



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatele: **Ing. M. T.**, zastoupeného Mgr. Ing. Ivo Halou, advokátem, se sídlem Anglická 20/140, Praha 2, proti odpůrci: **Město Rokytнице nad Jizerou**, se sídlem Horní Rokytнице 197, Rokytнице nad Jizerou, zastoupenému JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Města Rokytнице nad Jizerou schváleného usnesením odpůrce ze dne 24. 9. 2008 a vydaného dne 8. 10. 2008,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - územní plán Města Rokytнице nad Jizerou schválený usnesením zastupitelstva města dne 24. 9. 2008 a vydaný dne 8. 10. 2008 **se zrušuje** v části týkající se lokalit označených v tomto územním plánu číslem 538 a 565 na pozemku p. č. 2048/3 k. ú. Horní Rokytнице dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Pokud se týká požadavku navrhovatele na obnovení stavu územně plánovací dokumentace před vydáním územního plánu Města Rokytнице nad Jizerou schváleného dne 24. 9. 2008 a vydaného dne 8. 10. 2008 **se návrh odmítá**.
- III. Ve vztahu k části územního plánu týkající se p. č. 2091/2 v k. ú. Horní Rokytнице a pozemků p. č. 1089/2 a p. č. 1090/1 v k. ú. Dolní Rokytнице **se návrh odmítá**.
- IV. Ve zbytku **se návrh zamítá**.
- V. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších změn (dále jen „s. ř. s.“), napadl navrhovatel v záhlaví uvedený plán Města Rokytnice nad Jizerou. Navrhovatel Ing. M. T. svoji aktivní procesní legitimaci dovozuje z toho, že je vlastníkem pozemku p. č. 2048/3 k. ú. Horní Rokytnice (tento pozemek je v územním plánu veden jako lokalita č. 538 a č. 565). V lokalitě vedené v územním plánu (dále též „ÚP“) jako lokalita č. 538 došlo ke změně zastavitelné plochy na plochu nezastavitelnou. Pozemek tím ztratil výrazně na hodnotě a současně byl navrhovatel podstatně omezen v nakládání s pozemkem. Dále došlo nově k vymezení části téhož pozemku (vedené v návrhu pod č. 565) jako silniční komunikace - plocha dopravní struktury, plocha veřejných prostranství.

Navrhovatel uplatňuje v návrhu následující námitky: V procesu vydávání územního plánu podal navrhovatel dne 12. 3. 2007 námitku, doplněnou podáním z 18. 3. 2008, ve které nesouhlasil se změnou zařazení pozemku. Aktivní legitimace navrhovatele již byla Nejvyšším správním soudem řešena pod sp. zn. 2 Ao 2/2008, na které navrhovatel odkázal. Námitka navrhovatele týkající se lokality č. 538 byla odpůrcem přehodnocena jako připomínka a nebylo jí vyhověno s odůvodněním: *„Rozsah zastavitelných ploch byl takto dohodnut s dotčenými orgány v dohodovacích řízeních při projednávání konceptu ÚP Rokytnice nad Jizerou. Pořizovatel vzal v úvahu jak závažnost připomínek, tak závažnost jiných podkladů dokumentace a nakonec v případě jejich kolize rozhodl ve prospěch veřejného zájmu vyjádřeného ve stanoviscích dotčených orgánů.“* K námitce navrhovatele týkající se lokality č. 565 odpůrce uvedl, že se jí nevyhovuje, neboť se jedná o jeden ze záměrů pořizovatele, jak dopravně zpřístupnit danou oblast a propojit stávající soustavu místních komunikací. Důvody k vymezení lokality č. 538 jako nezastavitelné vzešly ze stanoviska KRNAP a ze souhrnného stanoviska Krajského úřadu Libereckého kraje z 10. 8. 2006, ve kterém byl uveden požadavek zredukování záboru ploch na 25 - 30 % návrhu, ovšem bez uvedení relevantních skutečností, které takový požadavek odůvodňují; v následném dohodovacím řízení bylo dohodnuto kompletní vypuštění této lokality ze zastavitelných ploch, opět bez bližšího odůvodnění. KRNAP ve svém stanovisku navrhl vypustit lokalitu č. 538 ze zastavitelných ploch. Na tomto místě navrhovatel vysvětluje historii pokusů o zastavení pozemku 4 rodinnými domy. KRNAP zde vydal záporné stanovisko, které bylo následně změněno odvolacím orgánem v souladu s investičním záměrem. Na tom poukazuje navrhovatel na nejednotné a nekonzistentní posuzování problematiky KRNAPEM ke škodě navrhovatele. Pořizovatel ÚP pak pochybil, když nepřipustil, aby dotčené orgány svá stanoviska znovu posoudily ve světle uplatněných námitek, přičemž jejich postoj by jistě doznal změn. Zde navrhovatel opět odkázal na rozhodnutí sp. zn. 2 Ao 2/2008 zejm. v těchto právních závěrech: *„Odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitkách neobsahuje řádné vypořádání s námitkou navrhovatelů. 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.“* Současně upozorňuje i na způsob projednání námitek popsany v tomto rozhodnutí: *„Navrhovatelům je tak třeba přisvědčit v názoru, že v procesu tvorby územního plánu měli mít postavení osob oprávněných k podání námitek, že jejich námitka byla formálně vypořádána jako připomínka, přičemž po věcné stránce bez řádného*

vypořádání s obsahem této námitky. V odůvodnění rozhodnutí o nevyhovění námitce 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 námitek nebylo zajištěno, aby se tyto orgány vyjádřily k důvodnosti podané námitky ve vztahu k podanému stanovisku podle § 52 odst. 3, věta druhá stavebního zákona.“ Pochybení v předmětném územním plánu byla shledána i v řízení u NSS vedeného pod sp. zn. 1 Ao 4/2008. V závěru žádá navrhovatel - z důvodu předpokladu obdobných vad při vypořádání řady dalších námitek vznesených jinými subjekty - zrušení celého územního plánu a obnovení stavu územně plánovací dokumentace před vydáním zrušeného územního plánu.

Proti návrhu podal odpůrce komplexní vyjádření. Je toho názoru, že v obou předchozích - navrhovatelem zmiňovaných - případech vedených u NSS pod sp. zn. 2 Ao 2/2008 a 1 Ao 4/2008 soud posoudil návrhy v intencích právních otázek, ke kterým se strany v řízení nevyjádřily, a rozsudek tak byl v obou případech překvapivý. Z tohoto důvodu požádal i o jednání. Odpůrce navrhuje odmítnutí části návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu chybějící podmínky řízení (zrušení částí územního plánu dřívějšími rozhodnutími NSS) a odkazuje přitom na srovnatelné rozhodnutí NSS vydané pod č. j. 2 Ao 2/2008 - 62. Ve vztahu k částem územního plánu mimo pozemky ve vlastnictví navrhovatele by měl dále soud návrh zamítnout. Odpůrce v tomto směru odkazuje na argumentaci uvedenou v rozhodnutí NSS č. j. 2 Ao 2/2008 - 80 a č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 a dodal, že ochrana zákonnosti územního plánování by neměla překračovat zájmy těch, kterých se týká, a zasahovat tak do práv třetích osob, často k jejich neprospěchu. Většina osob dotčených procesem územního plánování je s výsledkem spokojena. Dále odpůrce uvedl, že obě předchozí řízení byla zahájena v časně době po přijetí ÚP, kdežto předmětný návrh byl podán cca 8 měsíců po jeho přijetí. Zákon sice lhůtu nestanoví, ale je třeba brát v úvahu i potřebu právní jistoty a hodnocení naléhavosti uplatněných zájmů a práv. Navrhovatel uplatňuje jako důvod nezákonnosti navrhovaného zrušení tyto skutečnosti:

- a) námitky, které měly být projednány jako námitky, byly projednány jako připomínky.
- b) v rozsahu vypořádání námitek nejsou uvedena konkrétní závazná stanoviska a jejich obsah ve vztahu k námitce.
- c) stanoviska dotčených orgánů si vzájemně odporují.
- d) odpůrce při projednání návrhu nepřipustil změnu stanoviska v důsledku uplatněných námitek.

K jednotlivým okruhům tvrzených nezákonností odpůrce uvedl následující:

Ad a) Odpůrce při svém postupu vycházel z toho, že k námitce je oprávněn jen vlastník pozemku dotčený návrhem zastavitelnosti, nikoli nezastavitelnosti. Otázka pojmu zastavitelnosti/ nezastavitelnosti nebyla v tehdejší době judikatorně vyřešena a vyřešil ji až zdejší soud ve výše citovaném rozhodnutí sp. zn. 2 Ao 2/2008. I Nejvyšší správní soud však učinil ve věci projednávané pod sp. zn. 2 Ao 2/2008 závěr, že samotný způsob vypořádání námitek navrhovatelů, tedy to, že byly označeny jako připomínky, nebyl uznán dostatečným důvodem pro zrušení předmětného opatření obecné povahy, neboť tímto způsobem nedošlo k reálnému dotčení práv navrhovatelů. Tento důvod tedy není dostatečný ke zrušení ÚP.

Ad b) Podle rozhodnutí sp. zn. 2 Ao 2/2008 mělo vypořádání námitek obsahovat odkaz na stanovisko a jeho věcné důvody, přičemž otázku pravomoci

zastupitelstva/dotčených orgánů a závaznosti těchto stanovisek vyložil nově. S touto argumentací se navíc odpůrce setkal až v písemném vyhotovení rozsudku, neztotožňuje se s ním a uplatňuje jej proto u soudu nyní. Dospěl-li soud k závěru, že závaznost stanovisek dotčených orgánů je pro zastupitelstvo nepřekročitelná, a že dotčené orgány se měly s obsahem stanovisek vypořádat při veřejném projednání námitek, pak měl také zohlednit, že dotčené orgány se na veřejném projednání zúčastnily a navzdory těmto námitkám na svém stanovisku setrvaly. Za odůvodnění stanoviska je třeba považovat důvody sdělené při veřejném projednání. Zde také byla veřejnost seznámena s obsahem písemného stanoviska, i námitek. Pokud se navrhovatel nezúčastnil projednání, mohl se s veřejným projednáním, jakož i se stanovisky na požádání následně seznámit - nemůže to být důvod zrušení územního plánu. V písemném vyhotovení vypořádání s námitkou bylo provedeno stručně, s ohledem na kontext a průběh procesu však nebylo pochyb, že adresát musí nepochybně vědět o jaké stanovisko se jedná; ostatně z návrhu tato obeznámenost plyne. Nepřezkoumatelnost tak není naplněna, neboť navrhovatel je do důsledků seznámen s podrobnostmi důvodů nevyhovění jeho námitce. Stavět důvod zrušení územního plánu na obecně formulovaném textovém odůvodnění za situace, kdy je procesní kontext navrhovatelí znám, je dle názoru odpůrce neudržitelné. Tímto postupem totiž nebyla práva navrhovatele nijak dotčena.

Ad c) Vzájemná rozpornost stanovisek se vztahuje k jinému - územnímu - řízení; navíc tuto nejednotnost vyvolal sám navrhovatel svou procesní aktivitou a je s podivem, proč ji namítá v jiném řízení, kam neměla žádný dopad. V samotném procesu územního plánování nepostupovaly orgány nejednotně.

Ad d) Dotčené orgány se při veřejném projednání měly možnost plně se k námitkám vyjádřit a případně i změnit své stanovisko - setrvaly však na svých stanoviscích.

Odpůrce uzavírá s tím, že po věcné stránce nebyla procesní práva navrhovatele nijak dotčena. Pokud soud dospěl v předchozích řízeních k jinému závěru, stalo se tak především proto, že se odpůrce k jeho výkladu nemohl vyjádřit, neboť se s ním setkal až v rozsudku samotném. Odpůrce současně upozorňuje, že pro výrok „obnovení stavu územně plánovací dokumentace před vydání zrušeného územního plánu“, který požaduje navrhovatel v petitu, není zákonná opora a soud by měl takový návrh dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. V závěru odpůrce navrhl částečné odmítnutí a částečné zamítnutí předmětného návrhu.

Do spisu bylo v předmětné věci dále doručeno ještě několik dalších vyjádření: odpůrce navrhl doplnit dokazování ke svému tvrzení, že navrhovatel byl fakticky obeznámen s obsahem i označením stanovisek dotčených orgánů. Odpůrce navrhovateli tyto skutečnosti sdělil na jeho žádost, a to dopisem ze dne 26. 2. 2008; navrhovatel v následné korespondenci vykazuje známky obeznámenosti se stanovisky (odpůrce řečené dokládá kopiemi zmíněných dopisů). Dále lze doložit svědeckou výpověď zaměstnanců odpůrce, že zástupce navrhovatele si pořizoval kopie stanovisek ze spisu ÚP (navrženy osoby svědků k veřejnému jednání). Odpůrce tedy nepovažoval za nezbytné konkrétní stanoviska ve vypořádání se s námitkami konkretizovat, a to s ohledem na výše uvedený procesní kontext (jasná obeznámenost navrhovatele se stanovisky).

Řízení o návrhu bylo usnesením ze dne 8. 7. 2009 přerušeno. Nejvyšší správní soud totiž po předběžném seznámení se s podstatou věci zjistil, že ve věci jsou relevantní některé právní otázky, které byly předmětem řízení vedeného před rozšířeným senátem zdejšího soudu v jiné věci (zejm. otázku šíře a pojetí žalobní legitimace navrhovatele, otázku subjektu pasivně legitimovaného v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a pojem testu „přiměřenosti“ coby posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy). Podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. platí, že předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Podle § 48 odst. 3 s. ř. s. platí, že je-li řízení přerušeno, nekonají se jednání a neběží lhůty podle tohoto zákona. V posuzované věci bylo zřejmé, že odpověď rozšířeného senátu zdejšího soudu na položené otázky mohla mít vliv pro rozhodnutí v projednávané věci, přičemž právní názor zaujatý rozšířeným senátem je pro tříčlenný senát v obdobných věcech závazný. Proto bylo řízení o podaném návrhu podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. na dobu do rozhodnutí rozšířeného senátu přerušeno. Dne 21. 7. 2009 rozšířený senát ve věci rozhodl a soud proto usnesením ve smyslu § 48 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

Po zveřejnění písemného vyhotovení rozhodnutí rozšířeného senátu předvolal soud účastníky k jednání, na které se dostavili zástupci obou stran a za odpůrce také starosta města Rokytnice nad Jizerou. Při ústním jednání obě strany setrvaly na svých návrzích a potvrdily dosavadní sdělení a tvrzení (vč. doložení listin, ze strany navrhovatele zejm. změna závazného stanoviska KRNAP nadřízeným orgánem - ministerstvem životního prostředí v odvolacím řízení a znalecký posudek viz níže, ze strany odpůrce zejm. korespondence navrhovatele s Městským úřadem Rokytnice nad Jizerou dokládající potřebnou obeznámenost navrhovatele s případem a stanovisky dotčených orgánů). Skutková zjištění byla doplněna o výsledky svědka - zaměstnance stavebního úřadu města Rokytnice nad Jizerou, Bc. J. N., pracovně zařazen ve funkci zástupce vedoucího stavebního úřadu. Svědkovi byla položena otázka, zda byl při veřejném projednání návrhu územního plánu. Svědek výslovně potvrdil, že na tomto veřejném projednání byl přítomen a že zde byly čteny veškeré námitky, včetně námitek navrhovatele, přičemž přítomné dotčené orgány měly možnost se k námitkám vyjádřit. Navrhovatel přiložil k při jednání repliku k vyjádření odpůrce. V této replice zejména uvádí, že si neosobuje podávat návrh ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s., nýbrž návrh podává sám za sebe. Nezná sice konkrétní okolnosti případů použití stejných argumentů v odůvodnění ÚP jako v případě navrhovatele, ale již řada případů ukazuje, že posuzování ploch nebylo řešeno individuálně a že se odpůrce nezabýval námitkami v dostatečném rozsahu. Navrhovatel vznáší otázku, jak velký počet pochybení lze ještě omlouvat ojedinělými excesy, přičemž za alarmující považuje výskyt většího množství návrhů proti odpůrci. K otázce časové prodlevy podání návrhu od přijetí ÚP zdůrazňuje ochranu subjektivních práv, pro kterou není stanovena zákonem žádná lhůta. Z rozhodnutí rozšířeného senátu zdůrazňuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu, a připojuje zásadu předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Dále znovu poukazuje na nekonzistentní postup KRNAP, přičemž zejména zdůrazňuje roli znaleckého posudku vypracovaného pro posouzení svého dřívějšího navrhovaného stavebního záměru na krajinný ráz, který byl podkladem pro změnu závazného stanoviska KRNAP nadřízeným orgánem - ministerstvem životního prostředí. Tento rozsáhlý znalecký posudek navrhovatel při jednání doložil a ponechal soudu. Stejně argumenty jako v závazném stanovisku pro účely územního řízení však KRNAP vznášel i ve stanovisku

k územnímu plánu, jakkoli již znal toto znalecké posouzení. Pokud odpůrce omezuje subjektivní práva vlastníků pozemků, je povinen uvést zákonné důvody pro takový postup, a to s odkazem na příslušná ustanovení právních předpisů, s důvody prokazujícími nutnost takové změny a důvody pro daný rozsah změny, jakož i důvody, proč nelze ke stejnému výsledku dojít šetrnějším způsobem. Bez takového odůvodnění nelze posoudit, zda odpůrce postupoval nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Podle názoru navrhovatele však odůvodnění neobsahuje důvody žádné, když sdělení, že odpůrce „rozhodl ve prospěch veřejného zájmu vyjádřeného ve stanoviscích dotčených orgánů“ nepovažuje za odůvodnění. Z uvedených důvodů setrval navrhovatel na svém návrhu, s tím, že trvá i na návrhu obnovení původního stavu před přijetím ÚP, aby bylo takto předejito stavu, kdy pro území nebude platit územní plán žádný.

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 s. ř. s. podrobit přezkumu. Územní plán města Rokytnice nad Jizerou byl schválen usnesením odpůrce dne 24. 9. 2008 a podle § 43 odst. 4 nového stavebního zákona (k použité právní úpravě viz níže) se jedná o opatření obecné povahy. V souladu s § 173 odst. 1 správního řádu byl oznámen veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce. Opatření obecné povahy tedy bylo řádně přijato, oznámeno a je účinné. Pokud se jedná o subjekt odpůrce, v této otázce po určitou dobu panovala nejednota. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009 pod č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 vyslovil závěr, že odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli zastupitelstvo obce. (V doplnění návrhu ze dne 6. 10. 2009 - vyjádření navrhovatele k vyjádření odpůrce - již navrhovatel odpůrce alternativně označuje souladně se závěrem rozšířeného senátu.)

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 - 110 (pozn.: citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), byl dnem jeho právní moci zrušen tento územní plán v části týkající se pozemků p. č. 1089/2 a p. č. 1090/1 v katastrálním území Dolní Rokytnice. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, byl dnem jeho právní moci zrušen tento územní plán v části týkající se pozemku p. č. 2091/2 v katastrálním území Horní Rokytnice. Vzhledem k tomu, že navrhovatel svým návrhem napadá celý územní plán, přičemž jeho výše označené části byly v mezidobí pravomocně zrušeny, 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.

Další podmínkou řízení je aktivní legitimace navrhovatele 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 rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, který se otázkou aktivní legitimace zabýval velmi podrobně. Přípustný je dle výše citovaného ustanovení ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Soud

v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. V případě územních plánů musí navrhovatel především tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci - buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Podle závěrů rozšířeného senátu navrhovatelem může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci a oprávněný z věcného práva k takovému věcem. Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i u vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Tolik obecně k otázce aktivní legitimace se zapracováním závěrů rozšířeného senátu. V daném případě je nesporné, že navrhovatel je vlastníkem předmětné parcely a rovněž je zřejmé, že tento pozemek byl územním plánem zjevně zásadním způsobem dotčen co do způsobu jeho využití. Navrhovatel tedy je aktivně legitimován k podání návrhu.

Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. není soud vázán právními důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. To nicméně neznamená, že jsou námitky formulované navrhovatelem 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 otázce meritorního přezkumu vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového

„algoritmu“, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Dle citovaného rozsudku algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). V případě prvních dvou kroků zmiňovaného algoritmu navrhovatel žádné výhrady nevzněl a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce bylo oprávněno předmětný územní plán vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Z těchto důvodů lze tedy přikročit k posuzování dalších kroků. Otázka, zda vydání předmětného opatření obecné povahy předcházela řádný procesní postup (třetí krok algoritmu), a v kontextu s tím částečně také otázka rozporu obsahu opatření se zákonem a otázka proporcionality (čtvrtý a pátý krok algoritmu) je již mezi účastníky řízení sporná a je předmětem námitek navrhovatele.

Podle navrhovatele došlo zejména k tomu, že pořizovatel ÚP nepřipustil, aby dotčené orgány svá stanoviska znovu posoudily ve světle uplatněných námitek, přičemž jejich postoj by jistě doznal změn. Navrhovatel v tomto směru odkázal zejména na závěry rozhodnutí sp. zn. 2 Ao 2/2008.

Ze spisu bylo v dané věci - při soustředění pouze na relevantní údaje - zjištěno následující: Dne 21. 2. 2008 bylo oznámeno svolání veřejného projednání návrhu územního plánu Rokytnice nad Jizerou na den 25. 3. 2008. Oznámení obsahovalo upozornění, že dle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (k použití a označování předpisů ještě viz níže), *může nejpozději při veřejném projednání každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námitkám. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží.* Dne 21. 3. 2008 - tedy ve lhůtě pro podání námitek a připomínek pro projednání návrhu územního plánu - bylo navrhovatelem podáno „doplnění námitek k připravovanému návrhu nového územního plánu Rokytnice nad Jizerou“, ve kterém navrhovatel navazuje na své podání ze dne 12. 3. 2007 a vyjadřuje nesouhlas se změnou zařazení pozemku lokality č. 538 jako nezastavitelného. Odvolává se zejména na probíhající územní řízení o umístění stavby 4 rodinných domů, přičemž stavební úřad návrh na územní rozhodnutí sice zamítl, avšak důvodem zamítnutí bylo záporné stanovisko KRNP, které bylo změněno Ministerstvem životního prostředí ČR na souhlas. Odvolací orgán tedy bude nucen územní rozhodnutí rovněž změnit na kladné; po schválení územního plánu nebude tento odpovídat realitě, což je nepřipustné. Územní plán má dále vykazovat míru kontinuity a harmonie a respektovat základní práva všech subjektů, kterých se dotýká. Namítatel uvádí, že k dotazu byl informován, že ke změně došlo na základě Souhrnného stanoviska ke konceptu územního plánu, kde Krajský úřad Libereckého kraje požadoval minimalizovat rozsah ploch a Správa KRNP požadovala zredukovat zábor ploch na cca 25 % - 30 %. V těchto dokumentech však namítatel nenalezl dostatečné odůvodnění pro závěr - vynětí celého pozemku ze

zastavitelných pozemků. Navíc - z hlediska komplexnosti zpracovaná - dokumentace SEA doporučila ponechat stávající funkci - plocha bydlení venkovského. Jedná se o výrazný zásah do práv vlastníků pozemku, kteří jej získali v dobré víře jako zastavitelnou plochu, což představuje značnou majetkovou hodnotu. Dále navrhovatel vyjadřuje nesouhlas s vymezením jeho pozemku vedeného v návrhu pod č. 565 jako silniční komunikace - plocha dopravní struktury, plocha veřejných prostranství. Jedná se o příjezdovou komunikaci k Penzionu Baneta, vybudovanou vlastními prostředky současnými vlastníky. Namítatel se domnívá, že nejde o veřejný prospěch, ale o umožnění výstavby nových objektů v lokalitách č. 523 a č. 526 návrhu územního plánu, tedy zájem ryze soukromý. Sledovaného účelu dále mohlo být dosaženo i jiným způsobem, zejména využitím pozemku označeného v návrhu územního plánu č. 526. Navrhované řešení připravuje půdu pro omezení vlastnického práva, přičemž hrozí porušení ust. čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť tak dojde k zásahu do práv jednoho vlastníka ve prospěch vlastníků dalších. Z uvedených důvodů žádal navrhovatel, aby byly pozemky zařazeny zpět do původního způsobu využití. (Poznámka: ze spisu nebylo zjištěno původní tvrzené podání ze dne 12. 3. 2007, přiložené navrhovateli v kopii k návrhu a týkající se téže otázky; vzhledem k tomu, že námitka uvedená ve výše popsáném a nesporném „doplnění ze dne 18. 3. 2008“ je formulována značně široce a rozsáhle, jakož i k tomu, že z doložené kopie podání ze dne 12. 3. 2007 ani z návrhu na zrušení ÚP nevyplývají nějaké jiné, zásadní skutečnosti, a rovněž i k tomu, že územní plán se v namítaných částech ruší, bude se touto okolností pořizovatel zabývat v případném novém projednání územního plánu. Tato skutečnost však nemá podstatný dopad na projednávanou otázku a Nejvyšší správní soud se touto skutečností dále nezabýval).

Nejvyšší správní soud ze souborného stanoviska ke konceptu územního plánu ze dne 15. 11. 2006 a ze spisového materiálu skutečně zjistil, že v souhrnném stanovisku Krajského úřadu Libereckého kraje z 10. 8. 2006 je v položce B uvedeno, že z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu požaduje krajský úřad před zpracováním další etapy územního plánu ve smyslu § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, minimalizovat rozsah ploch ve vyjmenovaných lokalitách (následuje výčet několika desítek položek, mj. i lokalita č. 538). Dále ze stanoviska ke konceptu ÚP Správy KRNAP ze dne 10. 8. 2006 vyplynul k lokalitě UO 5 - Zimní strana, lokalita č. 510 - 533 a 538 požadavek „zredukovat zábor ploch na cca 25 % - 30 % návrhu, vypustit zejména svažitéjší a vlhčí pozemky - ochrana přírody (např. roztroušený výskyt zvláště chráněných druhů na lokalitách č. ... mj. 538 ...) a krajinného rázu, územní rezerva.“

Dále - mj. po zpracování požadavků dotčených orgánů ke konceptu ÚP - proběhlo dne 25. 3. 2008 veřejné projednání návrhu, kterého se navrhovatel nezúčastnil. Ze zápisu z tohoto veřejného projednání vyplývá, že veřejnost byla za přítomnosti dotčených orgánů seznámena s předběžným vyhodnocením uplatněných námitek. Dotčené orgány se však k uplatněným námitkám navrhovatele, či k hodnocení situace v namítaných lokalitách při vyhodnocení a zohlednění těchto námitek již explicitně nevyjádřily. Pouze ze strany KRNAP bylo po sdělení námitek výslovně konstatováno, že zůstává v platnosti jeho předchozí stanovisko. Územní plán byl následně schválen v podobě, která je uvedena v návrhu.

K použité právní úpravě: 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 (veřejné projednání konceptu se konalo dne 11. 7. 2006). Dnem 1. 1. 2007 vstoupil v účinnost nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. (v textu též „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. Jak vyplývá z výše uvedených časových údajů, návrh územního plánu byl projednán a územní plán schválen a vydán až za účinnosti nového stavebního zákona.

Z citovaných předpisů vyplývá, že po veřejném projednání konceptu územního plánu zpracuje pořizovatel návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Dle schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu je 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). Dotčené orgány podle § 52 odst. 3 nového stavebního zákona uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námitkám. 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).

V daném případě byly ve lhůtě pro podání námitek a připomínek pro projednání návrhu územního plánu navrhovatelem podány námitky, ve kterých navrhovatel vyjádřil podrobně zdůvodněný nesouhlas se změnou nového funkčního využití pozemku lokality č. 538 a č. 565. S výše uvedenými námitkami navrhovatele bylo naloženo a v odůvodnění byly vypořádány následujícím způsobem (citace):

Námitka Mgr. Ivo Haly, zastupujícího Ing. M. a J. T., týkající se vypuštění komunikace (záměr 565) z pozemku 2048/3 v k. u. Horní Rokytnice nad Jizerou a zařazení této části pozemku do plochy bydlení městského (spíše myšleno venkovského).

Námitce se nevyhovuje, neboť se jedná o jeden ze záměrů pořizovatele UP Rokytnice nad Jizerou, jak dopravně zpřístupnit danou oblast a propojit stávající soustavu místních komunikací. Veřejný zájem obsažený ve stanovisku dotčeného orgánu je tak nepochybně dostatečným věcným i právním důvodem k tomu, aby byl změněn způsob využití území.

Subjektivní práva vlastníka nejsou dotčena, protože ta mohou být založena pouze pravomocným územním rozhodnutím nebo stavebním povolením.

Námítka (přehodnocena jako připomínka) Mgr. Ivo Haly, zastupujícího Ing. M. a J. T., týkající se požadavku na zařazení části pozemku 2048/3 v k. u. Horní Rokytnice nad Jizerou (v konceptu lokalita 538) mezi zastavitelné pozemky – bydlení venkovské z důvodu vedeného územního řízení o umístění stavby 4 RD.

Připomínce se nevyhovuje, protože rozsah zastavitelných ploch v předmětné lokalitě byl takto dohodnut s dotčenými orgány v dohádovacích řízeních při projednávání konceptu UP Rokytnice nad Jizerou. Pořizovatel územně plánovací dokumentace vzal v úvahu jak závažnost připomínek, tak závažnost jiných podkladů dokumentace, a nakonec v případě jejich kolize rozhodl ve prospěch veřejného zajmu vyjádřeného ve stanoviscích dotčených orgánů. Je realitou, že při pořizování nové plánovací dokumentace, pokud jsou nově zohledňovány hodnoty ochrany přírody a krajiny a moderní principy územního plánování, dochází vždy k omezení některých dosavadních hypotetických možností stavět. Pokud by tomu tak nebylo a nebylo-li by to vůbec právně možné, aby možnost pořízení Nového územního planu v právu vůbec neexistovala. Takto nově vzniklá omezení se vztahují na různé vlastníky různou měrou a tkví v povaze jednotlivých parcel a kontextu jejich umístění. Pořizovatel a pořizovatele podkladů nijak nebrali v úvahu konkrétní osobu vlastníka, ale svůj postup opírali o pozemky, jejich povahu a kontext. Argument, použitý podatelem připomínky, který v podstatě vyjadřuje představu, že pořizovatel je vázán dosavadním zařazením pozemku (použity pojmy jako „míra kontinuity“ a „práva všech subjektů, který se byť i jen okrajově týká) je nepřijatelný, protože jeho akceptace by znemožnila jakékoliv územní plánování. Subjektivní práva vlastníka nejsou dotčena, protože ta mohou být založena pouze pravomocným územním rozhodnutím nebo stavebním povolením.

Nyní k vyhodnocení předestřené situace: Nejvyšší správní soud především předesílá, že vycházel zejména ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 pod č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, kde bylo vysloveno, že soud především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí. Rozšířený senát ve výše citovaném usnesení velmi korektně a srozumitelně pojednal zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu, kterou by se měl proces územního plánování řídit, a jejíž dodržení soud zejména zkoumá. V projednávaném případě zjistil soud následující:

Nejprve k pozemku označenému v územním plánu jako lokalita č. 565: V námitce proti vymezení pozemku č. 565 jako „silniční komunikace - plocha dopravní struktury, plocha veřejných prostranství“ navrhovatel zejména uvedl: a) jedná se o příjezdovou komunikaci, vybudovanou vlastními prostředky, b) domněnku, že v návrhu nejde o veřejný prospěch, ale o umožnění výstavby nových soukromých objektů, c) sledovaného účelu dále mohlo být dosaženo i jiným způsobem, d) hrozí tak omezení vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť tak dojde k zásahu do

práv jednoho vlastníka ve prospěch vlastníků dalších. Při vypořádání námitky pořizovatel uvedl: „*Námitce se nevyhovuje, neboť se jedná o jeden ze záměrů pořizovatele ÚP Rokytnice nad Jizerou, jak dopravně zpřístupnit danou oblast a propojit stávající soustavu místních komunikací. Veřejný zájem obsažený ve stanovisku dotčeného orgánu je tak nepochybně dostatečným věcným i právním důvodem k tomu, aby byl změněn způsob využití území.*“ Je třeba konstatovat, že není vůbec zřejmé, které stanovisko má pořizovatel konkrétně na mysli. Rovněž tak proklamovaný veřejný zájem není vyjádřen natolik dostatečně, aby bylo možno zejména posoudit dodržení výše nastíněné zásady minimalizace a subsidiarity. Věcnou podstatou námitky, tedy že sledovaného cíle mohlo být dosaženo jiným způsobem, bez zásahu do vlastnictví navrhovatele, se prokazatelným způsobem nikdo nezabýval. Jedná se přitom potenciálně o významné omezení vlastnického práva, které mělo být v odůvodnění územního plánu pojednáno natolik konkrétně, aby z něj vyhodnocení zásady minimalizace a subsidiarity bylo možno vůbec posuzovat. V kontextu s obsahem námitky není zejména zřejmé, zda je změna činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Při takto nedostatečném odůvodnění vypořádání námitky může být jen stěží rovněž naplněn požadavek vyloučení libovůle pořizovatele územního plánu.

Obdobně je tomu u lokality vymezené jako č. 538: navrhovatel v námitkách uvedl poměrně konkretizované důvody, zejména: a) ke změně došlo na základě Souhrnného stanoviska ke konceptu územního plánu, kde Krajský úřad Libereckého kraje požadoval minimalizovat rozsah ploch a Správa KRNAP požadovala zredukovat zábor ploch na cca 25% - 30%, přičemž zcela postrádá dostatečné odůvodnění pro takový postup, b) záporné stanovisko KRNAP k výstavbě na předmětném pozemku bylo v probíhajícím územním řízení změněno jeho nadřízeným orgánem. Stejně argumenty (výskyt chráněných druhů, krajinný ráz) jako v záporném závazném stanovisku pro účely územního řízení přitom KRNAP vznášel i ve stanovisku k územnímu plánu, jakkoli jej navrhovatel upozornil na odlišný názor jeho nadřízeného orgánu, c) dokumentace SEA doporučila ponechat stávající funkci - plocha bydlení venkovského, d) jedná se o výrazný (i ekonomický) zásah do práv vlastníků pozemku, získaného v dobré víře jako zastavitelnou plochu. Zejména velmi konkrétní námitka, že existují závažné, jasné vyjádřené názory ze strany relevantních subjektů (tedy odlišný názor na hodnocení lokality Ministerstvem životního prostředí a dokumentace SEA) nebyly věcně nijak vypořádány. Takový postup je mj. v rozporu s oprávněným očekáváním podatele námitky, že se s uplatňovanými dokumenty pořizovatel (resp. příslušný dotčený orgán státní správy) v odůvodnění vypořádání námitek (resp. ve stanovisku) přezkoumatelným a hodnotitelným způsobem vyrovná. Důvody nevyhovění přitom byly v odůvodnění při vypořádání námitek specifikovány tak, že „...*rozsah zastavitelných ploch byl takto dohodnut s dotčenými orgány v dohadovacích řízeních při projednávání konceptu. Pořizovatel vzal v úvahu závažnost připomínek, i závažnost jiných podkladů dokumentace, a nakonec rozhodl ve prospěch veřejného zajmu vyjádřeného ve stanoviscích dotčených orgánů. Při pořizování nové plánovací dokumentace dochází vždy k omezení některých dosavadních hypotetických možností stavět. ...*“. Věcnou podstatou námitek, tedy zejména namítanými rozdílnými hodnoceními lokality ze strany MŽP ČR a dokumentace SEA (tedy odborně vysoce relevantními a explicitně namítanými dokumenty), se opět nikdo nezabýval. Soudu se přitom uplatněné námitky jeví skutečně věcné, hodné vypořádání, a to zejména z hlediska požadavku reálného vyloučení libovůle v procesu územního plánování.

K tomu je třeba uvést, že soud nepovažuje za důvodnou tu část námitek, že pořizovatel nepřipustil, aby dotčené orgány znovu posoudily svá stanoviska ve světle uplatněných námitek. Zde má naopak soud za prokázané, že při veřejném projednání dotčené orgány byly přítomny, námitky byly čteny a dotčené orgány tak měly možnost svá stanoviska přehodnotit, což - i přes zjevnou možnost - neučinily. K nastíněné otázce se vyjádřil rovněž rozsudek č. j. 6 Ao 4/2009 - 104 z 30. 9. 2009 následujícím způsobem: *„Stavební zákon v § 52 odst. 3 obsahuje ustanovení, že dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání návrhu územního plánu své stanovisko k připomínkám a námitkám; k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřiblíží. Toto ustanovení není právním základem nároku osob, které vznášejí námitky, aby každá jejich námitka byla vypořádána na veřejném projednání návrhu územního plánu dotčeným správním orgánem, pouze upravuje proceduru, v jakém čase v průběhu projednávání návrhu územního plánu musí být dotčeným orgánům poskytnut prostor pro jejich stanovisko a určuje termín, po němž se již k jejich připomínkám a stanoviskům nepřiblíží.“* Nejvyšší správní soud tedy nedal za pravdu té části argumentace v návrhu, která se týká tvrzení, že pořizovatel nepřipustil opakované posouzení stanovisek příslušnými dotčenými orgány ve světle uplatněných námitek. Důvodem ke zrušení výše specifikované části územního plánu je však skutečnost, že pořizovatel se nevypořádal s výše uvedenými konkretizovanými a věcně podloženými námitkami natolik konkrétním způsobem a natolik věcně obsažně, aby byly naplněny - či vůbec seznatelné - principy minimalizace a subsidiarity při územním plánování. Výše popsané vady nevyvrátil ani odpůrce ve svém vyjádření k návrhu a při ústním jednání.

K otázce časového omezení návrhu dle § 101a s. ř. s., kterou nastoluje odpůrce, se rovněž vyjádřil v citovaném rozhodnutí rozšířený senát, a to následujícím způsobem: *„Opatření obecné povahy je právním aktem, který zpravidla upravuje právní postavení vícero osob a vytváří mezi nimi komplex právních vztahů, často různým způsobem propojených a navzájem závislých. Tak je tomu i u územního plánu. Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Tím, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje a uspořádání určitého území, jakož i přípustné a zakázané způsoby jeho využití, dotýká se právní sféry těch, jejichž práva se daného území týkají. Každá takto dotčená osoba má za splnění zákonem stanovených podmínek (viz zejm. § 101a a násl. s. ř. s.) možnost uvedené opatření obecné povahy napadnout návrhem podaným k Nejvyššímu správnímu soudu. Podání návrhu zákon neomezuje žádnou lhůtou, jak to činí např. u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 72 s. ř. s.), žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.) či žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 84 odst. 1, 2 s. ř. s.), ale i dalších typů návrhů projednávaných ve správním soudnictví. Není-li zákonem zřetelně nějaká lhůta omezující podání návrhu stanovena, nelze si ji výkladem „přimyslet“,*

neboť to by znamenalo nepřípustné (neboť zákonem nestanovené) omezení přístupu k soudní ochraně. Návrh podle § 101a s. ř. s. tedy je časově omezen toliko implicitně, a sice „existencí“ opatření obecné povahy, jehož zrušení se domáhá. Touto existencí nutno rozumět nejen situaci, že příslušné opatření obecné povahy je účinné, nýbrž i situaci, kdy by již sice účinnost ztratilo, ale na základě nějakého jiného právního aktu či obecně závazného právního předpisu bylo použitelné tak, že by zasahovalo právní sféru určitých osob. Návrh, který by byl podán proti takovému opatření obecné povahy, které by bylo již „absolutně“ neaplikovatelné (zejm. proto, že by pozbylo účinnosti a nebylo ani aplikovatelné na základě nějaké pozdější právní úpravy), by bylo na místě odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.“ O nic takového se však ve věci navrhovatele nejedná, neboť ten je podán proti účinnému opatření obecné povahy.

Navrhovatel dále v závěru návrhu žádal obnovení stavu územně plánovací dokumentace před vydáním zrušeného územního plánu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pro tento výrok, který požaduje navrhovatel v petitu návrhu, není zákonná opora. Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.* Jiný typ výroku zákon nepřipouští - soud tedy není k obnovení stavu územně plánovací dokumentace před vydáním zrušeného územního plánu zákonem zmocněn a oprávněn. Takový návrh musí soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Pokud se jedná o požadavek navrhovatele na zrušení územního plánu jako celku: šestý senát se v této otázce ztotožnil s vyhodnocením věci druhým senátem v rozhodnutí sp. zn. 2 Ao 2/2008 a přistoupil rovněž ke zrušení územního plánu pouze v části týkající se pozemku navrhovatele. Důvody, pro které byla označená část územního plánu v nyní existujícím rozsahu zrušena, se totiž nevztahují na celý tento územní plán a ač navrhovatel požadoval zrušení celého plánu, neshledal k tomu Nejvyšší správní soud důvody a nebyla shledána ani vzájemná podmíněnost zrušované části s celkem. Proto byl návrh ve zbytku zamítnut. Uplatněné, zjištěné a popsání pochybení se totiž promítlo pouze do této části územního plánu. Zařazení tohoto pozemku v územním plánu 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. Soud sice není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor - a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. - je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení. Závažným limitem a interpretačním vodítkem je přitom skutečnost, že podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*“. V tomto směru lze dát odpůrci za pravdu v tom směru, že ochrana zákonnosti územního plánování by neměla překračovat zájmy těch, kterých se týká, a zasahovat tak do

vzniklých právních vztahů a práv třetích osob, potenciálně i k jejich neprospěchu, či narušovat právní jistotu a stabilitu bez jakéhokoli podnětu dotčených osob, když lze předpokládat, že značná - blíže neurčená - část osob dotčených procesem územního plánování se necítí být na svých právech dotčena, či je dokonce s výsledkem územního plánování na jejich území spokojena. Nejvyšší správní soud proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. územní plán odpůrce zrušil pouze v části týkající se ve výroku specifikovaného pozemku navrhovatelů jako nezákonný; ve zbývajících částech návrh zamítl.

Odpůrce pak po odstranění zjištěných vad znovu rozhodne o námitkách navrhovatele, toto rozhodnutí řádně zdůvodní, přičemž bude vážit všechna hlediska rozhodná pro určení charakteru těchto pozemků v územním plánu. Soud pro pořádek připomíná to, co již bylo uvedeno v rozhodnutí prvního senátu pod sp. zn. 1 Ao 4/2008, že z výše uvedených závěrů nelze dovozovat nutnost vyhovění námitkám navrhovatele (o důvodnosti námitek tímto rozsudkem nebylo vůbec rozhodováno), ale toliko povinnost příslušného orgánu řádně projednat tyto námitky a rozhodnout o nich s řádným a přezkoumatelným odůvodněním, samozřejmě též se zřetelem na požadavky judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. též výše citované rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 pod č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).

Odpůrce byl v řízení zastoupen advokátem, který v daném případě požadoval náhradu nákladů. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl bez ohledu na výsledek sporu podle speciálního ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení právo. Pokud by v případě odmítnutí návrhu na obnovení stavu územně plánovací dokumentace před vydáním územního plánu byl posuzován úspěch účastníků v řízení samostatně, jak odpůrce navrhoval, přicházel by podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v úvahu rovněž výrok, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. října 2009

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu