

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci navrhovatelů: **a) Y. O., b) JUDr. P. O.**, zastoupených JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti odpůrci: **Obec Ústup**, se sídlem Ústup, zastoupeného Mgr. Petrem Vodkou, advokátem, se sídlem Husova 736, Kuřim, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Změna č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy, Změna č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup, vydaného dne 11. 5. 2010, **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Návrh na zahájení řízení

Návrhem, který byl doručen Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 6. 2010, se navrhovatelé podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení opatření obecné povahy, kterým byla vydána Změna č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup, schváleného usnesením zastupitelstva obce Ústup pod bodem 3 dne 4. 5. 2001, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou Obce Ústup č. 1/2001, jež bylo vydáno dne 11. 5. 2010 (dále jen „napadené opatření obecné povahy“). V odůvodnění tohoto návrhu navrhovatelé uvedli, že jsou vlastníky (ve společném jmění manželů) pozemku p. č. 87/16 - trvalý travní porost v k. ú. Ústup, evidovaného v katastru nemovitostí katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj,

Katastrální pracoviště Boskovice, č. LV 145. Navrhovatelé uvedli, že tuto nemovitost užívají k bydlení a pro chov domácích zvířat a že se v obci Ústup trvale zdržují.

Navrhovatelé dále uvádí, že odpůrce připravil změnu územního plánu obce spočívající v posunutí zastavitelné čáry obce a změny využití pozemků tak, aby umožnil na těchto pozemcích, nacházejících se mimo intravilán obce stavbu fotovoltaické elektrárny. Navrhovatelé proti zamýšlené stavbě vyslovili námitky, neboť dojde k zásahu do jejich vlastnických práv zhoršením životního prostředí, rizikem nadměrného nočního osvitu, ztížením migrace zvěře a odnětím zemědělské půdy svému účelu.

Navrhovatelé dále uvádějí, že v obci Ústup vznikl přípravný výbor místního referenda, který jménem podepsaných obyvatel obce Ústup požádal dne 2. 5. 2010 o vyhlášení místního referenda, jehož cílem bylo zjistit názor obyvatel obce k otázce výstavby fotovoltaických elektráren v katastru obce. Navrhovatelé poukázali na to, že návrh na svolání místního referenda podepsalo 70 % obyvatel obce, a dovozují z této skutečnosti závěr, že lze jeho výsledek předjímat.

Navrhovatelé dále namítají, že neměli informace o stavu a průběhu změnového řízení územního plánu, neboť obec postrádá zákonná veřejnosti přístupná místa, z nichž by bylo možné tyto informace zjistit. Klasická úřední deska byla v obci zřízena až na nátlak navrhovatelů a neobsahovala žádné oznámení o záměru změny územního plánu. Navrhovatelé dále uvádějí, že elektronickou desku obec dodnes nemá, a to i přes to, že jí to ukládá zákon. Pokud obec uzavřela veřejnoprávní smlouvu, že elektronickou úřední desku pro ni vede jiná obec, pak tato veřejnoprávní smlouva nebyla dle zjištění navrhovatelů nikde zveřejněna. Navrhovatelé tedy konstatují, že při přípravě napadené změny územního plánu nedošlo k zákonem stanovenému postupu zveřejnění jednotlivých fází.

Navrhovatelé dále poukazují na to, že namísto řádného svolání zastupitelstva obce za účelem projednání návrhu na konání místního referenda starosta obce svolal mimořádné zastupitelstvo obce s jediným bodem programu, a to schválení sporné změny územního plánu dříve, než toto schválení předvídatelné výsledky místního referenda znemožní. Zastupitelstvo obce porušilo zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, v platném znění, neboť na svém zasedání dne 11. 5. 2010 návrh neprojednalo a schválilo i přes vytýkané procesní i hmotněprávní vady změny územně plánovací dokumentace a přijalo je ve formě opatření obecné povahy.

Popsaný postup dle názoru navrhovatelů vedl k dotčení práv všech obyvatel obce, u navrhovatelů pak zásah do jejich práva na řádné uplatnění jejich práv odvozených od práva vlastnického (právo seznámit se se záměrem obce změnit územní plán, právo uplatnit řádně své námitky a právo, aby jejich námitky byly řádně projednány) a právo na samosprávu, resp. na její přímý výkon tak, jak je zakotven v článku 2 odst. 2 Ústavy a v zákoně o místním referendu.

Navrhovatelé dále namítají, že došlo k porušení proporcionality zásahu napadeným opatřením obecné povahy do ochrany přírody a krajiny. Umožněním stavby fotovoltaické elektrárny dojde k narušení pohledových scenérií, přirozeného přírodního rázu, odnětí zemědělské půdy přirozenému účelu i k narušení přirozené migrace zvěře. Navrhovatelé

poukazují na to, že může docházet k nočnímu nasvěcování panelů s cílem zvýšení jejich výkonu. Navrhovatelé v bezprostřední blízkosti zamýšlené stavby chovají zvířata v objektech bývalé zemědělské velkovýroby a změnou územního plánu, která umožní v sousedství výstavbu fotovoltaické elektrárny, dojde ke znehodnocení jejich majetku.

Navrhovatelé navrhli jako důkaz ke svým tvrzením výslech tří svědků, kteří se měli vyjádřit ke skutečnosti, že úřední deska obce byla zřízena až k výzvě navrhovatelů, k porušení zásady proporcionality zásahem napadeného opatření obecné povahy do práv třetích osob a k nezákonnosti postupu orgánů obce při přijímání a publikaci obecních rozhodnutí s tím, že navržení svědci jsou majitelé nemovitostí dotčených připravovanou stavbou fotovoltaické elektrárny.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu navrhovatelů uvedl, že bylo dne 10. 4. 2009 usnesením zastupitelstva obce Ústup schváleno pořízení Změny č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup. Návrh zadání této změny byl řádně projednán s tím, že bude vypracován přímo návrh změny bez nutnosti předchozího zpracování a projednání konceptu. Zadání změny územního plánu bylo schváleno usnesením zastupitelstva obce Ústup ze dne 5. 10. 2009 pod bodem č. 1. Pořizovatel (Městský úřad Boskovice s rozšířenou působností) oznámil veřejnou vyhláškou datum a místo konání veřejného projednání a zajistil, aby byl návrh změny územního plánu vystaven jak u pořizovatele, tak i v sídle obce Ústup, a to v termínu od 26. 2. 2010 do 27. 3. 2010.

Veřejná vyhláška o době konání veřejného projednání pořizované změny územního plánu byla řádně vyvěšena v prosklené vitríně, která v obci Ústup plní funkci úřední desky již po dlouhou dobu a pro místní obyvatele je již notorietou, že právě na tomto místě jsou vyvěšovány veškeré úřední písemnosti. Tato skutečnost je podle názoru odpůrce navrhovatelům velmi dobře známa, o čemž svědčí také jejich účast na veřejném projednání návrhu změny územního plánu a následně uplatnění jejich procesních práv ve formě námitek, neboť bez vědomosti o termínu konání veřejného projednání a průběhu celé procedury by nemohli tato práva uplatnit. Dále došlo ke zveřejnění na elektronicky vedené úřední desce obce s rozšířenou působností, a to obce Boskovice v době od 10. 2. 2010 do 26. 2. 2010 a nad rámec zákonných povinností i na elektronické úřední desce obce Kněževes ve stejné době. Odpůrce podtrhuje, že povinnost zveřejnění na elektronické úřední desce uloženou zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, splnil zveřejněním prostřednictvím obce s rozšířenou působností, do jejíhož správního obvodu spadá, protože sám elektronickou úřední desku nemá.

Odpůrce zdůraznil, že při přijímání změny územního plánu ve formě opatření obecné povahy byly dodrženy v souladu se zásadou legality všechny zákonné postupy a lhůty. V souladu se zásadou dobré správy bylo umožněno veřejnosti seznámit se se záměrem změny územního plánu a současně byla zajištěna účast všech dotčených orgánů z hlediska ochrany životního prostředí, zajištění trvale udržitelného rozvoje krajiny a zachování urbanistických hodnot.

Odpůrce nesdílí obavy navrhovatelů, že může dojít k narušení rázu přírody a krajiny, když orgány státní správy na úseku ochrany životního prostředí a krajiny neměly žádných zásadních námitek a jimi stanovené podmínky budou zohledněny v územním řízení (osazení fotovoltaické elektrárny dřevinami). Taktéž nebyly konstatovány žádné negativní vlivy stavby na přirozený život chovné ani divoké zvěře.

K otázce místního referenda odpůrce uvedl, že návrh na jeho uspořádání obdržel dne 2. 5. 2010 a byl mu doručen až poté, co na úřední desce vyvěsil datum konání zasedání zastupitelstva dne 11. 5. 2010 s daným programem - tedy s programem schválení změny územního plánu dle podkladů dodaných pořizovatelem. Odpůrce potvrdil, že přílohou návrhu byla listina s počtem 24 podpisů osob podporujících konání místního referenda. Odpůrce měl pochybnosti, zda člen přípravného výboru a zároveň zmocněnec označený z členů přípravného výboru ing. B. S. je oprávněnou osobou ve smyslu zákona o místním referendu, a to vzhledem ke skutečnosti, že k trvalému pobytu v obci Ústup je evidován teprve od dubna 2010. S ohledem na to, že otázka v návrhu na konání místního referenda zněla: „Souhlasíte s výstavbou fotovoltaické elektrárny či fotovoltaických elektráren v katastrálním území obce Ústup, zejména na pozemcích parc. č. 398/2, 400, 405/2 a 403 v kat. úz. Ústup?“, odpůrce dospěl k závěru, že směřuje ke konkrétní stavbě nikoli ke změně územního plánu a dále vyvodil, že návrh na uspořádání místního referenda nemohl být překážkou konání zasedání zastupitelstva obce. Nadto zastupitelstvo obce rozhodlo na mimořádném zasedání dne 1. 6. 2010 o vyhlášení místního referenda dne 27. 6. 2010, neboť návrh byl po posouzení obecním úřadem shledán jako bezvadný.

Odpůrce na závěr shrnul, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není důvodný. Odpůrce splnil zákonné požadavky na proceduru pořizování a vydávání změny územního plánu, dodržel lhůty, zásadu zákonnosti, veřejnosti i principy dobré správy a minimalizace zásahů do vlastnických práv. Všem účastníkům řízení bylo umožněno podání námitek, což navrhovatelé využili, a námitky byly řádně vypořádány. Nedošlo ani k porušení zákona o místním referendu, které bylo řádně vyhlášeno.

V průběhu řízení odpůrce doručil Nejvyššímu správnímu soudu doklady o tom, že v obci Ústup proběhlo dne 27. 6. 2010 místní referendum k otázce „Souhlasíte s výstavbou fotovoltaické elektrárny či fotovoltaických elektráren v katastrálním území obce Ústup, zejména na pozemcích parc. č. 398/2, 400, 405/2 a 403 v kat. úz. Ústup?“. Tohoto referenda se zúčastnilo 31 oprávněných osob, přičemž celkově je v hlasovacím okrsku 33 oprávněných osob. Bylo odevzdáno 31 platných hlasů, z nichž 21 bylo pro odpověď ANO a 10 pro odpověď NE.

III.
Zjištění ze správního spisu a veřejných zdrojů

Odpůrce schválil opatření obecné povahy, změnu č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup, č. j. 1/3/2010, dne 11. 5. 2010 a toto nabylo účinnosti dne 26. 5. 2010.

Na základě návrhu navrhovatelů Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelé jsou vlastníky (ve společném jmění manželů) pozemku p. č. 87/16 – trvalý travní porost v

k.ú. Ústup, evidovaného v katastru nemovitostí Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Boskovice, č. LV 145.

Nejvyšší správní soud z veřejných zdrojů zjistil, že navrhovatelé jsou v katastrálním území Ústup dále vlastníky pozemku p. č. st. 43/1 a budovy bez čísla popisného nebo evidenčního (kravín), postavené na tomto pozemku, přičemž i tyto nemovitosti jsou zapsány v katastru nemovitostí k. ú. Ústup na listu vlastnictví č. 145 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Boskovice.

Z evidence obyvatelstva a z živnostenského rejstříku Nejvyšší správní soud konstatuje, že adresa pobytu navrhovatelky a) je O., K. 309 a adresa pobytu navrhovatele b) je B. – střed, V., Č. 49/46. Tyto údaje vyplývají i ze soudu předložených občanských průkazů. Z uvedeného tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani jeden z navrhovatelů není přihlášen k trvalému pobytu v obci Ústup.

Dále Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu konstatuje, že dne 10. 4. 2009 schválilo zastupitelstvo obce Ústup pořízení změny územního plánu a dne 5. 10. 2009 schválilo zadání změny územního plánu. Projednání návrhu změny územního plánu bylo zahájeno dne 23. 11. 2009, změna územního plánu byla schválena zastupitelstvem obce Ústup dne 11. 5. 2010. Oznámení o zahájení řízení o návrhu změny č. I územního plánu sídelního útvaru Ústup bylo umístěno na úřední desce Města Boskovice od 10. 2. 2010 do 25. 2. 2010, Návrh změny č. I územního plánu sídelního útvaru Ústup byl umístěn na úřední desce Města Boskovice od 26. 2. 2010 do 28. 3. 2010. Navrhovatelé doručili dne 6. 4. 2010 Městskému úřadu Boskovice námitky ke změně územního plánu obce Ústup ze dne 31. 3. 2010.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, že v odůvodnění je rozsáhle citován text písemných námitek navrhovatelů a že odůvodnění obsahuje obsáhlou reakci pořizovatele na ně. K námitce na změnu rozsahu záboru půdy mezi záměrem a konečným návrhem je konstatováno, že požadavek na plochu změny územního plánu je vždy v počátku záměru informativní a při zákresu je upřesňován - původní požadavek byl na 3,2 ha a konečný návrh změny zní na 3,4 ha.

K námitkám týkajícím se zveřejnění návrhu změny územního plánu obce Ústup je v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy uvedeno, že pořizovatel oznámil veřejnou vyhláškou datum a místo konání veřejného projednání a zajistil možnost nahlédnutí do návrhu. Veřejná vyhláška byla vyvěšena na elektronické úřední desce Městského úřadu Boskovice a na elektronické úřední desce Obecního úřadu Kněževes v termínu od 10. 2. 2010 do 26. 2. 2010. Ve stejném termínu byla vyvěšena veřejná vyhláška na úřední desce Městského úřadu Boskovice a na úřední desce Obecního úřadu Ústup. Návrh změny č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup byl vystaven k veřejnému nahlédnutí ve dnech 26. 2. 2010 až 27. 3. 2010 na Městském úřadě Boskovice a Obecním úřadě Ústup a současně na elektronické úřední desce Městského úřadu Boskovice a na elektronické úřední desce Obecního úřadu Kněževes. O průběhu projednání změny územního plánu ve fázi návrh zadání a návrh změny byli navrhovatelé průběžně informování při svých častých návštěvách u pořizovatele. K námitce navrhovatelů ohledně ochrany architektonických hodnot a ochrany krajiny je v odůvodnění napadeného

opatření obecné povahy uvedeno, že změna je lokalizována vedle stávající plochy výroby a technického vybavení a navazuje na návrhovou plochu výroby a technického vybavení při silnici III/36214 mimo urbanisticky hodnotnou část obce. Plocha změny je na vyvýšeném terénu nad silnicí, kde osazení stavby s navrženou izolační zelení umožní její lepší začlenění do krajiny. Zásah do krajiny posoudily Městský úřad Boskovice - odbor tvorby a ochrany životního prostředí a Krajský úřad Jihomoravského kraje - odbor životního prostředí, které neměly ke změně připomínky. Výhrady k negativnímu vlivu plánované fotovoltaické elektrárny na lidi a zvířata posoudil dotčený orgán ochrany veřejného zdraví i státní energetická inspekce a vydali souhlasné stanovisko, rovněž orgán vodního hospodářství neměl připomínky. Dále je v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy uvedeno, že pořizovatel důrazně podotýká, že navrhovatelé byli o změně územního plánu informováni osobně pořizovatelem, a to velmi podrobně o všech fázích, postupech a termínech během pravidelných návštěv navrhovatelů na odboru výstavby a územního plánu Městského úřadu Boskovice.

IV.
Přípustnost návrhu

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

K otázce posouzení, zda navrhovateli napadená změna územního plánu obce Ústup je opatřením obecné povahy, lze bez dalšího uvést, že tuto skutečnost žádný z účastníků řízení nezpochybňuje; z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že tento akt splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), a byl též zákonným způsobem publikován. V souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení územního plánu.

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 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná 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 podali námitky proti napadenému opatření obecné povahy a jsou vlastníky nemovitostí nacházejících se v katastrálním území, v jehož rámci došlo ke změně územního plánu. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud zvažoval, zda pro aktivní legitimaci účastníků není nezbytné, aby jejich nemovitosti byly přímo dotčeny napadenou změnou územního plánu. Navrhovatelé však již byli aktivně účastni v námitkovém řízení a mimo jiné tvrdí, že napadeným opatřením obecné povahy změněný způsob užívání některých s nimi nepřímo sousedících nemovitostí bude mít vliv na výkon jejich vlastnického práva. Nejvyšší správní soud tedy

dospěl k závěru (shodně jako v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Ao 3/2009, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2009 - 82 ze dne 20. 1. 2010), že rozhodování o aktivní věcné legitimaci účastníků je již meritorním přezkumem věci, a proto dospěl k závěru, že navrhovatelé tedy jsou aktivně legitimováni k podání návrhu.

V.
Ústní jednání

Při ústním jednání, konaném na základě žádosti zástupce navrhovatelů o odročení dne 4. 8. 2010, setrvali účastníci řízení na obsahu svých podání.

Zástupce navrhovatelů v plném rozsahu odkázal na obsah návrhu na zahájení řízení a na své vyjádření, které soudu doručil dne 3. 8. 2010. V této souvislosti zejména zdůraznil chyby v postupu odpůrce při zveřejňování údajů na úřední desce a nedodržení zásady přiměřenosti napadeným opatřením obecné povahy. Zástupce navrhovatelů poukázal na ústavní princip in dubio pro liberate a in dubio mitius a prioritu jednotlivce před státem vyjádřené v nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 542/09.

Zástupce odpůrce uvedl, že návrh na zahájení řízení považuje za nedůvodný a poukázal na písemné vyhotovení svého vyjádření. K publikaci veřejné vyhlášky o postupu změn územního plánu pak uvedl, že požadavky na vzhled a označení úřední desky zákonem stanoveny nejsou, odpůrce úřední desku řádně vedl, byť i bez výslovného označení, že se jedná o úřední desku. Elektronická úřední deska je vedena v souladu se zákonem obcí s rozšířenou působností, což je pro obec Ústup město Boskovice. Odpůrce zdůraznil, že při postupu přípravy změny územního plánu v obci postupoval dle pokynů a doporučení pořizovatele územního plánu. Pokud jde o zveřejnění všech fází územního plánu na úřední desce a elektronické úřední desce, obec Ústup postupovala správně, neboť ve středu obce se nachází vývěska, která má charakter úřední desky, kde byly všechny fáze územního plánování řádně zveřejněny stejně jako na elektronické úřední desce města Boskovice. Na elektronické úřední desce obce Kněževes byly příslušné dokumenty zveřejňovány nad rámec zákonných povinností odpůrce. Odpůrce dále uvedl, že navrhovatelé se aktivně účastnili jednání týkajících se napadeného opatření obecné povahy, že tedy byli zajisté dobře informováni o všech skutečnostech tohoto opatření se týkajících.

VI.
Přezkum opatření obecné povahy

V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž zdejší soud vymezil postup (algoritmus) soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Tento postup se skládá z následujících kroků:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím

autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn, a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.
3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.
5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

V případě prvních dvou kroků zmiňovaného postupu navrhovatelé žádné výhrady nevznesli a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Ústup bylo oprávněno napadené opatření obecné povahy vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti.

VII.
Procesní postup při vydávání opatření obecné povahy

Nejvyšší správní soud zastává názor, že „ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé jsou vlastníky pozemku v katastrálním území, jehož se týká napadené opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud posoudil procesní námitky navrhovatelů ohledně řádného zveřejnění návrhu změny územního plánu a ohledně vztahu mezi rozhodováním zastupitelstva obce a rozhodováním formou místního referenda.

a) Zveřejnění změny územního plánu

Navrhovatelé ve svém návrhu namítají, že neměli informace o stavu a průběhu změnového řízení územního plánu, neboť obec postrádá zákonná veřejnosti přístupná místa, z nichž by bylo možné tyto informace zjistit.

Podle § 20 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, se písemnosti ve věcech územního plánování doručují veřejnou vyhláškou zveřejněním na úřední desce. Podle § 26 správního řádu úřední deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Správní řád umožňuje, aby byl pro obec zveřejňován obsah úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup obcí s rozšířenou působností. V posuzovaném případě je tedy zřejmé, že odpůrce nemá zřízenu úřední desku umožňující

dálkový přístup, a tato je v souladu se zákonem vedena příslušnou obcí s rozšířenou působností, kterou je pro odpůrce město Boskovice.

Navrhovateli tvrzeným procesním pochybením odpůrce mělo dojít dle navrhovatelů k zásahu do jejich práv odvozených od práva vlastnického (právo seznámit se se záměrem obce změnit územní plán, právo uplatnit řádně své námitky a právo, aby jejich námitky byly řádně projednány).

Jak již bylo výše konstatováno, ze správního spisu plyne, že obě fáze územního plánu byly řádně zveřejněny v rozsahu širším, než ukládá zákon.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že navrhovatelé se aktivně účastnili námitkového řízení v rámci přípravy napadeného opatření obecné povahy a všechna svá práva, která v návrhu zmiňují (právo seznámit se se záměrem změnit územní plán, právo uplatit námitky i právo na projednání námitek) v plném rozsahu fakticky uplatnili. Nejvyšší správní soud nevidí žádného důvodu, proč by se měl zabývat tvrzenými chybami v postupu odpůrce, pokud je ze správního spisu, z napadeného opatření obecné povahy i z tvrzení navrhovatelů jasně patrno, že všechna svá procesní práva, jichž se dovolávají (právo seznámit se se změnou, uplatnit námitky a právo na řádné projednání námitek), mohli náležitě uplatnit a také je uplatnili. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že navrhovatelé se seznámili s návrhem územního plánu, uplatnili své námitky řádně a včas a že tyto byly pořizovatelem napadeného opatření obecné povahy řádně projednány.

S ohledem na tento závěr Nejvyššího správního soudu by bylo nadbytečné provádět dokazování, které navrhovatelé navrhli, a to výslech svědků, kteří se měli dle vysvětlení navrhovatelů vyjádřit k prokázání nezákonnosti postupu orgánů obce při zveřejňování jeho záměrů a rozhodnutí. Toto dokazování by bylo nadbytečné, neboť Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádné z procesních práv, jichž se navrhovatelé dovolávají (právo seznámit se se záměrem obce změnit územní plán, právo uplatnit řádně své námitky a právo, aby jejich námitky byly řádně projednány), nebylo dotčeno; navrhovatelé totiž svá práva v plném rozsahu realizovali. V takovémto případě je zbytečné prokazovat, zda odpůrce nepochybil při zveřejňování svého záměru, neboť žádné z práv navrhovatelů nebylo v posuzované věci nijak zkráceno.

b) Zásah do práva na samosprávu

Další námitkou navrhovatelů byla skutečnost, že zastupitelstvo obce Ústup o napadeném opatření obecné povahy rozhodovalo, aniž proběhlo ohlášené referendum. Ačkoli navrhovatelé tuto námitku označují jako upozornění na vadu hmotněprávní, Nejvyšší správní soud i tuto námitku shledal jako námitku procesní, neboť navrhovatelé touto námitkou obsahově nenapadají posuzované opatření obecné povahy z hlediska souladu územního plánu s hmotným právem, ale i touto námitkou napadají postup zastupitelstva obce Ústup při přijímání napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelé tvrdí, že postupem zastupitelstva obce Ústup, které před rozhodováním o schválení napadeného opatření obecné povahy nevyhlásilo referendum k otázce přípustnosti věcné změny územního plánu, zasáhlo do jejich práva na samosprávu a její přímý výkon.

Nejvyšší správní soud si je vědom důležitosti místního referenda jako realizace práva občanů i obce na samosprávu. I Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007, publikovaném ve Sb. ÚS č. 619/2007 a dostupném na http://nalus.usoud.cz/, konstatoval, že možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k tomu, v jaké obci (z hlediska stavebního a urbanistického) hodlají žít, je zákonem předvídaný způsob realizace práva občanů podílet se na správě věcí veřejných, jehož ústavní základ vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny. Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny) náležejících do samostatné působnosti obce a pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.

K námitce navrhovatelů Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o místním referendu“) má právo hlasovat v místním referendu každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce. Podle § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, je to ten, kdo je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu.

Z navrhovateli tvrzených údajů i z dalších zdrojů (živnostenský rejstřík, katastr nemovitostí, evidence obyvatel, občanské průkazy navrhovatelů) Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelé nejsou osobami oprávněnými k účasti v místním referendu, protože nejsou v obci Ústup přihlášeni k trvalému pobytu.

I kdyby tedy zastupitelstvo obce Ústup postupovalo v otázce vyhlášení místního referenda nesprávně, tento jeho postup by nemohl zasáhnout do práva navrhovatelů účastnit se místního referenda, neboť jim toto právo ze zákona nesvědčí.

K této námitce navrhovatelů pak odpůrce taktéž doložil výsledky místního referenda k otázce výstavby fotovoltaických elektráren v katastrálním území obce Ústup, které jednoznačně vyznělo ve prospěch této výstavby.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že ani jedna z procesních námitek navrhovatelů proti postupu přípravy a schvalování napadeného opatření obecné povahy neobstojí. Pokud navrhovatelé poukazují na argumentaci v rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 542/09, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že kritické závěry Ústavního soudu ČR v citovaném případě není možno v plném rozsahu aplikovat na postup odpůrce, neboť tyto se vztahují na úplně jinou situaci - a to odmítnutí soudního přezkumu v případě správního rozhodnutí vydaného státním orgánem. V nyní posuzované věci však Nejvyšší správní soud hodnotí postup malé obce, jejíž rozhodnutí je nejen rozhodnutím orgánu veřejné moci, ale také výrazem realizace práva na samosprávu, neboť napadené opatření obecné povahy schválilo zvolené zastupitelstvo obce a věcně aprobovalo místní referendum.

VIII.
Přiměřenost obsahu územního plánu

Navrhovatelé v poslední části svého návrhu napadají i porušení zásady proporcionality napadeným opatřením obecné povahy, toto porušení spatřují v nepřiměřeném zásahu do ochrany přírody a krajiny a do svého vlastnictví, neboť umožněním stavby fotovoltaické elektrárny dojde ke znehodnocení jejich majetku - nemovitostí v blízkosti pozemků, ohledně jejichž funkčního využití došlo ke změně územního plánu.

K rozsahu soudního přezkumu územního plánu Nejvyšší správní soud konstatuje, že *„stanovit funkční využití území ... je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti změny územního plánu řídí *zásadou zdrženlivosti* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tedy nemůže zasáhnout do věcného řešení funkčního využití pozemků navrhovatelů, a to tím spíše, že odpůrce toto funkční využití pozemků ponechal nezměněné. Pokud pak navrhovatelé dovozují porušení svých vlastnických práv z toho, že odpůrce rozhodl o změně funkčního využití pozemků, které se nacházejí v blízkosti jejich nemovitostí, bylo by naopak nepřiměřené, pokud by Nejvyšší správní soud chránil vlastnická práva navrhovatelů tím, že by omezil vlastníky jiných pozemků v jejich využití.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že není nepřiměřené a v rozporu se zásadou proporcionality, pokud vlastníci pozemků v souladu s územním plánem zrealizují své právo využívat své pozemky za účelem výstavby fotovoltaické elektrárny, a že toto využití jejich pozemků nemůže být vnímáno jako nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatelů, kteří v blízkosti těchto pozemků využívají své nemovitosti v souladu s jejich charakteristikami k pastvě a chovu zvířat. Pokud pak navrhovatelé poukazují na disproporční zásah do ochrany přírody a krajiny, Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že orgány, které se zabývají ochranou přírody a krajiny nevznesly k napadenému opatření obecné povahy žádných námitek. Námitky navrhovatelů i dalších osob, týkající se právě zásahu do ochrany přírody a krajiny, byly rozsáhlým způsobem řešeny v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. K otázce hledání vyváženosti různých soukromých zájmů či vyváženosti mezi zájmem soukromým a veřejným v rámci územního plánovaní a koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval a dospěl k závěru, že není-li zvolené věcné řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti řešení zvoleného územním plánem nevyjadřuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, a ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76). V posuzovaném případě pak obec přisvědčila využití pozemků dle přání jejich vlastníka, aniž by jakkoli změnila funkční využití pozemků navrhovatelů; takovémuto postupu není možno bránit pouze z důvodu, že to navrhovatelům nevyhovuje. Jak již Nejvyšší správní soud dříve upozornil, *„právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (čl. 11 Listiny), přičemž ... v sobě nepochybně implicite zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat“* (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 Ao 1/2008 – 51), navrhovatelé pak neposkytli žádný přesvědčivý argument, proč by soud

měl územním plánem předvídané zhodnocení majetku jiných vlastníků konstatovat jako excesivní či nezákonný zásah do vlastnického práva navrhovatelů.

I z pohledu dodržení proporcionality napadeného opatření obecné povahy tedy nezbývá než konstatovat, že napadené opatření obecné povahy je zákonné, neboť odpůrce jeho vydáním neporušil zásadu proporcionality ani ve vztahu k ochraně vlastnického práva navrhovatelů, ani ve vztahu k ochraně přírody a krajiny.

K návrhu výslechu svědků, majitelů nemovitostí dotčených napadeným opatřením obecné povahy, k prokázání porušení zásady proporcionality, Nejvyšší správní soud konstatuje, že posouzení proporcionality napadeného opatření obecné povahy je otázkou právní, a tudíž výslech svědků není důvodný. Nejvyšší správní soud posuzuje zákonnost napadeného opatření obecné povahy, v tomto případě pak dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy vychází z odůvodněného a dostatečného posouzení protichůdných zájmů (zejména vlastnických práv a ochrany přírody a krajiny) a jejich vyváženosti. Svědecké výpovědi sousedů, kteří svá stanoviska již vyjádřili nebo mohli vyjádřit v rámci námitkového řízení, nemohou k tomuto posouzení nijak přispět.

IX.
Závěr

Z důvodů v tomto rozsudku uvedených Nejvyšší správní soud shledal návrh na zrušení opatření obecné povahy - kterým byla vydána Změna č. I. územního plánu sídelního útvaru Ústup, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Ústup pod bodem 3 dne 4. 5. 2001, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou Obce Ústup č. 1/2001, jež bylo vydáno dne 11. 5. 2010, jako nedůvodný, a proto ho v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. srpna 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu