

**INFORMACE
O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH**

SBÍRKA ZÁKONŮ 2014

Částka 37 – čís. 87

Zákon, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
Účinnost od 1. června 2014.

Částka 37 – čís. 90

Zákon, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Účinnost od 21. května 2014, ustanovení čl. III bodů 2, 4, 5, 6, 8, 9 a 15 nabývají účinnosti dnem 1. července 2014.

Částka 40 – čís. 93

Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu.

Účinnost od 13. června 2014.

Částka 40 – čís. 94

Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 337/2002 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, ve znění nařízení vlády č. 422/2005 Sb.

Účinnost od 13. června 2014.

Částka 45 – čís. 106

Nařízení vlády o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

Účinnost od 1. října 2014.

Informace o právních předpisech sestavil:

Mgr. Pavel Machata

MMR

**INFORMACE
Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ
Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 k aktivní žalobní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, AKTIVNÍ LEGITIMACE K PODÁNÍ NÁVRHU NA ZRUŠENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU NEBO JEHO ČÁSTI

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 AOs 3/2012-36 a konstatoval, že tímto rozsudkem bylo porušeno právo občanského sdružení na soudní ochranu garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, když mu nebyla přiznána aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu.

Z nálezu Ústavního soudu vyplývá:

Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu, neboť jím bylo zasaženo do práva stěžovatele na soudní ochranu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Předmětem řízení před obecnými soudy byl návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009 Zastupitelstva obce P. – územního plánu obce. Stěžovatel je občanským sdružením založeným v roce 1994, které sdružuje občany z obcí ležících na území přírodního parku. Předmětem činnosti spolku je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot. Výše uvedené opatření obecné povahy stěžovatel soudně napadl proto, že podle svých tvrzení byl jeho vydáním zkrácen na svých právech nezákonným postupem obce P., což mělo za následek nezákonnost územního plánu.

Krajský soud v Praze návrh stěžovatele odmítl a konstatoval, že stěžovatel nemá k podání návrhu aktivní legitimaci. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost a uvedl, že z judikatury vyplývá, že občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfa a omega posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007, podle nichž občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovést oprávnění občanského sdružení, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně části územního plánu obce.

Ústavní soud při vědomí toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic, nastínil základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace a oponoval názoru Nejvyššího správního soudu. Ten v napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 AOs 3/2012 dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřípustné.

Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dle § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimity spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimitaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04.

Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

Nelze opomenout počátek celého případu: Stěžovatel popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná. O těchto tvrzeních mělo být věcně jednáno. Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimity navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“.

Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.

S řečeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. I Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimitace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobily dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také ve směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.

Svým závazným a z pohledu dosavadní judičiální praxe rozšiřujícím výkladem chce Ústavní soud vyjádřit více, než bylo dosud řečeno, zároveň však ne více, než je v jeho pravomoci. Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící šířeji formulované zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná: zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím společného zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.

Neobstojí tedy paušální závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož nesvědčí občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí aktivní procesní legitimity podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimity stěžovatele nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitně hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 Aos 3/2013-29 k důsledkům pasivity vlastníka při projednávání územního plánu na posuzování jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ABSENCE AKTIVNÍ ÚČASTI VLASTNÍKA POZEMKU PŘI PROJEDNÁVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU, NEDOSTATEK AKTIVNÍ VĚCNÉ LEGITIMACE V SOUDNÍM ŘÍZENÍ

§ 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013 č. j. 30 A 1/2013 – 120, kterým byla zrušena část Územního plánu města Š. M. pro nedostatek odůvodnění změny funkčního využití pozemků vlastníků, kteří se však aktivně nezúčastnili jeho projednávání.

Ze soudního rozhodnutí vyplývá:

Krajský soud na základě podané žaloby napadený územní plán jako opatření obecné povahy zrušil v té části, která se týká pozemku navrhovatele. Svě rozhodnutí opřel zejména o fakt, že odpůrce neodůvodnil dostatečně změnu funkčního využití plochy, v níž se nachází pozemek navrhovatele, oproti předchozímu územnímu plánu. Krajský soud připustil, že „navrhovatel byl v průběhu procedury zpracování územního plánu v podstatě nečinný, když proti jeho konceptu ani návrhu žádné námítky neuplatnil“, v konfrontaci s touto skutečností však jako zásadní vymezil právě otázku, „má-li mít vlastník pozemku, dotčeného regulativy plynoucími z nového územního plánu do té míry, že již jej nebude moci využít dosavadním způsobem, právo znát důvody této změny přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění? A to bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil námítkami či nikoliv“, na kterou vzápětí důrazně odpověděl, že ano.

Krajský soud dále mimo jiné poukázal i na legitimní očekávání navrhovatele a uvedl, že „každý územní plán je vždy příslibem daným politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území města, který nelze jen tak měnit podle toho, kdo „je zrovna na radnici““.

Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval otázkou, zda vůbec může být osoba, která během přípravy územního plánu nepodalala námítky ani připomínky, procesně legitimována k tomu, aby územní plán po jeho schválení napadla ve správním soudnictví. Tuto otázku vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 Ao 2/2010-116 ze dne

16. listopadu 2010, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Jednoznačně zde dospěl k závěru, že samotná procesní pasivita navrhovatele ve fázích přípravy opatření obecné povahy nemůže vést k tomu, že by soud jeho návrh automaticky zamítl pro nedostatek procesní legitimace. Z tohoto pohledu tedy krajský soud postupoval správně, když návrh věcně projednal. Potíž je však v tom, že krajský soud přistoupil k posouzení podaného návrhu tak, jako by nepodání námitek či připomínek nehrálo při posouzení úspěšnosti návrhu prakticky žádnou roli, tedy jako by navrhovatel za žádných okolností nemohlo jít k tíži. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá pravý opak – navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

Již rozšířený senát ve výše citovaném usnesení vysvětluje, že jeho rozhodnutí je motivováno zejména obavou, aby příliš přísné podmínky návrhové legitimace nevedly v některých procesních situacích k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. Jako příklady uvádí řadu situací, kdy by pro navrhovatele bylo vzhledem k okolnostem mimořádně těžké či dokonce nemožné své výhrady ke zvolenému řešení během procesu pořizování územního plánu uplatnit (srov. odstavce 18 až 21 citovaného usnesení). Rozšířený senát však zdůraznil, že „pokud účastník ... mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili.“ Řízení před soudem podle rozšířeného senátu „není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít“.

Je tedy zřejmé, že rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli. Rozšířený senát ponechal nedotčeny závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009 č. j. 9 Ao 2/2009-54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS, jehož právní věta zní: „Námítkou omezení vlastnických a jiných věcných práv pokračování 6 Aos 3/2013 – 31 spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotče-

ných pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.“ Tyto závěry se totiž vztahují na věcnou legitimaci navrhovatele.

Z uvedených pozic vychází i další judikatura Nejvyššího správního soudu, která na závěry rozšířeného senátu navázala. Pro její systematické uchopení je však potřeba se nejprve vrátit do minulosti a připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 vyvinul algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který sestává z pěti kroků:

- 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
- 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires);
- 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem;
- 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium);
- 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Ačkoliv použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., srov. k tomu rozsudek ze dne 24. července 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138, část IV. 2. b), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nadále inspirativní. Pro potřeby dalšího výkladu je třeba poukázat na to, že první čtyři kritéria zmíněného algoritmu se zabývají zákonností opatření obecné povahy (resp. procesu jeho přijetí), poslední kritérium pak „správností“ přijatého řešení ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu následující po výše citovaném usnesení rozšířeného senátu dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43 totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takový postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ V této kauze, která může být inspirativní i pro zhodnocení nyní posuzovaného případu, Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: „Napadené opatření obecné povahy se nevypořádává s výhradami uvedenými v odborném posudku nebo nevysvětluje vedení koridoru

přes všechny dotčené citlivé oblasti. Odpůrce se však s těmito výhradami nevypořádává proto, že je navrhovatelé včas nevznesli, tyto výhrady mu nebyly ve stanovené době a stanovenými procedurami předloženy.“ Nejvyšší správní soud zde také poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž „obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území ... je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“

Uvedené obecné zásady, kterými soudní moc sama sebe omezuje v příliš aktivistickém zasahování do práva na samosprávu, podporuje i náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. května 2013, na něž poukázal ve své kasační stížnosti odpůrce. Zde Ústavní soud v případě, kde se dokonce navrhovatel aktivně procesu přípravy územního plánu účastnil, uzavřel: „Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“

Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. Jinak řečeno, „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádné své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené opatření obecné povahy a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-264, odstavec 161).

Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převážní důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem

chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). Z tohoto náhledu vychází ve své judikatuře též Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. prosince 2013 uvedl: „Namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy – a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů – měl (se) Nejvyšší správní soud ... jejich námitkami věcně zabývat – za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů.“ Pro další úvahy je podstatné uvědomit si, že závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2010-264).

Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takové situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovatelé fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovedl, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-185). Stejně tak Ústavní soud dospěl ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 k obdobným závěrům, tedy že namítaný rozpor zásad územního rozvoje s územní energetickou koncepcí a s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může představovat nezákonnost opatření obecné povahy a není tedy otázkou „pouhé“ nepřiměřenosti zásahu do zájmů navrhovatele. Pro úplnost nutno podotknout, že Ústavní soud v tomto nálezu zmiňuje jako vadu napadeného opatření obecné povahy také přílišnou obecnost odůvodnění. Tuto výtku je ale nutno vnímat v kontextu skutkových okolností dané věci. Jednalo se totiž o nedostatečně ospravedlnění faktického zákazu určité (dokonce státem podporované) ekonomické aktivity – zde budování větrných elektráren – na území celého kraje. Zároveň měl odpůrce reálnou možnost odůvodnění tohoto svého kroku konkretizovat, neboť navrhovatel – zde jedna z dotčených obcí – sice námitky podat opomněl, avšak jiné obce námitky totožného obsahu mířící proti nezákonnosti zásad územního rozvoje jako celku podaly. Svou roli v posouzení věci Ústavním soudem sehrálo i to, že se Nejvyšší správní soud bez vysvětlení odklonil od názoru vyjádřeného v jednom ze svých předchozích rozsudků, který se taktéž týkal plošného zákazu budování větrných elektráren na určitém území.

Nahlédneme-li optikou dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na posuzovaný případ, nelze než dát za pravdu stěžovateli. Navrhovatel hájí v tomto řízení svá soukromá práva, zejména právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), a zpochybňuje věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku p. č. xx. Jedná se tedy o „ryzí“ námitku mířící

vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétního pozemku. Vůči územnímu plánu přitom navrhovatel v průběhu jeho pořizování žádné námitky ani připomínky neuplatnil. Krajský soud bez toho, že by jakkoliv zkoumal, zda procesní pasivita navrhovatele během procesu pořizování územního plánu měla nějaké objektivní příčiny, územní plán zrušil pro nedostatky v jeho odůvodnění. Tím krajský soud v podstatě obešel výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť nutí odpůrce, aby podrobně posoudil výhrady navrhovatele vůči správnosti zvoleného řešení, které navrhovatel vnesl poprvé až v žalobě, aniž by krajský soud buď: a) shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do plochy „KO – ostatní krajinná zeleň“, nebo: b) dovedl závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. výše citovanou judikaturu). Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.

Odpůrce v textové části územního plánu vyjádřil záměr celkově omezit výstavbu na území města a tento záměr odůvodnil ochranou základních hodnot přírodního prostředí a zejména nepoměrem mezi rozsáhlými ubytovacími kapacitami města a dosud nevyčerpanými rekreačními možnostmi okolní krajiny. Ohledně přetíženosti údolí, v němž leží Š. M., velkým množstvím již existujících staveb se přitom územní plán odvolává na řadu konkrétních podkladů (statistika města, studie Ecosign, územně analytické podklady atd.). Takové zdůvodnění v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě stěžovatel zjevně nečinil.

Obecnost odůvodnění územního plánu tudíž v daném případě nedosahuje takové intenzity, že by ji bylo možno považovat za závažné porušení procesních práv vlastníků nemovitostí ve Š. M. Ze záměru města omezit další výstavbu na svém území jednoznačně vyplývá možnost, že u pozemků, jež byly určeny předchozím územním plánem k zástavbě, nový územní plán toto určení na základě výše uvedených obecných východisek změní. Platí to i o pozemku stěžovatele, který sice představuje proluku mezi dvěma samostatně stojícími stavbami, svou severovýchodní hranicí však navazuje na les obklopující Š. M. (lokality N. L.). Nelze souhlasit s krajským soudem v tom směru, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkoví právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy (jiná situace by byla, pokud by vlastník pozemku tento dosavadní potenciál využití svého pozemku úspěšně transformoval např. do podoby rozhodnutí o umístění stavby, které by pak bylo nutno při přípravě nového územního plánu zohlednit). Nelze zde

pomíjet procesní pasivitu stěžovatele během přípravy územního plánu, jejíž důvody sice v kasační stížnosti naznačil, nicméně nijak svá tvrzení nedoložil. Na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námítku tak mohl např. upřesnit, proč v určitém místě byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná. Bez toho, že by odpůrce dostal na základě podané námítky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků. Nad rámec nutného odůvodně-

ní nutno podotknout, že rozsudek krajského soudu je v tomto směru též poněkud nepřesný, neboť pozemek města p. č. xx, určený v napadeném územním plánu pro výstavbu, se zjevně nenachází „hned vedle“ navrhovatelova pozemku p. č. xx – podle katastrální mapy nejenže spolu tyto dva pozemky nesousedí, ale dělí je vzdálenost více než 200 m.

Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a usnesení krajského soudu zrušil.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila
Česká společnost pro stavební právo*

