivně. Odpůrce tak o námitce navrhovatelů nerozhodl v souladu se zákonem. Upozornění, které podali navrhovatelé po lhůtě, pak nelze považovat za doplnění námitky. Tímto upozorněním pouze odpůrci sdělili, vůči čemu a kterým správním orgánům námitka obsahově směřuje. I kdyby to neučinili, je z obsahu námitky zřejmé, že nesouhlasí s vymezením zastavitelných ploch, které byly v jejich případě vymezeny výlučně v důsledku stanovisek dotčených správních orgánů. Odpůrce také upřel navrhovatelům provedení přezkumného řízení do stanovisek dotčených správních orgánů, které možné je, a to podle § 158 (§ 177 odst. 2), § 156 odst. 2, § 174 odst. 1 a § 149 odst. 1, 5 správního řádu, s ohledem na výslovné znění § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Navrhovatelé k tomu také uvádí, že vzhledem k neexistenci právního nároku na přezkoumání stanoviska dotčeného správního orgánu, se tímto bodem zabývat nebudou.

Je-li opatření obecné povahy podmíněno stanovisky dotčených správních orgánů, je podle navrhovatelů na místě přiměřeně použít také ustanovení upravující rozhodnutí podmíněná závaznými stanovisky a přezkum těchto stanovisek [§ 4 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona a § 149 odst. 1 správního řádu]. Úmyslem zákonodárce bylo upravit povahu stanovisek a závazných stanovisek stejným způsobem, pouze s odchylkou podmíněného aktu. I § 172 odst. 2 správního řádu hovoří o dotčených správních orgánech a podle § 136 odst. 1 písm. b) tohoto zákona lze dovodit, že dotčeným správním orgánem je i orgán vydávající vyjádření (stanovisko) jakožto podmiňující správní úkon. Navrhovatelé tak mají za to, že námitka měla být předložena dotčeným správním orgánům, jejichž stanoviska napadá, k vyjádření, případně ke zrušení stanoviska procesem autoremedury. Pokud by k tomu nedošlo, měl by dotčený správní orgán předložit

stanovisko nadřízenému správnímu orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu. Lhůta pro přezkoumání stanoviska je podle navrhovatelů subsidiárně upravena § 156 odst. 2 tohoto zákona a trvá po dobu účinků stanoviska. O námitce tak měl odpůrce rozhodnout podle § 172 odst. 5 správního řádu. Pokud by o ní nemohl rozhodnout z důvodu nedostatku kompetence, měl ji postoupit příslušnému dotčenému správnímu orgánu, který stanovisko vydal, k vyjádření. Podle navrhovatelů není možné o námitce rozhodnout s poukazem na to, že odpůrce byl vázán stanoviskem dotčeného správního orgánu. Tím by totiž došlo k výraznému zúžení možnosti podávat námitky. I v zájmu řádného odůvodnění rozhodnutí o námitkách (§ 68 odst. 3 správního řádu) je třeba, aby byly námitky předloženy dotčenému správnímu orgánu.

Navrhovatelé dále poukazují na to, že stanoviska jsou vyjádřením veřejného zájmu v území a jsou zásahem státní moci do práva na samosprávu a do právní sféry fyzických a právnických osob. Řešení rozporů podle § 136 odst. 6 správního řádu v daném případě nepřipadá v úvahu, neboť zájmy obce a vlastníků jsou při pořizování územního plánu různé (nemusí být vždy v rozporu, ale mnohdy jsou, stejně jako v tomto případě, indiferentní). Principem je, že řešení námitek směřujících do požadavků odpůrce má přezkoumat odpůrce, zatímco námitky proti stanoviskům dotčených orgánů je třeba předložit těmto orgánům. Odpůrce totiž nemůže rozhodnout věcně o námitce, která nespadá do jeho kompetence. Zmíněný § 136 odst. 6 správního řádu také nelze užít v případě, kdy je stanoviskem dotčeno právo na územní samosprávu, které je vždy obsahem návrhu územního plánu (bez ohledu na to, že jeho pořizování je výkonem přenesené působnosti). Argument odpůrce o poměřování jeho veřejného zájmu a veřejného zájmu obsaženého ve stanoviscích, není na místě, neboť odpůrce není oprávněn tato stanoviska po věcné stránce přezkoumávat. Odpůrce je může pouze rozporovat, a to z hlediska obecních zájmů a nikoli zájmů jednotlivců. Navrhovatelé nesouhlasí ani s tvrzením odpůrce, že účel právního předpisu byl naplněn. Jeho účelem je totiž upravit postup při vydávání opatření obecné povahy. V rámci tohoto postupu pak musí být umožněno vyjádřit se k věcem, které se přímo týkají právního postavení dotčených osob. Tvorba územního plánu by tak měla být založena na kooperaci pořizovatele a vlastníků dotčených pozemků, jejichž námitky by měly být buď zohledněny, nebo přezkoumány. Navrhovatelé byli v daném případě přímo dotčeni na svých právech, přičemž toto dotčení nebylo řádně projednáno. Nebyli totiž účastníky řízení o vydání stanoviska dotčených správních orgánů (ta jim byla pouze předložena) a jejich námitka byla vyřízena právě s odkazem na toto stanovisko, aniž by byla předložena dotčeným správním orgánům k vyjádření, popř. k přezkoumání jimi učiněných závěrů. Odpůrce tak nejen, že vyhodnotil námitku navrhovatelů jako připomínku, ale navíc jim odepřel věcné přezkoumání stanovisek dotčených správních orgánů, která byla napadána z hlediska zákonnosti i věcné správnosti. Takový postup je pak v rozporu s ústavním právem zakotvenou možností obrany proti nezákonnému zásahu státní moci.

Navrhovatelé se také domnívají, že v průběhu řízení o vydání územního plánu došlo ještě k dalším procesním pochybením. V zadání i konceptu územního plánu byl pozemek navrhovatelů určen k zastavění. Ke změně funkčního využití pozemku došlo až na základě požadavků dotčených správních orgánů v době od porízení konceptu do porízení návrhu. Po fázi pořizování konceptu územního plánu (ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů – dále

jen „starý stavební zákon“) bylo vydáno souborné stanovisko dotčených orgánů státní správy, které bylo schváleno zastupitelstvem 13. 12. 2006. Navrhovatelé nemohli podat námitku v průběhu pořizování konceptu územního plánu, neboť pozemek v něm byl vymezen jako zastavitelná plocha. Fází pořizování územního plánu se rozumí schválení konceptu. Změna konceptu na základě námitek nebo připomínek veřejnosti nebo požadavků dotčených správních orgánů spadá do fáze návrhu územního plánu. K této fázi se pak mohou dotčení vlastníci pozemků vyjádřit, formou námitek nebo připomínek, pokud byla do územního plánu včleněna stanoviska. Fáze pořizování územního plánu je ukončena jeho vydáním formou opatření obecné povahy. Za samostatnou fázi nelze požadovat stanoviska dotčených orgánů, která dosud nebyla veřejně projednána (veřejné projednání je nezbytnou součástí každé fáze pořizování – zadání, koncept i návrh).

Stanovisko dotčeného správního orgánu je tak přezkoumatelné k námitce vlastníků pozemků přímo dotčených tímto stanoviskem. Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy je třeba co do pravomoci a působnosti vztáhnout i na dotčené správní orgány. V opačném případě by byla stanoviska dotčených správních orgánů vyňata ze soudního přezkumu opatření obecné povahy. Předmětem přezkumu tedy nemůže být pouze vybočení či nevybočení odpůrce z mezí daných jemu zákonem, nýbrž je třeba tyto meze vztáhnout i na dotčené orgány, jejichž stanoviska jsou do územního plánu zahrnuta a výlučně v důsledku nich byl návrh na územní plán upraven.

Navrhovatelům je v současné době známo, že změna funkčního využití pozemku byla způsobena zejména stanovisky dotčeného správního orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny a dotčeného správního orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, nicméně nevylučují existenci dalších stanovisek dotčených správních orgánů, v jejichž důsledku byl upraven návrh územního plánu tak, že se jich tato úprava přímo dotýká.

Pokud jde o zmíněné stanovisko orgánu zemědělského půdního fondu, uvedený orgán v něm uvádí, že „z důvodu umístění, rozlohy a rozporu s § 4 zákona, nesouhlasí s rozvojem obce v lokalitách č. 524“ (jde o lokalitu, kde je situován předmětný pozemek).

Navrhovatelé poukazují na dikci § 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. e), o), § 55 odst. 3 stavebního zákona, § 4 písm. a) bod 4, § 9 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“) a rovněž na znění § 2 odst. 3, 4 správního řádu.

Z predestreného vyplývá, že je v působnosti odpůrce, aby stanovil funkční využití pozemků na svém území. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je limitován pouze uplatňováním veřejného zájmu v území, a to v mantinelech zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Odpůrce stanovil funkční využití pozemku jako zastavitelnou plochu, neboť s ohledem na charakter okolní zástavby a s ohledem na to, že pozemek leží v intravilánu a i podle původního územního plánu byl určen k zastavění, dospěl k závěru, že pozemek lze zastavět. Nicméně v důsledku stanoviska orgánu zemědělského půdního fondu musel být návrh územního plánu, pokud jde o pozemek, změněn. Vzhledem k tomu, že tímto nejsou dotčeny zájmy odpůrce, nebyl důvod tento požadavek napadnout prostřednictvím řešení rozporů – tato skutečnost ovšem nemůže být

důvodem pro to, aby stanoviska orgánů ochrany zemědělského půdního fondu nemohla být přezkoumána, neboť jsou jimi přímo dotčena práva navrhovatelů.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je limitován svým vyjádřením k předchozímu územnímu plánu – v souladu s kontinuitou veřejné správy nelze bez důvodů hodných zvláštního zřetele měnit funkční využití území. Nový územní plán reaguje na veřejné zájmy v území a na změny priorit, neznamená to ovšem, že je přijímán zcela aťahovaně od předchozího územního plánu (který jako by nebyl). Pokud došlo ke změně okolností, je třeba takovou změnu náležitým způsobem odůvodnit. Novým a odlišným stanoviskem došlo k porušení zásady předvídatelnosti činnosti orgánů veřejné moci. Ostatně jistou míru kontinuity dovodil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že měnit funkční využití pozemku lze pouze v odůvodněných případech opodstatněných veřejným zájmem, kdy nutnost regulace území jiným způsobem převažuje nad jeho současným využitím – veřejný zájem na vymezení nově zastavitelných ploch a změna jiných pozemků ze zastavitelných na nezastavitelné bezesporu tuto podmínku nenaplnuje. Některé pozemky byly naopak nově vymezeny jako zastavitelné území, aniž bylo v předchozím územním plánu takto stanoveno jejich funkční využití. To navrhovatelé považují za zneužití diskrece ze strany odpůrce a za porušení principu kontinuity, a to bez zřetelného odůvodnění.

Odpůrce tak upřednostnil zájmy jednotlivců nad účelem územního plánování (tedy komplexní a systematickou regulaci území pro rozvoj obce) a zájmem veřejným. Tím je nastolen i rozpor se zásadou stavebního zákona spočívající v řešení území jako celku či ploch, nikoliv jednotlivých pozemků.

Pokud by odpůrce vycházel pouze z nezákonného stanoviska dotčeného správního orgánu požadujícího snížení zastavitelnosti území, pak neměl nikde nově vymezovat zastavitelná území. Nově lze zastavitelné území vymezit pouze po prokázání toho, že není možné využít již vymezené zastavitelné plochy. Nesprávný tak je postup odpůrce, pokud nejprve zmenší vymezení zastavitelného území z důvodu požadavků dotčených správních orgánů a následně vymezí zastavitelné území jinde. Je zneužitím pravomoci, pokud se při vymezení nově zastavitelného území, které sousedí s pozemkem navrhovatelů, zároveň odejme funkční využití tohoto pozemku.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je dále limitován při zásazích do požadavků odpůrce tím, že jde o pozemek v intravilánu. Neexistuje-li zde takový veřejný zájem, který velmi podstatně převyšuje zájem na zastavění území, pak nemůže orgán ochrany zemědělského půdního fondu svým stanoviskem vyjádřit, že pozemek v souvisle zastavěném území se funkčně vymezuje jako nezastavitelná plocha. Obdobné platí o stavebních prolukách a při vymezování zastavitelného území navazujícího na území již zastavěné. Z hlediska zásad urbanismu je nanejvýš nevhodné, aby se zástavba prolínala s pozemky tvořícími zemědělský půdní fond a byla tak vylučována souvislá zástavba v území (s výjimkou parkových zelení apod.).

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu překročil svoji pravomoc, jestliže konstatoval, že území (pozemek) bude sloužit jako územní rezerva. Z žádného právního předpisu nevyplývá, že by k tomuto byl orgán ochrany zemědělského půdního fondu oprávněn – jde o absolutní nedostatek pravomoci a působnosti na straně orgánu ochrany

zemědělského půdního fondu. Územní rezervy vymezuje pouze odpůrce (popř. VÚSC) nebo dotčené správní orgány, které chrání veřejné zájmy v území, jež vyžadují územní rezervu – pouze však ve vztahu k zájmům, které hájí (např. vymezení dobývacího prostoru). Nicméně i s ohledem na presumpci správnosti a zákonnosti postupů orgánů veřejné moci je nutno konstatovat zákonnost a správnost tohoto požadavku – nicotnost by musela být vyslovena podle správního řádu, eventuálně by musela být alespoň zmíněna v odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, včetně toho, že se k tomuto požadavku z důvodu překročení pravomocí nepřihlíží. Vzhledem k tomu, že nezákonnost byla napadena námitkou navrhovatelů, avšak nebylo umožněno jakékoliv přezkoumání této námitky, nemohlo být stanovisko zákonem předvídaným způsobem zrušeno nebo změněno.

Dále navrhovatelé uvádějí, že stanoví-li zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, že orgány zemědělského půdního fondu nevydávají závazná stanoviska pro odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu v intravilánu pro dané účely, je téměř z povahy věci vyloučeno, aby orgán ochrany zemědělského půdního fondu nevyloučil pozemek v intravilánu nebo proluce ze zemědělského půdního fondu (děje se tak již stanoviskem k návrhu územního plánu). I kdyby byly splněny podmínky zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, s odkazem na princip minimalizace zásahů orgánů veřejné moci (princip proporcionality), ať již do práv dotčených osob nabytých v dobré víře nebo do jejich oprávněných zájmů (nabytí práva zastavět pozemek lze hodnotit přinejmenším jako oprávněný zájem), měl orgán ochrany zemědělského půdního fondu stanovit ve svém stanovisku takové podmínky, jimiž by vymezil způsoby využití pozemku (např. požadavek na maximální zastavěnost pozemku, na maximální výšku stavby, nejvyšší objem stavby, charakter stavby apod.), a nikoliv stanovit pro zjednodušení si práce nezastavitelnost.

Argument odpůrce, že historicky jde o území s nízkým procentem zastavitelnosti, je taktéž lichý. Jednak by odpůrce nenavrhoval v zadání územního plánu značnou zástavbu dotčeného území, a dále by nově nevymezoval pozemky, které budou vyňaty ze zemědělského půdního fondu oproti jejich funkčnímu využití podle předchozího plánu. Tvrdí-li odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy, že dochází k omezování hypotetických možností zastavět některé plochy, pak jde proti tomuto principu vymezením nových ploch k zastavění a návrhem na jejich vyjmutí ze zemědělského půdního fondu bez patřičného odůvodnění. Odpůrce se pokouší odůvodnit požadavek na nižší zastavitelnost území stanoviskem dotčeného správního orgánu, ačkoliv ten k tomu není oprávněn a ani takovýto požadavek sám nevznese. Námitka proti stanovisku proto měla být předložena dotčenému správnímu orgánu k posouzení tak, aby bylo učiněno zadost věcnému odůvodnění rozhodnutí o námitce. Nejde přitom o věcnou připomínku, jak uvádí odpůrce, nýbrž o posouzení zákonnosti stanovisek dotčených správních orgánů, tak postupu odpůrce, neboť stavební zákon v základních mantinelech určuje principy, jakými se má obec jakožto zadavatel v zadání konceptu a návrhu územního plánu řídit.

Stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu tak je v rozporu se zásadami shora vypočtenými, a tudíž v rozporu s hmotnými právy. Některé ze zásad mají dokonce ústavní kvalitu.

Pokud jde o stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, vyplývá z něj, že bylo rozhodnuto o redukci záboru ploch na cca 25-30 % návrhu, o vypuštění svažitéjších a vlhčích pozemků apod.

Navrhovatelé v této souvislosti citují znění § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a § 37 odst. 1, 2 téhož zákona.

Stanoví-li zákon o ochraně přírody a krajiny, že podmínky vyhlášeného ochranného pásma může stanovit pouze ten, kdo ochranné pásmo zřídil, pak tak měla učinit přímo vláda, neboť Krkonošský národní park byl zřízen nařízením vlády. Je zcela vyloučeno, aby nařízení vlády v rozporu s § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny dále delegovalo pravomoc stanovit podmínky v ochranném pásmu národního parku na správní orgány. Orgán ochrany přírody a krajiny si proto nemůže osobovat právo rozhodovat o věcech, o nichž mu ze zákona rozhodovat nepřísluší. A to ani poukazem na § 78 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť ve vztahu k jiným kompetencím orgánu ochrany přírody a krajiny je § 37 odst. 1 ustanovením speciálním (jinak by postrádal smysl). Z toho pak vyplývá, že správa národního parku je oprávněna vykonávat obecnou působnost upravenou v části sedmé zákona o ochraně přírody a krajiny, není-li dána v konkrétních věcech pravomoc rozhodovat jinému orgánu. Stanovení podmínek ochranného pásma národních parků je bezesporu konkrétní věcí ve vztahu k obecné kompetenci vydávat stanoviska k územně plánovací dokumentaci. Nehledě na to, že podle § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je správa národního parku oprávněna vykonávat působnost na území národních parků a jejich ochranných pásem, není-li podle tohoto zákona příslušný obecní úřad. Příslušnost obecního úřadu přitom vyplývá z § 77 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle čl. 95 Ústavy je soud vázán toliko zákonem. Dle názoru navrhovatelů proto Nejvyšší správní soud nemůže použít nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví se podmínky jeho ochrany, a to zejm. v části subdelegace stanovení podmínek ochranného pásma na dotčené správní orgány, neboť to je v rozporu s § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dovožovat, že ve věcech, v nichž nejsou podmínky stanoveny nařízením vlády, lze tyto podmínky určit stanoviskem do opatření obecné povahy, není možné, neboť by došlo k faktickému vyprázdnění § 37 odst. 1 zmiňovaného zákona. Paralelu lze spatřit např. v tom, že samotný národní park by se vyhlášoval nařízením vlády, avšak podmínky by nařízení vlády delegovalo na správní rozhodnutí. To však možné není, neboť nařízení by šlo nad rámec zákona, pokud by stanovilo v rozporu s ústavní kautelou a zákonným požadavkem pravomoci správním orgánům (nejde přitom v žádném případě o doplnění věcné úpravy o podrobnosti, procesní aspekty apod., nýbrž o zcela nové zakotvení pravomoci správního orgánu nařízením vlády). Je tak v zásadě jedno, zda měly být podmínky ochranného pásma stanoveny nařízením vlády nebo obecním úřadem, v každém případě ale neměly být stanoveny Správou Krkonošského národního parku.

Podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny může orgán ochrany přírody a krajiny vydávat toliko stanoviska ke konkrétním záměrům – navrhovatelé v této souvislosti podotýkají, že takovéto stanovisko (kladné) se jim podařilo k jejich záměru –

roubenice – získat. Jestliže pak zákon o ochraně přírody a krajiny výslovně stanovil působnost správy národního parku vydávat (závazná) stanoviska, mohl tak učinit i v případě územně plánovací dokumentace – což sice učinil, avšak pravomoc svěřil výslovně jinému orgánu.

Navrhovatelé proto podotýkají, že stanovisko Správy Krkonošského národního parku trpí absolutním nedostatkem pravomoci na straně správního orgánu. Nicotnost prohlašuje z tohoto důvodu a z moci úřední dle § 78 odst. 1 správního řádu nadřazený správní orgán. Nebylo ovšem vůbec umožněno, aby tento správní orgán mohl nicotnost vyslovit, neboť přes doporučení nebyly námitky předloženy dotčenému správnímu orgánu k posouzení. Odpůrce nebyl oprávněn vyslovit nicotnost stanoviska sám pro nedostatek pravomoci.

Pokud jde o zvláště chráněné druhy, podle § 56 a § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je nakládání s nimi obecně zakázáno, avšak je možné učinit výjimku, která je pak závaznou pro stavební úřad. I kdyby proto navrhovatelé vycházeli z toho, že je pro vydání stanoviska dána působnost Správy Krkonošského národního parku, pak odůvodnění pro nezastavitelnost území nelze postavit na obecném zákazu zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že tak správní orgán učinil, rozhodl nad rámec zákonné úpravy a předjal de facto závazné stanovisko, které by jinak bylo vydáno ke konkrétnímu záměru. K tomu ovšem neměl dostatek pravomoci. Za užití argumentu *a maiori ad minus* to platí tím spíše pro chráněné druhy.

Pokud jde o krajinný ráz, navrhovatelé konstatují, že dotčenost krajinného rázu v zastavitelném území, aniž by bylo známo, jaký záměr má být na pozemku realizován, je překročením pravomoci dotčeného správního orgánu. Hodlali-li by navrhovatelé na pozemku realizovat stavbu roubenky shodné, jako je na vedlejších a dalších pozemcích, navíc v intravilánu obce, pak není vůbec jasné, jakým způsobem by byl dotčen krajinný ráz. Dle názoru navrhovatelů bylo možné stanovit takové podmínky, aby krajinný ráz dotčen nebyl. Paušální konstatování spočívající v odkazu na krajinný ráz, aniž by bylo jakkoli dotčeným správním orgánem odůvodněno, nemůže obstát a je překročením pravomoci tohoto orgánu. Navíc tím, že odpůrce nově vymezil pozemky k zastavění, do krajinného rázu de facto zasáhl.

Nehledě k výše řečenému, měly být dále některé záměry minimálně předmětem zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Takové posouzení podle vědomí navrhovatelů neproběhlo. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že některé záměry již byly vymezeny v předchozím územním plánu, není nutné je znovu posuzovat, pak je nutno stejnou argumentaci použít i k tomu, že pozemek byl již posouzen dotčenými správními orgány v předchozím územním plánu a proti jeho zastavění nebyly vzneseny námitky.

Navrhovatelé také podotýkají, že stanoviska dotčených správních orgánů byla uplatněna v rozporu s § 20 odst. 3 starého stavebního zákona. Jestliže se dotčené správní orgány nevyjádřily k zadání územního plánu, v němž byl pozemek určen k zastavění, nemohly tak učinit v konceptu územního plánu. Pořizování územně plánovací dokumentace je důsledně založeno na postupu od obecného ke konkrétnímu, kdy se

v zadání obecně vymezí funkční využití ploch, které se následně konkretizuje a upravuje v dalších procesech. Jestliže proto dotčený správní orgán neuplatnil své výhrady v zadání územního plánu, nemohl tak učinit v konceptu územního plánu – v opačném případě by nebylo vůbec nutné, aby starý stavební zákon upravoval zadání a koncept územního plánu – dotčené správní orgány by mohly uplatnit svá stanoviska klidně až v návrhu územního plánu, a to takovým způsobem, který by narušil již zadání územního plánu. Neuplatnění stanoviska je přitom nutno považovat za kladné stanovisko. Navrhovatelům není znám konkrétní postup odpůrce, nicméně vzhledem k tomu, že v konceptu územního plánu byl pozemek určen k funkčnímu využití jako zastavitelné území, lze z toho nepřímě dovodit, že k zadání územního plánu dotčené správní orgány žádné stanovisko neuplatnily, resp. proti vymezení pozemku jako zastavitelného území nic nenamítaly.

Z toho vyplývá, že nelze přenášet pravomoci dotčeného správního orgánu spočívající v uplatňování stanovisek k jednotlivým výstupům v procesu pořizování územního plánu. Každý proces má svá specifika a pouze v určité fázi mohou dotčené správní orgány uplatňovat svá stanoviska. Zjednodušeně lze konstatovat, že k zadání územního plánu dotčené správní orgány uplatňují stanoviska k vymezení funkčních využití ploch, k návrhům jednotlivých staveb (zejm. veřejně prospěšných), ve stádiu konceptu uplatňují dotčené správní orgány stanoviska, pokud jde o konkrétní pozemky a stavby. Neuplatnily-li dotčené správní orgány stanovisko k zadání územního plánu, v němž by nesouhlasily s vymezením pozemku (plochy) jako zastavitelného území, nemohly tak učinit ve fázi konceptu územního plánu.

Navrhovatelé s ohledem na vše shora uvedené navrhuji, aby předmětný územní plán jakožto opatření obecné povahy byl zrušen.

II.

Vyjádření odpůrce k návrhu

Odpůrce ve svém vyjádření k podanému návrhu sděluje, že navrhovatelé nebyli oprávněni podat námitku, neboť jejich pozemek je dotčen návrhem nezastavitelných ploch. Podle zákona však mohou námitky podat pouze ti vlastníci, jejichž nemovitosti jsou dotčeny návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejných opatření a zastavitelných ploch. Smyslem aktivní legitimace k podání námítky je totiž ochrana před možnou stavební činností, která je nevratná, a nikoli před nemožností stavět, neboť ta bývá v budoucnu změnitelná. Odpůrce také upozorňuje na to, že všechny připomínky vypořádal stejně jako námitky, tedy v rozhodnutí o samotném územním plánu. I kdyby navrhovatelé byli oprávněni podat námitku, nedošlo k žádnému zkrácení na jejich právech.

Odpůrce nesouhlasí s navrhovateli ani v tom, že by stanovisko dotčeného orgánu vydané v procesu územního plánování bylo závazné. Tato úvaha totiž nemá oporu v zákoně. Závazná stanoviska zná zákon pouze v procesu územního a stavebního řízení, nikoli však územního plánování. Připomíná také, že rozdíl mezi závazným a nezávazným stanoviskem zná vedle stavebního zákona i správní řád. Jediným nositelem pravomoci rozhodnout je orgán, který přijímá územní plán. Ten pak může se stanovisky dotčených orgánů naložit dle své úvahy, obdobně jako s námitkami a připomínkami. Poukazuje také na to, že proces územního plánování je postaven na principu existence pouze procesních

záruk dotčených osob bez právního nároku na hmotněprávní výsledek. Pokud zastupitelstvo odkázalo na stanovisko dotčeného orgánu, učinilo tak nikoli proto, že muselo, nýbrž proto, že chtělo. Dále pak uvádí, že předkládání stanovisek dotčených orgánů není výkonem moci, ale uplatněním odborného stanoviska, které nevytváří žádná práva a povinnosti a ani o ničem nerozhoduje (a neuplatňuje tak veřejnou moc). Veřejnou moc uplatňuje až obec, když přijímá územní plán. Obecné zákonné zmocnění k vydání stanoviska lze pak vždy dovodit z existence implicitních pravomocí plynoucích z faktu zákonného ustavení a působnosti těchto orgánů.

Skutečnost, že se nový územní plán liší od starého, považuje odpůrce za zcela přirozenou. Neshledal ani dotčení vlastnického práva navrhovatelů. Podle odpůrce nelze na vlastnické právo nahlížet jako na právo „absolutistické“. Pokud se pak dostane do střetu s jinými právy, je třeba rozhodnout o tom, které právo převáží nad jiným. Určení využití plochy územním plánem pak je rozhodnutím ve veřejném zájmu, které může být na úkor vlastnického práva. Regulovat udržitelný rozvoj v území v zájmu vyváženého vztahu podmínek pro soudržnost společenství obyvatel tohoto území je pak nepochybně ve veřejném zájmu (k tomu poukazuje na nálezy Ústavního soudu „č. 403/1998“). Odpůrce má za to, že po procesní stránce bylo rozhodnuto řádně, přičemž nikdy nelze zajistit, aby vlastníci všech pozemků nesli všechna omezení rovným dílem. Změna územního plánu není zásahem do veřejných ani soukromých práv navrhovatelů, kteří ostatně vlastnili pozemky několik let, v nichž mohli nerušeně dosáhnout příslušného územního rozhodnutí směřujícího ke stavebnímu povolení, což však neučinili. Závěrem odpůrce uvádí, že není možné podrobit přijímání stanoviska dotčeného orgánu přezkumu v rámci přezkumného algoritmu opatření obecné povahy, protože se o opatření obecné povahy nejedná. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

III.

Replika navrhovatelů

Na vyjádření odpůrce reagovali navrhovatelé replikou, v níž setrvali na svém návrhu. Nad jeho rámec dodali, že není žádné pochybnosti o závaznosti stanovisek dotčených správních orgánů, která vyplývá přímo z § 4 odst. 2 stavebního zákona; nehledě k tomu, že takovouto závaznost by bylo lze dovodit i podle správního řádu a podle doktríny. Stanoviska považují za samostatně přezkoumatelná v přezkumném řízení, a to dle části páté správního řádu.

Navrhovatelé uvádějí, že odpůrce z ne zcela jasných důvodů propojuje úlohu pořizovatele územního plánu a obce jako samosprávného územního celku. Pořizovatel zajišťuje toliko proces, včetně zohlednění stanovisek dotčených správních orgánů, a obec rozhoduje o dalším postupu v tomto procesu. Jinými slovy, pořizovatel buď akceptuje stanovisko dotčeného správního orgánu, anebo je předloží zastupitelstvu obce k rozhodnutí, zda jít do tzv. řešení rozporu v procesu pořizování územního plánu (musí jít ovšem o věcný rozpor, nikoli o rozpor z důvodu veřejného zájmu obsaženého v právních předpisech). O obsah územního plánu se tak stará obec (prostřednictvím zastupitelstva anebo určeného zastupitele), o proces, včetně jeho zákonnosti, pak pořizovatel.

Lze proto konstatovat, že pokud dotčený správní orgán vyjádří požadavek na nezastavitelnost pozemku (obecně), neboť reaguje vždy na konkrétní záměr předložený obcí a obsažený ať již v zadání, konceptu nebo návrhu územního plánu, pak obec nutně musí projednat možnou zastavitelnost pozemku s dotčenými správními orgány (např. snížení zastavitelnosti pozemku, jiné funkční využití pozemku – jiný způsob zastavění pozemku) anebo od zastavitelnosti upustit. Rozpor není možný, neboť jde o výkon veřejného zájmu (a nejde o věcné řešení); možný je toliko nezákonný zásah veřejné moci do práva územního samosprávného celku na samosprávu. Stejně právo pak mají i vlastníci dotčených pozemků – i s odkazem na princip legitimního očekávání.

IV. Podmínky řízení

Před posouzením důvodnosti návrhu Nejvyšší správní soud zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení; v první řadě, zda existuje opatření obecné povahy, které by bylo možno ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen “s. ř. s.”), podrobit přezkumu.

IV.1. **Existence územního plánu**

Územní plán města Rokytnice nad Jizerou byl schválen usnesením odpůrce dne 24. 9. 2008 a podle § 43 odst. 4 stavebního zákona se jedná o opatření obecné povahy. V souladu s § 173 odst. 1 správního řádu byl oznámen veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce dne 8. 10. 2008 a sejmutou dne 23. 10. 2008. Opatření obecné povahy tedy bylo řádně přijato, oznámeno a je účinné.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 - 110 (dostupný na www.nssoud.cz), byl dnem jeho právní moci (22. 12. 2008) zrušen tento územní plán v části týkající se pozemků p. č. 1089/2 a 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice.

Vzhledem k tomu, že navrhovatelé svým návrhem napadají celý územní plán, přičemž jeho výše označená část byla v mezidobí pravomocně zrušena, chybí ohledně této zrušené části územního plánu podmínka řízení, a proto bylo nutné podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh v této části odmítnout.

IV.2. **Aktivní legitimace**

Další podmínkou řízení je aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení územního plánu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. Zde lze poukázat na usnesení

Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 (dostupné na www.nssoud.cz) vymezující nezbytnost tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy, nikoliv pouze dotčení procesem jeho přijímání. V daném případě je nesporné, že navrhovatelé jsou vlastníky předmětné parcely a rovněž je zřejmé, že tento pozemek byl územním plánem dotčen co do způsobu jeho využití. Navrhovatelé tedy jsou aktivně legitimováni k podání návrhu.

V.

Přezkum opatření obecné povahy

Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. není soud vázán právními důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jak vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (publikováno pod č. 740/2006 Sb. NSS), je soud povinen v řízení zejména zkoumat pravomoc orgánu vydat opatření obecné povahy, meze jeho působnosti a dodržení zákonem předvídaného postupu, přičemž, jak je výše v části IV.2. uvedeno, procesní pochybení musí mít dopad do právní sféry navrhovatelů. To nicméně neznamená, že jsou námitky formulované navrhovateli pro přezkum opatření obecné povahy nepodstatné. V daném případě směřují právě proti postupu odpůrce v procesu tvorby a přijímání územního plánu, který měl dopad do jejich hmotných práv vydaným územním plánem.

V.1.

Oprávnění k podání námitek

a) rozhodná právní úprava

Navrhovatelé tvrdí, že k dotčení jejich práv došlo jejich zařazením mezi osoby oprávněné pouze k podání připomínek a nikoliv k podání námitek; jimi podané námitky pak byly vyřízeny pouze jako připomínky, což se projevilo v nezákonnosti územního plánu jako celku.

Nejvyšší správní soud proto dále hodnotil, zda s navrhovateli mělo být nakládáno jako s osobami nadanými právem podat námitku, nebo jen připomínku. Při posouzení této otázky vycházel soud z ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož *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*. Oproti tomu podle odst. 3 téhož ustanovení *nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky*. Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá následný rozdílný způsob vypořádání se s nimi: zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek stavební zákon předpokládá vydání samostatného rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1).

b) rozhodná skutková zjištění

V nyní projednávané věci navrhovatelé uplatnili v koncentrované lhůtě námitku k návrhu územního plánu s poukazem na svoje vlastnické právo k předmětnému pozemku. Uvedli, že podle stávajícího územního plánu i podle konceptu nového územního plánu byl uvedený pozemek začleněn do ploch umožňujících výstavbu. V návrhu ovšem došlo k vyjmutí pozemku ze zóny zastavitelného území, a tím k zásadnímu znehodnocení majetku. Toto podání navrhovatelů bylo vyhodnoceno jako připomínka již v rámci vyrozumění o tom, že jí nebylo vyhověno. Toto vyrozumění se opřelo o stanoviska dotčených správních orgánů. Stejně tak v odůvodnění napadeného územního plánu není podání navrhovatelů obsaženo v části o rozhodnutí o námitkách, nýbrž v části, kde jsou vyhodnoceny připomínky.

c) dotčení práv navrhovatelů

Jistě není rozhodné, jak navrhovatelé své podání formálně označili, ale zda byli či nebyli osobami oprávněnými námitku podat. Proto je třeba zvážit, zda navrhovatelé byli legitimováni ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona.

Je třeba připomenout, že na proces tvorby zkoumaného územního plánu se vztahují dva stavební zákony, starý a nový. Zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu pamatuje na tuto situaci ve svém § 188 odst. 2, neboť mj. stanoví, že *„územní plány obcí, regulační plány a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. prosince 2006“*. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40, (dostupný na www.nssoud.cz), *„smysl citovaného přechodného zákonného ustanovení zjevně spočívá v tom, aby se - na straně jedné - parametry nové zákonné úpravy plně vztahovaly i na změny územních plánů, jejichž pořizování bylo zahájeno ještě před 1. 1. 2007. Na straně druhé nicméně zákonodárce respektoval určitou fázovitost pořizování územních plánů a relativní ukončenost těchto jednotlivých fází, jejichž opětovné otevírání dané potřebou uvedení do souladu s novou zákonnou úpravou by vedlo ke zbytečnému prodloužení a k prodražení celého tohoto procesu.“* V dané věci došlo ke zpracování zadání i konceptu řešení územního plánu, jakož i k jeho projednání ještě za účinnosti starého stavebního zákona a v souladu s citovaným přechodným ustanovením je proto třeba tyto činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona posuzovat podle stavebního zákona z roku 1976.

