

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **P. a. s.** proti odpůrci: **Hlavní město Praha - Zastupitelstvo hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupenému JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem Pplk. Sochora 4, Praha 7, o návrhu na zrušení bodu II., části 1 opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0637/04, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/01 ze dne 29. 6. 2006,

### t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á .**
- II. Na náhradu nákladů řízení **n e m á** žádný z účastníků řízení právo.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

Navrhovatel se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 6. 11. 2006 domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 0637/04, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/01 ze dne 29. 6. 2006. Předmětem této změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy je odstranění velkého rozvojového území a nové využití podle studie „Pražský veletržní areál Letňany“.

Navrhovatel tvrdí, že představuje institucionalizovanou podobu úsilí a snahy společnosti A. a. s. o vybudování Pražského výstavního areálu prostřednictvím společného podniku, a to na základě Smlouvy o vytvoření společného podniku ze dne 10. 12. 1997. Navrhovatel tak tvoří základní stavební prvek projektu přípravy, realizace výstavby a provozování nového pražského veletržního areálu, řadícího se mezi Public Private Partnership projekty. Podílí se na budoucím využití významné části řešeného území, a proto se zúčastňuje i procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Napadená změna územního plánu zasahuje do ústavně zaručeného práva na podnikání a na svobodné rozvíjení hospodářské činnosti a má rovněž dopady na vlastnické právo.

Důvodnost svého návrhu spatřuje navrhovatel v tom, že předmětná změna územního plánu nebyla projednána a schválena zákonem předepsaným způsobem a že předchozí řízení bylo stíženo podstatnými vadami. Nezákonnost dovozuje z následujících tvrzení.

Především je otázkou (byť nepodléhající soudnímu přezkumu), nakolik je přijatá změna přiměřená sledovaným cílům a záměrům samotného územně plánovacího procesu ve smyslu ustanovení § 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon). Předmětná změna totiž nebere do úvahy charakteristické souvislosti funkčního využití ploch a neřeší potřeby rozvoje v širších územních souvislostech a vazbách, zejména pak ve světle stávající nevyhovující podoby prozatímního výstaviště a nedořešeným problémům v okolí budoucí stanice metra L. a plánovaného „kamenného“ Výstaviště.

Navrhovatel tvrdí, že pořizovatel změny upravený návrh neučinil předmětem projednání s veřejností dle ustanovení § 22 stavebního zákona, což odůvodnil tím, že se jedná pouze o redukci rozsahu změny oproti původnímu veřejně projednanému návrhu, tj. zmenšení rozsahu ploch vyňatých z velkého rozvojového území. Především vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj neobsahuje kladné stanovisko s navrhovanou změnou územního plánu, neboť v podstatě pouze vychází z účelové argumentace a zdůvodnění zkráceného postupu projednání změny, na jejíž projednání se podle názoru navrhovatele vztahují ustanovení § 22 a násl. stavebního zákona. Za změnu územní plánovací dokumentace je totiž třeba považovat jakoukoliv odchylku od její již projednané a schválené podoby, která se promítá do její závazné či směrné části. Zkrácený způsob projednání návrhu územní změny proto považuje navrhovatel za protizákonný a vyloučení veřejnosti z účasti na tomto projednání označuje za obcházení účelu stavebního zákona.

Navrhovatel vychází z toho, že územní plán představuje základní koncepční dokument pro rozvoj obcí, neboť stanoví urbanistickou koncepci, podle níž je později rozhodováno zejména v územním řízení. Je proto nutný adekvátní způsob jeho projednání včetně rozhodování o případných námitkách a připomínkách dotčených subjektů. To se týká rovněž případu jakýchkoliv změn územně plánovací dokumentace.

V daném případě nicméně došlo k sérii procesních pochybení, v jejichž důsledku byla poškozena práva zúčastněných subjektů. Navrhovatel v tomto směru upozorňuje zejména na ustanovení § 23 odst. 1, 2 stavebního zákona a na ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Navrhovatel tvrdí, že dne 12. 2. 2006 (poznámka soudu: ve skutečnosti 12. 5. 2006) vznesl k návrhu změny námitku, nicméně podkladový materiál předložený radou hl. m. Prahy neobsahuje vyhodnocení této námitky, z čehož lze dovodit, že se pořizovatel změny s touto námitkou vůbec nezabýval.

Navrhovatel dále uvádí, že rada hl. m. Prahy překročila schválením usnesení č. 0655/06 dne 9. 5. 2006 svoji působnost, jelikož v souladu s platnou metodikou pořizování změn územně plánovací dokumentace náleží organizace tohoto procesu do působnosti odboru územního plánu Magistrátu hl. m. Prahy a nikoliv rady jakožto výkonného orgánu v oblasti samostatné působnosti. To samozřejmě nic nemění na faktu, že schválení územního plánu je vyhrazeno zastupitelstvu. Zastupitelstvo napadeným usnesením schválilo návrh rozhodnutí o dodatečných připomínkách, přičemž námitky navrhovatele byly odmítnuty s poukazem na to, že není vlastníkem pozemku či stavby v dotčeném území. K tomu navrhovatel uvádí, že se na základě smlouvy o vytvoření společného podniku ze dne 10. 12. 1997 podílí na realizaci obecně prospěšného cíle (Public Private Partnership), kterým je výstavba Pražského veletržního areálu, a proto také je na základě smlouvy o výpůjčce ze dne 2. 7. 1999 oprávněn bezúplatně využívat na dobu 99 let pozemky v katastrálním území V., u nichž se plánuje jejich budoucí zastavění. Postavení navrhovatele je proto „obdobné postavení vlastníka“, takže ačkoliv není de iure vlastníkem nemovitostí, je nepochybně dotčenou veřejností ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, č. 124/2004 Sb. m. s.), přičemž tato Úmluva měla být aplikována přednostně. Navíc, je obecnou

zásadou správního práva, že účastníkovi, o jehož právech se jedná, musí být poskytnuta příležitost k zaujetí kvalifikovaného stanoviska a vyjádřit se k tvrzením a skutečnostem, jež jsou předmětem řízení.

Navrhovatel dále namítá, že výrok napadeného usnesení zastupitelstva je v bodu II. odst. 2 poněkud nesrozumitelný, jelikož materiál rady předložený zastupitelstvu ke schválení obsahuje toliko přílohu označenou jako vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu změny ÚPn HMO č. Z 0637/04, nikoliv však návrh rozhodnutí o podaných námitkách či připomínkách. Tato část výroku tudíž jeví znaky paaktu.

Navíc, postup odpůrce je v rozporu se závazky vyplývajícími ze smlouvy o vytvoření společného podniku ze dne 10. 12. 1997, což poškozujee majetková práva navrhovatele.

Navrhovatel rovněž upozorňuje na to, že podle Statutu hl. m. Prahy (vyhláška č. 55/2000) platí, že městská část, jejíhož území se návrh územně plánovací dokumentace nebo její změna dotýká, má právo uplatnit své připomínky, s nimiž se musí pořizovatel vypořádat. V daném případě se nicméně zastupitelstvo s uplatněnými připomínkami nevypořádalo, čímž porušilo i ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 100 Ústavy ČR).

Navrhovatel konečně tvrdí, že přijatá změna územního plánu neodráží platné vymezení funkčních ploch dané navazujícím územním rozhodováním. Byla totiž projednána a schválena změna územně plánovací dokumentace týkající se výstavby trasy metra IV C, avšak nebyla projednána změna, která by umožnila výstavbu souvisejících staveb, např. terminálu či parkoviště.

Ze všech popsaných důvodů navrhovatel žádá napadené usnesení zrušit.

## II.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2006 nejprve uvádí, že podepsaní navrhovatelé ve skutečnosti uplatňují partikulární, soukromé zájmy společnosti A., a. s. a používají firmu P. a. s., v níž je hlavní město Praha minoritním akcionářem, k nátlaku na zrušení stavební uzávěry na pozemcích tvořících plochu výstaviště L., tzn. na pozemcích ve vlastnictví města, které má navrhovatel pouze dlouhodobě zapůjčeny. S výstavbou „kamenného“ výstaviště je spojena i snaha o rozšíření stávajícího letiště a o vybudování pevných vzletových drah. „Navrhovatel tak přenáší vnitrofiremní neschopnost dohody na půdu NSS.“ Přitom právě pro nedojasněný záměr budoucí podoby výstaviště a potřeby funkčních ploch byl odpůrcem změněn původní rozsah navržené změny ÚP SÚ HMP. Schválením předmětné změny ve zmenšené podobě není kráceno právo využití pozemků, neboť institut velkého rozvojového území (VRÚ) jednoznačně stanovuje podmínky pro změnu územního plánu a možnost udělení výjimky z VRÚ. Navrhovatel v době projednávání změny územního plánu nevlastnil žádné pozemky, takže nemohl být zkrácen na svých právech, a případným zrušením napadeného usnesení nenastane žádná změna pro území zbylého VRÚ, protože zůstane v platnosti územní plán schválený dne 9. 9. 1999. Odpůrce proto označil podaný návrh za poškození zájmů P. a. s., neboť nevede k rychlé dohodě o budoucí podobě funkčních ploch výstavního areálu a pouze vyhrocuje vztah partnerů projektu.

K tvrzením navrhovatele odpůrce především namítl, že v důsledku prodloužení připomínkového řízení podle ustanovení § 46 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a z důvodu konání voleb dosud nebyla vydána obecně závazná vyhláška, která by publikovala

předmětné usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy č. Z 0637/04. Toto usnesení proto není platné a účinné, neboť ke schválení textu vyhlášky ještě nedošlo.

Odpůrce dále argumentuje tím, že podle stavebního zákona je schvalování úpravy změn územně plánovací dokumentace výlučnou kompetencí a výkonem práva na samosprávu obce v její samostatné působnosti. Zákonnou podmínkou platnosti a účinnosti tohoto práva je následná publikace příslušné obecně závazné vyhlášky územně samosprávného celku a jediným orgánem oprávněným takový podzákonný právní předpis zrušit je Ústavní soud. Pravomoc Nejvyššího správního soudu proto podle stávající zákonné úpravy dána není. Napadené usnesení zastupitelstva ze stejného důvodu není opatřením obecné povahy. Odpůrce tvrdí, že podmínkou platnosti opatření obecné povahy je jeho zveřejnění na úřední desce po zákonem stanovenou dobu, což se však netýká předmětného usnesení zastupitelstva „a nenaplnuje tedy zákonný předpoklad platnosti a účinnosti opatření obecné povahy“. Platnost a účinnost tohoto usnesení totiž nenastane v okamžiku hlasování zastupitelů a bez následného zveřejnění v obecně závazné vyhlášce a podle nové právní úpravy bez vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce nenastane vůbec. Jakkoliv nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) upravuje proces přijímání a schvalování územně plánovací dokumentace pomocí institutu opatření obecné povahy, nelze – dle principu zákazu retroaktivity – do účinnosti této nové zákonné úpravy postupovat podle jejích ustanovení a obcházet tak platnou a účinnou právní úpravu.

Odpůrce dále namítá, že jeho postup v rámci přípravy a schvalování předmětné změny územního plánu byl zcela v souladu s právním řádem. Navrhovatel sice dne 12. 5. 2006 vnesl připomínku (námitku totiž může podat jen dotčený vlastník pozemku, kterým však navrhovatel nebyl), nicméně učinil tak mimo dobu veřejného projednávání návrhu změny. Není však pravdou, že se pořizovatel touto připomínkou vůbec nezabýval, neboť v tisku Z – 155 a v příloze č. 4 citovaného usnesení zastupitelstva je uveden návrh na její vyřízení.

Nadřízený orgán (Ministerstvo pro místní rozvoj) s postupem pořizovatele souhlasil, přičemž zkrácený postup, kdy v důsledku podmínky vznesené dotčeným orgánem státní správy dojde k úpravě veřejně projednaného návrhu územně plánovací dokumentace a jeho následnému dohodnutí se všemi dotčenými orgány státní správy, je v souladu s právní úpravou.

Odpůrce rovněž tvrdí, že žádná z dotčených městských částí nevznesla v průběhu veřejného projednání zadání nebo návrhu předmětné změny tzv. zásadní připomínku, kterou by bylo nutno se jmenovitě zabývat. K odkazu na ÚR MHMP/127350/02 odpůrce uvedl, že toto územní rozhodnutí se nevztahuje na zřízení stanice metra, jelikož umístění této stanice nebylo předmětem územního řízení; předmětem řízení byla změna obvodu dráhy. Umístění trasy a stanic metra totiž bylo předmětem územního rozhodnutí ze dne 13. 11. 2001, č. j. 125882/01.

Změnu územně plánovací dokumentace nelze podle názoru odpůrce vykládat jako jakoukoliv odchylku, která se promítá do její závazné či směrné části, protože stavební zákon u směrné části stanoví, že se jedná o „úpravu“, o které rozhoduje orgán, který tuto dokumentaci pořídil.

Odpůrce nesouhlasí ani s tvrzením, že ve věci rozhodla rada namísto zastupitelstva. Rada totiž ve skutečnosti souhlasila s úpravou změny a následně úpravu této změny schválilo

zastupitelstvo v souladu se stavebním zákonem. Přitom materiál předložený do zastupitelstva obsahoval jako přílohu vyhodnocení stanovisek a připomínek a protože stavební zákon (§ 23 odst. 1) vyžaduje toliko vyhodnocení, nikoliv však meritorní výrok o připomínkách, bylo postupováno v souladu se zákonem. Navíc žádné námitky vlastníků nebyly podány.

Odpůrce se vyjádřil rovněž k otázce aplikace Aarhuské úmluvy z hlediska vymezení dotčené veřejnosti a konstatoval, že zájem navrhovatele je v rozporu s jeho tvrzeními, jelikož pokud bude na předmětných pozemcích platit stávající stavební uzávěra, nemůže počítat se stavbou „kamenného výstaviště“. Pokud by tedy navrhovatel v tomto řízení byl úspěšný, zůstávala by v platnosti původní stavební uzávěra. Odkaz navrhovatele na tuto mezinárodní smlouvu proto odpůrce považuje za zcela irelevantní. Navíc, navrhovatel o schvalování územního plánu věděl již od roku 2002 a svoje připomínky začal uplatňovat teprve tehdy, když zjistil, že se předmětná změna územního plánu nebude dotýkat pozemků, které užívá.

Ze všech popsaných důvodů odpůrce navrhuje návrh zamítnout.

### III.

Při ústním jednání, konaném dne 30. 11. 2006, účastníci setrvali na obsahu svých podání.

Zmocněnec navrhovatele především zdůraznil, že napadá usnesení zastupitelstva, které představuje opatření obecné povahy, nikoliv obecně závaznou vyhlášku obce, která je normativním právním aktem.

Zástupce odpůrce oproti tomu namítl, že proces normotvorby ještě nebyl dokončen, protože stále nebyla zastupitelstvem schválena obecně závazná vyhláška, která by předmětnou změnu územního plánu obsahovala, a zastává proto názor, že by návrh měl být zamítnut nebo odmítnut.

### IV.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud seznal, že zadání změny územně plánovací dokumentace bylo schváleno bodem II. usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 08/13 ze dne 29. 5. 2003 „*k návrhu zadání změn 04 Územního sídelního útvaru hl. m. Prahy*“. Příloha 2 tohoto usnesení, na kterou bod II odkazuje, stanoví pod pořadovým číslem 637 předmět změny „*odstranění velkého rozvojového území a nové využití podle projednané studie Pražský „veletržní areál Letňany*“.“ Za hlavní cíl změny bylo označeno nové využití v souladu s urbanistickou studií „*Pražský veletržní areál L. – K.*“. Umístěna je plocha pro vybudování výstaviště, konečné metra s přestupním terminálem, navazujících komerčních ploch, nově je vymezena plocha sportovního letiště, plochy v okraji L., v okraji K., zeleň a nově je vymezena komunikace V. – M..

Veřejnou vyhláškou ze dne 9. 1. 2004 oznámil Magistrát hlavního města Prahy jako pořizovatel územně plánovací dokumentace v souladu s § 22 odst. 1 stavebního zákona vystavení návrhů změn 04 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. K vystavení podle ustanovení § 22 odst. 1 stavebního zákona došlo v období od 12. 1. 2004 do 11. 2. 2004. Stejnou veřejnou vyhláškou svolal pořizovatel veřejné jednání o návrhu předmětné změny na 30. 1. 2004. Vyhláška obsahovala rovněž poučení o možnosti podávat stanoviska, námitky nebo připomínky k návrhu. K podávání námitek pořizovatel ve vyhlášce uvedl, že námitky mohou v souladu s § 21 odst. 4 a § 22 stavebního zákona podávat vlastníci dotčených pozemků. K podání námítky a jejímu posouzení vyžadoval pořizovatel výpis z listu

vlastnictví, ze kterého bude patrné, že námitku podává skutečně vlastník dotčeného pozemku. Závěrem obsahovala vyhláška poučení, že pokud nebude námitka splňovat uvedené požadavky, bude vyhodnocena jako připomínka, kterou může podat každý.

Součástí správního spisu je dále zejména stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 11. 2. 2005 jakožto nadřízeného orgánu územního plánování, jehož obsahem je konstatování, že nebyly shledány nedostatky v předmětném návrhu změn, a že ministerstvo vyslovuje souhlas s předložením těchto změn zastupitelstvu hl. m. Prahy.

Spis dále obsahuje zápis z jednání k upravenému návrhu změny územního plánu ze dne 13. 1. 2005 za účasti zástupců Městské části P. 18 – L. a Městské části P. 19 – K., z něhož je patrné, že byl bez připomínek akceptován návrh dokumentace změny Z 0637/04.

Takto upravený a projednaný návrh změny Z 0637/04 byl dne 15. 11. 2005 projednán radou hl. m. Prahy, která však usnesením č. 1689 s tímto návrhem nesouhlasila a uložila zástupci ředitele M. pro koordinaci rozvoje hl. m. Prahy předložit radě návrh projednané změny Z 0637/04 části změny VRU L. – K., týkající se dopravní obslužnosti MČ P. 18 a MČ P. 19.

Rada hl. m. Prahy usnesením č. 0655 ze dne 9. 5. 2006 vyslovila souhlas s návrhem územního řešení změny Z 0637/04 ÚP SÚ HMP, předpokládajícím potvrzení funkčního členění ploch dle projednaného návrhu řešení pouze mimo okolí stanice metra a výstaviště; v tomto prostoru je ponecháno původní funkční vymezení dle ÚPn SÚ hl. m. Prahy v rámci zmenšeného rozsahu VRU.

Navrhovatel k tomuto usnesení rady hl. m. Prahy vznesl dne 12. 5. 2006 námitku, v níž především upozornil na to, že nové vymezení územní uzávěry neodpovídá předpokládanému programu projektu Pražského výstavního areálu a že „urychlený“ postup schvalování této změny vylučuje všechny příslušné orgány i organizace.

Ze zápisu z dohodového jednání ze dne 18. 5. 2006 ohledně vyjádření souhlasu dotčených orgánů státní správy s upraveným návrhem změny Z 0637/04 vyplývá, že dotčené orgány potvrdily, že tento upravený návrh vyhovuje jejich stanovisku vznesenému v rámci veřejného projednání návrhu předmětné změny a následných dohodových jednání, která proběhla v roce 2004, a že tento upravený návrh není v rozporu s chráněnými zájmy podle zvláštních právních předpisů. Ministerstvo pro místní rozvoj nicméně upozornilo na skutečnost, že původně projednaný návrh změny rušil VRU v jiné části řešeného území a že není možné jednoznačně potvrdit, že není třeba návrh změny znovu projednat podle ustanovení § 22 stavebního zákona.

Starosta Městské části P. 18 přípisem ze dne 22. 5. 2006 (na základě usnesení rady této městské části ze dne 17. 5. 2006) odpůrci sdělil, že shora citované usnesení rady hl. m. Prahy č. 0655 ze dne 9. 5. 2006 porušuje ustanovení § 22 stavebního zákona.

Přípisem ze dne 13. 6. 2006, č. j. 21789/2006-64, Ministerstvo pro místní rozvoj odpůrci sdělilo, že stanoviska tohoto ministerstva ze dne 11. 2. 2005 a 6. 9. 2004 k této změně územního plánu zůstávají v platnosti a pokud orgán územního plánování, který je příslušný k pořízení územně plánovací dokumentace, dojde k závěru, že se změnilly podmínky, na jejichž základě byla tato změna projednána, pořídí novou změnu územně plánovací dokumentace. Stejně ministerstvo ve vyjádření ze dne 15. 6. 2006 uvedlo, že z hlediska

stavebního zákona není vyloučena možnost zmenšení rozsahu území projednaného a dohodnutého návrhu změny. Protože ke změně územního plánu dojde až jeho schválením zastupitelstvem, platí do té doby stále původní územní plán a nikdo nemá právní nárok na dokončení tohoto procesu změny. Právo podat námitky, stanovené vlastníkům nemovitostí dle ustanovení § 22 odst. 4 cit. zákona, však musí být zachováno. V daném případě byly k upravenému návrhu změny podána dvě podání, označené jako námitky, a to ze strany navrhovatele a Městské části P. 18 – L., s nimiž je třeba nakládat podle ustanovení § 22 odst. 4 a § 23 odst. 1 cit. zákona.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy schválilo usnesením ze dne 29. 6. 2006, č. 39/01, návrh změny Z 0637/04 uvedený v příloze 1 tohoto usnesení. Zároveň schválilo návrh na rozhodnutí o dodatečných připomínkách, uvedených v příloze č. 4, kde je na připomínku navrhovatele zareagováno tak, že se nejedná o námitku podle ustanovení § 21 a 22 stavebního zákona, u které je nutno doložit vlastnické vztahy k dotčeným pozemkům. „Navíc smluvní vztahy nemohou být předmětem územního plánu.“

## V.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení.

První otázka, kterou je nutno zodpovědět, je to, zda územní plán lze vůbec považovat za opatření obecné povahy, jelikož odpůrce tuto skutečnost popírá, a zda je tedy dána kompetence Nejvyššího správního soudu toto zvláštní řízení vést.

K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že touto otázkou se již dostatečně zabýval v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006 (poznámka soudu: navíc odpůrce byl v tomto případě shodný s odpůrcem v nyní rozhodované věci), od něhož neshledal racionální důvod se v projednávané věci odchýlit a na který proto pro stručnost v plném rozsahu odkazuje. Rovněž v citovaném rozsudku je totiž uvedeno, že „navrhovatel se nedomáhá zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu (resp. jeho změna) ve smyslu § 29 odst. 3 stavebního zákona. Návrh směřuje nikoliv proti této vyhlášce, ale proti samotné změně územního plánu, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy. Navrhovatel nespatřuje opatření obecné povahy v obecně závazné vyhlášce, ale právě ve změně územního plánu, která byla formou obecně závazné vyhlášky toliko vyhlášena. K tomu nutno podotknout, že mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je změna závazné části územního plánu tímto způsobem vyhlášována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy či nikoliv. ... Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. K posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření. Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů; oba uvedené znaky změna územního plánu – i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – splňuje: územní plán obce podle § 10 odst. 1 stavebního zákona „stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněně funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce.“ Z tohoto vymezení je zjevná jak konkrétnost

*předmětu (územním plánem obce se řeší využití určitého území), tak i obecnost adresátů (řešení se vztahuje konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět, tj. na množinu osob vymezenou druhovými znaky).*“ K tomuto pojetí územního plánu se ostatně znovu výslovně hlásí i nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., který v poslední větě § 43 odst. 4 stanovuje, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Lze tak uzavřít, že schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou opatření obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném ustanovením § 101a a n. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

Druhou procesní podmínkou, jejímž splněním se Nejvyšší správní soud zabýval, je otázka včasnosti podání předmětného návrhu. Jak totiž vyplývá z vyjádření odpůrce, v daném případě sice již bylo vydáno usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy, které je napadeno tímto návrhem, nicméně dosud nebyla vydána obecně závazná vyhláška, která by toto usnesení publikovala. Je proto nutno vyjasnit, jaký význam má publikace územního plánu (resp. jeho změny) obecně závaznou vyhláškou, tzn. zda se jedná o význam konstitutivní, uvádějící jej teprve do „právního života“ a od okamžiku jeho publikace proto teprve nabývá platnosti a následně i účinnosti, či naopak o význam toliko informační.

K tomu Nejvyšší správní soud vychází především z ustanovení § 29 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.“* Podle odst. 3 stejného ustanovení *„závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlášují jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.“*

K této otázce Nejvyšší správní soud již ve shora citovaném rozsudku uvedl, že mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška totiž v těchto případech slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je změna závazné částí územního plánu tímto způsobem vyhlášována, nicméně ještě z celku nečiní právní předpis.

K tomuto výsledku lze ostatně dojít i z hlediska samotné zákonné dikce. Jestliže totiž ustanovení § 29 stavebního zákona rozlišuje závazné a směrné části řešení územně plánovací dokumentace, přičemž však formou obecně závazné vyhlášky je publikována toliko závazná část, mělo by z toho logicky vyplývat, že směrná část řešení není vůbec závazná, jelikož jí nebyla propůjčena náležitá forma publikace, z níž teprve lze usuzovat na její závaznost. Tak tomu však zjevně není, jelikož z obsahu stavebního zákona jasně plyne, že podkladem územního rozhodnutí je celá územně plánovací dokumentace (§ 37, § 39), bez ohledu na to, zda se jedná o její závaznou či směrnou část. Proto také územní rozhodnutí je nutně nezákonné i tehdy, jestliže je v rozporu pouze se směrnou částí územně plánovací dokumentace (obdobně viz J. Doležal, J. Mareček, O. Vobořil: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, a. s., 2005, str. 86).



Podpůrně je vhodné v této souvislosti rovněž připomenout, že Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 157 a násl.) vyslovil právní názor, podle něhož *„nařízení vlády, kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku, je normativním aktem pouze v té části, která obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb.“*

Lze tak učinit závěr, že s ohledem na materiální posuzování opatření obecné povahy je územní plán napadnutelný v řízení podle části III. hlavy druhé dílu 7. s. ř. s. již po jeho schválení formou usnesení zastupitelstva, nikoliv teprve po jeho publikaci ve formě obecně závazné vyhlášky obce. Tato publikace totiž má význam informační a nikoliv normativní ve smyslu konstitutivních závazných účinků. V tomto typu řízení proto také musí být napadeno samotné usnesení zastupitelstva, nikoliv toliko následná obecně závazná vyhláška obce. Rovněž v tomto směru proto návrh obstojí a nejedná se tedy o návrh podaný předčasně.

Třetí otázkou procesní povahy je aktivní legitimace navrhovatele. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. totiž přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“* Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že tento typ soudního řízení je značně atypický a poněkud se vymyká z celkové koncepce správního soudnictví, a to jednak předmětem řízení, kterým není individuální správní akt, nýbrž opatření obecné povahy, svojí povahou se nesporně blíží spíše normativnímu právnímu aktu; a dále celkovou koncepcí řízení, vedeného pouze u Nejvyššího správního soudu a typického především jednoinstančností bez možnosti podání jakéhokoliv opravného prostředku, krátkou lhůtou k rozhodnutí, širokým rozsahem soudního přezkumu, vedeného principem přezkumu napadeného opatření obecné povahy v úplném rozsahu bez ohledu na rozsah uplatněných námitek a širokým okruhem osob, jež mohou být tímto správním aktem zkráceny na svých právech. Přes veškeré nastíněné odlišnosti je nicméně nutno mít na zřeteli, že i v tomto typu řízení zůstává primárním úkolem správního soudnictví ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Jak v této souvislosti uvedl J. Hoetzel (Soudní kontroly veřejné správy. 2. vydání, Všehrad, Praha, 1926, s. 22), ochrana se poskytuje *„jen proti rozhodnutím a opatřením, tedy aktům, které by mohly vůbec zasáhnouti do právní sféry občanovy. Rozhodnutím a opatřením rozuměti je zajisté - ... - jen ty úkony správních úřadů, kterými se buď autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se zakládají pro občana práva a povinnosti. Jde o to, aby se akt mohl dotknouti právní sféry občanovy. ... beze sporu sem patří i pouhé výroky určovací“*. Hoetzel tedy klade důraz nikoliv na založení, deklaraci či určení právního vztahu, ale na to, zda se rozhodnutí dotýká právní sféry občana.

Ze shora citované judikatury zdejšího soudu dále vyplývá, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy.

V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní

prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv „*přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.*“] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace - a samozřejmě i další procesní podmínky – dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Jinak řečeno, v projednávané věci, kdy je napadena změna územního plánu, není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležela pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení předchozím, tzn. v řízení o vydání opatření obecné povahy. V projednávané věci to konkrétně znamená, že není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námitku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv. Teprve pokud by tak skutečně učinil, bylo by povinností soudů napadené opatření obecné povahy v plném rozsahu přezkoumat, tzn. nikoliv pouze v rozsahu uplatněných námitek, jelikož v tomto typu řízení zjevně neplatí dispoziční zásada a zásada koncentrace řízení tak, jak tomu je např. v řízení žalobním ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.

Na základě popsaných úvah soud dospívá k názoru, že v tomto zvláštním typu soudního řízení je nutno důsledně trvat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.

Je totiž třeba mít na zřeteli i skutečnost, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je řízením značně specifickým též tím, že v něm není dána žádná lhůta pro podání tohoto návrhu. Soud, jehož úkolem je při nalézání práva vždy hledat určitou rovnováhu mezi jednotlivými existujícími zájmy, tak na straně jedné vnímá legislativně předurčenou velkou otevřenost tohoto typu řízení; na straně druhé však nemůže přehlížet ani jasně artikulovaný zájem na alespoň určité míře právní jistoty. Situace, kdy by soud připustil aktivní procesní legitimaci na základě pouze tvrzeného dotčení navrhovatele na jeho subjektivně veřejných právech, a to v kombinaci s širokou mírou ex lege vymezeného soudního přezkumu opatření obecné povahy, by v konečném důsledku mohla vyvolávat obtížně řešitelné stavy značné

právní nejistoty. V případě územního plánu by tak např. mohl být podán návrh na jeho zrušení i v řádu několika let od jeho vydání, přičemž návrhem založeným toliko na tvrzení porušení zcela iluzorních práv navrhovatele by musel být tento územní plán zrušen třeba i jen z toho důvodu, že při jeho projednání a schvalování nebyl dodržen zákonem stanovený postup a práva účastníků tohoto řízení, ačkoliv žádný ze skutečně dotčených subjektů tento postup nikterak nezpochybnil a ani na tomto zpochybnění nemá žádný reálný a legitimní zájem, takže ke zrušení tohoto správního aktu by došlo – v konečném důsledku - ve zjevném rozporu se zájmy účastníků řízení. Takové řešení by bylo nespravedlivé a porušující zmíněný princip vyvažování práv.

Nelze ostatně přehlédnout ani to, že - jak vyplývá ze shora vyřčeného – řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se svojí povahou blíží řízení o kontrole norem. Proto je případné srovnání tohoto typu řízení s řízením o kontrole norem, prováděným Ústavním soudem (§ 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). V tomto řízení však zákonodárce zvolil zcela odlišný způsob vymezení subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu, a to jejich taxativně určeným výčtem. V tomto typu řízení tak zákonodárce, byť vědom abstraktně-abstraktní povahy normativního právního aktu, preferoval zájem na právní jistotě před zájmem na co nejširším jeho přezkumu.

V nyní projednávané věci navrhovatel spatřuje dotčenost na svých právech jednak v zásahu do ústavně zaručeného práva na podnikání, do svobodného rozvíjení hospodářské činnosti a konečně i v dopadu na jeho vlastnické právo. Soud nicméně shledal, že žádné z tvrzených porušení práv navrhovatele v tomto případě pojmově nepřípadá do úvahy.

V daném případě totiž spočívá podstata věci v tom, že navrhovatel představuje společný podnik, účelově založený s cílem vybudování Pražského výstavního areálu (viz předmětná Smlouva o vytvoření společného podniku ze dne 10. 12. 1997). Za tímto účelem také byla uzavřena smlouva o výpůjčce pozemků, podle které vzniklo navrhovateli právo bezplatně užívat blíže specifikované pozemky, a to na dobu 99 let. Je tak zjevné, že vlastnické právo navrhovatele napadenou změnou územního plánu zjevně dotčeno být nemohlo, jelikož k předmětným pozemkům nikdy ani neexistovalo. Na navrhovatele přitom zjevně nedopadá ani tzv. Aarhuská úmluva, jejíž koncepce je podstatně odlišná od koncepce, prezentované navrhovatelem (týká se práva na životní prostředí, nikoliv vlastnických či jiných majetkových práv).

K právu na podnikání a k právu na svobodné rozvíjení hospodářské činnosti soud uvádí, že společnost A., a. s., která s hlavním městem Praha uzavřela citovanou smlouvu o vytvoření společného podniku, tak učinila zjevně ze zcela legitimních ekonomických důvodů. Tento smluvní vztah je svojí povahou vztahem soukromoprávním a na jeho porušení přirozeně dopadá odpovědnost a případné sankce z oblasti soukromého práva. V projednávané věci je nicméně napadena změna územního plánu, přičemž smysl územního plánování spočívá v komplexním řešení funkčního využití území a ve vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Z tohoto hlediska a vymezení je zjevné, že na schválení konkrétní změny územního plánu neexistuje žádné právo, které by mohlo být vymahatelné soudem. Je totiž úkolem celého procesu pořizování územně plánovací dokumentace hledat vyvážení jednotlivých zájmů, ať již z hlediska funkčního, přírodního či civilizačního. Proto také do tohoto procesu vstupuje značný počet subjektů, byť s rozdílnými možnostmi reálného ovlivnění jeho výsledku. Nelze ostatně ani opomenout, že konečné schvalování územního plánu provádí zastupitelský orgán,

složený z politických reprezentantů v dané obci, kde samozřejmě nelze dopředu předvídat motivaci a výslednou podobu jeho rozhodování. Jakkoliv tedy soud vnímá, že nastalá situace může být navrhovatelem zcela pochopitelně vnímána jako negativní a poškozující jeho podnikatelské záměry, je třeba mít zároveň neustále na zřeteli, že se jedná o důsledek určitého podnikatelského rizika, které společnost A., a. s. vědomě podstupovala, přičemž k maximální eliminaci nežádoucích dopadů tohoto rizika slouží primárně prostředky soukromého a nikoliv veřejného práva.

V daném případě dále ze shora popsané rekapitulace věci vyplývá, že – s určitou mírou zjednodušení – se projednávaná změna územního plánu týkala zrušení stavební uzávěry ve VRÚ, přičemž zřejmým zájmem navrhovatele je schválení původně navržené varianty této změny, která byla výrazně širší než změna nakonec schválená. Z toho však zároveň rezultuje, že – jak ostatně uvedl ve svém vyjádření odpůrce – pokud by soud případně i vyhověl návrhu na zrušení schválené změny územního plánu, zůstal by v platnosti původní územní plán, tzn. úplná stavební uzávěra, takže situace by se z hlediska postavení navrhovatele nikterak nezlepšila.

Lze tak shrnout, že v daném případě pojmově nemohlo dojít napadenou změnou územního plánu k žádnému zkrácení práv navrhovatele a k podání tohoto návrhu proto není aktivně legitimován.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že za dané procesní situace se již dále nezabýval zákonností a korektností postupu odpůrce při projednávání a schvalování předmětné změny územního plánu, jelikož takový přezkum za situace věcné neprojednatelnosti návrhu pro nesplnění procesních podmínek řízení nepřipadá v úvahu.

#### VI.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh odmítl, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. (arg. a maius ad minori) nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 30. listopadu 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu