

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2014

Částka 62 – čís. 147

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Ciboušov a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 62 – čís. 148

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Doupňák a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 62 – čís. 149

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Luční a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 62 – čís. 150

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Na Adamcích a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 62 – čís. 151

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Pouzdřanská step – Kolby a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 62 – čís. 152

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Novodomské rašeliniště a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 62 – čís. 153

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Tabulová a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
Účinnost od 1. srpna 2014

Částka 74 – čís. 176

Nařízení vlády, kterým se vyhláší Chráněná krajinná oblast Kokořínsko – Máchův kraj.
Účinnost od 1. září 2014

Částka 74 – čís. 177

Vyhláška o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Kokořínsko – Máchův kraj.
Účinnost od 1. září 2014

Částka 75 – čís. 178

Zákon, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.
Účinnost od 13. září 2014

*Informace o právních předpisech sestavil:
Mgr. Pavel Machata
MMR*

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2014 č. j. 7 As 15/2014-34 k účastenství obce v přezkumném řízení o územním plánu

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ O ÚZEMNÍM PLÁNU, ÚČASTNÍCI SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

*§ 192 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 173, § 94 a násl. a § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 12. 2013 č. j. 10 A 75/2012-97, kterým byla zamítnuta žaloba obce Z. proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 20. 6. 2012 č. j. KÚCK 17380/2011OREG/7, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy – Územní plán obce Z., a to ve zkráceném přezkumném řízení a konstatoval, že obec je účastníkem přezkumného řízení a je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí v přezkumném řízení.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že napadeným rozhodnutím bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 a § 98 správního řádu zrušeno opatření obecné povahy, a tím bylo zasaženo do práv obce. Proto je obec aktivně legitimována k podání žaloby. Nemá-li řízení o opatření obecné povahy žádné účastníky, pak s účastníky nelze uvažovat ani v řízení přezkumném, je-li jeho předmětem územní plán. Krajský úřad proto postupoval v souladu s § 174 odst. 2 a § 95 odst. 4 správního řádu, nejednal-li v přezkumném řízení se žádnými účastníky. Neexistence účastníků řízení má za následek nemožnost podat odvolání, a proto je rozhodnutí vydané v přezkumném zkráceném řízení rozhodnutím konečným. Bylo-li napadeným rozhodnutím zasaženo do práv obce a není-li proti němu přípustný řádný opravný prostředek, jsou splněny podmínky pro ochranu práv podle § 5 s. ř. s. Krajský soud se proto napadeným rozhodnutím věcně zabýval v rozsahu uplatněných žalobních bodů.

Provedl-li krajský úřad zkrácené přezkumné řízení, pak podle § 98 věta třetí správního řádu je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí. Ustanovení § 174 odst. 2 věta druhá správního řádu se vztahuje i ke zkrácenému přezkumnému řízení. Protože nebylo zapotřebí vydat usnesení o zahájení řízení a napadené rozhodnutí bylo vydáno do tří let od učině-

nosti územního plánu, bylo vydáno včas. Pro využití institutu zkráceného přezkumného řízení stanoví § 98 správního řádu tři požadavky, které musí být splněny současně. Podle názoru krajského soudu nebylo provedení zkráceného přezkumného řízení pro důvody tvrzené v žalobě vyloučeno. Územní plán byl vydán nedohodnutý v plném rozsahu s dotčenými orgány i v rozporu s výrokem rozhodnutí o námitkách a nebyl projednán s veřejností v rozsahu, ve kterém byly provedeny podstatné úpravy po veřejném projednání návrhu územního plánu. Pokud jde o přezkumné řízení, jedná se o zvláštní postup podle části šesté, který nemá účastníky, ale jen dotčené osoby ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Přezkumné řízení je postupem podle části šesté správního řádu, na který se přiměřeně aplikují ustanovení části druhé správního řádu, především § 94 až 98, což znamená, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy je vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu. Proto nelze proti vydanému rozhodnutí podat opravný prostředek ve formě odvolání. Z toho plyne, že nemohlo dojít k porušení práva obce vyjádřit se k projednávané věci. Bylo však možno využít § 174 správního řádu a opatření obecné povahy přezkoumat v přezkumném řízení. Odkaz obce na § 27 správního řádu označil krajský soud za nepřiléhavý, a to s odkazem na § 172 odst. 4 a 5 správního řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podala obec v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti tvrdila, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v tom, zda a) bylo možno vést přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy zkráceným způsobem, b) vydáním napadeného rozhodnutí bylo zasaženo do práva obce (a dalších dotčených osob) vyjádřit se k projednávané věci, c) byla dodržena lhůta k zahájení přezkumného řízení, d) byla zrušením opatření obecné povahy jako celku porušena zásada přiměřenosti.

Obec v kasační stížnosti poukázala na to, že již v žalobě uváděla, že z § 174 odst. 2 věty druhé správního řádu je zřejmé, že každé přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, musí být zahájeno vydáním usnesení o zahájení tohoto řízení. Je tedy zcela vyloučeno vést ve vztahu k opatření obecné povahy zkrácené přezkumné řízení. Při přípravě územního plánu jsou dotčeny zájmy a práva velmi širokého okruhu subjektů, které měly možnost prostřednictvím námitek a připomínek ovlivňovat podobu územního plánu. Jde o koordinaci veřejných a soukromých zájmů v území. Není tedy žádoucí, aby výsledek tohoto náročného procesu mohl být zrušen rozhodnutím, které nemohl nikdo ovlivnit. Obec také poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření obecné povahy je rovněž opatřením obecné povahy (viz rozsudky ze dne 13. 12. 2013 č. j. 5 As 101/2013-40 a ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33). Z tohoto závěru vyplývá nemožnost vést o opatření obecné povahy zkrácené přezkumné řízení. Další námitka týkající se zásahu do práva obce vyjádřit se k projednávané věci je spojená s otázkou stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení. Obec byla přesvědčena, že přezkumné řízení týkající se územního plánu se přímo týká jejího práva na samosprávu. Územní plán je jediným právním regulačním mechanismem, jehož prostřednictvím může autoritativně ovlivňovat podobu a rozvoj svého území. Proto

rozhodnutí státní správy o takto zásadní samosprávné kompetenci nemůže být přijato, aniž by se obec k němu mohla vyjádřit. Proto musí být obec účastníkem přezkumného řízení týkajícího se územního plánu. Krajský úřad postupoval v rozporu s právní úpravou, když nezveřejnil návrh opatření obecné povahy (§ 172 odst. 1 správního řádu) a nedal obci, a ani jiným dotčeným osobám, možnost uplatnit k návrhu připomínky a námítky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Obec odkázala také na čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož může stát zasahovat do činnosti územně samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. V daném případě však krajský úřad zasáhl do stěžovatelské práva na samosprávu způsobem, který není v souladu se zákonem. Krajský úřad, a následně krajský soud, vyložil ustanovení právních předpisů způsobem, který vedl k zásahu do práva na samosprávu a práva na spravedlivý proces.

S ohledem na charakter opatření obecné povahy a proces jeho přijímání se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda mohlo být opatření obecné povahy předmětem přezkumu ve zkráceném přezkumném řízení. V této souvislosti odkázal na ustanovení § 174 odst. 2 věta první správního řádu, podle které lze posoudit soulad opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Odborná literatura i judikatura Nejvyššího správního soudu, např. usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129, nebo rozsudek ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013-40, nevylučují přezkum opatření obecné povahy ve zkráceném přezkumném řízení podle ustanovení § 98 správního řádu. Kdo jsou účastníci přezkumného řízení je taxativně vymezeno v ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu tak, že jimi jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jehož se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.

Aplikace citovaného ustanovení nečiní žádné problémy v případě, je-li předmětem přezkumného řízení rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, jehož vydání předcházelo správní řízení s účastníky vymezenými v § 27 správního řádu. Sporná je však jeho aplikace v případech, kdy předmětem přezkumu jsou jiné úkony správního orgánu upravené ve správním řádu (vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu podle § 156 odst. 2 správního řádu, veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu nebo opatření obecné povahy podle § 174 odst. 2 správního řádu), jejichž vydání nebo provedení nepředcházelo žádné správní řízení, které by mělo účastníky řízení ve smyslu ustanovení § 27 správního řádu. Vymezení okruhu účastníků řízení ve smyslu ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu je pak v těchto případech velmi problematické. Účastník řízení je ale imanentní součástí správního řízení, protože právě on toto řízení individualizuje. Je také určujícím elementem ve vztahu k právní moci a vykonatelnosti správního rozhodnutí. V této souvislosti Nejvyšší správní soud citoval Jiřího Hoetzla, podle něhož „Pod správním řízením rozumí se obvykle řízení, jehož účelem je *tvoření konkrétních rozhodnutí a opatření, ale pod správní řízení možno subsumovat i tvoření aktů osvědčovacích (...), resp. aktů, jejichž právní povaha je hybridní. (...) Řízení správní v pravém slova smyslu se neobejde bez stran. Toto řízení jest součinnost správních úřadů a stran k vytvoření správního aktu pro strany závazného, resp. k jeho exekučnímu prove-*

dení.“ (viz Československé správní právo, část všeobecná, Praha 1937, str. 318). Zákodárce si toho byl nepochybně vědom, když okruh účastníků přezkumného řízení v případě veřejnoprávních smluv výslovně upravil v ustanovení § 165 odst. 6 (odlišně od ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu), v případě jiných úkonů správních orgánů stanovil přiměřené použití hlavy IX části druhé správního řádu a v případě opatření obecné povahy stanovil přiměřené použití části druhé správního řádu.

Lze-li na přezkumné týkající se opatření obecné povahy použít ustanovení § 94 a násl. správního řádu přiměřeně, znamená to, že určité vztahy se nemají řídit odkazovanými ustanoveními v plném rozsahu nebo se mají řídit jen některými částmi odkazované právní úpravy. Je tedy na interpretovi právní normy, aby na základě logické úvahy zhodnotil, kdy, resp. které, předpokládané následky se mohou na daný případ vztahovat, a kdy, resp. které, nikoliv. Přiměřená aplikace jiných ustanovení však neznamená interpretační libovůli správního orgánu. Je proto třeba posoudit, vzhledem k povaze a účinkům obou institutů, která z ustanovení o přezkumném řízení, vzhledem k povaze a předmětu tohoto řízení, přicházejí v úvahu. Některá ustanovení o přezkumném řízení totiž nejsou na opatření obecné povahy použitelná vůbec (§ 94 odst. 3, § 95 odst. 3 a 4), jiná jsou vyloučena, resp. modifikována, podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu (§ 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 99).

Z výše uvedených důvodů není ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu aplikovatelné pro určení, kdo je účastníkem přezkumného řízení, je-li jeho předmětem opatření obecné povahy. Vyjdeme-li z premisy, že správní řízení má mít zásadně účastníky řízení, je třeba posoudit, zda účastníkem přezkumného řízení může být obec jako dotčená osoba, tzn., zda může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. Je-li v přezkumném řízení podle ustanovení § 98 správního řádu přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti (§ 6 odst. 5 a § 43 odst. 4 poslední věta zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Do činnosti územních samosprávných celků může stát podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Územní samospráva je ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně mohou orgány územní samosprávy využít ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy].

Ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití ustanovení § 94 a násl. správního řádu tak odůvodňuje podle Nejvyššího správního soudu závěr, že obec je v daném případě účastníkem zkráceného přezkumného řízení, a proto mohla podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu, kterým byl zrušen jí vydaný územní plán.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014 č. j. 1 Aos 6/2013-55 k prokázání nemožnosti využít zastavitelné území

§ 43 a násl., zejména § 55 odst. 3 a § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

§ 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost vlastníka pozemků proti rozsudku Krajského soudu v Praze, který zrušil část opatření obecné povahy – část Územního plánu městyse V. Ch. a část návrhu zamítl.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel je vlastníkem souboru nemovitostí v městyse V. Ch., části P., a to kamenného domu č. p. 31 bez stavebních základů z roku 1847–1865 na stavební parcele č. 51, navazující parcely č. 874/2 vedené jako zahrada a řady dalších pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu (vše v katastrálním území P.).

Usnesením ze dne 16. 5. 2012, č. j. 01.04.12/2012-ZM, vydalo zastupitelstvo odpůrce – obec V. Ch. opatření obecné povahy – územní plán městyse V. Ch., který zahrnuje též pozemky navrhovatele. Opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce úřadu městyse dne 17. 5. 2012 a nabylo účinnosti dne 1. 6. 2012. Krajský soud rozsudkem opatření obecné povahy zrušil v části týkající se budovy č. p. 31 a pozemků st. parc. č. 51 a parc. č. 874/2, pro nesrozumitelnost příslušné grafické části (výrok II.). Ve zbývajících částech návrhu navrhovatele zamítl (výrok I.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok III.).

Kasační stížností navrhovatel (dále také stěžovatel) napadl výrok I. a III. rozsudku krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu ve výrocích I. a III., zrušil opatření obecné povahy – územní plán městyse V. Ch. v části, v níž vymezuje zastavitelné území Po-Z1 a Po-Z5, veřejně prospěšné stavby P1, P6 a P7 včetně ochranných pásem, a které označuje pozemek parc. č. 830/4 jako přírodní plochu (NP), a přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení. Alternativně navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud se neztotožnil s námitkou nadbytečnosti vymezení nové zastavitelné plochy Po-Z1 (19 193 m²). Zdůraznil, že soud může ingerovat do tohoto vymezení jen omezeně, neboť rozhodnutí obce o potřebě vymezení nových zastavitelných ploch je bytostnou součástí jejího práva na samosprávu. Uvedl, že „Obec v tomto případě není limitována ani ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť zde zakotvený požadavek zákona na prokázání nevyužitelnosti již vymezených zastavitelných ploch se vztahuje pouze na přípa-

dy, kdy je pořizována změna územního plánu. Odpůrce však dosud pro své územní územní plán schválen neměl a na první pořizení územního plánu se tento zákonný limit nevztahuje. Z hlediska proporcionality přijatého řešení ve vztahu k dotčení práv navrhovatele, tj. z hlediska posouzení otázky jeho potřebnosti, pak soud akceptuje argumentaci odpůrce, z níž je patrné, že pořizovatel územního plánu se touto otázkou podrobně zabýval a na základě logické argumentace demografickými statistikami a odhadovaným vývojem bytového fondu na území obce tuto potřebnost racionálně zdůvodnil.“ Dále soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73, odst. 26), podle níž, vázán zásadou zdrženlivosti, by soud měl „v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.“ Uzavřel, že „V situaci, kdy podkladem pro úvahy pořizovatele o potřebnosti a podobě určitého řešení je (vždy nejistý) odhad budoucích potřeb a potenciálního vývoje území, pak požadavek na zdrženlivost soudu při hodnocení těchto úvah platí dvojnásob. Nelze konečně ani pominout skutečnost, že vymezení nových zastavitelných ploch ještě neznamená, že skutečně dojde k jejich zastavění. Pokud úsilí odpůrce o rozvoj území a přilákání nových obyvatel nebude úspěšné, nebude již z ekonomických důvodů nová zástavba realizovaná v plném rozsahu. Výchozí předpoklady „katastrofických“ úvah navrhovatele se tak zjevně míjí s realitou“.

Rozsudek krajského soudu je podle Nejvyššího správního soudu přezkoumatelný. Stěžovatel požadoval při projednávání návrhu územního plánu, aby pořizovatel vyňal z návrhu územního plánu plánovanou výstavbu v ploše Po-Z1 na pozemcích p. L. a aby vymezení této dosud nezastavitelné plochy bylo doloženo průzkumem o vyčerpání kapacity zastavěného území a ploch již dříve vymezených jako zastavitelné. Potřebnost, resp. nadbytečnost vymezení nových ploch měl za dostatečně nedoloženou. V návrhu podaném krajskému soudu stěžovatel tvrdil, že dosavadní zastavění obce v osadě P. je 35 domů, z toho dva již v sousedství uvedené plochy na parc. č. 878/3 a 878/4, ve vlastnictví téhož vlastníka, plánovanou výstavbu 10 domů na ploše Po-Z1 považoval za nadbytečnou, protože tak půjde o nárůst o 1/3, a v případě dalších 7 domů v jiných lokalitách dle územního plánu o 48%, majitel uvedených dvou domů (i pozemků v ploše Po-Z1) domy pronajímá, realitní kancelář prodává v obci nemovitost a není o ni zájem, obec se nevyklidí, pokud lidé odcházejí, pak z nedostatku pracovních příležitostí a mladí z nedostatku kulturního vyžití apod.

Krajský soud jednak správně poukázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle něhož prokázání nemožnosti využít zastavitelné území se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54 ve věci územního plánu města T. p. O., ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010-102 ve věci územního plánu obce L. n. V., ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011-107 ve věci dodatku k územnímu plánu města R. n. J.).

Nejvyšší správní soud dodal (jak uvedl již v rozsudku č. j. 1 Aos 1/2013-85), že to neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, protože podle § 18 odst. 4 stavebního zákona, je cílem územního plánování určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků a zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

V nyní projednávaném případě také pořizovatel územního plánu, jak vyplývá z textové části odůvodnění v úvodu, postupoval podle § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona se stal výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, neboť k tomu námitka stěžovatele směřovala. Krajský soud na toto vyhodnocení, provedené v odůvodnění územního plánu, resp. rozhodnutí o námitkách stěžovatele, odkázal a akceptoval je. V návrhu podaném soudem stěžovatel konkrétně nepochyboval údaje o demografickém vývoji obce (městyse) V. Ch., jejíž je osada P. součástí, v letech 1991–2010, ani počet objektů a účel jejich využití, ani žádný z dalších údajů v tabulkách, o které se závěr odpůrce o nedůvodnosti jeho námitky opírá. Nadbytečnost vymezení této plochy zpochybňoval navrhovatel toliko aktuální neprodejností nemovitostí či jejich pronájmem v osadě a dalším obecným tvrzením shora uvedeným.

Namítal-li stěžovatel v kasační stížnosti, že argumentace potřebou rozvoje pro bydlení obsažená v územním plánu obstojí pouze ve vztahu k území celého městyse, nikoliv k ploše Po-Z1, je nutno dodat, že podle vyhodnocení v odůvodnění územního plánu většina volných proluk uvnitř zastavěného území je využita, pro další úvahu jsou oporou údaje. Je předpokládán mírný nárůst obyvatel (z 822 v roce 2009 na 860 v roce 2030) a nárůst bytové výstavby s výhledem do roku 2030 o cca 79 v celém katastrálním území V. Ch. Vymezení plochy v osadě P. Po-Z1 pro výstavbu 10 rodinných domů z celkového předpokládaného počtu 79 podle Nejvyššího správního soudu nelze vyhodnotit jako extrémní zatížení právě lokality, v níž má žalobce nemovitosti, tím méně pak vymezení plochy pro obslužnou komunikaci (P1), vodovodní řád (P6), vodní zdroj (P7) a zastavitelnou plochu pro něj (Po-Z5). S odkazem na zásadu zdrženlivosti, tak krajský soud nerezignoval na přezkum proporcionality zásahu do práv stěžovatele, ale odkázal na ni z důvodu, že nemůže řešení ploch pro budoucí zastavění schválené v územním plánu nahrazovat jiným, i kdyby se mu jevílo zastavění v jiných plochách pro 7 rodinných domů v osadě P. (např. Po-Z2, Po-Z3, Po-Z4, Po-R1) vhodnější. Zásah soudy se proto omezuje na případy extrémního vybočení. Tento výklad přiměřenosti právní regulace pak Nejvyšší správní soud zastává trvale (srov. bod 114 rozsudku čj. 6 Ao 6/2010-103, rozsudek čj. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, též rozsudek čj. 6 Ao 5/2011-43, bod 30). Za extrémní vybočení nelze shledat schválený územní plán proto, že v osadě P., kam je umístěna potenciální výstavba 19 domů z celkového počtu 79, je v sousedství nemovitostí navrhovatele umístěno 10 a na jiných plochách nižší počet (např. po dvou domech). Na posouzení

přiměřenosti dopadů tohoto konkrétního řešení zpochybněného stěžovatelem ohledně plochy Po-Z1 ve vztahu k Po-Z5, veřejně prospěšným stavbám (P1, P6, P7) a označení pozemku p. č. 830/4 jako plochy přírodní krajský soud rovněž nerezignoval, ale konkrétní řešení posuzoval, jak je zřejmé z dalších námitek.

Navrhovatel dále zdůraznil, že stará zástavba by se neměla podřizovat novým zastavitelným plochám a veřejně prospěšným stavbám (Po-Z1, P1, P6, P7 a Po-Z5), ale naopak tyto nově vymezované plochy by měly respektovat stávající charakter území a jeho architektonické a urbanistické hodnoty. Nové zastavitelné území bylo lze umístit na jiném pro to vhodném místě v obci V. Ch. Podmínky stanovené územním plánem k ochraně práv navrhovatele považuje tento za proklamativní, neboť obslužnou komunikaci P1 a rozšíření stávající komunikace III. třídy nelze realizovat bez zásadního zásahu do vlastnických práv navrhovatele, což považuje za neproporcionální. K posuzování otázky proporcionality navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Podle navrhovatele nebyly splněny podmínky testu proporcionality, který vyplývá z citovaných rozhodnutí. V případě obslužné komunikace P1 zájem na jejím vymezení nepřevažuje nad zájmem navrhovatele na ochraně jeho práv, obslužení plochy Po-Z1 lze dosáhnout jiným způsobem. Ve vztahu k vlastnickým právním navrhovatele nebyl dodržen požadavek minimalizace zásahu. Navrhovatel dodal, že skutečným důvodem vymezení plochy Po-Z1 a komunikace P1 je dodatečná legalizace staveb na sousedních pozemcích postavených v rozporu s územním a stavebním rozhodnutím. Této námitce ovšem krajský soud nepřiznal náležitý význam a odkázal navrhovatele do územního a stavebního řízení a na územní studii.

V další části kasační stížnosti navrhovatel s odkazem na § 18 odst. 4 a § 53 odst. 5 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jakož i na § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tvrdil, že při vydání územního plánu musí být prokázáno, že všechno v současnosti zastavěné území je efektivně využito a je zde výrazná potřeba vymezit nové zastavitelné plochy, a to v konkrétně navrhovaném rozsahu. Navrhovatel namítl, že k vymezení nové zastavitelné plochy Po-Z1 došlo, aniž byla prokázána nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, jak stanoví § 55 odst. 3 stavebního zákona, který dle navrhovatele na věc dopadá. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je v tomto ohledu nedostatečné, zcela obecné a nepřezkoumatelné; k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87. Přestože se krajský soud ztotožnil s odůvodněním opatření obecné povahy, má navrhovatel za to, že vymezení této nové zastavitelné plochy potřebné nebylo, a že byl tudíž na svých vlastnických právech omezen nepřiměřeně.

Nejvyšší správní soud k uvedeným námitkám, v nichž stěžovatel v zásadě shrnuje své výhrady uplatněné proti schválenému řešení zastavitelnosti plochy Po-Z1 a trasování komunikace P1, včetně rozšíření komunikace III. třídy, odkázal na závěry shora učiněné, v nichž se vypořádal rovněž s námit-

kou aplikace § 55 odst. 3 a § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-185 a č. j. 8 Ao 6/2011-87 k aplikaci § 55 odst. 3 tak nemůže být úspěšná.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014 č. j. 9 AOs 3/2013-31 k možnosti vyjádření dotčených osob k úpravě změny územního plánu po veřejném projednání

k § 43 a násl., zejména § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

k § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku přisvědčil názoru Krajského soudu v Praze, že k úpravě změny územního plánu po veřejném projednání musí být dána možnost vyjádření dotčených osob.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel poukazoval zejména na překvapivost přijatého regulativu vývoje zástavby, který byl původně v návrhu změny územního plánu stanoven ve výši 12 m, a k jehož změně na 8 m došlo až na základě vyhovění námitkám některých obyvatel obce. Navrhovatel vyjádřil s přijatým usnesením zastupitelstva nesouhlas, neboť se k jeho obsahu a přijatému regulativu nemohl vyjádřit. Zdůraznil, že stanovený regulativ pro něj představuje omezení, které nemohl při podání návrhu na změnu funkčního využití svého pozemku v rámci přijímané změny územního plánu předpokládat, a upozornil, že územní plán obce pro žádný jiný pozemek obdobný regulativ nestanovuje. Současně namítl, že není zřejmé, na jakém právním či faktickém základě bylo usnesení přijato, jaký význam má stanovené omezení pro rozvoj obce a z jakého důvodu byla zvolena výška právě 8 m; zastupitelstvu obce přitom muselo být známo, že je omezení zcela v rozporu se sledovaným cílem navrhovatele.

Krajský soud dospěl k závěru, že stanovení odlišného výškového regulativu ve schválené změně územního plánu oproti výškovému regulativu obsaženému v návrhu předloženém k veřejnému projednání představuje podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu ve smyslu ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona. V souladu s citovaným ustanovením měl proto být návrh změny územního plánu znovu projednán.

Nedodržením zákonem stanoveného postupu byla dle krajského soudu porušena procesní práva navrhovatele coby vlastníka dotčeného pozemku spočívající v možnosti podat k takto změněnému návrhu změny územního plánu námitky, přičemž zároveň došlo i k porušení procesních práv dalších osob. Uvedené procesní pochybení pak mohlo vést i k porušení hmotných práv navrhovatele, případně dalších osob, a k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

Na základě shora uvedených závěrů krajský soud napadené opatření obecné povahy – změnu územního plánu – v celém rozsahu zrušil.

Stěžovatel – obec O. se s posouzením svého postupu při přijímání změny územního plánu neztotožnil a podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Stěžovatel předně namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve vztahu k posouzení aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení změny územního plánu. Uvádí, že krajský soud nedostatečně posoudil předkládané důkazy a nevážil, jaké změny územního plánu navrhovatel požadoval a čím jej přijaté opatření obecné povahy poškodilo. Krajský soud se naproti tomu omezil na konstatování, že navrhovatel je vlastníkem dotčeného pozemku a procesní pochybení stěžovatele mohlo vést k porušení jeho práv, aniž přitom krajský soud zásah do vlastnického práva navrhovatele jakkoli konkretizoval.

V této souvislosti stěžovatel dále namítl, že se krajský soud nezabýval výkladem pojmu „podstatná úprava“ územního plánu ve smyslu ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel s odkazem na vyhlášku č. 500/2006 Sb. odvozuje výklad pojmu „podstatná úprava“ od hlavního využití pozemku, které v daném případě představovala změna funkčního využití pozemku ze zahrady na plochu pro výrobu a skladování, tedy v souladu s požadavkem navrhovatele. Stanovení výškového regulativu oproti tomu navrhovatel nezmiňoval, nelze jej proto považovat za podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu.

Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti důvodnosti podaného návrhu Nejvyšší správní soud konstatuje, že i přes stručné odůvodnění jsou z obsahu rozsudku krajského soudu zřejmé úvahy, o které soud své závěry opřel. Jedná se zejména o překvapivost rozhodnutí stěžovatele a nemožnost navrhovatele se vyjádřit k novému výškovému regulativu stanovenému pro jeho pozemek. Krajský soud v této souvislosti dospěl k závěru, že je na místě umožnit navrhovateli podat k nově stanovenému výškovému regulativu své námitky, a to cestou opakovaného projednání územního plánu ve smyslu ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona, neboť na základě tvrzení navrhovatele usoudil, že se v daném případě jednalo o podstatnou úpravu územního plánu.

Nejvyšší správní soud z dokumentace předložené stěžovatelem zjistil, že uskutečnění veřejného projednání návrhu vypracovala projektantka stanovisko k podaným námitkám. Ve vztahu k požadavku na úpravu maximální navrhované výšky zástavby 12 m na pozemku na 8 m projektantka uvedla, že předmětná plocha bezprostředně navazuje na stávající výrobní a skladovací areál zastavěný skladovacími halami, přičemž se jedná o trojúhelník o výměře 100 m² vklíněný do plochy funkčně vymezené pro výrobu. Upozornila, že návrh změny funkčního vymezení této plochy byl odůvodněn právě faktickým využitím tohoto pozemku vlastníkem, který zde provozuje výrobu skladování s tím, že v původním územním plánu nebyl regulativ omezující výšku zástavby stanoven a v současném návrhu bylo výškové omezení 12 m stanoveno s ohledem na výšku zástavby areálu navrhovatele, ke kterému poze-

mek přiléhá. Projektantka tedy vyslovila názor, že předmětná plocha je součástí stávajícího areálu, který je funkční a plně využívaný, a doporučila zastupitelstvu zvážit, zda je v zájmu obce navrhovaný regulativ snížit.

Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce konaného dne 23. 5. 2013 vyplývá, že zastupitelstvo přijalo usnesení, kterým požadavku na snížení maximální výšky zástavby na 8 m vyhovělo. V reakci na přijaté usnesení sdělil vlastník pozemku přípisem ze dne 11. 6. 2012 doplněným dne 25. 6. 2012 stěžovateli své výhrady, přičemž zdůraznil, že přijaté řešení je zcela v rozporu s jím sledovaným cílem, a označil rozhodnutí zastupitelstva za absolutně nepředvídatelné. Stěžovatel v odpovědi navrhovateli ze dne 11. 7. 2012 konstatoval, že o věci bylo rozhodnuto demokraticky a zastupitelstvo své stanovisko ke snížení regulativu nemění.

Změna územního plánu byla vydána dne 19. 9. 2012. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je součástí napadeného opatření obecné povahy, vyplývá, že námitce proti výškovému omezení zástavby bylo vyhověno a byl stanoven regulativ upravující maximální výšku pro zástavbu na pozemku stěžovatele 8 m.

Nejvyšší správní soud se na základě shora nastíněného skutkového průběhu věci ztotožnil s názorem krajského soudu, že v daném případě bylo na místě umožnit vlastníkovvi vyjádřit k nově stanovenému výškovému regulativu zástavby na jeho pozemku své stanovisko, se kterým se stěžovatel byl povinen vypořádat. Z obsahu předložené dokumentace je zřejmé, že se přijatá úprava významně dotýká vlastnických práv a vznesená námitka obsahuje otázku, která do té doby nebyla v rámci projednávání změny územního plánu předmětem diskuse. Skutečnost, že vlastník může stanovený výškový regulativ zástavby pocítovat jako významnou újmu, musela být známa i stěžovateli, neboť součástí dokumentace je i stavební povolení z roku 2006 vydané vlastníkovvi pro stavbu skladové haly, jejíž výška přesahuje stanovený regulativ. Právě předchozí zrušení tohoto povolení odvolacím orgánem z důvodu rozporu stavby s funkčním vymezením části dotčeného pozemku bylo motivací vlastníka k žádosti o změnu územního plánu. Vlastník svůj jednoznačný postoj k přijatému řešení vyjádřil rovněž v přípisech ze dne 11. 6. 2012 a 25. 6. 2012, kterými reagoval na usnesení zastupitelstva o vyhovění námitkám týkajícím se snížení výškového regulativu zástavby.

Krajský soud pro stanovení povinnosti získat před vydáním závazné podoby opatření obecné povahy stanovisko navrhovatele ke sporné otázce určení výškového regulativu zástavby spatřoval oporu v ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona, které stanoví, že pokud dojde „na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, posoudí se přiměřeně podle § 50 a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží.“

Stavební zákon pojem podstatné úpravy návrhu nedefinuje. „Za rozhodující kritérium lze přitom považovat to, zda je úprava návrhu územního plánu oproti návrhu projednávanému v rámci veřejného projednání způsobila zásáhnout do práv subjektů oprávněných k podání námitky nebo do ve-

řejných zájmů chráněných podle zákona.“ [srov. Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 214]. V rozsudku ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 Aos 1/2012-140, poukázal Nejvyšší správní soud rovněž na výklad k otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu uveřejněný na portále Ministerstva pro místní rozvoj a Ústavu územního rozvoje, ze kterého obdobně vyplývá, že za podstatnou úpravu návrhu je třeba považovat situace, kdy jsou úpravou nově dotčena vlastnická práva, případně mohly být uplatněny nové námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou.

Obecná právní úprava zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v ustanovení § 172 odst. 5 stanoví, že pokud „by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že postup dle správního řádu je na místě zvážit v situacích, kde vzhledem k povaze rozhodnutí o námitkách není nutné nové veřejné projednání návrhu územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, bod 71, 72).

Účel obou zmíněných zákonných institutů je stejný, a to umožnit veřejnosti či osobám dotčeným na svých právech reagovat na otázky, které do té doby nebyly předmětem jednání, a rozhodlo o nich až zastupitelstvo na základě podaných námitek. Tyto nové reakce následně pořizovatel zapracuje do odůvodnění rozhodnutí o námitkách, v rámci kterého je povinen se s nimi náležitě vypořádat. Výsledek pro konkrétní subjekt je tedy stejný, liší se nicméně nároky kladené na pořizovatele územního plánu, který je v případě postupu dle stavebního zákona povinen opakovat celý proces projednání návrhu se všemi procesními náležitostmi. Postup podle § 172 odst. 5 správního řádu vyžaduje oproti tomu oslovení pouze osoby, jejíž oprávněné zájmy byly vyřízením námitky ovlivněny jiným způsobem, než návrh opatření obecné povahy, zjištění jejího stanoviska a následného vypořádání se zde uvedenými skutečnostmi.

Volba mezi dvěma shora uvedenými postupy leží v projednávané věci na stěžovateli, který si zejména musí ujasnit okruh osob, které mohou být přijatou změnou návrhu dotčeny. Opakované projednání návrhu dle stavebního zákona z povahy věci dává příležitost k vyjádření širšímu okruhu předem neurčitých adresátů opatření obecné povahy. Naproti tomu pokud je znám konkrétní subjekt, resp. subjekty, jehož oprávněné zájmy jsou ovlivněny, tedy i okruh osob, od nichž je třeba vyžádat stanovisko ke změně návrhu je přesně vymezen, lze přistoupit k relativně jednoduššímu postupu, který nabízí ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu.

Nejvyšší správní soud k odůvodnění krajského soudu doplnil, že posouzení, zda se jedná o podstatnou úpravu návrhu, lze nutno provést ve vztahu k celkovému obsahu napadeného opatření obecné povahy. V projednávané věci se jednalo o změnu územního plánu, která je svým rozsahem podstatně užší, nežli například nově přijímaný územní plán. V měřítku stovek či tisíců upravovaných ploch a parametrů bude závažnost změny konkrétního regulativu zpravidla hodnocena jinak, nežli u úzce vymezené změny územního plánu.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu v otázce nutnosti umožnit navrhovateli vyjádřit se ke schválené úpravě změny územního plánu, korigoval však jeho kategorický názor na povinnost stěžovatelky opakovat veřejné projednání návrhu, neboť dle jeho názoru je v dané situaci možno zvážit použití § 172 odst. 5 správního řádu. Stěžovatel tak bude nejprve povinen zvážit, kterou z představených variant postupu v řízení zvolí, a to zejména se zohledněním povahy dotyčné úpravy návrhu. V případě volby postupu dle správního řádu upozornil Nejvyšší správní soud rovněž na skutečnost, že aniž stěžovatel sám inicioval získání stanoviska k úpravě návrhu od navrhovatele, navrhovatel svůj názor stěžovateli sdělil v přípisech ze dne 11. 6. 2012 a 25. 6. 2012. Bude tedy na stěžovateli, jakým způsobem vyhodnotí obsah takto podaného vyjádření. Tato skutečnost ovšem nic nemění na tom, že stěžovatel případně stanovisko navrhovatele v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nereflektoval. Bez ohledu na to, zda je osobou, v jejíž neprospěch bylo rozhodnuto o námitkách proti návrhu územního plánu, podáno stanovisko podle § 172 odst. 5 správního řádu nebo § 53 odst. 2 stavebního zákona, obec je povinna o tomto dodatečném stanovisku rozhodnout v rámci odůvodnění opatření obecné povahy jako o kterékoliv jiné námitce.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 4 AOs 1/2013-125 k aktivní žalobní legitimaci městské části hl. m. Prahy

k § 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

k § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

k § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost Městské části P.-K. (ale i Středočeského kraje) proti rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byla zrušena část opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje – koridor „Vestecská spojka“.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 2. 2013 výrokem I. odmítl návrh navrhovatelky a) Středočeskému kraji a výrokem II. zrušil napadenou část opatření obecné povahy; navazujícími výroky rozhodl o náhradě nákladů řízení, konkrétně výrokem III. uložil odpůrci – Městské části P.-K. povinnost zaplatit navrhovatelům b) až g) vlastníkům nemovitostí náhradu nákladů řízení a výrokem IV. určil, že ve vztahu mezi navrhovatelkou a) a odpůrcem nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Výrokem V. rozhodl o vrácení soudního poplatku navrhovatelce a). Z námitek uplatněných v návrhu shledal důvodnými námitku nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů a námitku nevyhodnocení vlivů

na lidské (veřejné) zdraví; ve vztahu k těmto námitkám byl naplněn důvod pro zrušení napadené části opatření obecné povahy i bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; ostatní námitky vyhodnotil jako nedůvodné.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku vyšel z ustanovení § 101a odst. 1 a 2 zákona a dospěl k závěru, že navrhovatelce Městské části P.-K. nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu, neboť není obcí, nýbrž pouze částí obce, a ze své podstaty tak nemůže brojit proti opatření obecné povahy vydanému krajem, nýbrž případně toliko proti opatření obecné povahy vydanému hlavním městem Prahou.

Stěžovatelka – Městská část P.-K. brojila proti vývodům krajského soudu, že městské části nedisponují právy, do nichž mohou zásady územního rozvoje z povahy věci zasáhnout, a že návrhovou legitimaci by v případech tohoto druhu mohlo mít toliko hlavní město Praha jako celek. Poukázala na § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze a zdůraznila, že je nositelkou veřejnoprávního vztahu k území Městské části P.-K., je povinna pečovat o jeho rozvoj a o potřeby svých občanů. Ústavní právo územních samosprávních celků na samosprávu by podle ní mělo být přiznáno i územním společenstvím občanů na úrovni nižší než na úrovni obce; to lze dovzdat i z Evropské charty místní samosprávy (vyhlášena pod č. 181/1999 Sb.). K plnění svých úkolů musí být městská část vybavena adekvátními nástroji, a to mj. i v oblasti územního plánování, které zásadním způsobem ovlivňuje její území. Podle stěžovatelky je nesprávný názor krajského soudu, že městská část je oprávněna napadat zásady územního rozvoje pouze prostřednictvím hlavního města Prahy, když v řadě případů jsou potřeby, zájmy a názory na (vlastní) územní rozvoj odlišné od hlavního města Prahy jako celku, což je v případě stěžovatelky mj. i případ budování páteřní silniční sítě. Stěžovatelka je přesvědčena, že jí musí být umožněno domáhat se ochrany svých práv dotčených zásadami územního rozvoje, neboť v nich obsažené vymezení záměrů je závazné pro obsah územních plánů obcí. Na podporu svých tvrzení poukázala na závěry judikatury vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, a ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007-98, argumentovala zásadou *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě dvojhojného možného výkladu veřejnoprávní normy třeba upřednostnit ten, který méně zasahuje do základních práv či svobod, v daném případě do garance efektivní soudní ochrany.

Co do okolností své aktivní procesní legitimace stěžovatelka v návaznosti na tvrzení prezentovaná v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy vyložila, že proti záměru Vestecské spojky brojila již připomínkami k návrhu zásad územního rozvoje, které uplatnila dne 28. 4. 2011. Zdůraznila, že realizací této stavby by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů městské části, a to zejména co do zátěže hlukem a imisemi v důsledku navýšení dopravní zátěže. Uskutečnění záměru by vedlo rovněž ke snížení hodnoty nemovitostí ve vlastnictví občanů městské části a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Vestecská spojka by přinesla značné dopravní komplikace, zejména by došlo k navýšení objemu dopravy na přilehlé části dálnice D1 i na ulici F. a navazujících komunikacích vedoucích do městské části stěžovatelky. V případě Vestecké spojky se navíc jedná o součást dříve navrho-

vané varianty dálničního okruhu označovaného jako Jihovýchodní krátká varianta (JVK), která měla po přetnutí dálnice D1 vést přes Městskou část P.-K.

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky – Městské části P.-K. není důvodná.

Stěžovatelka namítala, že i městské části disponují právy, do nichž mohou zásady územního rozvoje z povahy věci zasáhnout, a že návrhovou legitimaci by v případech tohoto druhu nemělo mít toliko hlavní město Praha jako celek; poukázala přitom na § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze a ústavní právo územních samosprávných celků na samosprávu, které by podle ní mělo být přiznáno i územním společenstvím občanů na úrovni nižší než na úrovni obce. Městská část by měla být oprávněna napadat zásady územního rozvoje i jinak než jen prostřednictvím hlavního města Prahy.

Co do okolností své aktivní procesní legitimace stěžovatelka uvedla, že realizací Vestecké spojky by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů městské části, a to zejména co do zátěže hlukem a imisemi v důsledku navýšení dopravní zátěže. Uskutečnění záměru by vedlo rovněž ke snížení hodnoty nemovitostí ve vlastnictví občanů městské části a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Vestecká spojka by přinesla značné dopravní komplikace, zejména by došlo k navýšení objemu dopravy na přilehlé části dálnice D1 i v ulici Formanská a navazujících komunikacích vedoucích do městské části stěžovatelky. Navíc se jedná o součást dříve navrhované varianty dálničního okruhu označovaného jako Jihovýchodní krátká varianta (JVK), která měla po přetnutí dálnice D1 vést přes Městskou část P.-K.

Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

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

Nejvyšší správní soud předně přisvědčil argumentaci stěžovatelky, že jako městská část je tato vzhledem ke svému právnímu postavení obecně (pojmově) oprávněna brojit proti opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení, podaným před příslušným správním soudem. Vyšel přitom ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, publikováno pod č. 2887/2013 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), v němž zdejší soud vyslovil, že „městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho částí (§ 101a s. ř. s.).“

V odůvodnění usnesení č. j. 3 Ao 9/2011-219 rozšířený senát vyšel ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, poukázal na ustanovení § 2 odst. 1 věta druhá zákona o hlavním městě Praze a vyložil, že městská část „má právo na samosprávu a na vý-

kon vlastní působnosti. Tato práva přitom patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s. Je tak nepochybnitelné, že městská část má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, což vyžaduje citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120 pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento vztah vyplývá právě z identifikovaných práv na samosprávu a na výkon vlastní působnosti.“ Rozšířený senát neshledal důvody pro to, aby byl městským částem hlavního města Prahy odepřen přístup k soudu. Konstatoval, že městské části vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost, a mají tedy (částečnou) způsobilost k právním úkonům (resp. svéprávnost); mimoto mají „v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování.“ Uzavřel, že městské části nelze odírat možnost obrany a dovolání se práva na samosprávu a výkon vlastní působnosti i prostřednictvím návrhu podle § 101a s. ř. s.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že aplikaci vývodů rozšířeného senátu nelze odepřít ani ve vztahu ke způsobilosti městské části hlavního města Prahy bránit se proti zásadám územního rozvoje Středočeského kraje. Je totiž třeba vyjít z premisy rozšířeného senátu, že městské části disponují právy na samosprávu a na výkon vlastní působnosti, jejichž dotčení se mohou dovolávat před správním soudem podle § 101a s. ř. s. Obdobně, jako v případě územního plánu hlavního města Prahy, rovněž zásadami územního rozvoje přitom může být regulováno území, k němuž má městská část přímý a nezprostředkovaný vztah. Rozšířený senát pro tyto případy neshledal důvody pro to, aby byl městským částem hlavního města Prahy odepřen přístup k soudu, a konstatoval, že městské části mají v zákonem vymezeném rozsahu způsobilost k právním úkonům (resp. svéprávnost). Toto obecné oprávnění městských částí nelze limitovat na obranu proti územnímu plánu hlavního města Prahy, nýbrž je třeba je garantovat rovněž ve vazbě na přezkum územně plánovací dokumentaci vyššího stupně, resp. územně plánovací dokumentace, jejíž regulací je městská část relevantním způsobem dotčena na svých právech, a to i tehdy, pokud se městská část nachází mimo území, které je územně plánovací dokumentací regulováno. Způsobilost stěžovatelky podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je proto třeba uznat rovněž v případě zásad územního rozvoje Středočeského kraje, resp. jejich částí.

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k druhému kroku posouzení, tedy zda stěžovatelce jako městské části hlavního města Prahy vedle obecně garantovaného oprávnění (způsobilosti) brojit proti napadenému opatření obecné povahy s ohledem na okolnosti věci a prezentované námitky svědčí rovněž aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, tak, že „navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestací tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či

procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.“ (...) „Splnění podmínek aktivní procesní legitimity 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.“

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud výrokem I. napadeného rozsudku odmítl návrh stěžovatelky na zrušení napadené části opatření obecné povahy. Odůvodnění předmětného výroku je sice třeba označit za neúplné, neboť krajský soud se omezil na konstatování, že městská část pojmově není oprávněna brojit proti napadenému opatření obecné povahy, i pokud by ovšem krajský soud v intencích závěrů výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 Ao 9/2011-219, posouzení aktivní procesní legitimity stěžovatelky dále rozvedl, nezbylo by mu než její návrh odmítnout.

Stěžovatelka požadavkům zákona a konstantní judikatury vycházející z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120 nedostála, neboť v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně netvrdila možnost dotčení své právní sféry. Pokud totiž stěžovatelka uvádí, že realizací záměru Vestecské spojky by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů její městské části, a to zejména co do zátěže hlukem a imisemi v důsledku navýšení dopravní zátěže, pak toto tvrzení je třeba označit za zjevně nevěrohodné za situace, kdy se záměr Vestecské spojky nachází ve vzdálenosti několika kilometrů (vzdušnou čarou cca 2,5 km až 6 km) od území Městské části P.-K., přičemž Vestecská spojka je plánována jako silnice II. třídy (srov. textová část zásad územního rozvoje, bod 249, s. 126), a to ve významně převažující části své délky jako silnice dvoupruhová (s jedním jízdním pruhem v každém směru). Jako přinejmenším nepodložené se pak jeví tvrzení, že by uskutečnění záměru vedlo ke snížení hodnoty nemovitostí na území městské části a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti, když primárním účelem záměru Vestecské spojky je právě zlepšení dopravní obslužnosti v daném regionu, kterému může naopak vést i ke zvýšení hodnoty nemovitostí nacházejících se v městské části stěžovatelky.

Pokud stěžovatelka z případné realizace záměru Vestecské spojky dovozuje navýšení objemu dopravy na přílehlé části dálnice D1 (okolo 4. km dálnice), není zřejmé, jak by se toto případné navýšení mělo projevit na několik kilometrů vzdá-

leném území její městské části. Za toliko hypotetické je potom třeba označit úvahy stěžovatelky, že v důsledku případné realizace záměru Vestecské spojky by měl být relevantním způsobem navýšen objem dopravy v ulici F., která se nachází na opačné straně dálnice D1, a na navazujících komunikacích, které vedou přes Městskou část P.-Ú. do městské části stěžovatelky. Jako zcela irelevantní se pak jeví tvrzení, že Vestecská spojka se překrývá s trasou dříve navrhované varianty dálničního okruhu označovaného jako Jihovýchodní krátká varianta (JVK), která měla – pokud by nebylo bývalo upuštěno od její přípravy – po přetnutí dálnice D1 vést přes Městskou část P.-K.

Pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění lze poukázat na závěry usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-237, kterým byl odmítnut návrh stěžovatelky na zrušení územního plánu hlavního města Prahy v části vymezení záměru Vestecké spojky na území hlavního města Prahy [záměru 20/DK/48, Šeberov – Vestecká spojka (SO – D1)] a záměru mimoúrovňové křižovatky Vestecké spojky a dálnice D1 (Exit 4 D1). Posledně uvedený záměr přitom tvoří část Vestecké spojky nacházející se od území městské části stěžovatelky [v daném řízení jako „navrhovatelky sub a)“] geograficky blíže než ta část záměru Vestecké spojky, která se nachází na území Středočeského kraje a byla předmětem posouzení v projednávané věci.

V odůvodnění usnesení č. j. 3 Ao 9/2011-237 *Nejvyšší správní soud konstatoval, že „samotný záměr stavby Vestecké spojky, v němž navrhovatelka sub a) spatřuje překážku pro zpracování svého programu rozvoje, se však z drtivé části nenalézá nejen na území Městské části P.-K., kde vykonává svoji samosprávu, ale na území hlavního města Prahy vůbec. Z této obecně prospěšné stavby se na území hlavního města Prahy nachází v podstatě pouze malá část koridoru v části označené jako Šeberov – Vestecká spojka a mimoúrovňová křižovatka EXIT 4, obě ve vzdálenosti několika kilometrů od hranice území Městské části P.-K. na území jiné městské části (P.-Ú.). Tato městská část by případně mohla tvrdit, že je plánovaným záměrem zkráceno její právo na samosprávu, na rozdíl od navrhovatelky sub a) však s tímto záměrem souhlasí. Navíc se koridor s výjimkou části MÚK EXIT 4 nachází na jižní straně dálnice a spojka má odvádět dopravu především směrem k centru Prahy, aniž by byla v existující územně plánovací dokumentaci zakotvena jakákoliv odbočka směřující do protisměru k Městské části P.-K. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy zřetelné, že právo na samosprávu tak, jak je vymezeno ve výše citovaných ustanoveních, nejenže u navrhovatelky sub a) není, ale ani teoreticky nemůže být záměrem obsaženým v napadené části vyhlášky hlavního města Prahy nijak zkráceno.“*

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