Koncept územního plánu byl v daném případě zpracováván podle starého stavebního zákona a podle § 21 odst. 4 měli právo podat námitky proti konceptu řešení územního plánu vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva byla konceptem dotčena. O právu navrhovatelů podat námitku proti konceptu tak není pochyb. Logicky ji nepodali, neboť jejich pozemek byl zařazen souladně s předchozím územním plánem, a toto zařazení odpovídalo účelu, pro který si pozemek pořídili. Jen pro úplnost lze připomenout, že postavení osob oprávněných k podání námitek by navrhovatelé měli i podle nové právní úpravy - viz § 48 odst. 2 stavebního zákona. Proces tvorby územního plánu pokračoval kontinuálně i za účinnosti nového stavebního zákona (§ 188 odst. 3). Stavební zákon však nově upravil i okruh osob, které mohou v jednotlivých fázích tvorby územního plánu podávat námitky, ve vztahu k projednání návrhu v již citovaném ustanovení § 52 odst. 2.

Ryze jazykovým výkladem by bylo možno dospět k závěru, že navrhovatelé mezi ně nepatří, neboť jejich pozemek je součástí ploch nezastavitelných. Navrhovatelé oproti tomu poukazují na výklad zastávaný v judikatuře tohoto soudu i Ústavního soudu. Je pravdou, že oba soudy se staví k otázce vymezení okruhu osob zasažených na právech v procesu územního plánování extenzivně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 (publikováno pod č. 1462/2008 Sb. NSS), je v rámci územního plánování důležité, „aby zajištěním možnosti relevantně se vyjadřovat k zamýšlenému stavebnímu záměru (ať již v kterékoli z různých fází jeho konkretizace) byly chráněny právní pozice těch, kteří budou záměrem dotčeni. Klíčovým právněpolitickým cílem veřejnoprávní regulace stavební činnosti ostatně je – vedle prosazení veřejných zájmů v užším slova smyslu (tedy takových zájmů, které mají podstatný význam i mimo rámec lokality, které se stavební činnost dotýká) – též zajištění harmonického rozvoje lokality samotné a v rámci toho tedy i vytvoření co nejvíce harmonických vztahů mezi jednotlivými osobami, jejichž život se v podstatné míře v příslušné lokalitě odehrává nebo který může být poměry v této lokalitě podstatně ovlivněn. Znamená to tedy, že pojem 'dotčenosti' nutno vykládat širěji...“ Dále soud uvedl, že ono dotčení „se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“ Nejvyšší správní soud, inspirovan nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 a sp. zn. III. ÚS 609/04, v tamní věci přiznal postavení osoby oprávněné k podání námitek vlastníci pozemku sousedícího s pozemkem dotčeným územním plánem.

V daném případě sice navrhovatelé svým pozemkem mezují se zastavitelnými plochami, ovšem obdobné dotčení by zde nemohlo být shledáno. Návrh územního plánu totiž setrval na shodném zařazení těchto sousedních pozemků jako v minulosti a navíc je z návrhu zřejmé, že tyto sousední pozemky již zastavěny fakticky byly. Materiálně tedy zařazením sousedních pozemků mezi zastavitelné plochy k dotčení navrhovatelů dojít nemůže. Dotčením zastavitelností mezujících pozemků je totiž třeba rozumět očekávaný vliv této zastavěnosti (ať už samotných staveb či stavební činnosti) na navrhovatele či na jejich pozemek; takový budoucí vliv je zde objektivně vyloučen.

Je tak třeba se v úvahách vrátit k procesu přijímání územního plánu. Jak již bylo řečeno, skládá se z jednotlivých na sebe navazujících fází a jak ve vztahu ke konceptu, tak ve vztahu k návrhu územního plánu zákon vymezuje okruh osob oprávněných k podání námitek. Přitom námitky uplatněné ke konceptu i návrhu se řeší společně podle § 53 odst. 1 stavebního zákona. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 4/2008 (ve věci téhož územního plánu, dostupný na www.nssoud.cz) nespojoval starý stavební zákon s neuplatněním námitky ve fázi konceptu územního plánu nemožnost jejího uplatnění ve fázi návrhu územního plánu. Z ničeho nelze dovodit, že ten, kdo má postavení osoby oprávněné k podání námitek ve fázi konceptu, je v další fázi pozbude; jednou existující dotčení na právech totiž nemůže jen tak vymizet. Takový postup by nepřipustně vedl k oslabení ochrany těch, kteří již jednou procesem tvorby územního plánu přímo dotčeni byli. V daném případě ve vztahu ke konceptu územního plánu navrhovatelé osobami oprávněnými k podání námitek byli, neměli důvodu proti němu brojit, zatímco proti návrhu, v němž bylo území přehodnoceno na nezastavitelné, již ano. Opačný případ jistě vyloučit nelze; objeví-li se důvod dotčení až v pozdější fázi procesu tvorby územního plánu, jistě nic nebrání tomu, aby okruh osob oprávněných

k podání námitek byl rozšířen. Možnost přístupu nových osob oprávněných k podání námitek lze ostatně dovodit ze skutečnosti, že jak pro fázi projednání konceptu, tak ve fázi projednání návrhu je samostatně vymezen okruh osob oprávněných k podání námitek. Došlo-li v průběhu procesu přijímání územního plánu k přehodnocení zařazení pozemku, je třeba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona („*zastavitelných ploch*“) vykládat „obousměrně“, tedy tak, že dotčenost nastane nejen v situaci, kdy z nezastavitelného území má být zastavitelné, ale i naopak. To je právě případ navrhovatelů, kterým by takovou změnou bylo odňato postavení osob oprávněných k podání námitek, které měli v rámci projednávání konceptu a jehož měli pozbyt ve fázi projednání návrhu proto, že se u nich dotčení vymezením zastavitelného území změnilo z pozitivního v negativní.

Nelze souhlasit s vyjádřením odpůrce, který redukuje smysl aktivní legitimace k podání námitek v otázce zastavitelnosti na ochranu před možnou stavební činností, která je nevratná a nikoli před nemožností stavět, neboť ta bývá v budoucnu změnitelná. I nemožnost stavět je totiž významným zásahem do vlastnického práva majitele pozemku. Dokladem této skutečnosti je ostatně právě případ navrhovatelů, kteří nabyli pozemek v době, kdy podle územního plánu byl veden jako zastavitelný, s úmyslem postavit na pozemku dvě roubené budovy. Změna provedená územním plánem však možnost stavět navrhovatelům odňala, čímž do značné míry relativizovala smysl a účel vlastnictví uvedené plochy. Legitimní očekávání navrhovatelů v době nákupu pozemku bylo takové, že nic v zásadě nebrání tomu, aby na pozemku byla zbudována stavba. Odpůrcem tvrzená možnost změny této skutečnosti v režimu územního plánování je nepoměrně složitější než možnost dosáhnout jí v rámci řízení o tomto územním plánu; je třeba mít také na zřeteli, že v případě územního řízení stavební úřad podle § 90 písm. a) stavebního zákona posuzuje, zda záměr žadatele je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Argument možností změny v rámci územního plánování nepostrádá absurditu – územní plán zařadí pozemek do nezastavitelných ploch a vzápětí by navrhovatelé měli podat návrh podle § 44 stavebního zákona a domáhat se zpracování a schválení jeho změny. S ohledem na zásah do práv vlastníků je tedy třeba jim umožnit, aby tito dotčení vlastníci proti takovému konceptu či návrhu mohli podat námitku, jejíž případné nevyhovění musí být zdůvodněno. Tyto závěry implicitně vyplývají ostatně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51 (dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že s navrhovateli mělo být nakládáno jako s osobami nadanými právem podat námitku.

d) vypořádání námitek odpůrcem

V této souvislosti je ovšem nutno upozornit na to, že odpůrce se s podáním navrhovatelů, které vyhodnotil jako připomínku, vypořádal obdobně jako s námitkou. V již citovaném rozhodnutí sp. zn. 2 Ao 1/2008 je uvedeno, že „*podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě*

zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. V posuzované věci tak odpůrce neučinil, nelze však přehlédnout, že i přes toto formální pochybení o výhradách navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně projednal. Toto pochybení odpůrce pak nemělo žádný vliv na možnost navrhovatele domáhat se soudní ochrany...“ Z toho lze pro nyní projednávanou věc učinit závěr, že sama skutečnost, že formálně byla námitka navrhovatelů odpůrcem označena jako připomínka, neměla vliv na vymezení funkčních ploch ve schváleném znění územního plánu a tedy tímto postupem nedošlo k dotčení práv navrhovatelů.

e) vliv vypořádání námítky na další postup navrhovatelů

Další otázkou je, zda tímto postupem nebyla navrhovatelům odňata možnost proti rozhodnutí o námitce brojit. Rozhodnutí o námitkách je sice vtěleno do územního plánu, je však rozhodnutím samostatným. Stavební zákon také v ust. § 54 odst. 4 počítá se situací, kdy následně dojde ke změně či zrušení rozhodnutí o námitkách (*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*). Neupravuje však postup, jímž by k tomu mohlo dojít; zde je třeba vycházet podle § 192 stavebního zákona ze správního řádu. Podle § 172 odst. 5 správního řádu o námitkách podaných dotčenými osobami proti návrhu opatření obecné povahy rozhoduje správní orgán, který opatření vydává a rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí opatření obecné povahy. To již vyslovil tento soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62 (dostupný na www.nssoud.cz). Proti rozhodnutí o námitkách se však nelze odvolat ani podat rozklad. To je odpovědí na otázku, zda postup odpůrce mohl navrhovatele zkrátit na možnosti podání řádných opravných prostředků – jsou zákonem vyloučeny. Ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona, stejně jako ust. § 172 odst. 5 správního řádu *in fine* však předpokládají možnost změny či zrušení rozhodnutí o námitkách. Cestou k tomu mohou být jen mimořádné opravné prostředky nebo správní žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. Nelze však tvrdit, že by na této možnosti byli navrhovatelé zkráceni. Pokud by podali správní žalobu, příslušný soud by v první řadě vážil, zda se jedná o rozhodnutí o námitkách (přičemž formální označení by nebylo rozhodným) a dále, zda se jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku obsaženou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda rozhodnutím o námitkách navrhovatelé byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu, *jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti*. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v daném případě k navrhovateli označenému dotčení práv nedošlo samotným rozhodnutím o námitkách, ale až územním plánem. Jím totiž s konečnou platností bylo rozhodnuto o zařazení jejich pozemku mezi nezastavitelné plochy a teprve tím byla realizována změna, k níž v průběhu procesu tvorby a přijímání územního plánu došlo. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách také není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy; zákon nic takového nepředpokládá. I když si lze představit rozhodnutí o námitkách, jehož napadením a samostatným zrušením by bylo možno dosáhnout změny územního plánu, zde se o takový případ nejedná. Jakkoliv tedy postup odpůrce neodpovídal zákonu, v rovině hmotného práva byli navrhovatelé dotčeni až územním plánem. Samotný výše uvedený způsob vypořádání námítek navrhovatelů, tedy to, že byly označeny jako připomínky, nebyl uznán dostatečným důvodem pro zrušení předmětného opatření obecné povahy.

V.2.

Podkladová stanoviska

Navrhovatelé dále poukazují na skutečnost, že v důsledku postupu odpůrce, neměli možnost brojit proti závazným podkladovým stanoviskům dotčených orgánů státní správy, které byly příčinou změny zařazení jejich pozemku ze zastavitelných ploch v konceptu do nezastavitelných ploch v návrhu územního plánu. Odpůrce změnu zdůvodnil těmito stanovisky, byť ve vyjádření tvrdí, že pro něho nebyla závazná a že se jednalo o jeho vlastní úvahu a výkon jeho veřejné moci.

a) stanoviska k jednotlivým fázím procesu tvorby územního plánu

I zde je třeba vycházet ze skutečnosti, že pořizování územního plánu bylo zahájeno ještě za účinnosti starého stavebního zákona, přičemž navrhovatelé předně namítají, že stanoviska dotčených orgánů byla uplatněna v rozporu s jeho § 20 odst. 3, podle něhož mají dotčené orgány 30 dnů na to, aby uplatnily svá stanoviska k návrhu zadání územního plánu, přičemž ke stanoviskům podaným po této lhůtě se nepřihlíží. Jestliže se totiž dotčené orgány nevyjádřily k zadání územního plánu, v němž byl pozemek určen k zastavění, nemohly tak učinit až k jeho konceptu. S touto námitkou Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Předně je třeba poukázat na § 20 odst. 1 starého stavebního zákona, který stanoví, že „*orgán územního plánování, který pořizuje územně plánovací dokumentaci, (dále jen „pořizovatel“)* navrhne její hlavní cíle a požadavky pro její vypracování v zadání na základě přípravných prací, vyhodnocení dokumentů zpracovaných pro dané území a průzkumů a rozborů území“. Obsah zadání je pak stanoven v § 11 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Podle odst. 1 tohoto ustanovení „*zadání obsahuje zejména pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů v území, stanovení podmínek rozvoje území a ochrany jeho hodnot, stanovení požadavků na obsah a rozsah územně plánovací dokumentace včetně případných požadavků na zpracování alternativ nebo variant řešení*“. Odst. 2 pak odkazuje na přílohu č. 1 k citované vyhlášce, v níž jsou demonstrativně uvedeny náležitosti zadání územního plánu obce. Zadání tak musí obsahovat např. důvody pro pořízení územního plánu a stanovení hlavních cílů rozvoje území, význam a funkce obce ve struktuře osídlení, požadavky vyplývající ze základních demografických, sociálních a ekonomických údajů obce a výhledů, požadavky na vymezení zastavitelných území, požadavky na tvorbu a ochranu životního prostředí, zdravých životních podmínek, na využitelnost přírodních zdrojů a ochranu krajiny.

Z uvedeného je zřejmé, že zadání územního plánu obsahuje pouze obecně stanovené hlavní cíle a požadavky pro vypracování územního plánu a nikoli konkrétně navržené řešení území. To je pak obsahem až konceptu územního plánu – k tomu viz příloha č. 2 zmíněné vyhlášky, v níž jsou obsaženy náležitosti konceptu územního plánu. Koncept pak musí obsahovat mj. návrh urbanistické koncepce, návrh členění území obce na funkční plochy a podmínky jejich využití, přehled a charakteristika vybraných ploch zastavitelného území, vymezení ploch veřejně prospěšných staveb, asanačních a asanačních úprav. Součástí konceptu je také grafická část, kterou tvoří „*hlavní výkres s komplexním řešením celého území obce, který obsahuje graficky vyjádřitelné regulativy, vymezení hranic zastavitelného území a vyznačení hranic současně zastavěného území obce, vymezení ploch*

s rozdílným využitím a regulací (...)“. Zjednodušeně řečeno, zadání územního plánu obsahuje základní obecné cíle a požadavky, k nimž má územní plán směřovat, zatímco součástí konceptu je již konkrétní návrh řešení území včetně grafického znázornění.

Z toho plyne, že pokud zadání neobsahovalo návrh konkrétního řešení území, nemohly se dotčené orgány k této otázce vyjádřit a nemohly se tak ani vyslovit k zařazení pozemku navrhovatelů mezi zastavitelné plochy, resp. vyjádřit s tímto zařazením nesouhlas. Konkrétnímu řešení území je totiž vyhrazena až fáze konceptu a posléze návrhu územního plánu, v jejichž rámci pak dotčené orgány uplatnily svoje stanoviska k navrhovanému zařazení jednotlivých pozemků na řešeném území. Tato námitka navrhovatelů je tak lichá.

b) pravomoc KRNAP

Navrhovatelé se dále domnívají, že Správa Krkonošského národního parku nebyla vůbec oprávněna k vydání stanoviska k územnímu plánu. Ani s touto námitkou Nejvyšší správní soud nesouhlasí a odkazuje k tomu na § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož *„na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy národních parků a chráněných krajinných oblastí (dále jen "správa"), není-li podle tohoto zákona příslušný obecní úřad, Ministerstvo životního prostředí nebo Česká inspekce životního prostředí“*. V daném případě se území Rokytnice nad Jizerou nachází v ochranném pásmu Krkonošského národního parku (viz příloha č. 3 nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany). Vydání stanoviska k územnímu plánu z hlediska ochrany přírody a krajiny je nepochybně státní správou, k jejímuž výkonu je správa národního parku povolána, neboť na území ochranného pásma k tomu není příslušný obecní úřad, Ministerstvo životního prostředí ani Česká inspekce životního prostředí (viz § 76, § 77, § 79 a § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Na právě uvedené nemá žádný vliv navrhovatel označený § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle zmíněného ustanovení může být pro zvláště chráněná území vyhlášeno ochranné pásmo, ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. Tak tomu také bylo i v daném případě, neboť vláda výše zmíněným nařízením zřídila Krkonošský národní park včetně toho, že vyhlásila jeho ochranné pásmo a stanovila podmínky jeho ochrany. Zmíněné ustanovení pak nijak nekoliduje s výše citovaným § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož na území ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy národních parků. Jinak řečeno: vláda v nařízení vymezí mj. území ochranného pásma a stanoví podmínky jeho ochrany. V rámci takto určených podmínek pak správa národního parku vykonává státní správu, tj. např. vyjadřuje stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny k územnímu plánu, který se vztahuje i k ochrannému pásmu. K výkonu státní správy pak není delegována nařízením vlády, jak se domnívají navrhovatelé, ale zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Nelze souhlasit s navrhovatelí ani v tom, že příslušným k vydání tohoto stanoviska byl obecní úřad. Navrhovatelé zmíněný § 77 odst. 2 písm. j) zákona o ochraně přírody a

krajiny, který opravňuje obecní úřad obce s rozšířenou působností k uplatňování stanovisek k územním plánům z hlediska zájmů chráněných citovaným zákonem, se totiž nevztahuje na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranných pásem („*Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o národní park nebo chráněnou krajinnou oblast nebo jejich ochranné pásmo, uplatňují stanoviska k územním plánům, regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.*“). Jak je již uvedeno výše, v daném případě se území Rokytnice nad Jizerou nachází v ochranném pásmu Krkonošského národního parku, a proto byla k vydání stanoviska příslušná správa parku.

c) závaznost podkladových stanovisek

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda stanoviska vydávaná dotčenými orgány v rámci procesu územního plánu jsou závazná, jak se domnívají navrhovatelé, nebo nikoli, jak tvrdí odpůrce.

Ze zvláštních, pro tuto věc rozhodných, zákonů lze dovodit pouze to, že stanoviska vydávaná k územně plánovací dokumentaci nejsou správními rozhodnutími. Podle § 21 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (ve znění rozhodném v době projednávání návrhu územního plánu) stanoviska uplatněná k územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím: „*Souhlasy vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím.*“ Podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody k umísťování a povolování staveb, podle § 44 k vydávání rozhodnutí, podle § 65 je třeba dohody s orgány ochrany přírody před vydáváním rozhodnutí, přičemž právní úprava v době projednávání konceptu i návrhu územního plánu byla z tohoto hlediska obdobná. V době projednávání návrhu navíc § 90 cit. zákona stanovil, „*že souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (...) jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.* Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná k plánům, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevývádají ve správním řízení, (...) a stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím“.

Odpůrce nezávaznost stanovisek dovozuje z toho, že stavební zákon zná jak pojem „závazné stanovisko“ tak „stanovisko“, přičemž v případě územního plánování hovoří pouze o stanovisku. S uvedenou dichotomií je třeba souhlasit, neboť skutečně v hlavě III. oddílu 2 (Územní plán) stavební zákon hovoří pouze o stanoviscích dotčených orgánů (viz např. § 48 odst. 3, § 49 odst. 2, § 50 odst. 2, § 51 odst. 3 a § 52 odst. 3 stavebního zákona) a nikoli o stanoviscích závazných (jako např. v případě územního rozhodnutí – viz § 86 odst. 2 a § 89 nebo v případě stavebního řízení – např. § 105 odst. 3 citovaného zákona). Na

druhou stranu je třeba poukázat na úvodní ustanovení stavebního zákona, konkrétně na § 4 odst. 2, podle něhož postupují orgány územního plánování a stavební úřady ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. „Dotčené orgány vydávají a) pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska (poznámka pod čarou č. 5 odkazuje na § 149 správního řádu) na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak, b) pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona a stanoviska dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle tohoto zákona, uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.“

Z uvedeného je zřejmé, že stavební zákon opravdu rozlišuje stanoviska vydávaná dotčenými orgány na stanoviska s přívlastkem „závazná“ a na stanoviska bez tohoto přívlastku. Kriteriem je zde to, zda jsou vydávána za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení (tato stanoviska jsou označována jako „závazná stanoviska“ a dopadá na ně režim § 149 správního řádu), nebo pro účely postupů, které nejsou správním řízením (tato jsou označována pouze jako „stanoviska“). Obecně také lze dovodit, že první skupina („závazná stanoviska“) jsou pro výrokovou část rozhodnutí, k němuž jsou vydána, vždy závazná (§ 149 odst. 1 správního řádu), druhá skupina („stanoviska“) pak závazná být vždy nemusí. Na druhou stranu z § 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem plyne, že tato „stanoviska“ jsou „závazným podkladem“ mj. pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. V daném případě se jedná o stanoviska dotčených orgánů k územnímu plánu, který se vydává formou opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Je tedy nepochybné, že bez ohledu na to, že sporná stanoviska dotčených orgánů nejsou stavebním zákonem jako závazná označena, závaznými v dané věci ve skutečnosti jsou [§ 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem, stavebního zákona]. Ostatně i § 54 odst. 2 stavebního zákona výslovně stanoví, že zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu mj. „se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu“. I z tohoto ustanovení pak závaznost stanovisek dotčených orgánů v procesu územního plánu jednoznačně vyplývá. Nelze tedy souhlasit s odpůrcem v tom, že by se stanovisky dotčených orgánů mohlo zastupitelstvo naložit libovolně podle své úvahy, nýbrž se jedná o závazný podklad pro územní plán.

Nic na tom nemění skutečnost, že stanoviska byla dotčenými orgány vydána ještě za účinnosti starého stavebního zákona, neboť ke zpracování návrhu a následně vydání územního plánu došlo až za účinnosti nového stavebního zákona. V souladu s jeho přechodnými ustanoveními (§ 188 odst. 2 tohoto zákona) tak bylo od 1. 1. 2007 třeba postupovat podle nového stavebního zákona, tj. včetně ust. § 4 odst. 2 a § 54 odst. 2, z nichž závaznost stanovisek dotčených orgánů jednoznačně vyplývá. Na stanoviska dotčených orgánů přitom jako na „ukončené činnosti“ ve smyslu § 188 odst. 2, věty za středníkem, stavebního zákona lze nahlížet pouze v tom směru, že je není třeba od dotčených orgánů již znovu vyžadovat, nikoli tak, že by byla posuzována podle starého stavebního zákona. Stanoviska dotčených orgánů se totiž týkají celého procesu tvorby a schvalování územního plánu, což mj. plyne z § 54 odst. 2 stavebního zákona, který

zapovídá zastupitelstvu vydání územního plánu, který by byl v rozporu se stanovisky dotčených orgánů.

Vzhledem k tomu je třeba dospět k závěru, že zastupitelstvo obce není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce. Pokud je totiž stanovisko závazným podkladem pro územní plán, nemůže se od něho zastupitelstvo při tvorbě územního plánu odchýlit a územní plán vydat v rozporu s tímto stanoviskem.

d) možnost přezkumu stanovisek dotčených orgánů

Nejvyšší správní soud však nesdílí názor navrhovatelů v tom, že by bylo možné stanoviska dotčených orgánů k územnímu plánu podrobit přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko „*úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány*“. Odst. 5 tohoto ustanovení připouští zrušení nebo změnu tohoto stanoviska „*v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko*“. Přestože je stanovisko dotčených orgánů pro zastupitelstvo obce závazné, nejedná se o „závazné stanovisko“ ve smyslu § 149 správního řádu, tedy o úkon správního orgánu, jehož obsah by byl závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Opatření obecné povahy, pro něž tvoří stanovisko závazný podklad, totiž není rozhodnutím ve smyslu individuálního právního aktu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, (publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS) „*opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů*“, na rozdíl od toho se rozhodnutím „*v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“ (§ 67 odst. 1 správního řádu), a je tak aktem s konkrétně určeným předmětem i okruhem adresátů. Ostatně i citovaný § 4 odst. 2 stavebního zákona, který rozlišuje „stanoviska“ a „závazná stanoviska“, odkazuje na § 149 správního řádu pouze ve vztahu k „závazným stanoviskům“ pro vydání rozhodnutí ve správním řízení [písm. a)] a nikoli ke stanoviskům dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle správního řádu [písm. b)].

Konstruují-li navrhovatelé možnost zajištění vyjádření či změny stanoviska „autoremedurou“ dotčených orgánů z dalších ustanovení správního řádu, či přiměřeným použitím ustanovení § 149 s poukazem na § 174 odst. 1 správního řádu, není toho třeba vzhledem k tomu, že na takový postup pamatuje přímo stavební zákon. Ten totiž předpokládá v § 52 odst. 3 uplatnění stanoviska těchto orgánů k podaným připomínkám a námitkám. V tom je jistě zahrnuta jak možnost zdůvodnění, proč námitkám nevyhovět, tak i možnost jejich zohlednění redukcí původního stanoviska. Vzhledem k tomu, že nejsou vydávána formou rozhodnutí, není takový neformální postup vyloučen. Je však třeba konstatovat, že ani z vyrozumění zaslaného navrhovatelům ani z odůvodnění územního plánu obsahujícího vypořádání jejich námitky (připomínky) není zjiitelné, zda

a jak se dotčené orgány, jejichž stanoviska byla podkladem změny funkčního využití sporného pozemku, k námitce postavily.

Nemožností přezkoumání stanoviska podle § 149 správního řádu ovšem navrhovatelé nejsou dotčeni v právu na jeho přezkum, neboť ten je, byť jen nepřímou, vyhrazen Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podle hlavy II. dílu 7 s. ř. s. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud posuzuje jeho soulad 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 (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Podle odst. 2 tohoto ustanovení *„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.“* V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se pak Nejvyšší správní soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu. Ke shodnému závěru ostatně Nejvyšší správní soud došel již ve svém rozhodnutí ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151, (dostupné na www.nssoud.cz), v němž věcnou správnost stanoviska krajského úřadu ke konceptu územního plánu přezkoumal. Stanoviska tak skutečně nemohou být samostatným předmětem přezkumu proto, že by sama byla považována za opatření obecné povahy - v tom lze odpůrci přisvědčit. Jsou však součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán, který opatřením obecné povahy nepochybně je a vychází z nich. Jsou tedy soudem zkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu.

VI.

Shrnutí a závěr

Jak již je výše uvedeno, zastupitelstvo obce sice není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce, vždy se však musí řádně vznesenou a odůvodněnou námitkou zabývat, stejně jako musí vytvořit prostor pro to, aby se dotčené orgány mohly vyjádřit k námitkám i připomínkám podaným k návrhu územního plánu, a to nepochybně před rozhodnutím o ní. Dále lze zopakovat, že podle § 172 odst. 5 správního řádu musí rozhodnutí o námitkách obsahovat vlastní odůvodnění a uveďte se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.

V daném případě navrhovatelé podáním ze dne 18. 3. 2008 řádně vznesli proti návrhu územního plánu námitku, v níž nesouhlasili s vyjmutím svého pozemku (parc. č. 2091/2) ze zóny zastavitelného území. Poukazovali na to, že obdobné stavby (roubenky určené k rekreačnímu využití) byly v sousedství jejich pozemku i jeho blízkém okolí zrealizovány, neboť plně respektují krajinný ráz území i původní lidovou architekturu a nijak neohrožují životní prostředí. Součástí územního plánu je pak rozhodnutí o námitce navrhovatelů (překvalifikovanou na připomínku), kde je k ní mj. uvedeno, že se *„připomínce nevyhovuje, protože rozsah zastavitelných ploch v předmětné lokalitě byl takto dohodnut s dotčenými orgány v dohodovacích řízeních při projednávání konceptu ÚP Rokytnice nad Jizerou. Pořizovatel posoudil jak zájem vlastníka, tak jiné zájmy, které jsou vyjádřeny ve zmíněných stanoviscích a vyhodnotil veřejný zájem vyjádřený zúčastněnými*

orgány státní správy jako významnější. V celkovém posouzení dokumentace nebylo možné rozhodnout jinak, protože jinak by byl popřen smysl pořízení nové plánovací dokumentace.“ Právě uvedeným sice zastupitelstvo formálně splnilo požadavek o námitce (byť překvalifikované jako připomínka) rozhodnout tak, že rozhodnutí obsahuje vlastní odůvodnění, nicméně takovéto odůvodnění nesplňuje materiální podmínky odůvodnění rozhodnutí. I na rozhodnutí o námitce je totiž třeba vztáhnout § 68 odst. 3 správního řádu, který stanoví náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí („*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“). Odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitkách neobsahuje řádné vypořádání s námitkou navrhovatelů (tj. že v sousedství jejich pozemku byly obdobné roubenky postaveny, neboť plně respektují krajinný ráz území i původní lidovou architekturu a nijak neohrožují životní prostředí). Z rozhodnutí o námitce vůbec neplyne, na základě stanovisek kterých dotčených orgánů bylo rozhodnuto, ani jak tato stanoviska zní, resp. z jakých důvodů dotčené orgány nesouhlasí se zařazením pozemku navrhovatelů mezi pozemky zastavitelné a zda vůbec a jak se postavily tyto orgány k uvedené námitce po té, kdy byla vznesena. Pouhý odkaz na to, že byl rozsah nezastavitelných ploch dohodnut s dotčenými orgány, je zcela nedostatečný. Jak bylo výše uvedeno, stanoviska dotčených orgánů jsou pro odpůrce závazná, ovšem nejde o stanoviska vydávaná formou rozhodnutí, proti nimž by měli navrhovatelé přímou zákonnou cestu obrany. Teprve v rozhodnutí o námitce se tak mají možnost seznámit s tím, jaká stanoviska byla podkladem pro nevyhovění jejich námitce, co bylo jejich obsahem a zda byla skutečně promítnuta do územního plánu. V daném případě to není zjištělné.

Podle obsahu spisu ke konceptu územního plánu dne 10. 8. 2006 podala stanovisko Správa Krkonošského národního parku, kde v části týkající se mj. lokality 524 (lokality 510-533 a 538) navrhla zredukovat zábor ploch na cca 25-30% návrhu, vypustit zejména svažitéjší a vlhčí pozemky - z důvodů „ochrany přírody, krajinného rázu, územní rezerva“.

Krajský úřad Libereckého kraje v souhrnném stanovisku ke konceptu ze dne 10. 8. 2006 z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu vyslovil v části B.1a) nesouhlas s rozvojem obce v určitých lokalitách a navrhl mj. vypustit lokalitu 524. Kromě obecného odkazu na ochranu zemědělského půdního fondu není uveden žádný konkrétní důvod.

Ze zápisu o dohodovacím řízení mezi dotčenými orgány a zpracovatelem je zřejmé, že ve vztahu k dané lokalitě jim bylo vyhověno, což je ostatně zřejmé i z návrhu územního plánu, v němž došlo ke změně funkčního využití pozemku.

Oba orgány pak podaly stanoviska i k návrhu územního plánu (KRNAP dne 19. 10. 2007, Krajský úřad Libereckého kraje - mj. z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu dne 11. 10. 2007); k rozhodné lokalitě se však již nevztahují. Odpůrce pak s nimi jednal jen ohledně námitek v těchto stanoviscích vznesených. Po podání námítky navrhovateli spis obsahuje zápis z veřejného projednání návrhu územního plánu ze dne 26. 3. 2008. Z jeho obsahu je patrné, že uvedené orgány se jednání zúčastnily, že byl podán přehled podaných námitek a připomínek, a že bylo sděleno, jakým způsobem budou vypořádány zpracovatelem; nic z toho však není uvedeno natolik konkrétně, aby bylo

alespoň seznatelné, že námitka navrhovatelů byla do tohoto přehledu pojata. Diskuse se pak dotýkala konkrétních dotazů přítomných občanů. Z toho nelze než dovodit, že navrhovatelé neměli šanci, aby rozhodné dotčené orgány o svém stanovisku z hlediska jimi podané námítky znovu uvážily; odpůrce pak o ní mohl uvážit jen v limitech vázanosti stanovisek podaných ke konceptu, které pro něho byly závazným podkladem.

Navrhovatelům je tak třeba přisvědčit v názoru, že v procesu tvorby územního plánu měli mít postavení osob oprávněných k podání námítky, že jejich námitka byla formálně vypořádána jako připomínka, přičemž po věcné stránce bez řádného vypořádání s obsahem této námítky. V odůvodnění rozhodnutí o nevyhovění námítce zejména absentoval odkaz na konkrétní stanoviska dotčených orgánů, která byla podkladem pro změnu funkčního využití jejich pozemku a na jejich obsah, a dále v procesu projednávání námítek nebylo zajištěno, aby se tyto orgány vyjádřily k důvodnosti podané námítky ve vztahu k podanému stanovisku podle § 52 odst. 3, věta druhá stavebního zákona. Námitku navrhovatelů, která směřovala proti posouzení střetu stanovisek odkazujících na zájmy ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany přírody a krajiny se skutečným stavem v dané lokalitě, s ohledem na závaznost těchto podkladů pro odpůrce, nebylo možno bez součinnosti s těmito dotčenými orgány posoudit. Přitom tvrzení navrhovatelů, že se jedná o pozemek v intravilánu obce, obklopený zastavitelným územím s již zastavěnými pozemky, pak při nekonkrétnosti důvodů změny funkčního využití jejich pozemku v rozhodných stanoviscích, nezbytnost takového vyjádření vyvolává. Způsob, jakým bylo s námitkou navrhovatelů naloženo, resp. jak o ní bylo rozhodnuto, se pak přímo promítl do územního plánu v rozhodné lokalitě č. 524.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl, ovšem pouze v části týkající se pozemku navrhovatelů. Popsané pochybení se totiž promítlo pouze do této části územního plánu. Zařazení tohoto pozemku v územním plánu pak není nijak provázáno s ostatními lokalitami a zrušení územního plánu v této části se jich nijak nedotkne. S možností zrušení části územního plánu počítá ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. a preferenci takového postupu již dříve Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, (dostupný na www.nssoud.cz). Odpůrce pak po odstranění zjištěných vad znovu rozhodne o námitkách navrhovatelů, toto rozhodnutí řádně zdůvodní, přičemž bude vážit všechna hlediska rozhodná pro určení charakteru tohoto pozemku v územním plánu. Následně pak o územním plánu v této části znovu rozhodne.

Nejvyšší správní soud proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. územní plán odpůrce zrušil v části týkající se ve výroku specifikovaného pozemku navrhovatelů jako protizákonný.

Důvody, pro které byla označená část územního plánu v nyní existujícím rozsahu zrušena, se však nevztahují na celý tento územní plán a ač navrhovatelé požadovali zrušení celého plánu, neshledal k tomu Nejvyšší správní soud důvody a jak výše uvedeno, nebyla shledána ani vzájemná podmíněnost zrušované části s celkem. Proto byl ve zbytku návrh zamítnut.

VII. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení právo.

Navrhovatelé uhradili při podání návrhu soudní poplatek ve výši 2000 Kč. Podle zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o soudních poplatcích [§ 5, položka 14a. 2. d) sazebníku] činí soudní poplatek za jiný návrh ve věcech správního soudnictví 1000 Kč. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona je poplatníkem poplatku za řízení ve věcech správního soudnictví ten, kdo podal žalobu nebo návrh. V daném případě jsou navrhovatelé tři a soud vážil, zda poplatek nebyl řádně uhrazen, či zda na něm bylo naopak přeplaceno. Vyšel z toho, že návrhem bylo napadeno jedno opatření obecné povahy z pozice spoluvlastníků dotčeného pozemku. S ohledem na toto návrhové společenství dospěl k závěru, že návrh podléhá jednomu soudnímu poplatku ve výši 1000 Kč a tudíž na něm bylo přeplaceno. Proto soud rozhodl, že se navrhovatelům podle § 10 odst. 1 cit. zákona vrací částka 1000 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. ledna 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu