

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. J. P.,** zastoupená Mgr. Pavlem Šmídem, advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti odpůrci: **obec Dolní Věstonice,** se sídlem Dolní Věstonice 67, o návrhu ze dne 18. 8. 2010 na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, postoupeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 11. 2010,

takto:

I. Návrh na zrušení Územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, v části vymezující veřejně prospěšnou stavbu: „veřejná dopravní a technická infrastruktura - D 3“ ve vztahu k pozemku parcelní č. 211 v katastrálním území Dolní Věstonice, **se zamítá.**

II. Návrh na zrušení Územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, vyjma části vymezující veřejně prospěšnou stavbu: „veřejná dopravní a technická infrastruktura - D 3“ ve vztahu k pozemku parcelní č. 211 v katastrálním území Dolní Věstonice, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Písemným podáním s označením dne vyhotovení 18. 8. 2009 (správně ze dne 18. 8. 2010, pozn. Nejvyššího správního soudu), doručeným Krajskému soudu v Brně (dále také „krajský soud“) dne 19. 8. 2010, v rámci žaloby vedené pod sp. zn. 29 Ca 110/2008 ve věci odstranění nepovolené stavby – skladu zahradního nábytku, navrhovatelka mj. navrhla v části označené „*D. Územní plán (ÚP) obce Dolní Věstonice*“, aby krajský soud pozastavil platnost územního plánu obce Dolní Věstonice do odstranění závad, nařídil nezasahovat územním plánem do soukromých pozemků bez souhlasu vlastníků a vyloučil využívání neexistující parcely 1859/1 v územním plánu.

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2010, č. j. 29 Ca 110/2008 - 136, byl (ve výroku IV.) daný návrh vyloučen k samostatnému projednání a rozhodnutí s tím, že následně bylo usnesením téhož soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 29 A 94/2010 - 60, rozhodnuto o postoupení návrhu Nejvyššímu správnímu soudu, který je podle § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), věcně příslušným k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pro řízení v této věci navrhovatelka dne 4. 11. 2010 udělila plnou moc advokátovi Mgr. Pavlu Šmídovi, kterou 12. 11. 2010 předložila krajskému soudu. Předmětný návrh byl Nejvyššímu správnímu soudu krajským soudem postoupen dne 16. 11. 2010.

S ohledem na to, že z postoupeného návrhu nebylo zcela jednoznačné, zda se skutečně jedná o návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., Nejvyšší správní soud vyzval usnesením předsedy senátu ze dne 18. 11. 2010, č. j. 9 Ao 5/2010 – 11, navrhovatelku v souladu s ustanovením § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění návrhu. Soud vyzval navrhovatelku ke sdělení, zda její návrh ze dne 18. 8. 2010, nesprávně datovaný dnem 18. 8. 2009, nazvaný „*D. Územní plán (ÚP) Obce Dolní Věstonice*“, má skutečně považovat za návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., a pokud ano, uložil navrhovatelce, aby zaplatila soudní poplatek podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, který činí podle položky 14a Sazebníku soudních poplatků částku 1000 Kč. Dále Nejvyšší správní soud uložil navrhovatelce odstranit vady podání tím, že sdělí, v jakém rozsahu územní plán napadá; v čem konkrétně spatřuje zkrácení svých práv;

navrhne či doloží k těmto svým tvrzením důkazy; specifikuje návrh výroku rozhodnutí, tj. zda chce zrušit opatření obecné povahy v celém rozsahu či pouze v části; uvede svůj návrh do souladu s kompetencemi, které má Nejvyšší správní soud podle s. ř. s.

Podáním, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 25. 11. 2010, navrhovatelka soudu sdělila, že její návrh ze dne 18. 8. 2010, podaný ke krajskému soudu, má Nejvyšší správní soud považovat za návrh na zrušení opatření obecné povahy územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného zastupitelstvem obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, a to za návrh požadující zrušení územního plánu v celém jeho rozsahu. Navrhovatelka uvedla, že se cítí být zkrácena na svých právech zejména z toho důvodu, že napadený územní plán je v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), a se zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění"). Navrhovatelka dále uvedla, že napadený územní plán poškozuje její vlastnická práva, protože v části „Výkres Veřejně prospěšné stavby" navrhuje umístit dopravní a technickou infrastrukturu tak, že bude nezbytné vyvlastňovat soukromým vlastníkům části jejich pozemků a může poškodit také stavby soukromých vlastníků, mj. sklad zahradního nářadí a téměř 400 let starý habánský sklep ve vlastnictví navrhovatelky. Výstavba komunikace a inženýrských sítí má být budována z důvodů plánované výstavby nových rodinných domů soukromými vlastníky, což nelze považovat za stavbu ve veřejném zájmu. Napadený územní plán opomíjí pozemkové úpravy v obci schválené v roce 2004. Navrhované vedení místní komunikace opomíjí historický stav doložitelný místním šetřením či výpověďmi svědků. Navrhovaná cesta zasahuje na pozemky soukromých vlastníků. Napadený územní plán opomíjí základní principy urbanistické koncepce, ochrany zemědělského fondu a zejména ochrany soukromého vlastnictví, když předpokládá odnětí části soukromých zahrad a asanaci doplňkových staveb ve prospěch několika jednotlivců. Napadený územní plán je zpracován chybně v měřítku, které nevyhovuje podmínkám zákona, v části „Výkres základního členění" nejsou zakresleny hranice zastavitelných ploch dle § 2 stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb. Jako důkazní prostředky ke svým tvrzením navrhla znalecký posudek v oblasti územního plánování, výslech ing. P. Př., zmocněnce vlastníků dotčených pozemků a nemovitostí, výslech ing. J. S. - autorizovaného urbanisty, místní šetření, územní plán odpůrce, pozemkové úpravy z roku 2004, výpovědi vlastníků dotčených pozemků.

S ohledem na skutečnost, že z doplněného návrhu však stále nebylo zřejmé, jaké pozemky či stavby ve vlastnictví navrhovatelky a jakým způsobem mají být napadeným opatřením obecné povahy dotčeny, vyzval Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 11. 2010, č. j. 9 Ao 5/2010 - 25, navrhovatelku k dalšímu

doplnění návrhu. Požadoval, aby jednak doložila svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to přesným označením dotčených staveb či pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, včetně příslušných výpisů z katastru nemovitostí a uvedením, s jakými ustanoveními stavebního zákona, jakož i zákona o vyvlastnění, je napadené opatření obecné povahy v rozporu a jak se tvrzené porušení uvedených předpisů dotýká jejích subjektivních veřejných práv. Dále soud vyzval navrhovatelku, aby konkretizovala své tvrzení o rozporu napadeného opatření obecné povahy s pozemkovými úpravami a současně uvedla, jak se tvrzené porušení dotýká jejích subjektivních práv. Navrhovatelka měla dále uvést, z jakých konkrétních důvodů navrhuje zrušit napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu; vyznačit, jakým způsobem zasahuje veřejně prospěšná stavba „dopravní a technická infrastruktura D3“ do vlastnických práv navrhovatelky v příslušné části územního plánu; a sdělit, zda uplatnila k územnímu plánu jakékoliv připomínky či námitky, pokud ano, ve které etapě či etapách pořizování územního plánu byly připomínky či námitky, případně obojí navrhovatelkou uplatněny, co bylo jejich obsahem a jakým způsobem se s připomínkami či námitkami navrhovatelky vypořádal odpůrce. Navrhovatelka byla současně výslovně upozorněna na to, že k doložení aktivní legitimace navrhovatele, která je jednou z podmínek věcného meritorního posouzení návrhu, nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení zákona, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Dále byla navrhovatelka opětovně poučena o tom, že nevyhoví-li předmětné výzvě, bude její návrh dle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnut.

Podáním, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 3. 12. 2010, navrhovatelka doplnila svůj návrh v tom smyslu, že v rámci společného jmění manželů je spoluvlastnicí následujících pozemků: parc. č. 209/10 - zahrada, parc. č. 209/11 – zastavěná plocha a nádvoří, parc. č. 211 - zastavěná plocha a nádvoří, parc. č. 2344 – orná půda, vše v katastrálním území Dolní Věstonice. K tomuto tvrzení doložila výpis z katastru nemovitostí, včetně LV č. 379 a LV č. 499, a katastrální mapu se zakreslenými nemovitostmi, které vlastní. K ostatním požadavkům soudu uvedla, že se jí vzhledem ke krátké lhůtě, stanovené soudem pro doplnění návrhu, nepodařilo získat informace, jak od odborného zmocněnce, který ji zastupoval dříve, tak od urbanisty, ing. S., který je s případem detailně seznámen. Tyto skutečnosti doloží navrhovatelka soudu v pondělí dne 6. 12. 2010.

Podáním, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 6. 12. 2010, navrhovatelka předložila soudu doplnění návrhu. K požadavku soudu na konkretizaci ustanovení stavebního zákona, jakož i zákona o vyvlastnění, se kterými je dle jejího tvrzení napadené opatření obecné povahy v rozporu, a uvedení, jak se tvrzené porušení dotýká jejích subjektivních veřejných práv, navrhovatelka odkázala na dokument „Argumentace ve věci hranice zastavitelného

území“, zpracovaný ing. Slaninou, kde jsou rozpory detailně popsány. K požadavku soudu na konkretizaci svého tvrzení o rozporu napadeného opatření obecné povahy s pozemkovými úpravami a doplnění návrhu, jak se tvrzené porušení dotýká jejích subjektivních práv, odkázala navrhovatelka na přípis „C“ označený jako „Rekonstrukce přídělů a komplexní úprava (KPÚ) v katastrálním území Dolní Věstonice“. K požadavku soudu na doplnění návrhu o konkrétní důvody, pro které požaduje zrušit napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu, uvedla, že má důvodně za to, že zmiňované vady územního plánu jsou natolik závažné, že činí celý územní plán vadný, a proto jej požaduje zrušit v celém rozsahu. K požadavku soudu, aby v územním plánu vyznačila, jakým způsobem zasahuje dopravní a technická infrastruktura do jejích vlastnických práv, navrhovatelka zaslala soudu mapu, na které vyznačila nemovitosti, jež vlastní, a uvedla, že navrženým územním plánem bude dotčena na svých vlastnických právech, neboť tento plán mění historicky zažitý stav, kdy mění polohu veřejně přístupné účelové komunikace a posouvá ji do míst, kudy nikdy nevedla, a zasahuje tak na pozemek navrhovatelky. Pod cestou je kolmo k její ose umístěn v podzemí vinný sklep včetně podzemní přístupové šíje. Pokud by tedy cesta byla vybudována v místě, kde je v územním plánu navrhována, vedlo by to ke zřícení sklepa.

Navrhovatelka dále uvedla, že námitky a připomínky k územnímu plánu uplatňovala prostřednictvím obecného zmocněnce ing. P. Př., a to ve všech etapách pořizování územního plánu. Své námitky a připomínky soudu zaslala v příloze doplnění návrhu.

Navrhovatelka vzhledem k výše uvedeným skutečnostem navrhla, aby Nejvyšší správní soud Územní plán obce Dolní Věstonice, schválený zastupitelstvem obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, jakožto opatření obecné povahy v celém rozsahu zrušil.

II.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k podanému návrhu písemně vyjádřil a navrhl jeho zamítnutí. Odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2010, č. j. 29 Ca 110/2008 - 136, které zamítlo žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ve věci odstranění nepovolené stavby „skladu zahradního nářadí“ na pozemku parcelní č. 1859/4, 1859/10 v katastrálním území Dolní Věstonice, provedené bez stavebního povolení.

Odpůrce je toho názoru, že územní plán obce Dolní Věstonice (dále také „ÚP“) je zpracován v souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy, byl řádně pořízen, schválen a vydán.

Návrh na zrušení územního plánu je dle odpůrce veden jedinou snahou, a to snahou navrhovatelky legalizovat nepovolenou stavbu skladu zahradního nářadí, nacházející se na pozemku ve vlastnictví odpůrce, parcelní č. 1859/4, 1859/10 v katastrálním území Dolní Věstonice.

Veřejně prospěšná stavba, vymezená v ÚP jako D3, představuje veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (plochu komunikace pro motorovou dopravu a plochy pro inženýrské sítě a technické vybavení), která bude sloužit ke zpřístupnění a obsluze nově zastavitelné plochy, určené pro výstavbu rodinných domů. Její zařazení je naprosto v souladu s právními předpisy, neboť ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu, určená k rozvoji nebo ochraně území obce, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Tato komunikace je navrhována v lokalitě pro výstavbu rodinných domů pod č. BR 4, jež umožní rozvoj bydlení obce. Nejedná se o soukromou příjezdovou cestu, ale místní komunikaci, která bude ve vlastnictví obce.

Pokud jde o samotné umístění plochy D3, pak snahou odpůrce bylo umístit tuto plochu na pozemky v jeho vlastnictví. Takovým pozemkem je pozemek par. č. 2102, jehož šířka však není dostatečná pro realizaci komunikace a inženýrských sítí, proto byla plocha vymezena v územním plánu více do šířky, a to jižním směrem, tedy směrem od zastavěného území obce. Návrh umístění stavby D3 vychází z požadavku stanoveného v § 22 odst. 3 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „prováděcí vyhláška“), dle kterého je nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemky rodinných domů, 8 m. Návrh ing. S., který navrhovatelka předkládá jako jeden z důkazních prostředků, je v přímém rozporu s uvedeným ustanovením.Východně od pozemku parc. č. 2102 byla manžely P. postavena nepovolená stavba, přičemž v době zpracování územního plánu již bylo vedeno řízení o její odstranění, což odpůrce zohlednil v územním plánu, na druhé straně zohlednil také skutečnost, že na základě předchozí územně plánovací dokumentace byla již vydána dvě územní rozhodnutí pro umístění rodinných domů v dané lokalitě. Nepovolená stavba je umístěna zcela nekoncepčně mimo zastavěné území v Chráněné krajinné oblasti Pálava a na cizím pozemku. Svým umístěním komplikuje příjezd do lokality, ve které mají být umístěny rodinné domy, a znehodnocuje ji z hlediska architektonického. Ing. S. není dle názoru odpůrce znalcem v oboru územního plánování, posudek, který je označen „Odborný posudek k územnímu plánu Obce Dolní Věstonice“, zpracoval bez znalosti ÚP.

Tvrzení navrhovatelky, že územní plán opomíjí pozemkové úpravy, není pravdivé. Katastrální mapa reflektující pozemkové úpravy byla podkladem pro zpracování ÚP. Pozemkové úpravy však byly zpracovány jen v tzv. extravilánu obce. V intravilánu obce platí původní, velmi nepřesná mapa, založená v době tereziánského mapování. Na rozhraní obou map tak vzniká celá řada nepřesností, aktuální soutisk map dostupný na stránkách ČUZK však potvrzuje správnost podkladu, použitého pro zpracování ÚP.

Územní plán je zpracován ve správném měřítku, a to přesně v souladu s ustanovením § 13 odst. 2 prováděcí vyhlášky. Výkres základního členění obsahuje zastavitelné plochy včetně jejich hranic, a to jak ve výkresové, tak v textové části ÚP v kap. 1 C, kde jsou upřesněna i opatření a podmínky využití jednotlivých zastavitelných ploch. Žádný právní předpis nestanoví použití grafického značení zastavitelných ploch, dle legendy je zřejmé, jak jsou v jednotlivých výkresech zastavitelné plochy vyznačeny včetně jejich hranic.

Odpůrce dále uvádí, že žalobní petit je chybný, protože opatření obecné povahy vydala obec Dolní Věstonice, přičemž veřejná vyhláška Městského úřadu v Mikulově pouze tuto skutečnost oznámila. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje odpůrce, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy Územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, zamítnul.

III.

Pří ústním jednání konaném dne 16. 12. 2010 setrvali účastníci řízení na obsahu svých podání.

Zástupce navrhovatelky v plném rozsahu odkázal na obsah návrhu na zahájení řízení včetně všech jeho doplnění. V této souvislosti zejména zdůraznil, že napadené opatření obecné povahy v jedné rovině narušuje vlastnické právo navrhovatelky, ve druhé rovině pak narušuje vlastnické právo vlastníků sousedních zahrad, do kterých zasahuje, a ohrožuje jak pozemky a stavby ve vlastnictví navrhovatelky, tak vlastnická práva ostatních vlastníků.

K dotazu předsedy senátu, zda navrhovatelka trvá na svých návrzích k dokazování, zejména pak na svědeckých výpovědích ing. P. Př. a ing. J. S., zástupce navrhovatelky uvedl, že pokud jde o navrhované svědecké výpovědi, netrvá navrhovatelka na jejich provedení před soudem a netrvá ani na provedení jiných navrhovaných důkazů. V souvislosti s dokazováním odkázal zástupce

navrhovatelky na spisový materiál a veškeré listiny, jež byly jako důkazy k návrhu doloženy.

Návrh byl dále k dotazu soudu doplněn o níže uvedené skutečnosti:

Navrhovatelka v doplnění návrhu tvrdila, že v katastrálním území Dolní Věstonice vlastní ve společném jmění manželů pozemky parc. č. 209/10 - zahradu, parc. č. 209/11 - zastavěnou plochu a nádvoří, parc. č. 211 - zastavěnou plochu a nádvoří a pozemek parc. č. 2344 – ornou půdu. K tomuto tvrzení doložila výpisy z katastru nemovitostí, LV č. 379 a LV č. 499, ze kterých ovšem vyplývá, že ve společném jmění manželů navrhovatelka vlastní pouze pozemek parc. č. 1921/24, který ve svém výčtu pozemků neuvedla, ostatní nemovitosti jsou pak dle přiloženého LV č. 379 ve výlučném vlastnictví navrhovatelky.

K dotazu soudu, zda má vycházet z tvrzení navrhovatelky či z údajů uvedených na LV č. 379 a LV č. 499 doložených navrhovatelkou, zástupce navrhovatelky uvedl, že rozhodné jsou údaje uvedené na příslušných listech vlastnictví. Tyto údaje odpovídají skutečnosti.

Soud dále požádal navrhovatelku, aby svůj návrh při ústním jednání doplnila v tom smyslu, aby jednak označila parcelním číslem pozemek, na který dle jejího tvrzení pod bodem 5) doplněného návrhu (doplnění ze dne 6. 12. 2010) veřejně prospěšná stavba D3 zasahuje, a dále vyznačila tento pozemek graficky na soudem předložených výřezech z příslušné části územního plánu. Dále soud požádal navrhovatelku, aby označila parcelním číslem pozemky, pod kterými je umístěn vinný sklep, který je dle jejího tvrzení pod bodem 5) doplněného návrhu veřejně prospěšnou stavbou D3 ohrožen, a dále vyznačila tyto pozemky graficky na soudem předložených výřezech z územního plánu.

K výzvě soudu byl vyznačen červenou barvou pozemek parc. č. 211, který vlastní navrhovatelka, a dále pak pozemek parc. č. 1859/4, na kterém stojí stavba skladu zahradního nábytku (nářadí). Zástupce navrhovatelky upřesnil, že pozemek parc. č. 1859/4 je ve vlastnictví odpůrce (výřezy příslušné části územního plánu s grafickým označením uvedených pozemků jsou založeny na čl. listu 83 a 84 soudního spisu). Zástupce navrhovatelky dále uvedl, že podzemní vinný sklep se nachází částečně pod pozemkem parc. č. 211 a částečně pod pozemkem parc. č. 2102. Původně to byl pozemek parc. č. 1859/1, dnes je to pozemek parc. č. 2102, který je ve vlastnictví státu. Vstup do vinného sklepa je z pozemku parc. č. 211. Uvedená tvrzení byla graficky vyznačena červenou barvou na shora uvedených výřezech z příslušné části územního plánu.

Navrhovatelka v návrhu dále uvedla [doplnění ze dne 6. 12. 2010 bod 6)], že ve všech etapách pořizování územního plánu uplatňovala prostřednictvím obecného zmocněnce ing. P. Př. připomínky a námitky. Ve spisovém materiálu jsou založeny písemné námitky a připomínky k návrhu územního plánu ze dne 13. 3. 2009 uplatněné ing. P. Př., a to na základě přiložené plné moci udělené ing. Př. manžely R., paní M., paní L., MUDr. Pe., panem B., manžely H. a paní K. Písemnost stejného obsahu zaslala navrhovatelka soudu i v doplnění svého návrhu ze dne 6. 12. 2010. Plná moc udělená navrhovatelkou ing. Př. se však ve spisu nenachází. Vzhledem k tomu, že je v tomto písemném podání pod číslem 2 obsažena námitka následujícího znění: „*nesouhlasím s vedením stavby D3 v těsné blízkosti domu paní Mgr. J. P. na p. č. 211. Je tím ohrožen její majetek a došlo by ke znehodnocení její nemovitosti*“, dotázal se soud navrhovatelky, zda byla či nebyla při uplatňování námitek k návrhu územního plánu zastoupena ing. P. Př.

K dotazu soudu navrhovatelka uvedla, že ing. Př. k uplatňování námitek zplnomocnila a neví, z jakého důvodu nebyla plná moc do spisu doložena. Dále soudu potvrdila, že shora uvedená námitka č. 2 byla skutečně uplatněna jejím jménem.

Zástupce odpůrce při ústním jednání uvedl, že návrh na zahájení řízení považuje za nedůvodný a účelový, poukázal zejména na to, že příčinou celé věci je letitý sousedský spor. Dále zdůraznil, že územní plán, který odpůrce pořídil, byl pořízen a schválen v souladu s příslušnou právní úpravou, veškeré připomínky byly řádně vypořádány. Dle jeho názoru se územní plán pozemku parc. č. 211 žádným způsobem nedotýká a už vůbec ne tím, že by stavbu na tomto pozemku jakýmkoliv způsobem znehodnotil. Pokud jde o podzemní vinný sklep, pak je nutno uvést, že v Dolních Věstonicích je dalších 50 možná 100 sklepů, které se nachází pod cizími pozemky a vede přes ně cesta nebo dokonce obecní silnice. Technickým řešením je možno šíji sklepa překlenout tak, aby nemohla být nikdy narušena, což se v mnoha případech v Dolních Věstonicích stalo, neboť nad sklepy a jejich šíjemi vedou veřejné komunikace a povedou tam dál.

IV.

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

Existence opatření obecné povahy

Pokud jde o posouzení, zda navrhovatelkou napadený územní plán je opatřením obecné povahy, je nutno především poukázat na ustanovení § 43 odst. 4 in fine stavebního zákona, dle kterého se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Napadený akt je ostatně tímto způsobem i označen a splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované ustanoveními § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnost, zabýval se Nejvyšší správní soud dále posouzením, zda toto opatření bylo řádně publikováno. Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že předmětné opatření bylo schváleno dne 6. 4. 2009, a to usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice č. 3. Územní plán nabyl účinnosti dne 24. 4. 2009, jelikož vydání tohoto opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou pořizovatele územního plánu (Městského úřadu Mikulov) na úřední desce Obecního úřadu v Dolních Věstonicích a na úřední desce Městského úřadu v Mikulově, která byla vyvěšena od 9. 4. 2009 do 27. 4. 2009. Z popsaných skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu) byly v daném případě splněny, což ostatně nerozporuje ani sama navrhovatelka. Lze tak učinit dílčí závěr, že podaný návrh skutečně směřuje proti platnému a účinnému opatření obecné povahy.

Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatelky k předmětnému řízení vychází ze shora již připomínaného ustanovení § 101a s. ř. s., kde se uvádí, že: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Tam pro účely takové ochrany přichází v úvahu uplatnění námitek, přičemž § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s jeho § 55 odst. 2, uvádí, že 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. Uplatnění námitek v řízení před správním orgánem však není podmínkou pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem.

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (všechna zde

uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www. nssoud. cz), potom platí, že „*Přípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, 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*“.

Rozšířený senát dále v napadeném usnesení dospěl k závěru, že „*bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) 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 nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“ (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59). V posledně uvedeném rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93, ve věci opatření obecné povahy – úpravy číslo U 0646/2008 směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 - 97, ve věci opatření obecné povahy o změně č. 674 územního plánu města Plzně – Plzeň-Švabiny.

Navrhovatelka v návrhu tvrdila, že v katastrálním území Dolní Věstonice, tj. území dotčeném napadeným územním plánem, vlastní ve společném jmění manželů pozemky parcelní čísla: 209/10 - zahradu, 209/11 – zastavěnou plochu a nádvoří, 211- zastavěnou plochu a nádvoří a pozemek parcelní č. 2344 – ornou půdu. K tomuto tvrzení doložila výpisy z katastru nemovitostí, LV č. 379 a LV č. 499, ze kterých ovšem vyplývá, že ve společném jmění manželů navrhovatelka vlastní pouze pozemek parcelní č. 1921/24, ostatní nemovitosti jsou pak dle důkazů předložených navrhovatelkou ve výlučném vlastnictví navrhovatelky. Dotazem soudu při jednání bylo zástupcem navrhovatelky upřesněno, že rozhodné pro

posouzení vlastnických práv navrhovatelky jsou údaje vyplývající z přiložených LV č. 379 a LV č. 499. Je tedy nepochybné, že navrhovatelka je vlastnicí shora uváděných nemovitostí, které se nachází na území dotčeném napadeným územním plánem.

Doložení vlastnického práva k nemovitostem, které se nachází v katastrálním území dotčeném napadeným územním plánem, však samo o sobě k prokázání aktivní procesní legitimace a tím i k věcné projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nestačí. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li navrhovatel 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.

Navrhovatelka uvedla, že se cítí být zkrácena na svých právech zejména z toho důvodu, že napadený územní plán je v rozporu se stavebním zákonem (zejména s ustanovením § 53 stavebního zákona) a se zákonem o vyvlastnění (zejména s ustanovením § 3 uvedeného zákona). Navrhovatelka dále uvedla, že napadený územní plán poškozuje její vlastnická práva, protože v části „Výkres Veřejně prospěšné stavby“ navrhuje umístit dopravní a technickou infrastrukturu D3 tak, že bude nezbytné vyvlastňovat soukromým vlastníkům části jejich pozemků a může poškodit také stavby soukromých vlastníků, mj. sklad zahradního nábytku (nářadí) a téměř 400 let starý habánský sklep ve vlastnictví navrhovatelky.

Úvodem je nutno konstatovat, že obecná tvrzení navrhovatelky, týkající se poškození vlastnických práv jiných soukromých vlastníků a případného vyvlastnění jejich nemovitostí, jsou z hlediska projednatelnosti jejího návrhu irelevantní. Stejně tak jsou z hlediska projednatelnosti jejího návrhu irelevantní tvrzení o porušení stavebního zákona či zákona o vyvlastnění, pokud nejsou tato tvrzení přímo spojena s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatelky. Nejvyšší správní soud navrhovatelku dvakrát vyzval k doplnění návrhu a zcela podrobně ji poučil, jakým způsobem má návrh doplnit. Současně byla navrhovatelka výslovně upozorněna (usnesení ze dne 29. 11. 2010) na to, že k meritornímu projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy či jeho nezákonnost, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele.

K požadavku soudu na konkretizaci ustanovení stavebního zákona, jakož i zákona o vyvlastnění, se kterými je dle jejího tvrzení napadené opatření obecné povahy v rozporu, a na doplnění návrhu, jak se tvrzené porušení dotýká jejích subjektivních veřejných práv, navrhovatelka odkázala na dokument „Argumentace ve věci hranice zastavitelného území“, zpracovaný ing. S., kde jsou dle jejího tvrzení rozpory detailně popsány. Z přiloženého dokumentu však žádné dotčení subjektivních práv navrhovatelky nelze dovodit. Jedná se o rozbor ing. S., dle kterého je napadený územní plán v rozporu se stavebním zákonem, konkrétně s § 53 a § 58 stavebního zákona (zejména absence hranice zastavitelného území), s tím, že pořizovatel územního plánu porušil ustanovení § 53 odst. 6 stavebního zákona. Dále je zde obecné tvrzení „*o nadřazení vlastnických práv jedné skupiny občanů nad vlastnická práva jiné skupiny občanů s tím, že určité části občanů se znovu vezme část zahrad. Vyvlastnění je však přípustné jen, jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv*“. Z předloženého rozboru nelze žádným způsobem dovodit, jak tvrzená porušení právních předpisů zasahují do právní sféry navrhovatelky.

K požadavku soudu na konkretizaci svého tvrzení o rozporu napadeného opatření obecné povahy s pozemkovými úpravami a doplnění návrhu, jak se tvrzené porušení dotýká jejích subjektivních práv, odkázala navrhovatelka na přípis „C“ označený jako „Rekonstrukce přídělů a komplexní úprava (KPÚ) v katastrálním území Dolní Věstonice“. Také toto podání je zcela obecné bez jakékoliv vazby na práva navrhovatelky, a týká se zejména tvrzeného nedostatku pozemkových úprav, který spočívá v tom, že „*se pozemkové úpravy vyhnuly pozemku parcelní č. 508/1, ve vlastnictví manželů Ř. Tím byla dle uvedené písemnosti cesta ukončena pár metrů od komunikace z obce směrem na Pálavu a nedošlo k jejich propojení. Poloha cesty komplikuje situaci nejen občanům, jejichž parcely k cestě přiléhají, ale i všem ostatním, kteří si za ty roky tudy zvykli chodit a jezdit*“. Dotčení konkrétních práv navrhovatelky napadeným územním plánem z předložené písemnosti dovodit žádným způsobem opětovně nelze.

K požadavku soudu na doplnění návrhu o konkrétní důvody, pro které navrhovatelka požaduje zrušit napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu, navrhovatelka uvedla, že má důvodně za to, že zmiňované vady územního plánu jsou natolik závažné, že činí celý územní plán vadný, a proto jej požaduje zrušit v celém rozsahu. Pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného postupu při vydání opatření obecné povahy či zákonnosti opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele, však k meritornímu přezkumu nestačí.

Navrhovatelka dále v návrhu tvrdila, že je na svých právech zkrácena tím, že vymezením veřejně prospěšné stavby D3 v územním plánu dojde k poškození

skladu zahradního nábytku (nářadí) a 400 let starého habánského sklepa, jež má ve vlastnictví. Výstavba komunikace a inženýrských sítí má být budována z důvodu plánované výstavby nových rodinných domů soukromými vlastníky, což nelze považovat za stavbu ve veřejném zájmu. Navrhovatelka také tvrdí, že veřejně prospěšná stavba D3 zasahuje na její pozemek. Napadený územní plán mění historicky zažitý stav, kdy posouvá polohu veřejně přístupné účelové komunikace do míst, kudy nikdy nevedla, a zasahuje tak na pozemek navrhovatelky. Pod cestou je kolmo k její ose umístěn v podzemí vinný sklep včetně podzemní přístupové šíje. Pokud by tedy cesta byla vybudována v místě, kde je v územním plánu navrhována, vedlo by to ke zřícení sklepa.

K požadavku soudu vznesenému při ústním jednání, aby navrhovatelka jednak označila parcelním číslem pozemek, na který dle jejího tvrzení pod bodem 5) doplněného návrhu veřejně prospěšná stavba D3 zasahuje, a dále vyznačila tento pozemek na výřezu příslušné části územního plánu, zástupce navrhovatelky červeně vyznačil pozemek parc. č. 211, který vlastní navrhovatelka, a dále pak pozemek parc. č. 1859/4, na kterém stojí stavba skladu zahradního nábytku (nářadí). Zástupce navrhovatelky upřesnil, že pozemek parc. č. 1859/4 je ve vlastnictví odpůrce. K požadavku soudu vznesenému při ústním jednání, aby navrhovatelka jednak označila parcelními čísly pozemky, pod kterými je umístěn vinný sklep, který je dle jejího tvrzení pod bodem 5) doplněného návrhu veřejně prospěšnou stavbou D3 ohrožen, a dále vyznačila tyto pozemky na výřezu z příslušné části územního plánu, zástupce navrhovatelky červenou barvou vyznačil pozemek parc. č. 211 a pozemek parc. č. 2102.

Tvrzení navrhovatelky o zásahu veřejně prospěšné stavby D3 do jejího vlastnického práva ke skladu zahradního nábytku nesplňuje podmínku věcného přezkumu. Ze spisu postoupeného zdejšímu soudu Krajským soudem v Brně je zcela zřejmé, že rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 19. 3. 2008, č. j. JMK 20784/2008, bylo pravomocně rozhodnuto o nařízení odstranění stavby - skladu zahradního nábytku, neboť tato byla realizovaná na cizím pozemku, bez stavebního povolení a v rozporu s veřejným zájmem. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 8. 2010, č. j. 29 Ca 110/2008 - 136, s tím, že navrhovatelka v průběhu správního řízení neprokázala splnění zákonem stanovených předpokladů pro dodatečné povolení této stavby. Nelze se proto v tomto směru dovolávat dotčení na právu vlastnickém k předmětné stavbě, má-li jít o právo nabyté v rozporu se zákonem.

Přesto, že navrhovatelka požaduje zrušit územní plán v celém jeho rozsahu, je z jejího návrhu vzhledem k výše uvedeným důvodům zřejmé, že věcně projednatelná je pouze ta část jejího návrhu, která se týká umístění veřejně

prospěšné stavby D3 v části, jež dle jejího tvrzení zasahuje na pozemek parc. č. 211, a v části, jež dle jejího tvrzení ohrožuje vinný sklep, umístěný pod pozemky parc. č. 211 a parc. č. 2102. Zkrácení na svých právech spatřuje zejména v tom, že veřejně prospěšná stavba D3 má být budována z důvodů plánované výstavby nových rodinných domů soukromými vlastníky, což nelze považovat za stavbu ve veřejném zájmu, a dále v tom, že odpůrce nevypořádal její námitky zákonem stanoveným způsobem. Důvodnost těchto tvrzení může být posouzena až při věcném projednání návrhu.

Všechna ostatní tvrzení navrhovatelky jsou buď obecné proklamace nebo výčet údajných porušení jednotlivých ustanovení stavebního zákona či zákona o vyvlastnění, bez jakékoliv vazby na zásah do vlastnických práv navrhovatelky. Návrh na zrušení opatření obecné povahy ovšem není koncipován jako actio popularis, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému zkrácení na právech toho, kdo navrhuje územní plán zrušit, skutečně došlo. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud musel návrh na zrušení územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, vyjma části vymezující veřejně prospěšnou stavbu D3 ve vztahu k pozemku navrhovatelky parc. č. 211 v katastrálním území Dolní Věstonice, v souladu s 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout.

Formulace závěrečného návrhu

Navrhovatelka navrhuje, „*aby Nejvyšší správní soud Územní plán Obce Dolní Věstonice, schválený zastupitelstvem obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009 a vydaný veřejnou vyhláškou Městského úřadu Mikulov dne 8. 4. 2009, jakožto opatření obecné povahy v celém rozsahu zrušil*“. Nejvyšší správní soud souhlasí s odpůrcem, že návrh petitu není formulován přesně, zákonná podmínka formulace závěrečného návrhu je však z hlediska projednatelnosti návrhu dle názoru soudu splněna. Z obsahu petitu je totiž zcela zřejmé, že navrhovatelka se domáhá zrušení Územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného zastupitelstvem obce dne 6. 4. 2009. Formální pochybení týkající se tvrzení navrhovatelky, že napadený územní plán byl vydán veřejnou vyhláškou Městského úřadu Mikulov, ačkoliv bylo touto vyhláškou oznámeno pouze jeho vydání, nemá na určitost navrhovaného petitu žádný vliv.

V.

Při soudním přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy - územního plánu obce - přezkoumává soud, zda opatření obecné povahy nevybočuje z

mantinelů vytyčených zákonem. Není tak úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito, a není také úkolem soudu zkoumat z úřední povinnosti věcnou správnost řešení využití území.

Při meritorním posouzení v nyní projednávané věci se soud mohl zabývat pouze těmi námitkami, jež se vztahují k závazné části územního plánu vymezující veřejně prospěšnou stavbu D3 ve vztahu k pozemku parc. č. 211. Toliko v rozsahu těchto námitek tedy mohl soud podle § 101d s. ř. s. posoudit soulad navrhovatelkou napadené části opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda při vydání opatření obecné povahy byl dodržen zákon.

Při meritorním přezkumu opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud dle „algoritmu“, vyjádřeného v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V projednávané věci nebyly navrhovatelkou zpochybněny skutečnosti zjišťované v prvních dvou krocích zmíněného algoritmu a ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Dolní Věstonice bylo oprávněno vydat územní plán obce a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Pod tento třetí krok lze zahrnout námitky navrhovatelky, dle kterých odpůrce veškeré její námitky, které uplatnila při přípravě napadeného územního plánu, bez jakéhokoliv zdůvodnění zamítl. Nejvyšší správní soud se však v nyní projednávané věci může zabývat tvrzením o bezdůvodném zamítnutí navrhovatelkou uplatněných námitek pouze ve vztahu k těm námitkám, které byly navrhovatelkou uplatněny v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona v průběhu pořizování územního plánu.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud ověřil následující skutečnosti. V únoru 1999 vypracovala společnost AR projekt, s.r.o., se sídlem Hviezdoslavova 29a, Brno, návrh územního plánu obce Dolní Věstonice. Pořizovatelem byl odbor regionálního rozvoje Okresního úřadu Břeclav. Návrh územního plánu byl dohodnut s dotčenými orgány státní správy a správci hlavních inženýrských sítí, ale nebyl schválen zastupitelstvem obce. V průběhu roku 2006 se obec rozhodla doplnit návrh o některé nové záměry a přepracovaný návrh znovu projednat. Dne 8. 9. 2006 byl přepracovaný návrh zadání územního plánu zpracovatelem zaslán Městskému úřadu Mikulov a obci Dolní Věstonice.

Na svém zasedání dne 18. 12. 2006 schválilo zastupitelstvo obce usnesením č. 3 nové zpracování územního plánu, a to s ohledem na novou právní úpravu a potřeby obce. V usnesení je uvedeno, že o způsobu zadání konkrétnímu zpracovateli rozhodne zastupitelstvo až na základě nabídky projekční kanceláře AR projekt, s.r.o., Brno.

Písemností ze dne 28. 6. 2007 požádal starosta obce Městský úřad Mikulov, odbor územního plánování a stavebního řádu, o pořízení nového územního plánu. Návrh zadání územního plánu byl zpracován AR projekt, s.r.o., se sídlem Hviezdoslavova 29a, Brno. V souladu s ustanovením § 47 stavebního zákona pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu, zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý uplatnit své připomínky.

Návrh zadání napadeného územního plánu byl v souladu s ustanovením § 47 odst. 2 stavebního zákona vystaven ve dnech od 2. 7. 2007 do 3. 8. 2007 včetně na úřední desce a elektronické desce Obecního úřadu Dolní Věstonice a Městského úřadu Mikulov, což bylo pořizovatelem dne 28. 6. 2007 řádně oznámeno.V oznámení bylo v souladu s ustanovením § 47 stavebního zákona uvedeno, že své připomínky k návrhu zadání územního plánu může uplatnit každý, a to do 3. 8. 2007, k později uplatněným připomínkám nebude přihlédnuto.

K návrhu územního plánu podalo v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona a správního řádu dne 10. 7. 2007 připomínky a námitky občanské sdružení Osada pod Pálavou, a to ve vztahu k plochám R 13/rodinné rekreace/ a R 15. Dále k návrhu územního plánu podali své námitky J. Kl., M. Kl. a MUDr. K. Kl., a to návrhem na změnu využití pozemku parc. č. 401/2, 437/1, 78/1, 78/4 a 299/1 na zastavitelné plochy pro účely rekreace (návrh ze dne 29. 6. 2007). Dne 7. 1. 2008 zadání územního plánu schválilo zastupitelstvo obce

Dolní Věstonice. K návrhu zadání územního plánu navrhovatelka žádné připomínky v určené lhůtě neuplatnila.

Veřejnou vyhláškou Městského úřadu Mikulov pořizovatel územního plánu ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) a ustanovení § 52 odst. 1 stavebního zákona v souladu s ustanovením § 172 správního řádu oznámil, že návrh opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán Dolní Věstonice, bude vystaven k veřejnému nahlédnutí od 13. 2. 2009 do 17. 3. 2009 včetně. Oznámení o veřejném projednání návrhu územního plánu bylo vyvěšeno na úřední a elektronické desce od 28. 1. 2009 do 18. 3. 2009. Dále bylo touto vyhláškou oznámeno, že dne 17. 3. 2009 ve 13.00 hod. proběhne veřejné projednání návrhu a v souladu s ustanovením § 172 správního řádu byla stanovena lhůta pro uplatnění námitek a připomínek, a to do 17. 3. 2009. V oznámení bylo dále uvedeno, že při veřejném projednání návrhu může každý uplatnit své připomínky, k později uplatněným námitkám, připomínkám či stanoviskům nebude přihlédnuto.

Součástí napadeného opatření obecné povahy jsou písemné námitky ze dne 13. 3. 2009 uplatněné ing. P. Př., a to na základě přiložené plné moci udělené ing. Př. manžely R., paní M., paní L., MUDr. Pe., panem B., manžely H. a paní K. Jedná se o celkem čtyři námitky. Námitka č. 1 a 3 se týká vedení veřejně prospěšné stavby D3 přes soukromé pozemky parcelní č. 231/1 ve vlastnictví manželů R., parcelní č. 231/2 ve vlastnictví paní M., parcelní č. 222 ve vlastnictví paní L., parcelní č. 216 a parcelní č. 218 ve vlastnictví MUDr. Pe., parcelní č. 220 ve vlastnictví pana B., parcelní č. 213/1 ve vlastnictví manželů H. a parcelní č. 235 ve vlastnictví paní K. Ve spisu je založená plná moc, kterou shora uvedení vlastníci zmocnili ing. Př. k uplatnění námitek k návrhu územního plánu. Námitka č. 4 se týká iniciace změny využití blíže nespecifikované lokality, z jejího obsahu je zřejmé, že se netýká navrhovatelky. Námitka č. 2 je následujícího znění:„*nesouhlasím s vedením stavby D3 v těsné blízkosti domu paní Mgr. J. P. na p. č. 211. Je tím ohrožen její majetek a došlo by ke znehodnocení její nemovitosti*“. Shodnou písemnost zaslala navrhovatelka soudu i v doplnění návrhu ze dne 6. 12. 2010. Z napadeného opatření dále vyplývá, že při veřejném projednání dne 17. 3. 2009 uplatnili připomínky F. P. a J. Kl.

Za námitky k návrhu územního plánu uplatněné v souladu se zákonem, tj. ve lhůtě stanovené pořizovatelem, lze z písemností zaslaných soudu navrhovatelkou považovat pouze námitky písemně uplatněné ing. Př. ze dne 13. 3. 2009. K dotazu soudu při ústním jednání navrhovatelka uvedla, že ing. Př. byl navrhovatelkou zmocněn k uplatnění námitek jejím jménem, přičemž neví, z jakého důvodu není ve spise plná moc založena. Dále navrhovatelka potvrdila soudu, že bez ohledu na absenci písemné plné moci ve spisu byla námitka č. 2 vznesena jejím jménem a soud ji proto považuje za včas uplatněnou námitku navrhovatelky k návrhu územního plánu. Ostatní písemnosti, které navrhovatelka na výzvu soudu doplnila (písemnost

ze dne 2. 10. 2008, adresovaná Ing. Př. Městskému úřadu Mikulov ve věci odstranění stavby na pozemku parcelní č. 1859/4; písemnost ze dne 3. 1. 2009, adresovaná ing. Př. odpůrci s dotazy k územnímu plánu; písemnost ze dne 3. 4. 2009, adresovaná ing. Př. odpůrci ve věci nesouhlasu s navrženým územním plánem; námitka proti návrhu územního plánu ze dne 23. 9. 2008 adresovaná navrhovatelkou odpůrci), se buď netýkají návrhu napadeného územního plánu anebo byly uplatněny v rozporu se zákonem stanoveným způsobem.

Tvrzení navrhovatelky, že její námitka byla odpůrcem bez odůvodnění zamítnuta, nemá oporu v napadeném územním plánu. S touto námitkou se odpůrce vypořádal a to na straně 36 opatření obecné povahy v části „Rozhodnutí o námitkách podaných p. Př.“. Odpůrce k námitce č. 2 v odůvodnění uvedl, „*že územně plánovací dokumentace pouze vymezuje koridor pro umístění dopravní a technické infrastruktury. Konkrétní návrh řešení umístění stavby komunikace bude předmětem dokumentace pro územní řízení, která bude zpracována v souladu s právními předpisy a bude respektovat stávající nemovitost na pozemku parcelní č. 211.*“ S ohledem na skutečnost, že podaná námitka vyjadřuje de facto pouze navrhovatelčin nesouhlas s umístěním veřejně prospěšné stavby v těsné blízkosti jejího domu a nelze z ní dovodit žádné porušení právních předpisů či zákonného postupu při procesu pořizování územního plánu, je odůvodnění této námitky ze strany odpůrce zcela dostačující. Odpůrce posoudil námitku věcně, odůvodnění této námitky učinil součástí odůvodnění opatření obecné povahy a odkázal navrhovatelku na příslušné územní řízení, kde se budou řešit konkrétní parametry umísťované stavby.

Posouzení této námitky navrhovatelky, která směřuje proti zákonnosti postupu odpůrce při rozhodování o námitkách proti návrhu územního plánu, lze tedy uzavřít s tím, že Nejvyšší správní soud zde neshledal důvod pro zrušení napadeného územního plánu.

Ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu Nejvyšší správní soud prověřil námitku zpochybňující rozpor obsahu opatření obecné povahy se zákonem (materiální kritérium). Jedná se o námitku, dle níž územní plán vymezuje veřejně prospěšnou stavbu D3 v rozporu se stavebním zákonem, neboť výstavba komunikace a inženýrských sítí má být budována z důvodu plánované výstavby nových rodinných domů soukromými vlastníky, což nelze považovat za stavbu ve veřejném zájmu.

Veřejně prospěšnou stavbou se dle ustanovení § 2 stavebního zákona rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Mezi veřejně prospěšné stavby jsou standardně zařazeny komunikace, železnice, inženýrské sítě

včetně ploch pro technické objekty (vodojemy, retenční nádrže), stavby protipovodňové ochrany, požární stanice, plochy pro některé druhy nekomerční občanské vybavenosti (sociální a zdravotní péče, školství) a plochy nově navržených parků.

V textové části opatření obecné povahy je uvedeno, že plocha dopravní a technické infrastruktury vymezená jako veřejně prospěšná stavba D3 je určena pro dopravní obsluhu zastavitelné plochy BR4. Plocha BR4 je novou rozvojovou plochou pro bydlení, a to pro bydlení v rodinných domech na jižním okraji obce. Plocha je navržena na pozemcích vedených v katastru nemovitostí jako ostatní plocha - komunikace ve vlastnictví obce, s nutným rozšířením jižním směrem na soukromé pozemky. Vzhledem k nutnosti vybudovat komunikaci a inženýrské sítě se proto v územním plánu požaduje prověření plochy BR4 územní studií, která upřesní velikost a polohu obratiště a umístění pozemků veřejných prostranství (nezastavitelných pozemků obce). Nejmenší šířka plochy dopravní a technické infrastruktury označené jako veřejně prospěšná stavba D3 činí 8 m, což je nutné pro splnění normových hodnot pro průjezd vozidel. Vymezení plochy dopravní a technické infrastruktury v územním plánu tak plně odpovídá ustanovení § 22 odst. 3 prováděcí vyhlášky, dle kterého je nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, 8 m.

Vymezení veřejně prospěšné stavby D3 v napadeném územním plánu odpovídá účelu a smyslu stanovenému v uvedeném ustanovení, neboť se jedná o umístění stavby, jež je nutná pro zajištění dopravní obslužnosti nové lokality, určené k bydlení a tedy k rozvoji obce, včetně plochy pro sítě technické infrastruktury. Jak je uvedeno výše, u obecní komunikace zákon předpokládá, že se jedná o stavbu určenou pro veřejně technickou infrastrukturu ve smyslu definice obsažené v § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. Pouhý odkaz na skutečnost, že vybudování takové komunikace je vyvoláno výstavbou nových domů v soukromém vlastnictví, bez uvedení dalších skutečností vyvracejících veřejný zájem na jejím zřízení a užívání, není způsobilý vyvrátit předpoklad, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu. Námitka navrhovatelky zpochybňující soulad obsahu opatření obecné povahy se zákonem proto není důvodná.

Pátým krokem algoritmu soudního přezkum opatření obecné povahy je přezkum souladu jeho obsahu se zásadou proporcionality. K této skupině námitek lze přiřadit uplatněné námitky navrhovatelky, podle kterých byla umístěním veřejně prospěšné stavby zkrácena vlastnická práva navrhovatelky, respektive na ně nebyl brán žádný zřetel, ačkoliv veřejně prospěšná stavba D3, jak je vymezena v územním plánu, zasahuje na její pozemek parc. č. 211 a ohrožuje podzemní vinný sklep, který je umístěn pod plánovanou cestou kolmo k její ose, včetně podzemní přístupové šíje. Vinný sklep je umístěn pod pozemky parc. č. 211 a parc. č. 2102.

Pokud by tedy cesta byla vybudována v místě, kde je v územním plánu navrhována, vedlo by to ke zřícení sklepa.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že mu nepřísluší určovat, jakým způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, jaké jiné řešení je možné ve vztahu k posuzovanému území přijmout, apod. Úkolem soudu je toliko sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v zákonem stanovených mezích.

S ohledem na obsah napadené části opatření obecné povahy dovodil Nejvyšší správní soud, že navrhovatelka jakožto vlastnice shora vymezeného pozemku v katastrálním území Dolní Věstonice není přímo zasažena plánovanou veřejně prospěšnou stavbou D3 v tom smyslu, že by se její vymezení vztahovalo přímo na tento pozemek a ohrožovalo stavbu na tomto pozemku umístěnou. Pozemek parc. č. 211 není uveden ve výčtů pozemků, kterých se veřejně prospěšná stavba přímo dotýká a které jsou vymezeny v textové části územního plánu, a to jak původními čísly parcel (parcelní čísla: 1859/1, 1859/4, 508/1, 508/2, 629/2, 1859/10), tak parcelními čísly pozemků po provedených pozemkových úpravách (parcelní čísla: 2102, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 504, 2207, 2231).Tvrzení o zásahu veřejně prospěšné stavby na pozemek navrhovatelky tak neodpovídá obsahu napadeného územního plánu. Žádné jiné důvody, pro které by bylo vlastnické právo k uvedenému pozemku či stavbě se na něm nacházející vymezením veřejně prospěšné stavby D3 zasaženo, navrhovatelka soudu nesdělila.

Navrhovatelka dále namítla, že vymezení veřejně prospěšné stavby D3 v územním plánu znamená umístění plánované komunikace způsobem, který povede ke zřícení klenby podzemního vinného sklepa, který navrhovatelka vlastní. Takto formulovaná námitka však byla uplatněna v nesprávné fázi územního plánování a z níže uvedených důvodů nemohla být při procesu přijímání územního plánu věcně přezkoumána.

Územní plánování je široký pojem zahrnující různé činnosti a nástroje. Cíle územního plánování jsou vymezeny v § 18 odst. 1 stavebního zákona: „*vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*.“ Stavební zákon v § 19 dále stanoví úkoly územního plánování (např.: stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území; stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny; stanovovat podmínky pro provedení změn v území, atd.). K provedení uvedených úkolů stavební zákon pak upravuje nástroje

územního plánování, které lze dle jejich povahy dělit na koncepční a realizační. Koncepčními nástroji územního plánování jsou územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentace. Územní plán jako základní plánovací dokument je nástrojem k usměrňování územního rozvoje obce. Stanoví se jím základní koncepce rozvoje území obce, ochrana jeho hodnot, jeho plošné a prostorové uspořádání (urbanistická koncepce), uspořádání krajiny a koncepce 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, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy, včetně vymezení podmínek pro využití těchto ploch a koridorů (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Realizačním nástrojem územního plánování je potom územní rozhodnutí. V této fázi územního plánování dochází k aplikaci územně plánovací dokumentace, obvykle územního plánu. Stavební zákon rozlišuje pět druhů územních rozhodnutí, nejfrekventovanějším je patrně rozhodnutí o umístění stavby. Toto rozhodnutí vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, zpracování projektové dokumentace, vydání stavebního povolení, ohlášení stavby a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Konkrétní požadavky na umisťování staveb stanoví vyhláška č. 501/2006 Sb.

Navrhovatelka se svou námitkou domáhala posouzení vlivu provozu na komunikaci na statiku sklepa umístěného pod ní. Jedná se tedy o otázku přesných parametrů stavby a jejího užívání, která bude řešena v rámci územního řízení, konkrétně při řízení o umístění stavby, a to na základě zpracované dokumentace pro účely umístění této stavby. Umístění plánované komunikace musí odpovídat platným předpisům, včetně technických norem. Navrhovatelka bude z titulu vlastnického práva k vinnému sklepu nacházejícímu se pod umísťovanou komunikací účastnicí řízení o umístění stavby, bude mít tedy příležitost své námitky plně uplatnit v tomto řízení [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona].

Všechny shora uváděné důvody vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na zrušení Územního plánu obce Dolní Věstonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Dolní Věstonice dne 6. 4. 2009, v části vymezující veřejně prospěšnou stavbu „veřejná dopravní a technická infrastruktura - D 3“ ve vztahu k pozemku parc. č. 211 v katastrálním území Dolní Věstonice, není důvodný, a proto ho v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

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

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

V Brně dne 16. prosince 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu