



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Jana Passera v právní věci **navrhovatelů: a) V. B., b) Ing. P. K., c) Občanské sdružení Baldovec**, se sídlem Baldovec 335, Rozstání, všech zastoupených Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **odpůrci: Obec Rozstání**, se sídlem Rozstání 77, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu obce Rozstání, schváleného usnesením č. 3/2008 Zastupitelstva obce Rozstání ze dne 23. 5. 2008,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 2 Územního plánu obce Rozstání, schválené usnesením Zastupitelstva obce Rozstání č. 3/2008 ze dne 23. 5. 2008, **se** v části týkající se nových zastavitelných ploch pro bydlení (dílčí změny 2.01, 2.02, 2.03, 2.04), v části ploch územní rezervy pro bydlení (dílčí změny 2.05, 2.06, 2.07), v části nové zastavitelné plochy pro obsluhu a technickou infrastrukturu (dílčí změna 2.20), v části ploch územní rezervy pro dopravu – veřejná prostranství (dílčí změny 2.21, 2.22, 2.23) a v části vymežující veřejně prospěšné stavby D9 – koridor veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko a E4 – nadzemní vedení vysokého napětí včetně sloupové trafostanice pro lokalitu Cerekvisko k. ú. Rozstání pod Kojálem, **zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Návrh Občanského sdružení Baldovec **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

### I.

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dne 20. 8. 2008 se navrhovatelé: V. B. (dále též „navrhovatel a“), Ing. P. K. (dále též „navrhovatel b“) a Občanské sdružení Baldovec (dále též „navrhovatel c“) domáhají vydání rozsudku, kterým by byla zrušena část opatření obecné povahy – Změna č. 2 Územního plánu obce Rozstání, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Rozstání dne 23. 5. 2008, č. 3/2008 (dále též „změna územního plánu“), a to v části nových zastavitelných ploch pro bydlení (dílčí změny 2.01, 2.02, 2.03, 2.04), v části ploch územní rezervy pro bydlení (dílčí změny 2.05, 2.06, 2.07), v části nové zastavitelné plochy pro obsluhu a technickou infrastrukturu (dílčí změna 2.20), v části ploch územní rezervy pro dopravu – veřejná prostranství (dílčí změny 2.21, 2.22, 2.23) a v části vymežující veřejně prospěšné stavby D9 – koridor veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko a E4 – nadzemní vedení vysokého napětí včetně sloupové trafostanice pro lokalitu Cerekvisko k. ú. Rozstání pod Kojálem.

Navrhovatelé se ve svém návrhu nejprve vyjádřili k otázce vlastní aktivní legitimace k podání návrhu.

Navrhovatel a) v této souvislosti uvedl, že je spoluvlastníkem budovy č. p. 254 postavené na pozemku parc. č. st. 312, pozemku parc. č. st. 312 a pozemku parc. č. 1706/2 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, zapsaných na listu vlastnictví č. 92, vlastníkem pozemků parc. č. 1572/18 a parc. č. 1706/4 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, zapsaných na listu vlastnictví č. 740, obojí u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, které využívá k rekreaci a jako zahrádku k pěstování květin. Výše uvedené nemovitosti se nacházejí v sousedství pozemků, které jsou změnou územního plánu určeny pro místní komunikaci v rámci veřejně prospěšné stavby – koridoru D9 veřejného prostranství pro zajištění obsluhy nového zastavitelného území, lokality pro bydlení Cerekvisko a jejího napojení na stávající silnici III. třídy, jakož i v blízkosti samotné lokality pro bydlení Cerekvisko. Navrhovatel a) se proto obává dotčení svého vlastnického práva hlukem, vibracemi, prachem, výfukovými plyny a narušením statiky budovy ze zvýšené dopravy jak v průběhu realizace výstavby na lokalitě Cerekvisko, tak i po ukončení výstavby; rovněž se obává poklesu podzemní vody ve své studni v souvislosti s výstavbou dalších studní v nové lokalitě, a proto také požadoval provedení hydrogeologického průzkumu.

Navrhovatel b) sdělil, že je vlastníkem pozemků parc. č. 1696, 1695, 1694, budovy pop. č. 316, postavené na pozemku parc. č. st. 412, a pozemku ve zjednodušené evidenci parc. č. 1693, vše v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, zapsaných na listu vlastnictví č. 157 u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, které využívá k rekreaci a usiluje o zachování původní kultury travin na pozemku parc. č. 1696 ekologicky šetrným obhospodařováním. Výše uvedené nemovitosti navrhovatele b) mezují dle změny územního plánu s veřejně

prospěšnou stavbou koridorem D9 – veřejné prostranství pro zajištění obsluhy nového zastavitelného území, lokality pro bydlení Cerekvsko, a s tímto novým zastavitelným územím. Rovněž navrhovatel b) napadá vymezení nově zastavitelných ploch, zpochybňuje jejich opodstatněnost a nesouhlasí s dopravní obsluhou nového zastavitelného území podél své nemovitosti pozemku parc. č. 1696. K nesouhlasu ho pak vedou stejné důvody, tj. dotčení hlukem, prachem, výfukovými plyny, vibracemi a nebezpečí úbytku podzemní vody, zde zejména v souvislosti se soustavou ekologických rybníčků, které se dle jeho tvrzení nacházejí na pozemku parc. č. 1695. Dále dle navrhovatele b) nelze vyloučit, že na pozemek parc. č. 1696 bude v případě realizace místní komunikace v rámci koridoru D9 zasahovat silniční ochranné pásmo 15 m, se kterým zásadně nesouhlasí. Tomuto pozemku rovněž hrozí podemílání stékáním koncentrované srážkové vody ze zpevněné komunikace v rámci koridoru D9. V neposlední řadě rovněž blízkost nové lokality pro bydlení Cerekvsko, včetně nadzemního vedení napětí a pouličního osvětlení, zcela změní jeho výhledové podmínky a zasáhne do jeho soukromí.

Navrhovatelé a) a b) jsou pak ještě spoluvlastníky pozemku parc. č. 1683/2 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, zapsaného na listu vlastnictví č. 732 u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, který je využíván k zemědělské činnosti. Změnou územního plánu bude dle tvrzení navrhovatele a) a b) tento pozemek obklopen plochami územní rezervy pro bydlení. Kromě změny pohledových podmínek, obtěžování prachem, hlukem, výfukovými plyny z koridoru veřejného prostranství pro zajištění obsluhy této lokality, navrhovatelé s novým zastavitelným územím ani s územní rezervou nesouhlasí, neboť dojde ke ztížení obhospodařování zemědělského pozemku.

Navrhovatel c) toliko poznamenal, že je občanským sdružením, které dle stanov směřuje svoji činnost k ochraně přírody a krajiny, k ochraně ekologických systémů a krajinných celků, péči o vzhled a přístupnost krajiny. Dále již jen zrekapituloval svou aktivní činnost v rámci dosavadního řízení.

Na základě výše uvedeného a s ohledem na svůj aktivní přístup v dosavadním řízení jsou všichni navrhovatelé přesvědčeni, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle článku 2 odst. 4 a 5 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), a že jim čl. 9 odst. 2 a 3 citované úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, a to po stránce věcné i procesní.

K vlastní důvodnosti návrhu, tj. že předmětná změna územního plánu je ve smyslu ust. § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ či „soudní řád správní“), v rozporu se zákonem a že zároveň nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, pak navrhovatelé uvedli následující.

Bod 1) Navrhovatelé a) a b) namítají, že ve svých podáních uvedli námitku týkající se neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí, tato však byla vyhodnocena jako připomínka a při jejím vypořádání pořizovatel toliko uvedl, že dokumentace byla řádně posouzena se závěrem, že návrh zadání není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. V konkrétnostech navrhovatelé připomínají, že vyjádřili nesouhlas zejména se stanoviskem Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 27. 8. 2007, č. j. KUOK/90498/2007, v němž je uvedeno, že ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), bylo provedeno posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí podle ust. § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), nicméně s tím závěrem, že není nutno návrh zadání územního plánu posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Toto stanovisko považují navrhovatelé pouze za formální a bezobsažné stanovisko, které bez uvedení jediného důvodu nepožaduje posouzení vlivů na životní prostředí. Navrhovatelé se domnívají, že změna územního plánu představuje takovou koncepci ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001, č. 2001/42/ES, o posuzování některých plánů a programů na životní prostředí (dále též „směrnice 2001/42/ES“), u níž musí proběhnout vždy celé posouzení vlivů na životní prostředí. Uvedený požadavek vyplývá dle navrhovatelů z čl. 3 odst. 2 písm. a) zmiňované směrnice, který posouzení vlivů na životní prostředí podřizuje mimo jiné plány a programy územního plánování nebo využívání půdy, které zároveň stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice Rady ze dne 27. 6. 1985, č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále též „směrnice 85/337/EHS“). Navrhovatelé v této souvislosti zmiňují, že Příloha II bod 10.b) směrnice 85/337/EHS jako jeden ze záměrů uvádí i „urban development projects“, tedy projekty sídelního rozvoje. Dle navrhovatelů je nepochybné, že změna územního plánu, která má zvýšit počet obyvatel části Baldovec na dvojnásobek, je zásadní změnou v sídelním rozvoji této osady. Posouzení změny územního plánu odůvodňuje podle jejich názoru i další záměr dle Přílohy II směrnice 85/337/EHS, a to místní komunikace navržená změnou č. 2.20 – koridor D9.

Bod 2) Navrhovatelé a) a b) zdůrazňují, že namítali zásadní změnu krajinného rázu osady Baldovec a okolí v případě realizace nové lokality Cerekvisko a požadovali posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek ochrany krajinného rázu. I tato námitka byla dle jejich názoru pořizovatelem nesprávně vyhodnocena jako připomínka a ve vypořádání připomínek k ní bylo uvedeno, že „*podmínky ochrany jsou uvedeny v text. části návrhu změny č. 2 str. 22.*“ Navrhovatelům není přesně známo, na který dokument tím pořizovatel odkazuje, neboť průvodní zpráva z prosince 2007, ani přepracovaná průvodní zpráva z června 2008, k návrhu změny územního plánu na str. 22 žádné podmínky ochrany krajinného rázu nestanoví. Žádný jiný dokument, který by se dal považovat za textovou část návrhu změny č. 2, a který by byl navrhovatelům k dispozici, nemá 22. stranu. V průvodní zprávě z června 2008 se pouze na str. 24 stanovují podmínky prostorového uspořádání, přičemž výška zástavby změny č. 2.01 – 2.07, což je lokalita Cerekvisko, byla stanovena jako 1 nadzemní podlaží se sedlovou střechou + podkroví. Takto stanovená výška zástavby však nekoresponduje

s charakteristikou jednotlivých ploch pro bydlení, popsanych v průvodní zprávě z června 2008 na str. 10 – 13, kde je jako výška zástavby uvedeno, že nebude překračovat 2 nadzemní podlaží. Tato vnitřní rozpornost obsahu změny územního plánu činí dle navrhovatelů změnu územního plánu nezákonnou.

Dále považují navrhovatelé podmínky ochrany krajinného rázu stanovené v průvodní zprávě v kapitole 6 za odporující úpravě v ust. § 1, § 2 odst. 1 a zejména ust. § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a zásadě ochrany veřejného zájmu podle ust. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť původní územní plán nemohl stanovit podmínky ochrany krajinného rázu pro změnu územního plánu nově vymezenou zastavitelnou plochou pro bydlení Cerekvsko zdvojnásobující zastavěné území.

Rovněž posouzení krajinného rázu ze strany dotčeného orgánu státní správy se navrhovatelům jeví jako nedostatečné a nepřezkoumatelné, když z podkladů, které mají k dispozici, vyplývají výše uvedené rozpory a nejasnosti ohledně výšky zástavby. Na shora popsané rozpory poukazovali navrhovatelé a) a b) ve svých námitkách, které byly vypořádány jako „připomínky“, k nimž bylo uvedeno, že bude opraveno v čistopisu změny územního plánu. Uvedené rozpory jsou však i v průvodní zprávě z června 2008. V průvodní zprávě z prosince 2007 bylo v kapitole 3.2 (Návrh plošného i prostorového uspořádání území) uvedeno u návrhu prostorového uspořádání plochy Cerekvsko, že jsou navrženy přízemní rodinné domy se sedlovou střechou s využitím podkroví. I na tento odlišný údaj poukázali navrhovatelé ve svých námitkách. Ve vyhodnocení „připomínky“ pak pořizovatel uvedl, že bude upraveno na „*zůstává dle platného územního plánu*“. Tento rozpor byl v průvodní zprávě z června 2008 odstraněn a na str. 10 průvodní zprávy je uvedeno, že zůstává dle platného územního plánu. Avšak ani s touto formulací navrhovatelé nesouhlasí, neboť pro prostorové uspořádání nemůže být odkázáno na dosavadní územní plán. Navíc ani takto „upravené“ znění není bezrozporné, neboť jak bylo uvedeno výše, v tomtéž dokumentu na str. 24 je prostorové uspořádání pro tuto lokalitu řešeno odlišně od dosavadního územního plánu. Navrhovatelé proto namítají, že změna územního plánu je neurčitá a vnitřně rozporná.

Bod 3) Navrhovatelé dále poukazují na to, že opakovaně požadovali provedení hydrogeologického průzkumu, neboť se obávají, že výstavba velkého množství domů v lokalitě Cerekvsko povede k úbytku podzemních vod ve stávající části osady Baldovec, neboť nelze vyloučit zřizování studní u předmětných rodinných domů. Tuto námitku pořizovatel vyhodnotil jako připomínku a ve vypořádání „připomínky“ toliko uvedl, že „*vodovodní přípojky budou povoleny v souladu s platnými právními předpisy České republiky.*“ Takovéto vypořádání však navrhovatelé považují za nedostatečné.

Bod 4) Navrhovatelé namítají, že pořizovatel vyhodnotil jejich námitku, že v návrhu změny územního plánu nebyla v souladu s ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, jako připomínku a vypořádání „připomínky“ pak považují za nedostatečné, když pořizovatel uvedl, že „*uvedené území je dohodnuto s orgánem ochrany ZPF: OŽP + Z KÚOK výměnou za převedení území o výměře 6,11 ha schváleného územního plánu obce do územní rezervy a za zahájenou výstavbu*

8 RD v obci. Důvod pro pořízení nových stavebních ploch po výstavbu RD v osadě Baldovec byl učiněn rozhodnutím ZO Rozstání. V osadě Baldovec není současně platnou územně plánovací dokumentací obce vymezena zastavitelná plocha pro požadavek 20 – 30 RD.“ Změna územního plánu řeší v částech 2.01 – 2.04 vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení z původní plochy orné půdy (1. etapa lokality Cerekvisko), v částech 2.05 – 2.07 vymezení nové zastavitelné plochy územní rezervy pro bydlení (2. etapa lokality Cerekvisko v závislosti na ukončení hornické činnosti v sousedním lomu), v částech 2.08 - 2.14 převedení nyní zastavitelných ploch pro bydlení v části obce Rozstání do ploch územní rezervy pro bydlení. Z výše uvedeného je dle navrhovatelů zřejmé, že „výměna“, o které je hovořeno ve vypořádání „přípomínek“, spočívá ve změně současných ploch pro bydlení na plochy územní rezervy pro bydlení a ve změně současných ploch orné půdy na plochy pro bydlení. Nejde tedy o žádnou výměnu, ale o nekoncepční rozšíření zastavitelného území. V procesu pořizování změny územního plánu tedy nebyla prokázána ani nemožnost využít již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch a změna územního plánu je z toho důvodu v rozporu s ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona.

Bod 5) Navrhovatelé rovněž nesouhlasí s tím, že jejich námitka týkající se toho, že změna územního plánu nerespektuje podmínky odnětí zemědělského půdního fondu dle ust. § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), zejména požadavek nezbytnosti v souvislosti s rozšiřováním zastavitelných ploch, byla pořizovatelem opět formálně vypořádána jako připomínka s tím, že „podmínky odnětí ZPF byly dodrženy dle platných právních předpisů České republiky.“ Navrhovatelé považují takové vypořádání za nedostatečné a zásadně s ním nesouhlasí. Nedostatečné zhodnocení otázky splnění podmínek ochrany zemědělského půdního fondu přičítají navrhovatelé též tomu, že nebylo provedeno řádné posouzení vlivů na životní prostředí.

Bod 6) Navrhovatelé dále namítají rozpor změny územního plánu s ust. § 5 odst. 6, § 18 a § 19 stavebního zákona, tedy s cíly a úkoly územního plánování. Porušení ust. § 5 odst. 6 stavebního zákona spatřují v tom, že v případě změny předmětného územního plánu nedošlo ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána územně plánovací dokumentace. Stávající územní plán podle jejich názoru obsahoval dostatečné množství ploch vymezených jako ploch pro bydlení v obci Rozstání. Tyto jsou však změnou územního plánu převáděny do územní rezervy ploch pro bydlení a místo nich se vymezuje nová plocha pro bydlení místo plochy orné půdy v části obce Baldovec. Velikost této nové zastavitelné plochy (lokality Cerekvisko) je srovnatelná s nyní zastavěnou částí osady Baldovec. V žádném případě pak nelze u změny územního plánu hovořit o souladu s cílem vyváženého vztahu podmínek pro soudržnost společenství obyvatel. Navrhovatelé jednak poukazují na to, že nárazové zdvojnásobení počtu obyvatel v osadě Baldovec je místními obyvateli vnímáno velice negativně a dále, že zahraniční investice ani jejich časový rámec, o nichž se hovoří v kapitole 1 opatření obecné povahy v souvislosti s dopisem starosty sousední obce Holštejn, nebyly nikdy specifikovány.

Navrhovatelé dále zdůrazňují, že při koordinaci veřejných a soukromých záměrů je jedním z úkolů územního plánování dle ust. § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona „prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení,

jejich přínosy, problémy, rizika, ...“ V kapitole 3 opatření obecné povahy, která se dle názvu měla zabývat vyhodnocením souladu změny územního plánu s úkoly územního plánování, mělo být popsáno, jak byl tento úkol splněn. Splnění tohoto úkolu z napadeného opatření obecné povahy však nevyplývá. Rovněž vyhodnocení souladu změny územního plánu s cíly územního plánování se v předmětné kapitole omezilo pouze na citaci ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona, aniž by byl soulad blíže vyhodnocen a odůvodněn. Ostatně aspekt ochrany životního prostředí vyjádřený v ust. § 18 odst. 4 stavebního zákona byl dle navrhovatelů pominut v souvislosti s již zmíněným nedostatečným posouzením změny krajinného rázu.

Nesoulad s ust. § 18 odst. 4 stavebního zákona spatřuje navrhovatel c) v popření významnosti jeho připomínky ze dne 18. 4. 2008, ve které upozornil, že na pozemcích parc. č. 1707/1 a 1706/1 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, byl zaznamenán výskyt mochny, která je chráněným druhem. Realizací lokality Cerekvisko dle změny územního plánu dojde ke zvýšení zátěže území výskytu mochny prachem, smogem a dalšími látkami, které mohou negativně ovlivnit její populaci. Navrhovatel c) namítá, že pořizovatel vypořádal jeho připomínku týkající se této otázky nedostatečně, když se zaměřil pouze na pozemky, na nichž má být situována zástavba rodinných domů, a nevzal v potaz, že uvedené pozemky parc. č. 1707/1 a 1706/1 v k. ú. Rozstání Kojálem budou realizací lokality Cerekvisko nevyhnutelně přímo dotčeny díky dopravnímu napojení předmětné lokality přes tyto pozemky. Negativní ovlivnění výskytu mochny skalní dokládá navrhovatel c) též vyjádřením Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 16. 6. 2008.

Bod 7) V pořadí poslední námitka navrhovatelů se týká porušení ust. § 52 odst. 2 a § 53 odst. 1 stavebního zákona a ust. § 172 odst. 5 správního řádu, když podle tvrzení navrhovatelů a) a b) odpůrce nerozhodl o jejich námitkách. Navrhovatelé a) a b) připomínají, že jsou vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb (D9 – koridor veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko) a návrhem zastavitelných ploch (plocha pro bydlení – dílčí změna 2.01 – 2.04, a plocha pro obsluhu a technickou infrastrukturu – dílčí změna 2.20), když navrhovatel a) vlastní nemovitosti v těsné blízkosti koridoru D9, jakož i lokality pro bydlení Cerekvisko, a nemovitosti navrhovatele b) přímo mezují s koridorem D9 a s novou lokalitou pro bydlení. Navrhovatelé a) a b) dále uvádí, že podali ve lhůtě v souladu s ust. § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona a ust. § 172 odst. 5 správního řádu námitky ze dne 18. 4. 2008 k návrhu změny územního plánu, přičemž v námitkách uvedli údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená vlastnická práva, vymezili území dotčené námitkou a uvedli odůvodnění námitek. Pořizovatel však jejich námitky vyhodnotil jako připomínky a ve vypořádání připomínek pouze uvedl, že *„uvedené pozemkové a stavební pozemky nejsou dotčeny změnou č. 2 .... z uvedeného důvodu se nejedná o uplatněnou námitku, ale připomínku.“* Podle navrhovatelů tím však porušil nejenom výše citovaná ustanovení zákona, ale též dosavadní judikaturu, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, v níž se předmětný soud vyjádřil k výkladu pojmu dotčenosti a k otázce posuzování námitek dotčených vlastníků.

## II.

Odpůrce ve svém vyjádření k věci ze dne 3. 9. 2008 navrhl zamítnutí návrhu, přičemž zdůraznil, že veškerou pořizovatelskou činnost na změnu územního plánu vykonával pro obec Rozstání Městský úřad Prostějov, oddělení územního plánování. Odpůrce zdejšímu soudu rovněž předložil usnesení Zastupitelstva obce Rozstání týkající se předmětné změny územního plánu.

## III.

Pří ústním jednání, konaném dne 18. 9. 2008, setrvali účastníci řízení na obsahu svých podání.

Zástupce navrhovatelů zopakoval, že v dané věci došlo ze strany odpůrce k řadě pochybení, která jsou uvedena ve vlastním návrhu na zahájení řízení, přičemž za nejzávažnější považují navrhovatelé skutečnost, že napadená změna územního plánu se řádně nevypořádala zejména s otázkou využití dosavadních zastavitelných ploch v obci Rozstání. V bližším pak zástupce navrhovatelů odkázal na obsah citovaného návrhu, zejména na bod III., v němž jsou podrobně popsány veškeré nedostatky procesu přijímání a schvalování změny územního plánu, jakož i důvody, v nichž je spatřována nezákonnost předmětné změny.

Zástupce odpůrce poukázal na vyjádření ze dne 3. 9. 2008 a na přílohy k němu dodané, přičemž zdůraznil, že důvodem změny územního plánu byla skutečnost, že většina zastavitelného území obce je v rukou soukromých vlastníků, kteří nemají zájem stavět, jakož i to, že nad dalšími v úvahu přicházejícími pozemky se nachází vedení vysokého napětí, takže ani na těchto se stavět nedá. Návrh na zahájení řízení pak označil za prosazování osobních zájmů navrhovatelů.

## IV.

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

Pokud jde o první podmínku spočívající v existenci předmětu řízení v podobě opatření obecné povahy, nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva obce Rozstání skutečně představuje opatření obecné povahy, přezkoumatelné zdejším soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat na ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož 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 ust. § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může zasáhnout pouze opatření obecné povahy,



kteře nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnosti, zabýval se Nejvyšší správní soud také tím, zda napadené opatření bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem a zda bylo řádně publikováno. Z předloženého správního spisu vyplývá, že toto opatření bylo dne 23. 5. 2008 řádně schváleno usnesením Zastupitelstva obce Rozstání č. 3/2008. Veřejná vyhláška oznamující vydání změny územního plánu byla na úřední desce Obecního úřadu v Rozstání vyvěšena dne 2. 6. 2008; snata byla dne 19. 6. 2008. Z popsanych skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy (ust. § 173 odst. 1 správního řádu) byly v daném případě splněny. Předmětné opatření nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. 17. 6. 2008 (pro způsob výpočtu 15-ti denní lhůty předepsané posledně zmiňovaným ustanovením správního řádu pro vyvěšení veřejné vyhlášky srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Na základě výše uvedeného 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.

Následně tedy Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení, zda shora vymezeným navrhovatelům a), b) a c) svědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Zdejší soud nemá pochybnosti, pokud se jedná o aktivní legitimaci navrhovatele a) a b) k podání předmětného návrhu, když ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. 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. Jak k tomu již Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, *www.nssoud.cz*, „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 závažně 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.).“ Na pozadí výše uvedeného je pak třeba zdůraznit, že ze shora provedené rekapitulace dosavadního řízení vyplývá, že oba navrhovatelé v něm vystupovali velice aktivně, uplatňovali v jeho rámci svoje podněty, námítky a připomínky a po celou jeho dobu tvrdili dotčení na svých právech, což také blíže specifikovali. Povaha napadeného opatření obecné povahy

pak ve spojení s právní pozicí obou navrhovatelů skýtá Nejvyššímu správnímu soudu dostatek důvodů k závěru, že k dotčení jejich právní sféry skutečně mohlo dojít.

Zcela odlišná situace je však v případě navrhovatele c), který je občanským sdružením, jehož účel lze dle jeho Stanov a Dodatku stanov č. 1 v obecné rovině charakterizovat jako ochranu přírody a krajiny. Ačkoliv tento navrhovatel zaujal aktivní přístup v průběhu dosavadního řízení, není možné v jeho případě dospět k pozitivnímu závěru o jeho aktivní legitimaci, resp. o jeho oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. Důvodem je zejména platné znění tohoto ustanovení, které, jak již bylo uvedeno výše, obsahuje podmínku tvrzení porušení práv navrhovatele. Ostatně k názoru, že z ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. nelze dovodit žalobní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, v jehož stanovách je obsažen cíl chránit přírodu a krajinu, dospěl Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Zdejší soud v tomto rozhodnutí vycházel zejména ze srovnání s žalobní legitimací tzv. ekologických iniciativ v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., zdůraznil přitom, že „ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. („Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu...“) obsahuje formulaci analogickou s ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. („Kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen...“). Podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů se opírá o ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. („Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“). V řízení o zrušení opatření obecné povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z části první stavebního zákona, která se týká územního plánování, je zřejmé, že v tomto procesu se nepostupuje podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy dochází k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele podle vnitrostátního práva dána není.“

Vzhledem k tomu, že předmětné občanské sdružení není na pozadí shora uvedeného nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. povinno tvrdit, přičemž na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že podle Stanov a Dodatku stanov č. 1 je členství v tomto občanském sdružení mimo jiné podmíněno vlastnickým či spoluvlastnickým právem k nemovitosti nacházející se v k. ú. Rozstání pod Kojálem, neboť se tím nezakládají žádná hmotná práva ve prospěch tohoto občanského sdružení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele c) není podle vnitrostátního práva dána a tento není oprávněn k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Ostatně navrhovatel c) zkrácení na svých právech dle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. ani netvrdil.

V této souvislosti je třeba rovněž odmítnout domněnku tohoto navrhovatele, že naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle čl. 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, a že mu proto čl. 9 odst. 2 a 3 citované úmluvy zakládá právo na přístup

k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy. I na tomto místě připomíná zdejší soud výše zmíněný rozsudek sp. zn. 3 Ao 2/2007, ve kterém byla posuzována otázka, zda legitimaci navrhovatele lze dovodit z hlediska mezinárodního práva, konkrétně z hlediska Aarhuské úmluvy. Předmětný soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, pokud však jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, připomněl Nejvyšší správní soud, že je nezbytné zkoumat rovněž podmínku přímé aplikovatelnosti ustanovení této úmluvy (obecně je používán pojem „self-executing treaty“). Ve vztahu k této otázce pak jmenovaný soud zdůraznil, že „*k tomu, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení mohla zavazovat i vnitrostátní subjekty a mohlo být použito aplikační pravidlo o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy před zákonem, je třeba, jak je shora uvedeno, aby ustanovení té které mezinárodní smlouvy byla přímo aplikovatelná. Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.*“ Nejvyšší správní soud pak posuzoval Aarhuskou úmluvu, zejména její čl. 1, čl. 3 odst. 1 a 4, čl. 7 a čl. 9 odst. 2, ze shora nastíněných hledisek a dospěl k závěru, že Úmluva není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem. Navrhovatel c) se proto mylí, když se svou aktivní legitimací snaží dovozovat z ust. čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, podle kterého „*dotčená veřejnost*“ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“ Jak ostatně Nejvyšší správní soud zdůraznil již ve shora zmíněném rozsudku sp. zn. 3 Ao 2/2007, z citovaného ustanovení lze dovodit toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přistupu k soudu dovolat. V nyní posuzované věci proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani shora uvedená Úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, jež je podle svých stanov zaměřeno na ochranu přírody a krajiny, k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Protože Nejvyšší správní soud dospěl v případě navrhovatele c) k názoru, že u něj není dána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, je s jeho návrhem nezbytné naložit v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto Nejvyšší správní soud návrh navrhovatele c) na zahájení řízení na základě tohoto ustanovení pro nedostatek podmínek řízení odmítl.

Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou tohoto soudního řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s podmínkami vyplývajícími z ust. § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé a) a b) se ve smyslu ust. § 101a s. ř. s. domáhají vydání rozsudku spočívajícího ve zrušení části předmětného opatření obecné povahy, lze konstatovat, že i tato podmínka je splněna (k formulaci závěrečného návrhu v řízení o zrušení opatření

obecné povahy viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Poté, co Nejvyšší správní soud mohl konstatovat splnění všech procesních podmínek řízení, ovšem s výjimkou aktivní legitimity v případě navrhovatele c), přistoupil k meritornímu projednání a rozhodnutí o zbylých návrzích, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

## V.

Nejvyšší správní soud vymezil ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, pro posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem tzv. algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají zejména z ust. § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Tento algoritmus přezkumu byl užit i v rámci dalších rozhodnutí zdejšího soudu týkajících se soudního přezkumu opatření obecné povahy (viz například rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud proto rovněž přistoupil k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy ve světle jednotlivých kroků tohoto algoritmu.

V prvé řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na ust. § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého *„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.“* Jak plyne ze shora uvedeného, bylo nyní přezkoumávané opatření obecné povahy skutečně vydáno Zastupitelstvem obce Rozstání, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ust. § 171 a násl. správního řádu. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán 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 do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné

pochybení a rovněž v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnili.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Právě tímto směrem jsou orientovány námitky navrhovatelů a) a b) a je proto nutno se jimi podrobně zabývat.

Ačkoliv byla námitka navrhovatelů týkající se nesprávného posouzení jejich námitek proti návrhu změny územního plánu, s nimiž bylo nakládáno pouze jako s připomínkami [viz bod 7)], uplatněna v pořadí jako poslední, má její posouzení zcela zásadní význam a dopad na řešení dalších námitek navrhovatelů, a proto Nejvyšší správní soud nejdříve přistoupil k námitce uvedené pod bodem 7).

Z obsahu spisu, který měl Nejvyšší správní soud k dispozici, vplynuly následující podstatné skutečnosti:

Proti návrhu změny územního plánu uplatnili navrhovatelé a) a b) námitky ze dne 18. 4. 2008 s poukazem na svoje vlastnické právo k pozemkům a stavbě, jež mělo být dle jejich názoru dotčeno změnou územního plánu, a to konkrétně částí týkajících se nových zastavitelných ploch pro bydlení (dílčí změny 2.01 - 2.04), ploch územní rezervy pro bydlení (dílčí změny 2.05 - 2.07), nové zastavitelné plochy pro obsluhu a technickou infrastrukturu (dílčí změna 2.20), ploch územní rezervy pro dopravu – veřejná prostranství (dílčí změny 2.21 - 2.23) a částí vymezujících veřejně prospěšné stavby D9 (koridor veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko) a E4 (nadzemní vedení vysokého napětí včetně sloupové trafostanice pro lokalitu Cerekvisko k. ú. Rozstání pod Kojálem). Navrhovatelé shodně namítali, že nebylo provedeno posouzení vlivu změny územního plánu na životní prostředí, nebyly stanoveny podmínky ochrany krajinného rázu s orgánem ochrany přírody a krajiny, zdůrazňovali rozpory v údajích výšky plánované zástavby a v zamýšleném odkanalizování. Dále požadovali provedení hydrogeologického průzkumu z obavy o úbytek podzemních vod. Tvrdili, že nebyla prokázána nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch v souladu s ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona. Namítali nesplnění podmínek odnětí zemědělského půdního fondu a dále, že postup pořizovatele při pořizování změny územního plánu je v rozporu s úpravou obsaženou ve stavebním zákonu. Taktéž upozorňovali na další rozpory v postupu pořizovatele. Jak je patrné, navrhovatelé své námitky doplnili o údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená vlastnická práva, vymezili území dotčené námitkou a uvedli též konkrétní odůvodnění námitek.

Výše uvedené námitky navrhovatele a) a b) byly vyhodnoceny jako připomínky a ve vypořádání připomínek toliko konstatováno, že „*uvedené pozemkové a stavební pozemky nejsou dotčeny změnou č. 2 ... z uvedeného důvodu se nejedná o uplatněnou námitku, ale připomínku.*“ V některých případech pak bylo nekonceptně reagováno kusou poznámkou, že byly splněny podmínky stanovené platnými právními předpisy České republiky.

Pro posouzení důvodnosti této námítky jsou rozhodující následující ustanovení stavebního zákona.

Podle ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námítky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.

Podle ust. § 52 odst. 3 citovaného zákona nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námitkám. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.

Podle ust. § 53 odst. 1, věty první, citovaného zákona vyhodnotí pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu.

Podle ust. § 172 odst. 5 správního řádu vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námítky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Jak je patrné z výše uvedeného, úprava obsažená ve stavebním zákoně rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojit proti návrhu územního plánu, a to námítky a připomínky. Zatímco námítky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby. Pokud jsou tedy výhrady proti návrhu změny územního plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám, jak ostatně zdůraznil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51,

www.nssoud.cz. Rozdílné intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků rovněž odpovídá rozdílný následný způsob vypořádání se s nimi. Zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek vyžaduje shora citované ust. § 53 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s ust. § 172 odst. 5 správního řádu vydání samostatného rozhodnutí o nich.

S ohledem na obsah napadeného opatření obecné povahy, zejména jeho grafickou část, dovodil Nejvyšší správní soud, že navrhovatelé jakožto vlastníci shora vymezených pozemků a staveb v k. ú. Rozstání pod Kojálem nejsou přímo zasaženi plánovanou výstavbou v tom smyslu, že by se změna územního plánu vztahovala přímo na jejich pozemky a stavbu, a z tohoto plánu neplyne ani vedení inženýrských sítí a jiných zařízení na nich. V tomto směru proto lze názoru odpůrce přisvědčit.

Nejvyšší správní soud však zároveň nemohl přehlédnout závěry, k nimž dospěl ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, a které jsou v souzené věci plně aplikovatelné, neboť otázku dotčenosti vlastníků je nezbytné vyřešit i v tomto případě.

V citovaném rozhodnutí zdejší soud připomenul dosavadní judikaturu vztahující se k problematice účastníků územního řízení dle ust. § 34 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů, zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, č. 43) a nálezy ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04 (tamtéž, sv. 37, č. 79), podle kterých za účastníka územního řízení je nutno brát nejen „mezujícího souseda“, a to v podstatě bezvýjimečně, nýbrž také majitele vzdálenější nemovitosti, jestliže mohou být dotčena jeho práva. V konkrétnostech pak Ústavní soud uvedl, že „uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmut za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků "za potokem", "za cestou", "za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby"), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva "nemezujícího" souseda dotčena.“ Nejvyšší správní soud rovněž odkázal, pokud jde o výklad pojmu „soused“ ve stavebním řízení, na praxi prvorepublikového Nejvyššího správního soudu a zdůraznil přitom její liberální charakter, když za souseda považovala nejen toho, jehož nemovitý majetek bezprostředně souvisel se stavenišťem, ale i majitele vzdálenější nemovitosti, zejména také pozemku ležícího naproti projektované stavbě přes cestu (viz Boh. A 14314/38 či Boh. A 9764/32). Za nanejvýš podstatné pak Nejvyšší správní soud považoval, že Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 609/04 výslovně uvedl, že „mezujícího souseda rozhodně nemíní z okruhu účastníků správního řízení vyloučit, možné dotčení jeho práv víceméně předpokládal a v podstatě naznačil nutnost extenzivního výkladu příslušných norem otázky účastnictví upravujících.“

V návaznosti na shora uvedené pak Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „si je vědom, že ke výše uvedenému výkladu pojmu „dotčenosti“ vlastníka pozemku či stavby návrhem územního plánu dospěl aplikací principů vyvinutých judikaturou ke jiným fázím procedury rozhodování o tom, jak bude stavebně využita určitá lokalita. Má však za to, že přenos uvedených principů i do procedury vytváření (resp. měnění) územního plánu, je namístě, neboť ve své podstatě jde ve všech případech o to,

*aby zajištěním možnosti relevantně se vyjadřovat k zamýšlenému stavebnímu záměru (ať již v kterékoli z různých fází jeho konkretizace) byly chráněny právní pozice těch, kteří budou záměrem dotčeni. Klíčovým právněpolitickým cílem veřejnoprávní regulace stavební činnosti ostatně je – vedle prosazení veřejných zájmů v užším slova smyslu (tedy takových zájmů, které mají podstatný význam i mimo rámec lokality, které se stavební činnost dotýká) – též zajištění harmonického rozvoje lokality samotné a v rámci toho tedy i vytvoření co nejvíce harmonických vztahů mezi jednotlivými osobami, jejichž život se v podstatné míře v příslušné lokalitě odehrává nebo který může být poměry v této lokalitě podstatně ovlivněn. Znamená to tedy, že pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“*

Na pozadí shora citovaných závěrů a s odkazem především na grafickou část napadeného opatření obecné povahy dospěl Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci k závěru, že navrhovatele a) a b) je nezbytné považovat za „mezující sousedy“ ve vztahu k lokalitě zahrnuté do změny územního plánu obce Rozstání. Zdejší soud proto konstatuje, že s námitkami navrhovatele a) a b) bylo nezbytné se vypořádat způsobem předvídaným stavebním zákonem v ust. § 53 odst. 1, ve spojení s ust. § 172 odst. 5 správního řádu, a vydat o nich samostatné rozhodnutí, neboť představují vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem změny územního plánu ve smyslu ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona, kteří jsou oprávněni k podání právě takových námitek. Dotčení na svých právech přitom s ohledem právě na vlastnický vztah k sousedním pozemkům nemuseli navrhovatelé nijak zvlášť prokazovat, jak potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, neboť toto dotčení je implicitně obsaženo právě ve skutečnosti existence vlastnického práva. Změna územního plánu, jíž se mimo jiné vymezují nově zastavitelné plochy, představuje prakticky vždy zásah do vlastnického práva k sousednímu pozemku, který však může nabývat nejrůznějších podob a zejména odlišné intenzity. „Již jen samotná skutečnost, že k provedení stavby v budoucnu dojde, totiž pro vlastníka pozemku přinejmenším znamená nutnost připravit se na to, že na sousedním pozemku bude po určitou dobu pracovat stavební technika, že se změní dosavadní charakter daného území, počet a složení jeho obyvatel, změny se projeví rovněž v oblasti dopravy, zásobování atp. Jakkoliv ne vždy tyto změny musí být pocítovány nutně negativně, je třeba vždy trvat na právu „mezujícího souseda“ uplatnit případné námitky proti návrhu územního plánu.“ (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu).

Nejvyšší správní soud současně považuje za nezbytné připomenout, že z výše uvedených závěrů však nelze v žádném případě dovozovat nutnost vyhovění jednotlivým námitkám navrhovatelů, ale toliko povinnost příslušného orgánu projednat tyto námitky a rozhodnout o nich, a to v souladu s ust. § 52 a násl. stavebního zákona. „Obecně vzato totiž vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě



*podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem něčeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73).*

K tomu, aby bylo možné následně posoudit, zda se příslušné rozhodnutí nachází v mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování obsaženými zejména ve stavebním zákoně, je nezbytné, aby příslušné správní orgány velice pečlivě zvážily všechny v úvahu přicházející varianty řešení území, a to především s ohledem na zajištění harmonického rozvoje lokality. Jimi zvolená varianta musí být následně dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodněna, přičemž pouhá citace zákonných ustanovení vztahujících se na řešenou problematiku jistě nepostačí, neboť je nanejvýš vhodné a potřebné promítnout preferované řešení na pozadí specifických podmínek a vztahů v posuzovaném území. Konkrétním odrazem těchto variabilit v území jsou nesporně právě námitky dotčených vlastníků, jež by měly být na pozadí výše uvedeného důkladně a zároveň citlivě posouzeny a zhodnocena jejich důvodnost, příp. nedůvodnost. Jedině tak je možné plnohodnotně naplnit cíl územního plánování, tj. vytvořit předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který současně uspokojuje potřeby soudobé generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Na těchto požadavcích je nutno trvat o to více v situaci, kdy zvolené řešení má podstatným způsobem zasáhnout do stávajícího využití území, jako je tomu v nyní projednávané věci.

*Zdejšímu soudu pak nepřísluší určovat, jakým způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, jaké jiné řešení je možné ve vztahu k posuzovanému území přijmout, apod. Úkolem soudu je toliko sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Ostatně postavení soudu v rámci přezkumu územně plánovací dokumentace je výstižně vyjádřeno v již zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 2/2007, v němž je uvedeno, že „každá varianta využití území, která se takto "vejde" do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*

Vzhledem ke skutečnosti, že další námitky navrhovatelů obsažené v návrhu na zrušení části napadeného opatření obecné povahy se dotýkají samotné podstaty posouzení jednotlivých námitek navrhovatelů proti návrhu změny územního plánu, Nejvyšší správní soud se jimi nezabýval a nepředjímal tak závěry, k nimž musí nejdříve dojít příslušný správní orgán poté, co k nim skutečně přistoupí jako k námitkám dotčených vlastníků ve smyslu ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona a rozhodne

o nich zákonným způsobem. Pokud by tak totiž Nejvyšší správní soud neučinil, plnil by úkol, který mu v žádném případě nepřísluší, a překročil by tak meze své pravomoci dané ust. § 101a a násl. s. ř. s.

## VI.

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že návrh navrhovatelů a) a b) je důvodný, a to v té části, která se dotýká realizace jejich práv k vlastněným pozemkům a stavbám. Vzhledem ke skutečnosti, že zásada proporcionality a zdrženlivosti při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území nachází svůj odraz v zákonné úpravě, konkrétně v ust. § 101d odst. 2 s. ř. s., neboť umožňuje soudu zrušit i jen část opatření obecné povahy, nevidí zdejší soud sebemenší důvod k úvahám o zrušení ostatních částí opatření obecné povahy, u nichž žádná protizákonnost shledána nebyla. Ze všech shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl a ve výroku specifikovanou část napadeného opatření obecné povahy jako protizákonnou zrušil (ust. § 101d odst. 2 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 18. září 2008

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu