

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **POLABÍ Vysoká, a. s.**, se sídlem Vysoká nad Labem č. p. 160, zastoupeného JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, proti odpůrci: **Obec Vysoká nad Labem**, 503 31 Vysoká nad Labem, zastoupeném JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 4. 2. 2008, kterým byl vydán Územní plán Vysoká nad Labem,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Napadený územní plán

Obec Vysoká nad Labem leží na levém břehu Labe, jižně od Hradce Králové. Na severní a východní straně obce se nacházejí Novohradecké lesy s hustou sítí lesních cest. Na západní straně je obec ohraničena tokem Labe. Převážná část obyvatel dojíždí za prací do blízkého Hradce Králové, případně Pardubic. Obě města jsou dosažitelná městskou hromadnou dopravou. V obci tak převažuje funkce obytná.

Obyvatelstvo obce v posledních letech dynamicky rostlo. Průměrný počet obyvatel v průběhu dvacátého století se pohyboval mezi 600 a 700. K 16. 5. 2007 měl počet obyvatel obce dosahovat již 1017. Obec počítá s dalším výrazným růstem, výhledově až na 2300 obyvatel.

S ohledem na tento růst se obec Vysoká nad Labem (dále jen odpůrkyně) rozhodla pro pořízení územně plánovací dokumentace pro celé území obce. Jedná se o první územní plán zpracovaný pro celé katastrální území obce. Odpůrkyně coby pořizovatelka územního plánu nevyhotovovala koncept řešení územně plánovací dokumentace, ale v souladu s § 21 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“) jej nahradila prověřením řešení urbanistickou studií. Po projednání a schválení urbanistické studie požádala dne 16. 5. 2005 odpůrkyně Magistrát města Hradec Králové, odbor hlavního architekta, o zajištění pořízení Územního plánu obce Vysoká nad Labem. Podkladem zde bylo ustanovení § 14 odst. 1 starého stavebního zákona, které umožňovalo požádat o pořízení územního plánu obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Zastupitelstvo Vysoké nad Labem územní plán vydalo usnesením č. 4/3/2008 ze dne 4. 2. 2008. Jeho vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 5. 2. 2008. Plán nabyl účinnosti dne 20. 2. 2008.

II.

Podstata návrhu

POLABÍ Vysoká (dále jen navrhovatelka) je akciovou společností s předmětem podnikání v oblasti zemědělské výroby. Sídlí v obci Vysoká nad Labem. Je vlastníkem pozemků v katastrálním území obce, které dle jejího tvrzení představují 2,85% celkové rozlohy zemědělské půdy v katastru obce. Kromě toho však také udává, že má přibližně 69,5% celkové rozlohy zemědělské půdy v katastrálním území Vysoké nad Labem v zemědělském nájmu a hospodaří na nich.

Návrhem ze dne 18. 2. 2009 zahájila navrhovatelka řízení o zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Vysoká nad Labem. Územní plán napadá v celém rozsahu a navrhuje jeho zrušení.

Svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Vysoká nad Labem dovozuje navrhovatelka ze dvou skutečností. Za prvé, je vlastníkem pozemků v katastrálním území Vysoká nad Labem, byť ne ve všech územích obce územním plánem přímo dotčených. To však v jejím případě není rozhodné, neboť je, za druhé, zároveň nájemce značného rozsahu zemědělské půdy v katastru obce. Navrhovatelka proto dovozuje, že je legitimována k napadání územního plánu v celém jeho rozsahu, a to z obou výše uvedených důvodů.

Nezákonnost napadeného územního plánu opírá navrhovatelka o řadu procesních i věcných pochybení pořizovatele. Pro větší přehlednost lze jednotlivé důvody nezákonnosti územního plánu rozdělit na námitky procesní, tedy vztahující se k údajným pochybením v procesu pořizování plánu, a dále pak k údajným pochybením věcným.

Mezi **procesní** výhrady navrhovatelka zařazuje:

- 1) Tvrzení, že námitky a připomínky navrhovatelky nebyly vzaty v úvahu při vytváření územního plánu. Odpůrkyně se jimi nezabývala ani věcně a ani formálně, a to přesto, že je navrhovatelka u odpůrkyně řádně uplatnila.
- 2) Většina námitek navrhovatelky byla pořizovatelem dokumentace i přesto, že navrhovatelka je vlastníkem pozemků v obci a sídelní právnickou osobou, vyhodnocena jako připomínky. Tím došlo k porušení § 52 odst. 2 a § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“) a ustanovení § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“)
- 3) Odpůrkyně se nevyřádala zákonným způsobem s námitkami navrhovatelkou podanými, neboť o nich nevydala samostatné rozhodnutí.

- 4) Odpůrkyně se nevypořádala s námitkou statutárního města Hradce Králové spočívající v tom, že návrh Územního plánu Vysoké nad Labem je v rozporu s principy udržitelného rozvoje.
- 5) Zastupitelstvo obce Vysoká nad Labem se o způsobu vypořádání námitek dohodlo předem na neformálním jednání. Na následném (veřejném) jednání zastupitelstva, na kterém bylo rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek přijato a opatření obecné povahy – územní plán vydáno, bylo pak již pouze odsouhlaseno předem dohodnuté. Takový postup je dle navrhovatelky zcela netransparentní a nezákonný.
- 6) Ani grafická, ani textová část opatření obecné povahy nijakým způsobem neodkazuje na jakékoliv rozhodnutí o námitkách. Absentuje také odůvodnění vydaného opatření obecné povahy. V tomto pochybení navrhovatelka spatřuje absenci zákonného postupu při vydávání územního plánu a nedostatek formy.
- 7) Z usnesení zastupitelstva, kterým bylo schváleno rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek, není jasné, co je skutečně schváleným dokumentem a jaký je jeho obsah. Navrhovatelka uvádí, že koncept „Vyhodnocení výsledků projednání návrhu Územního plánu Vysoká nad Labem“ existuje ve dvojím vyhotovení, a to ve verzi ze dne 17. 12. 2007 a ze dne 8. 1. 2009.
- 8) Konečně tím, že k námitkám jiných subjektů byla zrušena původně plánovaná etapizace zástavby jednotlivých územním plánem předvídaných rozvojových ploch, došlo k zásahu do předloženého návrhu územního plánu po uplynutí lhůty pro podání námitek, a to podstatným (a nezákonným) způsobem. Podle navrhovatelky bylo proto na místě postupovat podle § 53 odst. 2 nového stavebního zákona, neboť se jednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu.

Navrhovatelka vznáší též devět výhrad **věcných**.

- 1) Územní plán nekoresponduje s většinou určených cílů územního plánu. Územní plán disproportčně snižuje výměru ploch zemědělského půdního fondu, lesního fondu, narušuje a destabilizuje sociální složení obyvatelstva, aj.
- 2) Územní plán je v rozporu s ustanovením § 5 odst. 6 a dále pak § 18 a § 19 nového stavebního zákona, neboť nedošlo ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána územně-plánovací dokumentace. Stávající zastavitelné území obce obsahovalo dostatečné množství ploch využitelných jako ploch k zastavění. Velikost nově vymezených zastavitelných ploch nekoresponduje s vyváženými zájmy na udržitelném rozvoji.
- 3) Pořizovatel v rozporu s § 58 odst. 2 nového stavebního zákona chybně zakreslil do územního plánu rozvojové plochy vně intravilánu.
- 4) Přijatý územní plán je v rozporu s platnou a závaznou částí Územního plánu vyššího územního celku Hradecko – pardubické aglomerace.
- 5) Posouzení vlivů na životní prostředí bylo zpracováno v rozporu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a nového stavebního zákona. Nejenom, že absentují povinné náležitosti posudku, ale posudek sám je navíc v částech, které zpracovány byly, v rozporu se zákonem.

- 6) Komunikace navržená v územním plánu podél stávající komunikace v peáži západně od silnice III/29810 ve směru na Hradec Králové je v rozporu s § 4 a 5 zákona č. 231/1999 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Ve vztahu k této námitce navrhovatel neuvádí přímé dotčení pozemků v jeho vlastnictví.
- 7) Komunikace navržená v územním plánu podél rozvojových ploch D2, A7 až A9 a B4 je v rozporu s právními předpisy o ochraně zemědělského půdního fondu. Tato komunikace by navíc oddělila objekt živočišné výroby a nezbytný zemědělský areál v zemědělském půdním fondu. Je proto také v rozporu s čl. 5 Evropské dohody o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely (publikované pod č. 21/2000 Sb. m. s.). Ve vztahu k této námitce lze konstatovat, že navrhovatel je vlastníkem přímo dotčených pozemků, a to č. 746/1, č. 747, č. 748, č. 1065/1 a 1375/1 v katastrálním území Vysoká nad Labem.
- 8) Plocha D2 byla zahrnuta do ploch určených pro rekreaci a sport v rozporu se zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a § 5 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Ve vztahu k této námitce navrhovatel neuvádí přímé dotčení pozemků v jeho vlastnictví. Pouze uvádí, že řešená plocha přímo sousedí s areálem navrhovatele, v němž je soustředěna živočišná výroba (intenzivní chov bravu a skotu).
- 9) Plocha G, která je ve vlastnictví navrhovatelky, je v územním plánu chybně vymezena jako plocha dopravy a parkoviště. Ve skutečnosti je plocha využívána jako plocha průmyslová, kterou navrhovatelka využívá jako cukrovarnické plato. Ke změně funkčního využití došlo přes nesouhlas navrhovatelky a bez jakéhokoliv odůvodnění.

III.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 5. 3. 2009, doplněné podáním ze dne 18. 3. 2009, popírá aktivní žalobní legitimaci navrhovatelky v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části z titulu jejich práv nájemce k pozemkům v katastrálním území obce. Dovozuje, že žalobní legitimaci může založit pouze právo vlastnické, nikoliv nájem pozemků.

S ohledem na rozsah návrhu odpůrce dále dovozuje, že se žalobce nemůže domáhat zrušení celého opatření obecné povahy – územního plánu, ale pouze těch jeho částí, které se přímo dotýkají pozemků, ke kterým má vlastnické právo.

Odpůrce dále zdůrazňuje, že přezkoumávaným opatřením obecné povahy – územním plánem obce Vysoká nad Labem se již Nejvyšší správní soud zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 4 Ao 2/2008. V rozhodnutí o této věci nebylo shledáno žádné pochybení obce při schvalování a vydávání územního plánu. Jak odpůrce uzavírá ve svém doplnění vyjádření, po nabytí účinnosti územního plánu již na jeho základě řada osob nabyla práva v dobré víře, byla vydána řada rozhodnutí v rámci územních a stavebních řízení.

V dalších částech svých vyjádření odpůrce polemizuje s procesními a věcnými výhradami vznesenými navrhovatelem. Jejich podrobná reprodukce však není pro rozhodování rozšířeného senátu nutná.

Odpůrce dále 25. 3. 2009 zaslal vyjádření k záměru prvního senátu postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu z důvodu zamýšleného odchýlení se od právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. Odpůrce uvedl, že se jedná o odlišnou věc nesouvisející s řešeným, návrhem na zrušení územního plánu obce Vysoká nad Labem. Poukázal na to, že na rozdíl od případu řešeného druhým senátem v případě územního plánu Vysoká nad Labem nedošlo k žádnému omezení vlastnického práva navrhovatele, územní plán nestanoví limity pro umístění dobytčích jednotek. Odpůrce poukázal na to, že navrhovatel může i nadále bez omezení užívat pozemky určené jako plochy bydlení i k pasení dobytka. Odpůrce dále poukázal na to, že navrhovatel nabyl pozemky dotčené záměrem výstavby komunikace podél rozvojových ploch D2, A7 až A9 a B4 až v době bezprostředně předcházející schválení napadeného územního plánu, proto nemůže být řeči o jeho legitimním očekávání ohledně dalšího užívání těchto pozemků ve shodě s jejich účelem v době nabytí pozemků. Další rozdíl shledal odpůrce v tom, že ve věci rozhodnuté druhým senátem se navrhovatel domáhal zrušení pouze části územního plánu, která se přímo dotýkala pozemků v jeho vlastnictví, zatímco v posuzovaném případě se navrhovatel domáhá zrušení územního plánu jako celku, a to i jeho částí týkajících se území, v němž navrhovatel nevládní žádné pozemky a stavby.

IV.

Sporné otázky

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51 a rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88.

Věc proto v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

Nesouhlas s výše citovanou judikaturou druhého senátu se zaměřuje do tří okruhů: 1) otázky šíře a pojetí žalobní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, 2), otázky subjektu pasivně legitimovaného v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a 3) testu „přiměřenosti“ coby posledního kroku postupu při přezkumu opatření obecné povahy, jak aplikován ve věci č. j. 2 Ao 4/2008 - 88.

IV. A.

Aktivní žalobní legitimace

Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

Druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 výše uvedené ustanovení vyložil tak, že „[...] je nutno důsledně tvrdit na požadavku **reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele**. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit **dotčení na svých hmotných právech** v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu – hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“ [zvýraznění přidáno]

Výše citovaný zužující výklad ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. následně vedl druhý senát k odmítnutí návrhu žalobce, který měl „pouze“ právo bezplatného užívání na 99 let k pozemkům územním plánem dotčeným. Druhý senát dovodil, že změnou územního plánu nemohlo být pojmově dotčeno vlastnické právo navrhovatele. V dané věci navrhovatelem tvrzený zásah do ústavně zaručeného práva na podnikání, svobodného rozvíjení hospodářské činnosti a v konečné fázi i do práva vlastnického (byť ne k nemovitosti) naproti tomu nepovažoval druhý senát za dostatečné „tvrzené dotčení na hmotných právech“.

S výše naznačenou argumentací se nelze ztotožnit. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., které vymezuje aktivní žalobní legitimaci, nikterak nespecifikuje typ práva, jehož porušení musí navrhovatel tvrdit (zda se musí jednat o právo vlastnické, nájem, podnájem apod.). Stejně tak není stanoveno, zda se musí jednat o právo hmotné, či postačí porušení práv procesních. Výklad druhým senátem zaujatý a opakovaný v následujících rozhodnutích druhého i dalších senátů Nejvyššího správního soudu nepřipustně zužuje přístup k soudu, a to ve dvou aspektech: za prvé, žalobní legitimaci zužuje na tvrzené porušení hmotných práv a, za druhé, možnost aktivní žalobní legitimace přiznává pouze vlastníkovému pozemku. V rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 - 27, je výslovně potvrzeno, že aktivní procesní legitimaci nezakládá tvrzení zkrácení na procesních právech (v tomto případě nebyla přiznána aktivní legitimace zástupci veřejnosti). Nedostatek aktivní procesní legitimace nájemce bytu ve vlastnictví družstva shledal zdejší soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008 - 59.

Předkládající senát nemá pochyb o tom, že úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v dílu 7., hlavy II., části třetí soudního řádu správního je úpravou, kterou lze pouze s notnou dávkou eufemizmu označit za úpravu „nedokonalou“. Řešit však problém právní úpravy podstatně zužujícím výkladem k neprospěchu jednotlivce je řešením neméně pochybným, jenž dostává praxi Nejvyššího správního soudu v tomto typu řízení na hranici ústavnosti, především tedy čl. 36 odst. 2 LZPS.

Obě výše uvedené zužující podmínky se však právě tímto směrem vydaly. Jak již bylo uvedeno, zúžení žalobní legitimace potenciálních navrhovatelů na pouhé tvrzené porušení hmotných práv nemá oporu v soudním řádu správním. V rovině praktické je pak zjevné, že se jedná o požadavek na prokázání nemožného; nikdo není schopen reálně prokázat, že to či ono procesní pochybení pořizovatele územně plánovací dokumentace mohlo mít dopad do jeho hmotných práv. Jak by mohl kupříkladu někdo prokazovat, že skutečnost, že určitým, kupříkladu drobným pochybením v procesu pořizování územně plánovací dokumentace (kupř. chybné svolání veřejného projednání, chybné vyhodnocení podání jako připomínky a nikoliv námitky apod.) došlo k zásahu do jeho hmotného práva?

V praxi tak splnění této podmínky zůstává na libovůli soudu, který v jednom případě může tvrdit, že typově stejné pochybení pořizovatele územního plánu mělo nějaký „hmotně-právní přesah“ a v dalším obdobném případě nikoliv. Nikoliv náhodou se argumentace Nejvyššího správního soudu k této otázce omezuje na v podstatě axiomatické konstatování (ne)existence hmotně-právního přesahu bez bližšího odůvodnění.

Stejně tak soudní řád správní nikterak nespécifikuje (a tím pádem ani neomezuje) typ práv, na kterých může být navrhovatel podle § 101a s. ř. s. dotčen. Výklad zaujatý druhým senátem však tento typ práva zužuje pouze na právo vlastnické, aniž by bylo osvětleno, proč jsou ostatní možná práva k nemovitostem v daném území paušálně vylučována. Lze si přitom představit situace, kdy navrhovatel nebude vlastníkem nemovitostí v dané lokalitě, mohla by mu však svědčit jiná práva k nemovitostem v daném území. Ve věci projednávané předkládajícím senátem se jedná kupříkladu o situaci, kdy je navrhovatel nájemcem přibližně 70% zemědělské půdy v rámci katastrálního území územním plánem dotčeného. Jedná se o nájem zemědělské půdy, pro který platí v souladu s § 677 odst. 2 občanského zákoníku zvláštní (prodloužené) výpovědní lhůty, a tedy jakási formy zvýšené ochrana oproti běžnému nájmu. Stejně tak lze uvažovat o situaci, kdy by územní plán či jeho změnu napadl nájemce – člen bytového družstva, který ve formálním smyslu také není vlastníkem nemovitosti. Znamenají podobné situace paušální vyloučení žalobní legitimace navrhovatele, aniž by se zkoumalo možnost reálného zkrácení na jejich právech?

Absolutizace formálního vlastnictví nemovitosti tak může v konkrétních případech zakládat nedůvodnou nerovnost, kdy jsou z přístupu k soudu vylučovány osoby s jinými právy (ať již smluvními či věcnými), které se nicméně mohou svým obsah blížít právu vlastnickému.

V této souvislosti je třeba rovněž připomenout i závazky České republiky vyplývající z mezinárodního práva a z práva Evropského společenství, které vyžadují „poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně“. Tyto závazky vyplývají především z čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. [předkládající senát odkazuje na rozbor povahy této úmluvy obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publikovaném pod č. 1461/2008 Sb. NSS (soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí)]. Z aplikační praxe orgánu pověřeného na základě čl. 15 citované úmluvy z rozhodnutí stran dohledem nad dodržováním úmluvy tzv. *Aarhus convention compliance committee* pak jednoznačně vyplývá, že jedním z hlavních cílů úmluvy je poskytnutí širokého přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně a že tento cíl je třeba mít na zřeteli při výkladu a aplikaci vnitrostátních norem stanovících podmínky aktivní legitimace (porušení práv nebo dostatečný zájem) pro podání žaloby ve věcech týkajících se působnosti úmluvy. To se týká i soudního přezkumu územních plánů [srov. rozhodnutí Belgium ACCC/2005/14; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 z 28. července 2006, bod 33 publikováno in: Andrusových, T., Alge, T., Clemens, C. (eds.): *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008)*, RACSE, Lvov 2008, str. 39]. Výklad § 101a odst. 1 s. ř. s. stanovícího podmínky pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by proto i s přihlédnutím k těmto mezinárodním a evropským standardům měl být velkorysý (srov. též nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

Předkládající senát se proto domnívá, že aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se odvíjí od tvrzeného porušení práv vydaným opatřením, a to jak práv hmotných, tak práv procesních. Porušení práv územním plánem dotčených není omezeno pouze na právo vlastnické.

IV.B.

Strana pasivně legitimovaná v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Druhou otázkou předloženou rozšířenému senátu je otázka určení pasivně legitimované strany. Judikatura NSS je totiž nejednotná, pokud jde o označení žalovaného v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného dle nového stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). Většina senátů NSS považuje za pasivně legitimovanou obec, jejíž orgán vydal opatření obecné povahy. Lze citovat rozhodnutí ve věcech sp. zn. 2 Ao 2/2007, 3 Ao 4/2007, 2 Ao 1/2008, 5 Ao 1/2008, 6 Ao 2/2008, 8 Ao 1/2008, 8 Ao 2/2008, 9 Ao 1/2008, 8 Ao 3/2008, 9 Ao 2/2008, 7 Ao 1/2008, 2 Ao 4/2008. Rozhodnutí ve výše uvedených věcech neobsahují žádné odůvodnění, proč je za žalovaného považována obec, nikoliv orgán obce.

Menšina rozhodnutí označuje za pasivně legitimovaného orgán obce, který opatření obecné povahy vydal. Z této skupiny je možno uvést věci sp. zn. 1 Ao 3/2007, 4 Ao 3/2007, 4 Ao 1/2008, 4 Ao 2/2008, 1 Ao 2/2008, 1 Ao 3/2008, 1 Ao 4/2008 a vedle toho i 6 Ao 1/2008 a 2 Ao 2/2008. V těchto věcech vystupuje na straně žalovaného buď zastupitelstvo obce, nebo rada obce, a to v závislosti na druhu opatření obecné povahy vydaného dle nového stavebního zákona. O důvodech, pro něž se za pasivně legitimovaného považuje orgán obce, pojednává např. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136: „Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Napadené opatření obecné povahy nevydala obec Slapy, nýbrž její zastupitelstvo, jak je k tomu ostatně výslovně oprávněno § 5 odst. 1 a § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona [srov. opačně § 12 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., podle něhož byla orgánem územního plánování obec]. Původcem napadeného opatření je tedy konkrétní orgán obce, nikoli sama obec jako veřejnoprávní korporace, která vlastními úkony může nabývat práva a povinnosti. To, že zastupitelstvo není subjektem práv a povinností ve smyslu soukromoprávním, není pro jeho pasivní legitimaci podstatné.“

Soudní řád správní vymezuje pasivní legitimaci v § 33, v němž stanoví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví tento zákon. Způsobnost být účastníkem řízení má správní orgán. Správní orgán je vymezen legislativní zkratkou zavedenou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.: rozumí se jím orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku atd. (shodně též § 1 odst. 1 správního řádu). Dle § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), se za orgány obce považuje zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Zastupitelstvo obce označuje za orgán obce i nadpis části první hlavy IV obecního zřízení. Lze tedy dospět k závěru, že zastupitelstvo obce, stejně jako rada obce jsou správními orgány ve smyslu soudního řádu správního i správního řádu (dle § 171 správního řádu vydává opatření obecné povahy správní orgán).

Pasivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a odst. 4 s. ř. s., v němž se za odpůrce označuje ten, kdo vydal opatření obecné povahy. Územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce [§ 6 odst. 5 písm. c) nového stavebního zákona]. Nadto působnost ve věcech územního plánování vykonávají orgány obce, nikoliv obec (§ 5 odst. 1 nového stavebního zákona). Mohlo by se proto jevit, že pasivně legitimovaným v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je orgán obce.

Na druhou stranu však nelze opomenout, že pokud zastupitelstvo vydává opatření obecné povahy, činí tak jménem obce. Citovaná ustanovení nového stavebního zákona tak lze chápat také jen jako kompetenční normy, jejichž smyslem není založení pasivní legitimace

zastupitelstva obce, ale rozdělení pravomocí uvnitř obce jakožto veřejnoprávní korporace. Navenek se však opatření obecné povahy projevuje jako akt obce, nikoliv zastupitelstva obce, které je pouze tělesem, jímž se projevuje vůle obce. Jako žalovaný by pak v řízení o zrušení opatření obecné povahy vystupovala obec. Tím by odpadly i praktické komplikace ohledně otázek typu zastupování nebo doručování. Dle § 103 obecního zřízení vystupuje za obec navenek starosta. Pokud by pasivně legitimovaným bylo zastupitelstvo obce, musel by soud jednat se zastupitelstvem jakožto kolektivním orgánem, jehož vůle se utváří hlasováním členů zastupitelstva. Samozřejmě je možné, aby zastupitelstvo pověřilo jednáním před soudem starostu, některého ze členů zastupitelstva, nebo udělilo plnou moc advokátovi. Jednotlivá zasedání zastupitelstva jsou však plánována zpravidla s velkým předstihem a může být velmi komplikované náhle svolat zastupitelstvo za účelem vyjádření se k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pověření osoby k jednání před soudem atd. Pokud soudní řád správní označuje za správní orgán obce, je tomu tak proto, aby na straně žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vystupoval obecní úřad jako vykonavatel přenesené působnosti, nikoliv obec jakožto samosprávný celek. Povaha rozhodování obce ohledně vydání opatření obecné povahy dle stavebního zákona je však kvalitativně jiná, vydává jej obec v samostatné působnosti (tedy korporace neúředního typu).

IV. C.

„Proporcionalita“

V rozhodnutí ve věci č. j. 2 Ao 4/2008 - 88 se Nejvyšší správní soud poprvé detailněji věnoval pátému bodu přezkumu opatření obecné povahy, otázce přiměřenosti (proporcionality). S ohledem na tento bod testu konstatoval, že soud „[...] je oprávněn posoudit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území obce. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území pak musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem.“

Ve stejném rozhodnutí soud dále dovodil, že „[...] k omezení vlastnického práva navrhovatelky došlo na základě zákona a ve veřejném zájmu, byl konstatován již v rámci rozboru podmínek čtvrtého kroku algoritmu a zbývá tedy posoudit, zda toto omezení představuje pro navrhovatelku natolik intenzivní újmu, že po ní nelze spravedlivě žádat, aby ji bez dalšího nesla.“

Soud dále konstatoval, že omezení podobného charakteru po navrhovatelce spravedlivě žádat nelze. Vyšel přitom z vnímání vlastnického práva coby práva absolutního, které snese pouze výjimečné a velice dobře zdůvodněné přiměřené zásahy. Pokud územní plán vlastníka ve využití jeho území nepřiměřeně omezí, je tento stav v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a vlastníku přísluší poskytnutí náhrady. Pokud platný a účinný právní řád mechanismu poskytování náhrady neobsahuje, jedná se o protiústavní opomenutí (mlčení) zákonodárce.

Závěrem soud dodává, že při provádění změn, které nepřiměřeně zatěžují vlastníka pozemků, má pořizovatel územně plánovací dokumentace poskytnout vlastníkově přiměřenou náhradu. Protože pro poskytování náhrady chybí v platném právním řádu zákonný podklad, nezbyvá pořizovateli než se s vlastníkem pozemku dohodnout „o poskytnutí oboustranně akceptovatelné náhrady“. Do té doby není změna územního plánu možná.

Předkládající senát s tímto výkladem nesouhlasí. Předně je třeba zdůraznit, že výše načrtnutý argumentační postup nemá příliš co do činění s principem přiměřenosti (proporcionality). Přiměřenost je myšleno, ať je již použito jakékoliv vnímání tohoto principu a z toho plynoucí míry přezkumu úvahy rozhodujícího subjektu, vztah cíle (cíle regulace) ke zvolenému prostředku (regulační technice). Prostředky zvolené k dosažení cíle musí být nejenom vhodné, ale zároveň nesmí jít nad rámec nezbytně nutného. Řečeno starším německým příměrem, špačci se nestřílí salvou z děla. Tímto postupem by bylo sice dosaženo zamýšleného cíle (postřílení špačků), nikoliv však přiměřeným způsobem, s přiměřenou minimalizací zásahu. Při posuzování přiměřenosti se uvažuje pouze nad modalitami „jak“, nikoliv však nad tím „zda vůbec“. Vyjádřeno stejným příměrem, při zkoumání přiměřenosti odstřelu špačků již nikdo nezkoumá, zda se mají špačci vůbec vybijet (tedy otázku zda), ale pouze jakým přiměřeným způsobem tak učinit. To je, ve značně zjednodušené podobě, obsahem testu proporcionality.

Právní názor druhého senátu se však právě v otázce přiměřenosti zabývá tím, zda je vůbec možné změnit funkční využití určitého pozemku bez odškodnění vlastníka. To však není otázka, jakým způsobem přijímat určité řešení územního plánu a přiměřeného vyvážení různých zájmů v jeho rámci, ale otázka, zda může být vůbec územní plán bez souhlasu vlastníka pozemku ve vztahu k tomuto pozemku vůbec přijat. Tento typ úvah nemá místo v rámci testu proporcionality, ale zákonnosti či spíše ústavnosti územního plánu.

Výše zaujatý právní názor druhého senátu zásadním způsobem proměňuje vnímání procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Pokud by napříště při změně využití v rámci územního plánování měl být vskutku zapotřebí souhlas vlastníka pozemku, pak se proces územního plánování mění v sérii bilaterálních jednání mezi pořizovatelem a vlastníky pozemků. Územní plán, který je v novém stavebním zákoně opatřením obecné povahy, se pak stává souborem jednotlivých rozhodnutí, či spíše jakýmsi konglomerátem „veřejnoprávních smluv“, neboť pořizovatel územního plánu je povinen získat souhlas všech vlastníků.

Z poněkud svérázného vnímání procesu pořizování územně plánovací dokumentace pak také plyne druhým senátem konstatované údajné „opomenutí (mlčení) zákonodárce“ v tom ohledu, že zákon nepředvídá odškodňování vlastníků pozemků ve stádiu pořizování územního plánu. Náhrady za omezení vlastnického práva či v extrémním případě vyvlastnění totiž zákonná úprava tradičně spojovala až s řízeními na vydaný územní plán navazujícími, případně zvláštním řízením vyvlastňovacím, které však bude zahájeno až po odpovídající změně územního plánu (srov. platnou úpravu v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě). V tomto dosavadním pojetí nebylo tudíž zapotřebí samostatně řešit otázku náhrad již ve fázi územního plánování.

Krok učiněný druhým senátem staví pořizovatele územně plánovací dokumentace, který chce v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základní práv a svobod ve veřejném zájmu omezit či vyvlastnit, do nemožné pozice. Na jednu stranu nemá možnost zákonným způsobem omezit vlastnické právo před schválením územního plánu, na druhou stranu změny územního plánu bez souhlasu vlastníka pozemku nikdy nedosáhne.

S výše načrtnutým právním názorem druhým senátem zaujatým předkládací senát nesouhlasí. V jím projednávané věci by to totiž znamenalo, že změna ve funkčním využití pozemku navrhovatelky (pozemek označený v územním plánu jako G – srov. věcnou výhradu č. 9) je automaticky nepřiměřená a měla by za následek zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Vysoká nad Labem v části, kde mění funkční využití tohoto pozemku.

Předkládací senát se domnívá, že přezkum územního plánu ze strany Nejvyššího správního soudu se omezuje v zásadě na tři prvky. Předně se zkoumá intenzita zájmu na využití konkrétní plochy takovým způsobem, který stanoví územní plán. Dále je třeba posoudit, zda zvolené využití plochy je schopno naplnit sledovaný zájem (účel). V neposlední řadě se posuzuje, zda intenzita omezení práva prostřednictvím územního plánu odpovídá intenzitě sledovaného zájmu. V opačném případě se jedná o exces, jehož důsledkem musí být zrušení územního plánu, resp. jeho částí. Nelze totiž zatížit právo jedince omezením, jehož intenzita by přesahovala intenzitu zájmu, který se v území takto projevuje. Pokud je pozemek dotčen veřejně prospěšnou stavbou či opatřením, je dále namístě, aby se soud zabýval otázkou, zda nelze tyto stavby či opatření provést primárně na pozemcích ve vlastnictví obce, popř. kraje či státu. To samozřejmě pouze v případě, že je s ohledem na umístění pozemků ve vlastnictví uvedených veřejnoprávních korporací možné a účelné provést tyto stavby a opatření na těchto pozemcích.

Soud by se naopak neměl v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zabývat otázkou, zda navrhovateli náleží nárok na náhradu za omezení jeho práv. V první řadě součástí územního plánu nemůže být výrok o poskytnutí náhrady za omezení práv. Stavební zákon a prováděcí předpisy nedávají obci v tomto směru žádné výrokové možnosti. Obsah textové i grafické části územního plánu je vymezen v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Mezi jeho součástí nepatří výrok o poskytnutí náhrady za omezení práva. Za druhé, případný nárok na náhradu za omezení práv je nárokem zcela samostatným, jehož vznik je sice odvozen od opatření obecné povahy, avšak dále existuje nezávisle na něm. Jedná se o nárok soukromoprávní povahy (přiměřeně srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008 - 15). Stavební zákon upravuje v § 102 náhradu za změnu území, která náleží vlastníkům pozemků za určitých situací. Jedná se však o samostatný nárok, který vzniká přímo ze zákona v souvislosti s vydáním, změnou či zrušením uvedených druhů opatření obecné povahy. V případě sporu rozhoduje o nároku na náhradu za změnu území soud v občanském soudním řízení, nikoliv tedy orgány územně samosprávních celků, které opatření obecné povahy vydaly. Pokud by se jednotlivec domáhal nároku na náhradu za omezení práva, který není založen zákonem, cestou přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny, i zde by byly k projednání sporu příslušné soudy v občanském soudním řízení (přiměřeně srov. usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 10/2008 - 15).

V.

Předložené právní otázky

S ohledem na shora uvedené předkládá první senát rozšířenému senátu následující právní otázky:

- 1) Je podmínkou aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podle § 101a s. ř. s. tvrzení zásahu do *hmotného* práva navrhovatele, anebo postačuje porušení práv procesních?
- 2) Je podmínkou aktivní žalobní legitimace ve stejném řízení *pouze právo vlastnické* k nemovitosti v katastrálním území změnou dotčeném anebo může být žalobní legitimace

navrhovatele založena i jiným právem k nemovitostní (kupř. nájemní smlouvou či věcným právem k nemovitosti)?

- 3) Je pasivně legitimovanou stranou v řízení o zrušení opatření obecné povahy orgán obce, který opatření obecné povahy vydal, nebo obec jako veřejnoprávní korporace?
- 4) *Je změna* územního plánu týkající se funkčního využití určitého pozemku *vázána na souhlas vlastníka* daného pozemku?
- 5) Je předmětem přezkumu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části otázka, zda má být navrhovateli poskytnuta náhrada při změně funkčního využití pozemku bez souhlasu vlastníka?

VI.

Lhůta pro rozhodnutí

Ustanovení § 101d odst. 2 poslední věta s. ř. s. vyžaduje, aby bylo rozhodnutí soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydáno do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Jedné se o lhůtu pořádkovou.

S ohledem na výše uvedenou lhůtu a také skutečnost, že rozhodnutí rozšířeného senátu v předložených otázkách bude mít zásadní význam nejenom pro předkládající senát, ale i pro ostatní senáty Nejvyššího správního soudu, si předkládající senát dovoluje rozšířený senát požádat o přednostní projednání této věci.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jakub Camrda a JUDr. Marie Turková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou k obsahu tohoto usnesení vyjádřit do jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně dne 2. dubna 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu