



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Národní galerie v Praze**, se sídlem Staroměstské náměstí 12, Praha 1, zast. JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, proti žalovanému: **Obec Zdiby**, se sídlem Průběžná 11, Zdiby, zast. JUDr. Josefem Kadlecem, advokátem se sídlem U Průhonu 23, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2007, č. j. 44 Ca 34/2007 - 23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením ze dne 29. 12. 2006 zastupitelstvo obce Zdiby schválilo územní plán obce Zdiby, v jehož rámci rozhodlo rovněž o podaných námitkách a o nesouhlasech s vyřízením námitek ve smyslu § 23 odst. 1 a § 26 odst. 2 tehdy platného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), přičemž rozhodlo rovněž o námitce žalobce k předmětnému návrhu územního plánu tak, že jí nevyhovělo. Námitkou, kterou žalobce uplatnil dne 23. 11. 2006, žalobce vyjadřoval svůj nesouhlas s tím, že návrh územního plánu určoval pro pozemky v majetku ČR parc. č. 17/2, 20/1, 20/2, 20/3, 24/1 a pozemek parc. č. st. 932, vše v k. ú. Brnky, k nimž má žalobce právo hospodaření, funkční využití jako lokalita ZS 02 – zahrady, sady, parky. Rozhodnutí o námitce bylo žalobci oznámeno sdělením starosty obce Zdiby ze dne 29. 1. 2007, č. j. 2302/06.

Žalobce napadl dne 30. 3. 2007 rozhodnutí o námitce žalobou u Krajského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 6. 11. 2007, č. j. 44 Ca 34/2007 - 23, odmítl, přičemž své rozhodnutí zdůvodnil následujícím způsobem:

Krajský soud se v prvé řadě zabýval otázkou, zda jsou naplněny podmínky pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy zda je zde rozhodnutí správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Krajský soud se tudíž věnoval především tomu, zda je rozhodnutí zastupitelstva obce Zdiby o námitce žalobce k návrhu územního plánu obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006 rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

Krajský soud v této souvislosti analyzoval cíle a úkoly územního plánování z hlediska § 1 stavebního zákona a postupu při tvorbě územně plánovací dokumentace dle § 17 a násl. stavebního zákona. Orgán územního plánování, který pořizoval územně plánovací dokumentaci (pořizovatel), byl povinen navrhnout její hlavní cíle a požadavky pro její vypracování. Na základě schváleného zadání územně plánovací dokumentace měl pořizovatel zajistit zpracování konceptu řešení územně plánovací dokumentace. Podle výsledků projednání konceptu řešení pořizovatel zpracoval souborné stanovisko s pokyny pro dokončení návrhů územně plánovací dokumentace, které předložil spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování ke schválení. K návrhu územního plánu obce, který musel být vystaven u pořizovatele, případně na dalších místech po dobu 30 dnů k nahlédnutí, mohli vlastníci dotčených pozemků a staveb uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení. Pořizovatel byl povinen předložit schvalujícímu orgánu zprávu o projednání územně plánovací dokumentace spolu s vyhodnocením všech stanovisek a připomínek a s návrhem na rozhodnutí o námitkách a o nesouhlasech s vyřízením námitek. Dotčeným orgánům územního plánování a vlastníkům, kteří uplatnili námitky k návrhu územně plánovací dokumentace nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení, měl pořizovatel sdělit do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo. Podle § 28 stavebního zákona se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahovaly obecné předpisy o správním řízení.

Krajský soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že rozhodnutí zastupitelstva žalovaného jako orgánu obce schvalujícího územní plán obce ze dne 29. 12. 2006 o námitce žalobce k návrhu územního plánu obce Zdiby uplatněné dne 23. 11. 2006, které bylo žalobci v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 stavebního zákona oznámeno sdělením starosty obce Zdiby ze dne 29. 1. 2007, č. j. 2302/06, nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti, ale v rámci procesu tvorby územně plánovací dokumentace se jím řeší funkční využití území a rozvoj obce z hlediska všech jeho funkčních složek v jejich vzájemných vztazích. Jestliže tedy chybí rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. není podle krajského soudu splněna podmínka řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tento nedostatek je neodstranitelný a v řízení nelze pokračovat. Krajský soud proto žalobu s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Žalobce (nyní „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby.

Stěžovatel byl toho názoru, že se v případě rozhodnutí žalovaného o podaných námitkách vlastníků dotčených pozemků a staveb a o nesouhlasech s vyřízením námitek podaných ke konceptu řešení územního plánu jednalo o „opatření jiné povahy“, kterým žalovaný omezil

vlastnické právo České republiky k předmětným pozemkům, které je stěžovatel povinen chránit dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a omezil i příslušnost stěžovatele hospodařit s tímto majetkem státu, neboť stěžovatel tak nemůže nakládat s majetkem státu podle určení, které je zapsáno v katastru nemovitostí a pro které mu by tento majetek předán příslušnou smlouvou. Stěžovatel uvádí, že tak došlo k porušení zásad uvedených ve čl. 11 Listiny základních práv a svobod, neboť nebude možné výše uvedené nemovitosti používat k účelům, pro které jsou určeny.

Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

O kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, takto:

Především je nutno zdůraznit, že kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta, nebyla tedy krajským soudem meritorně posuzována. Proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby lze v kasační stížnosti uplatnit pouze důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy uvést, proč je rozhodnutí o odmítnutí podle názoru stěžovatele nezákonné a proč mělo být tedy o žalobě rozhodnuto meritorně. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na svou ustálenou judikaturu (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, publikovaný pod č. 524/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, www.nssoud.cz). Nejvyššímu správnímu soudu tedy přísluší zabývat se argumenty uplatněnými v kasační stížnosti z toho pohledu, zda rozhodnutí o námitce bylo způsobilé autoritativně zasáhnout do právní sféry stěžovatele a zda je tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., není však oprávněn se v předmětné věci zabývat zákonností samotného posouzení námitky stěžovatele žalovaným.

V takto vymezeném rámci je nezbytné zdůraznit, že tzv. rozhodnutí o námitkách ve smyslu § 23 odst. 1 a § 26 odst. 2 stavebního zákona nelze posuzovat odděleně od vlastního územního plánu, který byl dle tehdejší úpravy schvalován v samostatné působnosti obce shodným usnesením zastupitelstva obce a jehož závazná část byla vyhlášována obecně závaznou vyhláškou obce. Právě územní plán bylo třeba považovat za konečný výsledek celého postupu pořizování, projednávání a schvalování tohoto druhu územně plánovací dokumentace, rozhodnutí o námitkách vlastně sloužilo pouze jako odůvodnění toho, proč některé uplatněné námitky dotčených osob nebyly v konečné podobě územního plánu zohledněny. Rozhodnutí o námitkách tedy nemělo samostatný význam, přičemž na postup předcházející vydání tohoto rozhodnutí jakož i vydání samotného územního plánu, jak zdůraznil již krajský soud, se nevztahoval správní řád (§ 28 stavebního zákona), zákon tedy nepočítal s tím, že by bylo možné proti rozhodnutí o námitkách podat odvolání či že by takové rozhodnutí mohlo být předmětem přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu č. 500/2004 Sb., resp. před jeho účinností předmětem přezkoumání mimo odvolací řízení dle § 65 a násl. správního řádu č. 71/1967 Sb. Zákon nepočítal ani s možností přezkoumání a eventuálně zrušení tohoto rozhodnutí správním soudem, neboť nestanovil, že by takové rozhodnutí soudu mělo mít nějaké důsledky pro existenci a závaznost samotného územního plánu. Není tak vlastně zřejmé, proč se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí o jím uplatněné námitce, když limity využití území zahrnujícího i pozemky, k nimž stěžovatel uplatňuje právo hospodaření, stanoví závazná část územního plánu vydaná obecně závaznou vyhláškou obce, nikoliv rozhodnutí o námitce.

V této souvislosti je třeba poukázat rovněž na odlišnosti institutu rozhodnutí o námitkách k územně plánovací dokumentaci dle předcházející úpravy, podle níž je třeba posuzovat předmětnou věc, a podle úpravy současné. V českém právním řádu byl totiž proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace upraven až do 31. 12. 2006 stavebním zákonem, který pro vydání územního plánu obce (jeho závazné části) předepisoval, jak již bylo řečeno, formu obecně závazné vyhlášky. Nový zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2007, ovšem pro územní plány a další nově upravené druhy územně plánovací dokumentace stanoví formu opatření obecné povahy. Rovněž nová úprava přejímá institut rozhodnutí o námitkách dotčených osob, které je ovšem nyní součástí opatření obecné povahy, vztahuje se tedy na něj jak zvláštní úprava dle stavebního zákona z roku 2006, tak i obecná úprava opatření obecné povahy podle správního řádu č. 500/2004 Sb. Ačkoli tedy ani rozhodnutí o námitkách podle nové úpravy nemá zcela standardní formu správního rozhodnutí a v případě řízení o územním plánu je rovněž vydáváno zastupitelstvem obce, § 172 odst. 5 správního řádu připouští obecně možnost změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách a § 54 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 stanoví, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

Aniž by tedy Nejvyšší správní soud chtěl předjímat, jakým způsobem bude nahlížet na rozhodnutí o námitkách k územnímu plánu dle stavebního zákona z roku 2006 (k této otázce srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 - 27, zveřejněné na www.nssoud.cz), nezbyvá mu, než na základě výše uvedené argumentace uzavřít, že rozhodnutí zastupitelstva obce o námitkách podle předchozí právní úpravy nelze považovat za takový úkon správního orgánu, který by zakládal, měnil, rušil či závazně určoval práva a povinnosti osob, neboť tak činí až samotná závazná část územního plánu, jež má podobu obecně závazného právního předpisu. V procesu přijímání obecně závazné vyhlášky (územního plánu obce) tedy zastupitelstvo obce nevydávalo rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., ale v rámci procesu přípravy návrhu právního předpisu se pouze kvalifikovaně vypořádávalo s výhradami dotčených subjektů.

Z formy územního plánu podle předchozí právní úpravy vyšel i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, publikovaném pod č. 1276/2007 Sb. NSS, podle něhož územní plán obce vydávaný dle předchozí právní úpravy účinné do 31. 12. 2006, natož pak usnesení zastupitelstva obce jako jeden z finálních normotvorných aktů (k tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 9 As 26/2007 - 90, www.nssoud.cz), nebyl opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy neměl pravomoc rozhodnout o návrhu na zrušení územního plánu vydaného podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006. Na toto rozhodnutí rozšířeného senátu navázal Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích, jimiž odmítal návrhy na zrušení územně plánovací dokumentace schválené podle předchozí právní úpravy, včetně návrhů různých osob na zrušení právě územního plánu obce Zdiby (věci vedené pod sp. zn. 1 Ao 1/2007, 1 Ao 2/2007, 7 Ao 1/2007, 7 Ao 2/2007, 8 Ao 1/2007 až 8 Ao 3/2007, 9 Ao 1/2007 až 9 Ao 3/2007).

Případné zrušení závazné části územního plánu obce přijatého podle předchozí právní úpravy formou obecně závazné vyhlášky bylo tedy v pravomoci pouze Ústavního soudu, přičemž návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce pro její rozpor se zákonem bylo (a je) podle § 123 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) oprávněno podat Ministerstvo vnitra v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. Osoba, jež se cítila dotčena

na svých právech takovým územním plánem obce, měla tedy možnost dát k uvedenému postupu Ministerstva vnitra podnět. Jinou možností obrany takové osoby bylo podání správní žaloby proti konkrétnímu územnímu či jinému rozhodnutí stavebního úřadu, jež by z takového územního plánu vycházelo, přičemž správní soud by k příslušné žalobní námitce musel jako předběžnou otázku posoudit, zda je příslušná vyhláška obsahující závaznou část územního plánu v souladu se zákonem, a pokud by tomu tak nebylo, nemohl by k takovému právnímu předpisu přihlížet (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, www.nssoud.cz).

K tomu je ovšem nutno ještě dodat, že nový stavební zákon z roku 2006 byl s účinností ode dne 3. 6. 2008 novelizován zákonem č. 191/2008 Sb. Dle § 188 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném od 3. 6. 2008, obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část mj. územního plánu obce, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se nepoužije. Tato následná změna právního stavu nemůže nic změnit na zákonnosti jí předcházejícího rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby v předmětné věci, navíc sama o sobě neotevívá dveře k soudnímu přezkumu rozhodnutí o námitkách k územním plánům schváleným do 31. 12. 2006, a to již vzhledem k existenci lhůty pro podání takové žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Je však na stěžovateli, pokud se cítí dotčen na svých právech přímo předmětným územním plánem žalovaného, aby zvážil, zda, příp. jaké nové možnosti právní ochrany mu tato změna přináší.

Lze tedy uzavřít, že napadené rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby shledal Nejvyšší správní soud v souladu se zákonem, byť se v odůvodnění tohoto rozhodnutí vyskytly určité nepřesnosti. Pokud žalobou napadený akt není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je třeba vycházet z toho, že je vyloučen ze soudního přezkoumání dle § 70 písm. a) s. ř. s. a že tudíž taková žaloba je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná. V daném případě je tedy dán speciální důvod pro odmítnutí žaloby pro její nepřijatelnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a není tudíž třeba použít obecné ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež se vztahuje na veškeré případy neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, které nejsou speciálně upraveny pod písmeny b) až d) citovaného ustanovení. Tyto nepřesnosti v odůvodnění ovšem neměly žádný vliv na zákonnost výroku rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, takové náklady však v řízení nevyšly najevo. I když byl totiž stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, tento advokát nečinil v tomto řízení žádný úkon právní služby, za nějž by mu náležela odměna, a žalovaný nedoložil ani jiné náklady, které by mu případně v souvislosti s tímto řízením vznikly.

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

V Brně dne 14. srpna 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu