



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatele **B. S.**, zastoupeného Mgr. Ladislavem Malečkem, advokátem v Litoměřicích, Nerudova 22, proti odpůrci **Městu Roudnice nad Labem**, se sídlem Roudnice nad Labem, Karlovo náměstí 21, o zrušení a změnu části opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Roudnice nad Labem, schváleného zastupitelstvem města na šestém zasedání dne 6. 12. 2007, a to v části, ve které byla část pozemku parc. č. 3963/1 v k. ú. Roudnice nad Labem zařazena do „ZO občanské vybavenosti, komerční zařízení OVS – občanské vybavení - tělovýchovná a sportovní zařízení,“ **s e z a m í t á .**
- II. Ve zbytku **s e** návrh **o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dne 3. 3. 2008 se navrhovatel domáhá vydání rozsudku, kterým by byla zrušena část opatření obecné povahy – územního plánu Roudnice nad Labem, schváleného usnesením zastupitelstva města ze dne 6. 12. 2007, a to v části, ve které byla část pozemku p. č. 3963/1 v k. ú. Roudnice nad Labem zařazena do plochy občanského vybavení – „*komerční zařízení OVS - občanské vybavení - tělovýchovná a sportovní zařízení*“. Dále navrhl, aby Nejvyšší správní soud tuto část územního plánu „*změnil na zastavitelné území a přiřadil jej k části označené B/Z65, zároveň, aby provedl přeložení vedení VN na okraj pozemku p. č. 3963/1 a vyznačil ochranné pásmo tohoto vedení, tak jako je toto provedeno u p. č. 3910/58,/59. Dále aby zakreslil osu případné protiblukové stavby jako VPS podél komunikací sousedících s p. č. 3963/1 a kruhové křižovatky obchvatu silnic II/242 a II/246 Roudnice nad Labem*“.

Z obsahu návrhu na zahájení řízení se podává, že předmětná parcela p. č. 3963/1 v k. ú. Roudnice nad Labem (dále též „parcela p. č. 3963/1“) byla, dle předcházejícího územního plánu, do zastavěného území zahrnuta pouze v malé části. Navrhovatel proto v roce 2003 podal žádost o změnu územního plánu, kde navrhoval rozšířit zastavitelnost na celou plochu parcely. Tato změna nebyla realizována s ohledem na v té době již zpracovávaný koncept nového územního plánu, který byl dne 27. 2. 2006 projednán. Tento koncept počítal v případě uvedené parcely se dvěma variantami řešení. Ve variantě A předpokládal menší rozšíření zastavitelného území, ve variantě B rozšíření větší, v rozsahu přes 50 % výměry. Proti této části konceptu vznesl navrhovatel námitky. Dožadoval se především rozšíření zastavitelnosti na celou plochu parcely; s tímto návrhem spojil též návrh na provedení přeložky vedení vysokého napětí na okraj pozemku, čímž by došlo k odstranění ochranného pásma tohoto vedení, které zastavitelnost části parcely vylučovalo (navrhovatel proveditelnost této přeložky doložil smlouvou s provozovatelem energetické sítě). Poslední z námitek proti konceptu územního plánu se týkala návrhu provedení protihlukového opatření, které by mělo být uloženo investorovi budovaného obchvatu v sousedství předmětné parcely (zde navrhovatel poukázal na vyjádření investora, ve kterém se k realizaci takového opatření zavázal). V souvislosti s projednáváním těchto námitek navrhovatel upozornil na souhlasné stanovisko Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje (dále též „KHS“) které bylo vydáno ke koncepční variantě A. Navrhovatel uvedl, že v tomto stanovisku byl vyjádřen nejen souhlas s realizací této varianty, ale též s případným rozšířením obytné zástavby na celou výměru parcely p. č. 3963/1, podmíněný pouze zpracováním rozptylové a protihlukové studie. V návaznosti na to bylo se starostou města dojednáno, že námitce navrhovatele bude vyhověno, a to za splnění podmínek stanovených energetickou společností a KHS. V prosinci 2006 bylo následně schváleno souborné stanovisko ke konceptu územního plánu. Pod bodem 27. stanoviska byl dán pokyn k zakreslení protihlukové stěny podél komunikace sousedící s parcelou navrhovatele; dle bodu 28. byla výstavba rodinných domů podmíněna (kromě výstavby protihlukové stěny) též doložením vypracování protihlukové a rozptylové studie stavebníkem. Námitce navrhovatele týkající se míry zastavitelnosti předmětné parcely pak bylo vyhověno pod bodem č. 5 stanoviska, a to za podmínek stanovených KHS.

Navrhovatel tedy s ohledem na shora uvedené skutečnosti předpokládal, že v návrhu územního plánu bude celá výměra parcely p. č. 3963/1 vedena jako zastavěné území, v dokumentaci bude zapracována přeložka vedení vysokého napětí na kraj této parcely a zakreslena bude též osa stavby případného protihlukového opatření. Z těchto důvodů proto (na své náklady) nechal zpracovat protihlukovou a rozptylovou studii, které prokázaly možnost využití parcely zamýšleným způsobem. Uzavřel též smlouvu na přeložku vedení vysokého napětí s jeho provozovatelem.

Poté, co se navrhovatel seznámil s návrhem územního plánu, vznesl vůči němu (v zákonem stanovené lhůtě) námitky, dle kterých navrhovaný způsob využití předmětné parcely nebyl souladný se schváleným souborným stanoviskem ke konceptu územního plánu. Navrhovatel poukázal především na skutečnost, že parcela není jako zastavěné území uvedena v celém svém rozsahu; tomu by ostatně bránilo i navrhované zakreslení ochranného pásma vysokého napětí, které mělo být přeloženo na okraj parcely. Dále navrhovatel namítl, že v návrhu územního plánu není zakreslena osa případné protihlukové stěny, která by byla nutná za situace, kdy by na části parcely (v případě jejího zastavění) nebyly splněny hlukové limity. Odpůrce tyto uplatněné námitky vyhodnotil pouze jako připomínky, a to s ohledem na jejich formální nedostatky, žádným způsobem však navrhovatele na tyto nedostatky neupozornil a nevyzval ho k doplnění podání. Po stránce věcné pak pochybil tím, že (neakceptováním těchto námitek) schválil návrh územního plánu v podobě, který (alespoň pokud jde o parcelu p. č. 3963/1) není souladný s obsahem schváleného souborného stanoviska ke konceptu územního plánu, jak byl popsán výše. Navrhovatel přitom podmínku pro schválení varianty B (ve smyslu vyjádření

Městského úřadu Roudnice nad Labem ze dne 17. 1. 2007 k jeho námitce ke konceptu zadání územního plánu) splnil, neboť na své náklady opatřil protihlukovou studii (červen 2007). Námitce k zakreslení osy protihlukové stěny (jakožto veřejně prospěšné stavby) pak nebylo vyhověno s tím, že okolní komunikace neomezují funkční využití parcely a není dán veřejný zájem na vybudování této stavby.

Dle názoru navrhovatele tak odpůrce obešel stavební zákon, neboť k již schválenému konceptu územního plánu Roudnice nad Labem ve variantě B stanovil u pozemku p. č. 3963/1 nové podmínky výstavby rodinných domů, které nebyly s navrhovatelem konzultovány. Navrhovatel tedy neměl možnost seznámit se se změnami územního plánu, neboť měl za to, že o nich již bylo v konceptu územního plánu rozhodnuto (v rámci schváleného souborného stanoviska). Takový postup je, dle názoru navrhovatele, nezákonný a představuje porušení jeho ústavně zaručených práv, konkrétně práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod – dále jen „Listina“), práva na zdravé životní prostředí (čl. 35 Listiny) a práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny).

Odpůrce ve svém vyjádření k věci navrhl zamítnutí návrhu.

Pokud jde o otázku, v jakém rozsahu měla být parcela p. č. 3963/1 zahrnuta do zastavěného území, odpůrce upozornil, že v rámci projednávání konceptu územního plánu se navrhovatel domáhal schválení řešení v navrhované variantě B, přičemž tato varianta byla v rámci souborného stanoviska schválena. Navrhovatel přitom nemá právo na to, aby pozemek v jeho vlastnictví byl zahrnut do plochy určené k zastavění. I přesto v nyní vydaném územním plánu je do této plochy zahrnuta větší část jeho pozemku, než jak tomu bylo dle územního plánu předchozího; využití zbývající části pozemku ke stávajícímu účelu (zemědělská půda) nový územní plán nevylučuje. Zájem na zahrnutí soukromého pozemku mezi zastavěnou plochu není možno považovat za zájem veřejný. Odpůrce dále upozornil na skutečnost, že tvrzení navrhovatele, dle kterého má být nezastavěná část předmětné parcely ve funkčním vymezení „OVV“ a „OVS“ neodpovídá realitě.

Namítá-li dále navrhovatel, že oproti schválenému soubornému stanovisku ke konceptu územního plánu nebyla ve schvalovaném návrhu územního plánu zakreslena osa veřejně prospěšné stavby – protihlukové stěny, nelze, dle názoru odpůrce, přehlédnout skutečnost, že silniční obchvat v sousedství předmětné parcely je již realizován a vstupuje-li do této lokality potenciální stavebník s novými stavebními záměry, musí existenci této stavby respektovat. V tomto smyslu musí tedy počítat s tím, že s provozem na této stavbě jsou spojeny emise; pokud je chce eliminovat, musí tak učinit sám. Protihlukovým opatřením v dané věci není stavba protihlukové stěny, nýbrž urbanistické řešení, ve smyslu vyloučení přiblížení obytné zástavby ke zdroji hluku. Zvolená varianta B konceptu územního plánu tedy eliminuje potřebu jiných opatření proti hlukovým emisím. Dovolává-li se navrhovatel v této souvislosti stanoviska KHS, pak zcela přehlíží, že v něm je připuštěna možnost rozšíření zástavby nad variantu A, nikoli na celou parcelu p. č. 3963/1. V rámci zpracování konceptu územního plánu byla opatřena i akustická studie společnosti GET, s. r. o. (kterou odpůrce k vyjádření přiložil), z níž vyplývá, že předmětná lokalita nespĺňuje, pokud jde o hlukovou zátěž, hygienické limity. Použitelnost hlukové studie předložené navrhovatelem byla (včetně jejího dodatku) zpochybněna stanoviskem a následným vyjádřením KHS, která odpůrce taktéž v kopiích přiložil.

Domáhal-li se navrhovatel konečně též zakreslení přeložky vedení vysokého napětí na okraj předmětného pozemku, ani tento požadavek nepovažuje odpůrce za důvodný. Dle jeho názoru o provedení této přeložky musí požádat vlastník sítě (nikoli vlastník dotčeného pozemku), relevantní subjekt však takový požadavek v procesu řízení o územním plánu nevznesl.

Pokud jde o otázky procesní, odpůrce odmítl výhrady navrhovatele týkající se možného odstranění nedostatků uplatněných námitek. Uvedl, že podání obsahující tyto námitky (adresované nesprávně radě města) byly na sekretariát města doručeny teprve den před veřejným projednáním návrhu územního plánu; úřadu územního plánování byly doručeny až následující den. I v tento den měl navrhovatel možnost zúčastnit se veřejného projednávání návrhu; této možnosti však nevyužil. Přestože námitky neobsahovaly potřebné náležitosti, bylo s nimi naloženo, jako s námitkami formálně i obsahově bezvadnými. Po stránce věcné bylo schválené souborné stanovisko ke konceptu územního plánu návrhem územního plánu respektováno, neboť schválený návrh využití parcely navrhovatele odpovídá variantě B konceptu a protihlukové opatření ve vztahu k této parcele bylo vyřešeno urbanisticky.

Na nařízeném soudním jednání účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Nad rámec skutečností uvedených v návrhu právní zástupce navrhovatele uvedl, že při pořizování předmětného územního plánu byl navrhovatel šikanován, neboť po něm bylo vyžadováno předložení protihlukových studií. Navrhovatel přitom vycházel z předpokladu, že v případě realizace protihlukových opatření bude celá parcela p. č. 3963/1 zastavitelná a z tohoto důvodu investoval do odpovídajících inženýrských sítí částku cca 8 mil. Kč. Navrhovatel se cítí být obelstěn, neboť o tom, že varianta B konceptu zahrnuje nikoli celou parcelu, ale jen cca 15 tis. m² (ve skutečnosti 18 111 m² – poznámka NSS) se dozvěděl až dne 3. 12. 2007 (den před nařízeným veřejným projednáním návrhu územního plánu – poznámka NSS). V konceptu územního plánu se varianta B týkala celého pozemku za předpokladu, že bude provedena přeložka vedení vysokého napětí podél obchvatu a bude zpracována protihluková studie, která vyzní příznivě ve vztahu k výstavbě rodinných domů na celém pozemku. Ve schváleném souborném stanovisku se přitom vůbec nehovoří o možném okleštění parcely, zmiňována je jen potřeba vybudování protihlukové stěny. Pokud jde o navrhovatelem namítané porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu, právní zástupce tuto námitku upřesnil v tom směru, že bylo-li by o námitkách proti návrhu územního plánu rozhodnuto v odpovídajícím procesním režimu (nikoli jako o připomínkách), usnadnilo by to navrhovateli přístup k soudní ochraně. Konečně pokud se týká tvrzeného porušení ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí, právní zástupce uvedl, že za situace, kdy by parcela tvořící součást zemědělského půdního fondu byla změněna na zastavitelnou plochu, povede tato změna ke zlepšení vzhledu města a bude ku prospěchu jeho obyvatel; životní prostředí by tímto postupem bylo zhodnoceno.

Zástupce odpůrce ve svém přednesu poukázal především na formulaci petitu, kterou označil za zmatečnou. Uvedl, že navrhovatel zde argumentuje se způsoby využití území, které v územním plánu vůbec nejsou (OVV, OVS); navrhovatel též nemůže po soudu žádat provedení konkrétní změny územního plánu. Pokud se dále týká namítaného šikanózního postupu, zástupce odpůrce takovou argumentaci odmítl s tím, že požadavek na vypracování protihlukové studie vyplýval ze stanoviska KHS ke konceptu územního plánu. Dle jeho názoru nelze též hovořit o tom, že by byl navrhovatel při zpracování varianty B konceptu územního plánu obelstěn. Obě varianty (včetně navrhovaného rozsahu zastavěnosti) byly totiž navrhovateli známy již v lednu 2006 (oznámení termínu veřejného jednání o návrhu konceptu územního plánu – poznámka NSS), jeho povědomost o rozsahu, v němž byla parcela navrhována k zastavění dokládají i jím uplatněné námitky a připomínky. Obdobně jako v písemném vyjádření k věci zástupce odpůrce zdůraznil, že na konkrétní způsob využití nemovitosti dle územního plánu neexistuje právní nárok; navrhovatel si taktéž nemohl být až do okamžiku schválení návrhu územního plánu jist, v jaké podobě bude územní plán schválen.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou, v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého

soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), existence předmětu řízení – opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud jde o posouzení, zda navrhovatelem napadený územní plán Roudnice nad Labem je opatřením obecné povahy, zde sluší především poukázat na ustanovení § 43 odst. 4 *in fine* zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „nový stavební zákon“), dle kterého se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený akt je ostatně tímto způsobem i označen a splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“). 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. 12. 2007, a to na šestém zasedání zastupitelstva města Roudnice nad Labem (bod 41 usnesení). Veřejná vyhláška oznamující vydání územního plánu byla na úřední desce Města Roudnice nad Labem vyvěšena dne 19. 12. 2007; snata byla dne 4. 1. 2008. Na originálu opatření obecné povahy je dále jako nabytí jeho účinnosti poznamenáno datum 4. 1. 2008. Z popsaných skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu) byly v daném případě splněny. Předmětné opatření nabylo účinnosti dne 2. 1. 2008 (pro způsob výpočtu 15-ti denní lhůty předepsané posledně zmínovaným ustanovením správního řádu pro vyvěšení veřejné vyhlášky srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1462/2008 Sb. NSS); nesprávně uvedené datum účinnosti 4. 1. 2008 nemá na posouzení věci žádný vliv. Lze tedy uzavřít, že návrh podaný navrhovatelem v této věci skutečně směřuje proti opatření obecné povahy, které v době předcházející podání tohoto návrhu nabylo účinnosti.

Jakkoli opatření obecné povahy není ze své podstaty adresné, zákon v § 101a odst. 1, věta první s. ř. s. spojuje aktivní legitimaci navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Na tomto místě je nutno uvést, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. Narozdíl od řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.) tak k soudnímu zrušení předmětného opatření nemůže vést ani případné zjištění pochybení v předcházejícím procesním postupu, bylo-li by vyloučeno, aby takové pochybení atakovalo hmotná práva navrhovatele. Soudní přezkum opatření obecné povahy prováděný Nejvyšším správním soudem se do značné míry vymyká jiným druhům soudní ochrany před nezákonným postupem orgánů veřejné správy; svou povahou se přibližuje řízení o kontrole norem (srov. § 64 a n. zákona č. 183/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů). Na tuto charakteristiku předmětného řízení poukázal již dříve Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 5 (dostupný na www.nssoud.cz), kde uvedl, 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 starý 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, ačkoli 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 (...) princip vyvažování práv“. Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený. O takový případ se však v projednávané věci nejedná, neboť navrhovatel je mimo jakoukoli pochybnost vlastníkem pozemku dotčeného napadeným opatřením obecné povahy – územním plánem, přičemž současně namítá, že v důsledku vydání tohoto aktu bylo (mimo jiné) zasaženo do vlastnického práva. Posouzení důvodnosti tohoto tvrzení musí proběhnout v rovině meritorního rozhodování a Nejvyšší správní soud proto z hlediska dosud posuzovaných podmínek řízení neshledal důvod, pro který by návrh neměl být připuštěn k meritornímu projednání.

Jak bylo již výše uvedeno, procesní podmínkou daného soudního řízení je též meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Z ustanovení § 101a odst. 1, věty první s. ř. s. a § 101d odst. 2, věty první s. ř. s. zcela jednoznačně vyplývá, že v daném typu soudního řízení je možné domáhat se pouze vydání rozsudku, kterým bude napadené opatření obecné povahy zcela či z části zrušeno. Jakýkoli jiný návrh jde již mimo rozhodovací pravomoci Nejvyššího správního soudu. V tomto směru tedy zdejší soud uvážil o té části závěrečného návrhu, ve které se navrhovatel domáhal změny části územního plánu soudem a dospěl k závěru, že v tomto rozsahu nemůže být návrh připuštěn k meritornímu projednání.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než ve shora popsáném rozsahu tuto část návrhu na zahájení řízení pro nedostatek podmínek řízení odmítnout.

Pokud jde dále o tu část návrhu, ve které se navrhovatel domáhal zrušení části územního plánu (konkrétně té části, ve které parcela p. č. 3963/1 nebyla označena jako zastavěná), v tomto rozsahu se Nejvyšší správní soud návrhem zabýval meritorně.

K navrhovatelem uplatněné námitce, dle které bylo vydáním územního plánu zasaženo do jeho vlastnického práva k výše zmiňované parcele považuje Nejvyšší správní soud za nutné především zdůraznit, že jakkoli přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořizením územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití

území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsensus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí (viz teorie veřejné volby) a dokonce i o rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

Ve světle shora uvedených skutečností má zásadní význam skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“- právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně *implicitně* zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel jako vlastník parcely p. č. 3963/1 zcela logicky poukazuje na skutečnost, že v případě, kdy by tato parcela byla zahrnuta jako zastavěné území, došlo by tím k jejímu zhodnocení, neznamená to, že by se takového zhodnocení mohl jakkoli domáhat. Nelze též přehlédnout faktickou stránku věci, tedy skutečnost, že novým územním plánem Roudnice nad Labem byl předmětný pozemek navrhovatele zhodnocen, neboť rozsah zastavěného území byl oproti původnímu územnímu plánu výrazně zvětšen. Bez významu není též fakt, že i za situace, kdy by byla část územního plánu v rozsahu navrhovaném navrhovatelem zrušena, nevedlo by to ke změně využití dotčené části parcely na plochu určenou k bydlení v rodinných domech. I v případě, že by stávající využití „ZO – zeleň ochrana a izolační“ bylo v rámci zrušení části územního plánu odstraněno, obnovil by se v tomto rozsahu nepochybně právní stav vycházející z předcházejícího územního plánu, který předpokládal jeho obdobné využití.

Přestože již ze shora uvedených důvodů nelze tvrzením navrhovatele o dotčení jeho vlastnického práva vydáním předmětného územního plánu přisvědčit (a vyhovět tak návrhu na zrušení jeho části), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se pro úplnost též k navrhovatelem tvrzenému rozporu mezi předpokládaným využitím parcely p. č. 3963/1 ve schváleném souborném stanovisku ke konceptu územního plánu a schváleném návrhu územního plánu. Zde sluší předeslat, že veškeré úkony předcházející veřejnému projednání návrhu územního plánu byly realizovány ještě v režimu předcházejícího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů). Principy, na nichž bylo pořizování územního plánu založeno v této předcházející úpravě, se nicméně neliší od principů ovládajících úpravu současnou; podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona nic nebrání dokončení tohoto procesu v režimu tohoto zákona.

Pokud jde o otázku rozsahu zastavěnosti pozemku, zde je nutno poukázat na podání navrhovatele (označené jako „připomínky“) ze dne 27. 3. 2006, ve kterém navrhovatel výslovně požádal „o schválení funkčního využití (...) pozemku p. č. 3963/1 dle varianty B“. Výslovný požadavek, aby předmětná parcela byla určena jako zastavěná v celém rozsahu, nevyplývá ani z konstatování navrhovatele, že „z výše uvedených dokumentů a skutečností vyplývá, že nic nebrání tomu, aby poz. p. č. 3963/1 byl zastavěn bytovou zástavbou“. Dovolává-li se navrhovatel dále stanoviska KHS ze dne 3. 10. 2006, zn. KHSUL 30095/2006, ani z něj nelze předpoklad zastavěnosti celého pozemku vyvodit. KHS v tomto stanovisku výslovně uvedla, že „s konceptem územního plánu obce Roudnice n. L. ve variantě „A“ se souhlasí, za předpokladu splnění následujících podmínek: (...) 2) rozšíření obytné zástavby v lokalitě Na Čihadlech nad rámeč variantního řešení „A“ je podmíněno předem zpracovanou rozptylovou a hlukovou studií ze stávajícího a budoucího provozu po obchvatu vůči navrhované obytné zástavbě“. Obdobně nelze navrhovateli přisvědčit v jeho tvrzení, že možnost rozšíření zastavěnosti na celou rozlohu parcely bylo navrhovateli přislíbeno na jednání se starostou města dne 16. 10. 2006. Ze zápisu z tohoto jednání nevyplývá nic více, než že „u lokality Na Čihadlech bude vybovno za podmínek stanovených Krajskou hygienickou stanicí se sídlem v Litoměřicích v dopise č. KHSUL/395/2006 ze dne 5. 9. 2006, a za dodržení podmínek stanovených ČEZ, a. s.“ Z uvedeného je tedy zcela zřejmé, že navrhovatel se v rámci projednání konceptu územního plánu domáhal schválení varianty představované konceptem B, z jehož grafického zobrazení je zřejmé, že nezahrnuje celou část předmětné parcely. Se zastavěním celé parcely nepočítalo ani stanovisko KHS, neboť to se výslovně vyjadřuje pouze k variantě A (z hlediska zastavěnosti restriktivnější) a případnému rozšíření zastavěnosti nad tuto variantu, ovšem bez bližší konkretizace. Toto vyjádření tedy bylo plně použitelné i pro variantu B. Navrhovateli bylo přitom zcela vyhověno, neboť ve schváleném souborném stanovisku ke konceptu územního plánu byla přijata varianta B. Popsané skutečnosti taktéž vyvrací argumentaci navrhovatele, dle které se o předpokládaném rozsahu zastavěnosti parcely dozvěděl až dne 3. 12. 2007; existence jiné varianty B než té, která byla v rámci konceptu územního plánu (a později v návrhu územního plánu) schválena, přitom nebyla zjištěna a ani navrhovatel v tomto směru nepřinesl žádný důkaz.

Pokud jde o navrhovatelem rozporované neprovedení přeložky vedení vysokého napětí a neprovedení zákresu protihlukové stěny, zde je opět nutno vycházet z obsahu jeho námitek ke konceptu územního plánu ze dne 27. 3. 2006. Návrh na provedení přeložky v tomto podání obsažen je, požadavek na provedení protihlukových opatření však explicitně nikoli. Navrhovatel se zde pouze pod bodem 2. odkazuje na obsah sdělení Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru investičního ze dne 22. 12. 2005, zn. INV 157251/2005; z obsahu tohoto sdělení však závazek krajského úřadu (zastupujícího Ústecký kraj, coby investora silničního obchvatu budovaného v sousedství parcely navrhovatele) provést protihluková opatření zajišťující dodržení hygienických limitů pro bydlení na celé ploše parcely p. č. 3963/1 nevyplývá. V tomto smyslu tedy ve schváleném souborném stanovisku ke konceptu územního plánu nelze spatřovat jakékoli pochybení, není-li v něm zahrnuta přeložka vedení vysokého napětí, neboť navrhovatel takovou námitku výslovně neuplatnil. Navrhovateli lze naopak přisvědčit v tom, že pokyny číslo 27. a 28. v souborném stanovisku počítají s vypracováním protihlukové a rozptylové studie a se zakreslením protihlukové stěny; i zde je však takový postup vázán na variantu B konceptu (viz pokyn č. 28).

Uvedené úvahy lze tedy shrnout tak, že:

- 1) Rozsah, v němž byla parcela p. č. 3963/1 určena k zastavění novým územním plánem odpovídá variantě B konceptu, jehož přijetí se navrhovatel domáhal.
- 2) Absence zakreslené přeložky vedení vysokého napětí není v rozporu se schváleným souborným stanoviskem ke konceptu územního plánu, neboť navrhovatel v rámci jeho projednávání takový požadavek výslovně nevznnesl.

3) Schválený návrh územního plánu oproti pokynům č. 27. a 28. schváleného souborného stanoviska neobsahuje zakreslení veřejně prospěšné stavby – protihlukové stěny; navrhovatel však nikterak neprokázal, že by absence této stavby (protihlukového opatření) měla mít vliv na předpokládanou využitelnost obou částí parcely p. č. 3963/1, tedy jak části určené k bydlení, tak i části plnící úlohu ochranné a izolační zeleně.

Ani tyto navrhovatelem vytýkané nedostatky (svou povahou procesní) tedy Nejvyšší správní soud nenalezl.

Pokud se dále týká tvrzení navrhovatele o porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu před nezákonným postupem orgánů veřejné moci (čl. 36 odst. 2 Listiny), to navrhovatel spojil se způsobem, jakým bylo po formální stránce naloženo s jeho námitkami uplatněnými proti návrhu územního plánu. Zde je nutno navrhovateli přisvědčit potud, namítá-li, že požadavek odpůrce na předložení výpisu z katastru nemovitostí, prokazující vlastnické právo navrhovatele k předmětné parcele, postrádá zákonnou oporu. Ustanovení § 52 odst. 3, věta první nového stavebního zákona pouze stanoví, že *nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odst. 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.* Z dikce tohoto ustanovení je tedy zcela zřejmé, že zákon nevyžaduje u osoby vznášející námitku povinnost prokazovat svá práva k dotčeným nemovitostem výpisem z katastru nemovitostí; tento požadavek odpůrce byl tedy neoprávněný. Sluší na tomto místě poznamenat, že o vlastnickém právu navrhovatele k parcele p. č. 3963/1 mohl mít odpůrce stěží pochybnosti, neboť navrhovatel v předcházejícím procesu jako vlastník této nemovitosti vystupoval a bylo s ním též v tomto postavení jednáno. Podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. V posuzované věci tak odpůrce neučinil, nelze však přehlédnout, že i přes toto formální pochybení o výhradách navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně projednal. Toto pochybení odpůrce pak nemělo žádný vliv na možnost navrhovatele domáhat se soudní ochrany v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., čehož důkazem je ostatně sama skutečnost, že Nejvyšší správní soud se tímto návrhem meritorně zabývá. Je přitom třeba upozornit, že nelze směšovat či zaměňovat řízení vedená před správními orgány s řízením soudním; samotná skutečnost, že v řízení před správním orgánem nebyla zachována procesní práva určité osoby, nemůže mít vliv na přístup této osoby k soudní ochraně. Opačný přístup by zakládal *denegatio iustitiae* a popíral by samotný smysl správního soudnictví. I přes uvedené výhrady k postupu odpůrce lze nicméně uzavřít, že právo navrhovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny nebylo v rámci schválení návrhu územního plánu porušeno.

Poslední z námitek navrhovatele směřuje k porušení jeho práva na příznivé životní prostředí, ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny. Toto tvrzení navrhovatel blíže neodůvodnil, pouze konstatoval, že v případě zastavění celé parcely (tedy i těch částí, které byly i jsou součástí zemědělského půdního fondu) by vedlo ke zlepšení vzhledu města, ku prospěchu jeho obyvatel a představovalo by zhodnocení životního prostředí. S takto neurčitě formulovanou námitkou lze jen obtížně polemizovat a Nejvyšší správní soud se tak omezí pouze na konstatování, že nevidí žádnou (ani nepřímou) spojitost mezi podobou schváleného územního plánu a právem navrhovatele, jako fyzické osoby, na zdravé životní prostředí. Nadto lze poznamenat, že lze jen stěží předpokládat, že by případným zastavěním zemědělské půdy mohlo dojít (bez dalšího) ke zlepšení kvality životního prostředí v dané lokalitě. Z těchto důvodů proto i tuto námitku neshledal za důvodnou.

Ze všech výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud naznal, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy, v části, ve které byl připuštěn k meritornímu projednání, není důvodný. V souladu s ustanovením § 101d odst. 2, větou druhou s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

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

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

V Brně dne 28. března 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu