

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Marie Turkové v právní věci navrhovatelky: **POLABÍ Vysoká, a. s.**, se sídlem Vysoká nad Labem č. p. 160, zastoupené JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, proti odpůrkyni: **Obec Vysoká nad Labem**, 503 31 Vysoká nad Labem, zastoupené 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 :

- I. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.
- II. Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.
- III. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.
- IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).
- V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.
- VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).
- VII. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí prvnímú senátu.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu v předložené věci

[1] Navrhovatelka podniká v oblasti zemědělské výroby, mj. hospodaří na zemědělské půdě v obci Vysoká nad Labem; podle svého tvrzení z této zemědělské půdy v katastru obce vlastní 2,85% a dalších 69,5% má v nájmu. Brojí proti opatření obecné povahy – územnímu plánu vydanému usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 4/3/2008 ze dne 4. 2. 2008, oznámenému veřejnou vyhláškou ze dne 5. 2. 2008 a nabyvšímu účinnosti dne 20. 2. 2008. Svoji aktivní procesní legitimaci k napadení celého odpůrkyní vydaného územního plánu dovozuje navrhovatelka jednak z toho, že je vlastníkem pozemků v katastrálním území odpůrkyně, byť ne ve všech územích odpůrkyně územním plánem přímo dotčených, jednak z toho, že je dále nájemcem značného množství jiné zemědělské půdy v katastru odpůrkyně.

[2] Navrhovatelka vznáší proti procesu schvalování územního plánu i jeho výsledku vícero námitek, které však pro účely řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu není třeba reprodukovat.

[3] Odpůrkyně popírá aktivní procesní legitimaci navrhovatelky v té části, v níž se jí domáhá z titulu nájemce pozemků; má za to, že legitimaci může založit pouze právo vlastnické. Dále má za to, že navrhovatelka se nemůže domáhat zrušení celého opatření obecné povahy, ale pouze těch jeho částí, které se přímo dotýkají jí vlastněných pozemků. Odpůrkyně dále zdůrazňuje, že přezkoumávaným opatřením obecné povahy se již Nejvyšší správní soud zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 4 Ao 2/2008, přičemž žádné pochybení v něm neshledal. Podle odpůrkyně 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.

[4] Reakci odpůrkyně na konkrétní námítky navrhovatelky proti procesu vydání územního plánu i proti jeho výsledku není pro účely řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu třeba reprodukovat.

II. Předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu

[5] První senát Nejvyššího správního soudu se při řešení právních otázek, které je v řízení o návrhu navrhovatelky třeba řešit, rozhodl odchytil od některých právních názorů vyslovených již v jiných řízeních před Nejvyšším správním soudem o návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, a proto věc podle § 17 s. ř. s. předložil usnesením ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 94, rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Konkrétně se první senát rozhodl odchytil od právních názorů vyslovených 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, všechny publikovány na www.nssoud.cz, jakož i v některých dalších rozhodnutích jiných senátů Nejvyššího správního soudu, a to ve vztahu k následujícím třem problémovým okruhům:

- šíře a pojetí procesní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části,
- subjekt pasivně procesně legitimovaný v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomuto problémovému okruhu existuje rozporná judikatura vícero senátů Nejvyššího správního soudu – viz sub II. 2.),
- test „přiměřenosti“ coby poslední krok postupu při přezkumu opatření obecné povahy, jak byl aplikován ve věci sp. zn. 2 Ao 4/2008.

II. 1. Procesní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

[6] První senát východiskem svých úvah činí ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., které stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Poukazuje na to, že druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 výše uvedené ustanovení vyložil tak, že „[...] je nutno důsledně trvat 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 ke 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 ke podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“ První senát má za to, že uvedený 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 podle názoru prvního senátu 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“.

[7] Argumentaci druhého senátu první senát odmítá. Podle prvního senátu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., které vymezuje aktivní procesní legitimaci, nikterak nespécifikuje 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 podle prvního senátu nepřipustně zužuje přístup k soudu, a to ve dvou aspektech: za prvé, procesní legitimaci zužuje na tvrzené porušení hmotných práv a, za druhé, možnost aktivní procesní legitimace přiznává pouze vlastníkovu pozemku. První senát poukázal v této souvislosti na rozsudek ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 - 27, www.nssoud.cz, v němž je výslovně potvrzeno, že aktivní procesní legitimaci nezakládá tvrzení zkrácení na procesních právech (v tomto případě nebyla přiznána aktivní legitimace zástupci veřejnosti), a dále na rozsudek ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008 - 59, www.nssoud.cz, v němž shledal soud nedostatek aktivní procesní legitimace nájemce bytu ve vlastnictví družstva.

[8] První senát poznamenal, že nemá pochyb o tom, že úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je velmi nedokonalá. Řešit problém právní úpravy podstatně zužujícím výkladem k neprospěchu jednotlivce je však podle prvního senátu řešením neméně pochybným, vyvolávajícím pochyby o ústavní konformitě zejména s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Obě výše uvedené zužující podmínky se však právě tímto směrem vydaly. Zúžení žalobní legitimace potenciálních navrhovatelů na pouhé tvrzené porušení hmotných práv nemá podle názoru prvního senátu 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 podle prvního senátu 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.

[9] Podle prvního senátu s. ř. s. nikterak nespécifikuje (a tím pádem ani neomezuje) typ práv, na kterých může být navrhovatel podle jeho § 101a 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 navrhovatelka 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 forma zvýšené ochrany 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 procesní legitimace navrhovatele, aniž by se zkoumala možnost reálného zkrácení na jejich právech?

[10] Podle prvního senátu 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), která se nicméně mohou svým obsahem blížit právu vlastnickému. V této souvislosti první senát poukázal na 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. [dále jen „Aarhuská úmluva“; první senát odkázal 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 podle prvního senátu 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 A/CCC/2005/11 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 z 28. července 2006, bod 33 publikováno in: Andrusevych, 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 podle prvního senátu velkorysý (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

[11] První senát tedy uzavřel, že podle jeho názoru aktivní procesní 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.

II. 2. Subjekt pasivně procesně legitimovaný v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

[12] K otázce určení pasivně legitimované strany v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného dle nového stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) poukázal první senát na nejednotu ve stávající judikatuře. Většina senátů Nejvyššího správního soudu považuje bez bližšího odůvodnění za pasivně legitimovanou obec, jejíž orgán vydal opatření obecné povahy (viz rozhodovací praxe 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). Menšina senátů označuje za pasivně legitimovaného orgán obce, který opatření obecné povahy vydal (viz 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, www.nssoud.cz: „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, vybrž její zastupitelstvo, jak je k tomu ostatně výslovně opravňuje § 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.“

[13] První senát k tomu uvádí, že s. ř. s. 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. Podle prvního senátu 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.

[14] Na druhou stranu však podle prvního senátu 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 odpůrce 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 či některého ze členů zastupitelstva nebo aby 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 s. ř. s. označuje za správní orgán orgán obce, je tomu tak proto, aby jako odpůrce 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 je obec v samostatné působnosti (tedy korporace neúředního typu).

II. 3. Test „přiměřenosti“ coby poslední krok postupu při přezkumu opatření obecné povahy, jak byl aplikován ve věci sp. zn. 2 Ao 4/2008

[15] Konečně první senát odmítá pojetí testu „přiměřenosti“, jak bylo zformulováno v rozhodnutí druhého senátu č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. V něm 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.“ Druhý senát ve zmíněném rozhodnutí 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 LZPS a vlastníku přísluší poskytnutí náhrady. Pokud platný a účinný právní řád mechanismus poskytování náhrady neobsahuje, jedná se o protiústavní opomenutí (mlčení) zákonodárce. Závěrem druhý senát dodal, že při provádění změn, které nepřiměřeně zatěžují vlastníka pozemků, má pořizovatel územně plánovací dokumentace poskytnout vlastníkovu 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.

[16] První senát s výše popsáním výkladem, který zaujal druhý senát, nesouhlasí. Podle prvního senátu argumentační postup užitý druhým senátem nemá příliš co do činění s principem přiměřenosti (proporcionality). Přiměřeností je podle prvního senátu myšlen, 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. Při posuzování přiměřenosti se podle prvního senátu uvažuje pouze nad modalitami „jak“, nikoliv však nad tím „zda vůbec“. Právní názor druhého senátu se však právě v otázce přiměřenosti podle prvního senátu 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 územní plán bez souhlasu vlastníka pozemku ve vztahu k tomuto pozemku vůbec

přijat. Tento typ úvah nemá podle prvního senátu místo v rámci testu proporcionality, ale zákonnosti či spíše ústavnosti územního plánu.

[17] Právní názor druhého senátu podle prvního 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 tohoto - podle prvního senátu 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 řízení 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 LZPS ve veřejném zájmu omezit či vyvlastnit, podle přesvědčení prvního senátu do nemožné pozice. Na jednu stranu pořizovatel nemá možnost zákonným způsobem omezit vlastnické právo před schválením územního plánu, na druhou stranu změny územního plánu bez souhlasu vlastníka pozemku nikdy nedosáhne.

[18] V konkrétní věci navrhovatelky by pak interpretace zaujatá druhým senátem znamenala, že změna ve funkčním využití pozemku navrhovatelky je bez dalšího nepřiměřená a měla by za následek zrušení územního plánu v té jeho části, v níž se mění funkční využití tohoto pozemku.

[19] Podle prvního senátu se přezkum územního plánu ze strany Nejvyššího správního soudu 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 části. Nelze totiž zatížit právo jedině 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.

[20] Soud by se naopak podle přesvědčení prvního senátu neměl v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zabývat otázkou, zda navrhovatelé náleží nárok na náhradu za omezení jeho práv. V prvé řadě součástí územního plánu nemůže být výrok o poskytnutí náhrady za omezení práv. Stavební zákon a prováděcí předpisy nedávají obci v tomto směru podle názoru prvního senátu 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 (první senát zde poukazuje na usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008 - 15, www.nssoud.cz, jež na věc lze přiměřeně použít). 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 samosprávných 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 LZPS, i zde by byly k projednání sporu příslušné soudy v občanském soudním řízení (opět viz přiměřeně usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 10/2008 - 15).

III. Vyjádření účastníků řízení k postoupení věci rozšířenému senátu

[21] Odpůrkyně v souvislosti se záměrem prvního senátu odchytil se od právního názoru vyjádřeného v rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, uvedla, že se podle jejího názoru jedná o odlišnou věc nesouvisející s projednávaným návrhem na zrušení územního plánu obce Vysoká nad Labem. Poukázala na to, že na rozdíl od případu řešeného druhým senátem v případě územního plánu Vysoké nad Labem nedošlo k žádnému omezení vlastnického práva navrhovatelky, územní plán nestanoví limity pro umístění dobytčích jednotek. Podle odpůrkyně může navrhovatelka i nadále bez omezení užívat pozemky určené jako plochy bydlení i k pasení dobytka. Odpůrkyně dále poukázala na to, že navrhovatelka nabyla pozemky dotčené záměrem výstavby komunikace podél některých rozvojových ploch až v době bezprostředně předcházející schválení napadeného územního plánu, proto nemůže být řeči o jejím legitimním očekávání ohledně dalšího užívání těchto pozemků ve shodě s jejich účelem v době nabytí pozemků. Další rozdíl shledala odpůrkyně 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 navrhovatelka domáhá zrušení územního plánu jako celku, a to i jeho částí týkajících se území, v němž navrhovatelka nevládní žádné pozemky nebo stavby.

[22] V doplnění svého vyjádření odpůrkyně k testu proporcionality uvedla, že by primárně měla být řešena otázka poměru mezi veřejným a soukromým zájmem (tedy konkurence různých zájmů) a následně otázka přiměřenosti zásahu do práv jednotlivce, učiněného ve veřejném zájmu. Odpůrkyně se ztotožnila s názorem prvního senátu ohledně odškodňování vlastníků pozemků dotčených územním plánem – tato náhrada podle ní není v rámci procesu pořízení územního plánu jakkoli upravena. Nejedná se však podle jejího mínění o mezeru v právní úpravě, neboť nároky z dotčení vlastnických práv mohou být uplatněny oprávněnými osobami v řízeních navazujících na vydaný územní plán. V projednávané věci byl podle odpůrkyně veřejný zájem uspokojen způsobem vylučujícím nepřiměřený zásah do vlastnických či jiných práv navrhovatelky, neboť tato i po vydání územního plánu může na předmětných pozemcích hospodařit. Odpůrkyně dále dodala, že změna ve využití určitého pozemku není podle jejího názoru vázána na souhlas vlastníka – získání takového souhlasu v případě všech vlastníků dotčených územním plánem by bylo nepřiměřeně komplikované. Dotčené osoby svá práva mají důsledně uplatnit v rámci procesu pořízení územního plánu, což navrhovatelka neučinila.

[23] Navrhovatelka k postoupení věci rozšířenému senátu žádné vyjádření nepodalala.

IV. Některé procesní otázky

[24] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu musel předtím, než se začal zabývat věcí samou, posoudit, zda jsou vůbec dány podmínky řízení, zejména z toho hlediska, zda ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu vydaného usnesením zastupitelstva Obce Vysoká nad Labem č. 4/3/2008 ze dne 4. 2. 2008, oznámeného veřejnou vyhláškou ze dne 5. 2. 2008 a nabytí účinnosti dne 20. 2. 2008, neexistuje překážka věci rozhodnuté. Rozsudkem ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42, www.nssoud.cz, zamítl totiž Nejvyšší správní soud návrh osoby odlišné od nynější navrhovatelky na zrušení výše uvedeného opatření obecné povahy. Rovněž se musel Nejvyšší správní soud zabývat otázkou, zda projednání návrhu nebrání to, že byl podán více než rok poté, co jím napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

[25] Nejvyšší správní soud však shledal, že ani jedna z výše uvedených okolností projednání věci nebrání.

IV. 1. Časové omezení podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s.

[26] Opatření obecné povahy je právním aktem, který zpravidla upravuje právní postavení vícero osob a vytváří mezi nimi komplex právních vztahů, často různým způsobem propojených a navzájem závislých. Tak je tomu i u územního plánu. Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.* Tím, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje a uspořádání určitého území, jakož i přípustné a zakázané způsoby jeho využití, dotýká se právní sféry těch, jejichž práva se daného území týkají [které osoby to jsou, k tomu viz dále odůvodnění sub V. 1.]. Každá takto dotčená osoba má za splnění zákonem stanovených podmínek (viz zejm. § 101a a násl. s. ř. s.) možnost uvedené opatření obecné povahy napadnout návrhem podaným k Nejvyššímu správnímu soudu.

[27] Podání návrhu zákon neomezuje žádnou lhůtou, jak to činí např. u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 72 s. ř. s.), žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.) či žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 84 odst. 1, 2 s. ř. s.), ale i dalších typů návrhů projednávaných ve správním soudnictví. Není-li zákonem zřetelně nějaká lhůta omezující podání návrhu stanovena, nelze si ji výkladem „přimyslet“, neboť to by znamenalo nepřípustné (neboť zákonem nestanovené) omezení přístupu k soudní ochraně. Návrh podle § 101a s. ř. s. tedy je časově omezen toliko implicitně, a sice „existencí“ opatření obecné povahy, jehož zrušení se domáhá. Touto existencí nutno rozumět nejen situaci, že příslušné opatření obecné povahy je účinné, nýbrž i situaci, kdy by již sice účinnost ztratilo, ale na základě nějakého jiného právního aktu či obecně závazného právního předpisu bylo použitelné tak, že by zasahovalo právní sféru určitých osob. Návrh, který by byl podán proti takovému opatření obecné povahy, které by bylo již „absolutně“ neaplikovatelné (zejm. proto, že by pozbylo účinnosti a nebylo ani aplikovatelné na základě nějaké pozdější právní úpravy), by bylo na místě odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. O nic takového se však ve věci navrhovatelky nejedná, neboť ten je podán proti účinnému opatření obecné povahy.

IV. 2. K překážce věci rozhodnuté

[28] Projednání návrhu navrhovatelky nebrání ani překážka věci rozhodnuté. I zde platí, že absentuje-li výslovná restriktivní úprava, nelze procesní úpravu řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vykládat tak, aby omezovala přístup k soudu. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. „*při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*“ Uvedené ustanovení by mohlo naznačovat, že soud otázku zákonnosti opatření obecné povahy i procedury vedoucí k jeho vydání posoudí na základě prvního návrhu, dané opatření obecné povahy napadnutšího, komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem. Tato představa je však iluzorní. Soud jistě není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, a může tedy uvedený akt poměřovat i dalšími zákonnými hledisky, v návrhu netraktovanými. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci. Jinak řečeno – abstraktní přezkum opatření obecné povahy na základě úvah neopřených o konkrétní skutkové situace a z nich plynoucí konkrétní právní výtky nutně musí zůstat v mnohém na povrchu věci a nemůže zajistit dostatečnou intenzitu a konkrétnost kontroly zákonnosti tohoto aktu (resp. procedury jeho vydání). Pokud bychom připustili, že na základě rozhodnutí o časově prvním návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaného jednou osobou z obvykle poměrně velké množiny k tomu oprávněných osob jsou diskvalifikováni pro překážku věci rozhodnuté (resp. překážku litispendence) všechny pozdější návrhy všech dalších oprávněných osob, nutně by to znamenalo implicitní vyloučení řady možných aspektů zákonnosti tohoto aktu či procedury vedoucí k jeho vydání ze soudního přezkumu, a tedy vedlo k faktickému odepření soudní ochrany v řadě případů.

[29] Proto je nutno, podobně jako to již Nejvyšší správní soud učinil v rozsudku ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 - 110, www.nssoud.cz, vykládat překážku věci rozhodnuté (resp. překážku litispendence) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části restriktivně, a sice tak, že je dána, podal-li oba návrhy totožný navrhovatel (odpůrcem je ve věci určitého konkrétního opatření obecné povahy vždy též procesní subjekt, neboť je jím podle § 101a odst. 4 s. ř. s. vždy ten, kdo je vydal), a jen v tom rozsahu, v jakém je dána totožnost předmětu řízení, tj. v jakém rozsahu se návrhy týkají těchž skutkových či právních otázek. Z těchto hledisek nepadá překážka věci rozhodnuté ve věci návrhu navrhovatelky vůbec v úvahu, neboť navrhovatelem byla ve věci sp. zn. 4 Ao 2/2008 jiná osoba a předmět řízení byl skutkově vymezen podstatně jinak, neboť spor se vztahoval k pozemkům této jiné osoby, odlišným od pozemků, které jsou vlastnictvím navrhovatelky nebo které tato má v nájmu.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu

[30] O sporných právních otázkách, předložených mu k posouzení prvním senátem, uvážil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto:

V. 1. K otázce procesní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

[31] Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

[32] Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána.

[33] Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[34] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.

[35] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotčené věci

(pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy. Tak například ústavně zaručené právo na podnikání lze v určité lokalitě vykonávat jen tehdy, je-li dotčený podnikatel oprávněn pozemek, na kterém chce např. něco vyrábět či pěstovat, užívat, tj. je-li jeho vlastníkem, oprávněným k němu na základě věcného břemene nebo třeba nájemcem.

[36] Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být návrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má myslí § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.

[37] Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li návrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.

[38] Konečně pak s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Není však s ohledem na kompetence rozšířeného senátu na místě, aby se tento senát v projednávaném případě uvedenou otázkou zabýval.

[39] Lze tedy uzavřít, že aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. není v případě, že je napaden územní plán nebo jeho část, nájemce, podnájemce nebo vypůjčitel pozemku na území regulovaném územním plánem.

[40] Skutečnost, že okruh návrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky (§ 52

odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení.

[41] K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že *a priori* vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.

[42] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekvantní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.

V. 2. K otázce subjektu pasivně procesně legitimovaného v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

[43] Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Uvedené ustanovení neříká nic jiného než to, že účastenství na straně odpůrce je definováno v té právní úpravě, která stanovuje, kdo příslušné opatření obecné povahy vydává. Vzhledem k variabilitě procesních úprav vydávání různých typů opatření obecné povahy stěžejí může mít obecná úprava v s. ř. s. jinou podobu. Smyslem a účelem této úpravy není nic jiného než připodobnit řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. v určitých ohledech řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s., v níž je stranou pasivně procesně legitimovanou správní orgán, který vydal žalobou napadené správní rozhodnutí. Úprava v § 101a odst. 4 tedy v obecné rovině vytváří klasickou konfiguraci sporného řízení soudního ve správním soudnictví s žalobcem (zpravidla soukromou osobou), který napadá „výron“ činnosti veřejné moci, na straně jedné a se žalovaným (původcem onoho „výronu“) na straně druhé.

[44] U územních plánů obcí je zvláštní procesní úpravou týkající se jejich vydávání především stavební zákon. Ten vychází z principu, že územní plán se pořizuje pro obec. V rámci procedury tvorby územního plánu obec jedná zejména prostřednictvím orgánů obce (zastupitelstva obce) či členů těchto orgánů (pověřeného zastupitele). Vedle orgánů obce či jeho členů se procesu tvorby územního plánu na straně veřejné moci účastní i další subjekty, zejména pořizovatel územního plánu, kterým je příslušný správní orgán [§ 2 odst. 2 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a) aj. stavebního zákona]. Je nepochybné, že zastupitelstvo obce zde má klíčovou roli, neboť územní plán schvaluje („vydává“ - § 54 odst. 2 stavebního zákona), tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným. Územní plán se však vydává v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], tj. vydává jej orgán územní samosprávné jednotky v rámci výkonu práva na samosprávu, byť vázán vcelku rigidními procesními pravidly předcházejícími jeho hlasování i náročnými věcnými a odbornými limity pro tvorbu samotného obsahu územního plánu, jakož i omezen kompetencemi orgánů státní správy, zejména pořizovatele. Zastupitelstvo zde přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní

orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán.

[45] Právě existence občany obce přímo voleného zastupitelstva je jedním z nejvýraznějších projevů práva na samosprávu. Nositelem tohoto práva však není zastupitelstvo, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, tj. právnická osoba), jejímž orgánem zastupitelstvo je a jež svým zastupitelstvem v zákonem stanovených případech rozhoduje (vydává akty s právními důsledky). Situace je zde analogická např. se situací (soukromoprávních) akciových společností – představenstvo akciové společnosti je orgánem této společnosti, ono v zákonem vymezeném rozsahu rozhoduje (činí úkony s právními důsledky), avšak jeho jednání je přičitatelné společnosti a tuto společnost zavazuje.

[46] Lze tedy uzavřít, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné.

V. 3. K testu „přiměřenosti“ coby poslednímu kroku postupu při přezkumu opatření obecné povahy, jak byl aplikován ve věci sp. zn. 2 Ao 4/2008

[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetřejším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: Vlastnictví a svoboda, Argo, Praha 2008).

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věcí rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry, neboť to je v projednávané věci již otázkou v působnosti tříčlenného senátu.

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsou zásahy).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Zákonodárce v některých případech takový mechanismus výslovně do stavebního zákona inkorporoval, konkrétně v jeho § 102, který zakotvuje náhrady za změnu v území. Taková náhrada přísluší podle odst. 1 zmíněného ustanovení „*vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena*“; náhrada dále přísluší (avšak teprve s účinností od 1. 1. 2012, viz § 198 stavebního zákona) podle odst. 2 zmíněného ustanovení „*vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3*“ stavebního zákona. Výše uvedené skutkové podstaty náhrad nepokrývají celou škálu možných případů, kdy zásah (těž v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu) do vlastnického práva má takovou intenzitu, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou. Vzniká tedy otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit. Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zjevné – z čl. 11 LZPS, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „*de minimis*“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku LZPS) musí být kompenzován. Pojem „*nuceného zásahu do vlastnického práva*“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „*jednoduchého*“ práva – dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.

[51] Z výše uvedeného vyplývá, že v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny) postupem popsáním výše.

[52] V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotčený zásah

do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.

VI. Další postup ve věci

[53] Rozšířený senát v dané věci posoudil předložené sporné právní otázky. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o těchto otázkách a věc vrací prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 21. července 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu