



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **Ing. L. K.**, zastoupen Mgr. Alicí Benešovou, advokátkou se sídlem ul. Míru 17, Rokycany, proti odpůrci: **Obec Strážný**, se sídlem Strážný 37, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Strážný, schváleného usnesením zastupitelstva obce Strážný č. 4 ze dne 12. 6. 2008,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se podaným návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Strážný schváleného usnesením zastupitelstva obce Strážný č. 4 ze dne 12. 6. 2008. Zkrácení na svých právech spatřuje navrhovatel především v tom, že předmětná změna územního plánu je v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle něhož lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázané nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a je zde potřeba nových zastavitelných ploch. Při vyhotovování konceptu územního plánu a v rámci jeho schvalování nebyla prokázána nemožnost využít již vymezených zastavitelných ploch. V důsledku uvedeného porušení zákona byly zrušeny dosud vymezené zastavitelné plochy a nahrazeny využitím jako ostatní veřejná zeleň, ačkoliv se na tomto území nachází i stavby (oplocení, bazén, příslušenství) a jedná se tedy o zastavěnou plochu. V územním plánu nejsou dokonce zakresleny ani stávající komunikace. Při vyhotovování územního plánu došlo k porušení zákona a zkrácení jeho práv i v tom, že nebyl posuzován vliv předmětné změny na životní prostředí, a pokud k posuzování došlo, pak byla porušena informační povinnost podle ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Nedošlo totiž nejen k řádnému uveřejnění na úřední desce odpůrce, ale tato skutečnost nebyla uveřejněna ani v informačním systému SEA. Nezákonným způsobem bylo postupováno i při vyřizování námitek navrhovatele, které uplatnil v dopisech ze dne 8. 4. 2008 a 18. 4. 2008. O těchto námitkách nebylo rozhodnuto při veřejném

zasedání, které bylo konáno dne 5. 5. 2008 a 12. 6. 2008. V tomto směru nebylo postupováno ani podle ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrce měl proto seznámit s námitkami všechny zúčastněné osoby, tyto námítky pak měly být projednány a mělo být o nich i rozhodnuto. Ostatně navrhovatel nebyl ani poučen, že k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám nebude přihlíženo. V textu projednání pak chybí i závěr, jaký bude další postup při schvalování územního plánu. Ke zkrácení práv navrhovatele došlo i tím, že Chráněná krajinná oblast Šumava jako účastnice řízení neměla proti jeho námitkám připomínky (například bod 3 a 5 námitek ze dne 18. 4. 2008), byť v protokole o veřejném projednání územního plánu vyplývá, že se „nedoporučuje“.

Při ústních jednáních navrhovatel zejména opakovaně namítal, že odpůrce neprokázal nemožnost využití již stávajících zastavitelných ploch, že nebyly řádně vyřízeny jeho námítky a že nebylo přihlédnuto k problematice životního prostředí. Odpůrce naopak vyvracel námítky navrhovatele a zejména poukázal na to, že námítky navrhovatele byly vyřízeny způsobem, který odpovídal zákonu. O tom svědčí ostatně to, že rozhodnutím o námitkách bylo navrhovateli částečně vyhověno. Proto navrhl, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy byl zamítnut.

Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. posuzuje soud při rozhodování soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, uveřejněném pod č. 740/2006 Sbírky rozhodnutí NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud je užil i v dalších rozhodnutích týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. rozhodnutí ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, uveřejněné pod č. 968/2006 Sbírky rozhodnutí NSS).

Nejvyšší správní soud proto v první řadě posuzoval, zda měl odpůrce pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. V dané věci bylo opatření obecné povahy vydáno zastupitelstvem odpůrce, tedy orgánem obce, který byl k tomu oprávněn na základě citovaného ustanovení, a to formou opatření obecné povahy podle ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona. Jakým způsobem se opatření obecné povahy v tomto případě vydává, pak stanoví ustanovení § 173 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odpůrce tedy měl pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat. Tato skutečnost ostatně ani nebyla navrhovatelem učiněna spornou.

Dále Nejvyšší správní soud posuzoval, zda odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy, tedy při realizaci své pravomoci, nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází v úvahu pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatel předmětné opatření obecné povahy nijak nezpochybil.

Nejvyšší správní soud přistoupil i ke třetímu kroku shora uvedeného přezkumu, tj. k posouzení, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno postupem stanoveným zákonem. Právě tímto směrem jsou orientovány námitky navrhovatele.

Navrhovatel především namítal, že změna územního plánu je v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, neboť nebylo prokázáno, že by nebylo možné využít již vymezené zastavitelné plochy.

Ustanovení § 55 stavebního zákona nově s účinností od 1. 1. 2007 upravuje povinnosti pořizovatele územního plánu. Podle odst. 1 citovaného ustanovení je povinností pořizovatele nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky předložit zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. To znamená, že územní plán musí být v uvedených lhůtách vyhodnocen z hlediska jeho uplatňování, např. zda se neprojeví nepředpokládané vlivy na některou složku udržitelnosti rozvoje území. Podkladem pro toto vyhodnocení jsou zejména územně analytické podklady, které jsou pravidelně aktualizovány. Na základě zprávy zpracované pořizovatelem rozhoduje zastupitelstvo obce o pořízení změny územního plánu. Jakým způsobem se přitom postupuje je upraveno jednak v citovaném ustanovení a jednak v prováděcím předpise.

V daném případě však odpůrce podle citovaného ustanovení nepostupoval, a ani postupovat nemohl. O pořízení napadeného územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce dne 22. 3. 2005, tzn. ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý“ stavební zákon“). Podle tohoto zákona součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem nemuselo být vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Proto k němu ani nedošlo.

Podle ustanovení § 188 odst. 2 stavebního zákona (ve znění změny účinné od 3. 6. 2008) územní plány obcí, regulační plány a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. 12. 2006.

Zahájení pořizování lze nepochybně odvozovat od data rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územně plánovací dokumentace. Činnosti ukončené před účinností stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007, se považují za uzavřené a pořizovatel se k nim v dalším průběhu řízení o územním plánu nevrací ani je nijak nemodifikuje. Smysl citovaného ustanovení zjevně spočívá v tom, aby se na straně jedné parametry nové zákonné úpravy plně vztahovaly i na změny územních plánů, jejichž pořizování bylo zahájeno před 1. 1. 2007, ale na straně druhé je nicméně respektována fázovitost pořizování územních plánů a relativní samostatnost jednotlivých fází, jejichž opětovné úpravy vyvolané novou právní úpravou by vedly ke zbytečnému prodloužení a prodražení celého tohoto, časově i ekonomicky náročného, procesu. V dané věci proběhlo za účinnosti starého stavebního zákona zadání územního plánu odpůrce, vyžádání stanovisek dotčených správních orgánů a schválení upraveného zadání územního plánu obce (28. 12. 2006). Za účinnosti stavebního zákona pak už došlo jen k veřejnému projednání územního plánu a jeho následnému schválení zastupitelstvem odpůrce.

Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená námitka není důvodná, protože se nejednalo o změnu územního plánu podle ustanovení § 55 stavebního zákona, ale o zpracování nového územního plánu podle ustanovení § 17 a násl. starého územního plánu a § 43 a násl. stavebního zákona, který nahradil předchozí územní plán schválený dne 19. 9. 1992.

Jako nedůvodnou posoudil Nejvyšší správní soud i druhou námitkou navrhovatele, že při vyhotovování územního plánu nebyl posuzován vliv předmětné změny na životní prostředí, a pokud k posuzování vlivu změny došlo, pak byla porušena informační povinnost podle ustanovení § 16 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

K této námitce je především nezbytné uvést, že předmětem úpravy citovaného zákona je posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví u záměrů a koncepcí, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování. V těchto případech je také příslušný úřad povinen podle ustanovení § 16 odst. 3 písm. b) citovaného zákona zajistit zveřejnění informací a stanovisek uvedených v odst. 1 a 2 tohoto ustanovení na internetu.

Podle ustanovení § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platí, že při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5; předkladatel je pořizovatel politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

Navrhovatel podle názoru Nejvyššího správního soudu nesprávně podřazuje projednávaný územní plán režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a z toho následně dovozuje pochybení odpůrce, že nezajistil zveřejnění příslušných informací na internetu v rámci informačního systému SEA provozovaného Českou agenturou životního prostředí.

Navrhovatel zpochybnil i zákonnost procesu posuzování vlivů návrhu zadání územního plánu na životní prostředí. Krajský úřad Jihočeského kraje ve svém stanovisku ze dne 20. 12. 2006, č. j. KUJCK 27832/2006/OZZL/3/Sf, uvedl, že územní plán obce Strážný není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí převážně z toho důvodu, že zadání územně plánovací dokumentace bylo upraveno v souladu se zájmy chráněnými zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a že dotčené orgány státní správy na úseku ochrany přírody a veřejného zdraví souhlasí ve svém stanovisku ze dne 18. 12. 2006, č. j. SZ NPS 10334/2006/2-NPS 10334/2006, s upraveným zadáním územní plánu obce Strážný. Ani tato námitka proto nebyla shledána důvodnou.

Jako neopodstatněná byla vyhodnocena i další námitka navrhovatele, že bylo nezákonným způsobem postupováno i při vyřizování jeho námitek, které uplatnil v dopisech ze dne 8. 4. 2008 a 18. 4. 2008, o nichž nebylo rozhodnuto při veřejných zasedáních.

Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti této námítky vycházel z ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Oproti tomu podle odst. 3 citovaného ustanovení může nejpozději při veřejném projednání každý uplatnit své připomínky. Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit, jednak námitky a jednak připomínky. Zatímco námitky mohou uplatnit pouze subjekty taxativně vymezené, které v zásadě musí být tímto návrhem dotčeny, připomínky může uplatnit kdokoli. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá i rozdílný

způsob vypořádání se s nimi. Zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek musí být ve vztahu k nim vydáno rozhodnutí (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námitkách vznesených k návrhu opatření obecné povahy rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává a rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat odůvodnění, jak s nimi správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí o námitkách se však nelze odvolat, ani podat rozklad, tedy podat řádný opravný prostředek. Důvodem je zejména skutečnost, že nejde o klasické rozhodnutí ve správním řízení, ale pouze o vypořádání námítka k návrhu opatření obecné povahy. Způsob rozhodnutí o uplatněné námitce může být předmětem přezkumného řízení (§ 172 odst. 5 správní řád). Protože rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, neoznamuje se dotčeným osobám doručením písemného vyhotovení do vlastních rukou.

Opatření obecné povahy odpůrce obsahuje v textové části pod č. 11 odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které byly uplatněny v podáních navrhovatele ze dne 8. 4. 2008 a 18. 4. 2008. Nejprve je srozumitelně, výstižně a přezkoumatelným způsobem konstatováno, co navrhovatel v námitce požaduje, zda se jí zcela nebo zčásti vyhovuje nebo se zamítá a jaké jsou důvody tohoto postupu. Pokud pak jde o námitku obsaženou v podání ze dne 23. 4. 2008, která je identická s námitkou obsaženou v podání ze dne 18. 4. 2008, je konstatováno, že byla podána až po veřejném zasedání, a proto se zamítá z důvodu pozdního podání. Z uvedeného proto nelze dovodit, že by o námitkách navrhovatele nebylo rozhodnuto, resp. bylo rozhodnuto způsobem, který je v rozporu se zákonem. Neodpovídá také skutečnosti tvrzení navrhovatele, že nebyl poučen o tom, že k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám nebude přihlíženo (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Veřejná vyhláška o oznámení zahájení řízení o vydání územního plánu odpůrce a o vystavení návrhu územního plánu odpůrce k veřejnému nahlédnutí, která byla vyvěšena na úřední desce dne 18. 3. 2008 a sejmuta dne 5. 5. 2008, obsahuje termín veřejného projednání návrhu územního plánu dne 5. 5. 2008 od 10,00 hod. na Obecním úřadě ve Strážném a v upozornění cituje znění ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona a poučení ve správním znění. V této souvislosti nelze nezmínit i obsah protokolu ze dne 5. 5. 2008 o projednání návrhu územního plánu odpůrce, z něhož vyplývá, že k námitkám navrhovatele se vyjadřovali zástupci pořizovatele a zpracovatele územního plánu s doporučujícím či nedoporučujícím návrhem rozhodnutí a že i dotčené orgány rovněž uplatnily své stanovisko.

Nedůvodná je také námitka navrhovatele, že ke zkrácení jeho práv došlo i tím, že Chráněná krajinná oblast Šumava neměla proti jeho námitkám připomínky (např. bod 3 a 5 námitek ze dne 18. 4. 2008), byť z protokolu o veřejném projednání územního plánu vyplývá, že se „nedoporučuje“.

Pokud jde o bod 3 námitek ze dne 18. 4. 2008 (pozemky p. č. 61/3 a 53/17), tak v této části bylo námitce navrhovatele vyhověno, a nemohlo proto vzhledem k vyhovění dojít ke zkrácení práv navrhovatele. Pokud jde o námitku č. 5 (vybudování fotovoltarické elektrárny na současné pastvině), zde skutečně Chráněná krajinná oblast Šumava nedoporučila výstavbu a námitka navrhovatele byla zamítnuta, neboť by se podle krajského úřadu musel celý územní plán znovu projednat. O námitce tak rozhodl správní orgán, který vydal opatření obecné povahy a své úvahy vedoucí k nevyhovění námitky řádně odůvodnil, a to s přihlédnutím ke stanovisku Chráněné krajinné oblasti Šumava a krajského úřadu. Nejvyšší správní soud nemá za úkol stanovit, jakým způsobem má být určité území využito. Jeho úkolem je pouze sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná, a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Tak tomu bylo i v tomto případě.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. prosince 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu