

**INFORMACE
O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH**

SBÍRKA ZÁKONŮ 2015

Částka 43 – čís. 103

Zákon, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Dochází mj. ke změně § 3 a 4 zákona, které upravují státní energetickou koncepci a územní energetickou koncepci.

Účinnost od 1. července 2015.

Částka 45 – čís. 107

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Brouskův mlýn a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Účinnost od 1. června 2015.

Částka 45 – čís. 108

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Krvavý a Kačležský rybník a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Účinnost od 1. června 2015.

Částka 45 – čís. 109

Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Za Hrnčířkou a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Účinnost od 1. června 2015.

Částka 51 – čís. 121

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky.

Vyhlášeno 21. května 2015.

Částka 53 – čís. 124

Vyhláška o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Habříanky lázeňského místa Velichovky a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Účinnost od 1. června 2015.

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

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

**Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové
ze dne 28. 4. 2015 č. j. 30A 75/2014-85**

**OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLAN,
VYMEZOVÁNÍ ZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ**

§ 43 a násl. a § 58 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

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Hradci Králové zrušil opatření obecné povahy – Územní plán ŠM v jeho části, ve které byla pozemková parcela X zařazená do nezastavěného území obce.

Z rozhodnutí krajského soudu vyplývá:

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení OOP (jeho částí) je ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným OOP. Procesní legitimace je tak založena na tvrzení o dotčení subjektivních práv navrhovatele OOP, takže je v dané věci dána, tvrdí-li navrhovatel konsekventně a myslitelným způsobem možnost dotčení svých práv OOP. V přezkoumávané věci je aktivní procesní legitimace navrhovatele spojená s jeho vlastnictvím pozemkové parcely, přičemž ten spatřuje zkrácení na svých právech tím, že oproti předchozímu územnímu plánu, podle něhož na ní bylo možno umístit stavby občanské vybavenosti a služeb, rodinné domy atd., nově byla zařazena do plochy, v níž to není možné. A to nejen vzhledem k jejímu funkčnímu určení, ale i proto, že byla zahrnuta do nezastavěného území obce. V něm je totiž výstavba omezena výslovně v intencích § 18 odst. 5 stavebního zákona. Proti zařazení pozemku X, ale i pozemků Y a Z, napadeným územním plánem do funkčních ploch FP – louky a pastviny a KO – ostatní krajinná zeleň, a to v kontrastu proti předchozímu územnímu plánu sídelního útvaru, brojila již jeho předchozí vlastnice. Na základě právě jejího návrhu ze dne 20. 2. 2012 pak Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, zrušil územní plán právě v této části. Navrhovatel, jako právní nástupce uvedené obchodní společnosti, proto měl aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP (jeho částí), když ten zcela nepochybně zasahuje do jeho právní sféry.

Navrhovatel se domáhal zrušení platného územního plánu sice ze dvou důvodů, jejich společným základem však bylo tvrzení, že pozemková parcela byla chybně zařazena do nezastavěného namísto správně zastavěného území obce, a to v rozporu s § 58

stavebního zákona, bez řádného odůvodnění, v důsledku čehož byl omezen na svých vlastnických právech. V nezastavěném území je totiž výstavba zásadně regulována ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona, když podle něho: „V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra.“ S takovým způsobem využití svého pozemku navrhovatel pochopitelně neuvažoval a s tímto cílem si jej nepořizoval.

Navrhovatel uvedl, že parcela X již byla předmětem rozhodování Krajského soudu v Hradci Králové, když ten rozsudkem ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, zrušil napadený územní plán v té jeho části, podle níž byl pozemek X zahrnut do funkční plochy ostatní krajinná zeleň. Navrhovatel měl vzhledem k tomu za to, že nastala situace, kdy jeho funkční určení přestalo být územním plánem řešeno, a to včetně otázky, zda je v zastavěném či nezastavěném území obce.

Jiného názoru je však stavební úřad, podle něhož krajský soud zmíněným rozsudkem nezrušil zařazení parcely X do nezastavěného území, což má za základní překážku toho, aby mohlo být žádosti navrhovatele vyhověno. Navrhovatel však tento názor nesdílí a tvrdí, že předmětný pozemek se v souladu s § 58 odst. 2 stavebního zákona nachází v zastavěném území obce, protože jde o pozemek nacházející se v intravilánu obce. Vzdor tomu je mu zřejmé, že právě tento název stavebního úřadu, podepřený i stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj, je základní překážkou bránící v realizaci stavby rodinného domu na pozemku X. Právě proto napadl i část územního plánu vymezující zastavěné území, přičemž mu vytýkal i jeho neodůvodněnost a tím zároveň nepřezkoumatelnost.

Odpůrce s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, jímž byl zrušen územní plán v části, ve které byla pozemková parcela X zařazena do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30A 5/2013-122, jeho výrok I., jímž bylo rozhodnuto, že: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu ŠM, schváleného na 11. zasedání zastupitelstva města dne 15. 11. 2011, usnesením č. 8/11/2011-Z, a to z důvodů zařazení pozemkových parcel č. X, č. Y a č. Z do funkčních ploch FP – louky a pastviny a KO – ostatní krajinná zeleň, se o d m í t á“, dovozoval, že z týchž důvodů by měl být odmítnut i nyní projednávaný návrh. Krom toho zastával odpůrce v souvislosti s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, názor, že rozhodnutím o pozemkové parcele č. X v něm byla založena, pokud jde o tuto parcelu, překážka věci pravomocně rozhodnuté, která brání projednání návrhu.

Krajský soud však tento názor nesdílí, když z výroku rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, je jednoznačně zřejmé, co bylo předmětem jeho rozhodnutí. Že jím byla otázka funkčního určení parcely č. X,

nikoliv její zařazení do nezastavěného území obce. Ostatně i sám odpůrce stojí zjevně na pozici, že jde o dvě zcela samostatné a rozdílné věci, tedy funkční určení pozemku a zastavěného území obce. Jinak by totiž skutečně byla hranice zastavěného území obce ohledně parcely č. X zrušena již rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68. Tak tomu ovšem nebylo, jak je z jeho výroku zřejmé, neboť bylo zrušeno pouze zařazení pozemkové parcely č. X do funkční plochy ostatní krajinná zeleň, nic více.

Krajský soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, ostatně ani nemohl rozhodovat o vymezení zastavěného území, neboť takový návrh nebyl podán. Z návrhu, jenž uvedenému rozsudku předcházela, neplyne, že by se navrhovatel domáhal zrušení hranice zastavěného (nezastavěného) území vymezené v územním plánu. Výslovně se v něm totiž pouze uvádí, že územní plán „omezuje zastavění pozemkových parcel č. X, Y a Z, když jejich funkční využití oproti ...“, z čehož nelze dovozovat, že by navrhovatelka tehdy brojila i proti zakreslení hranice zastavěného území.

Překážka věci rozsouzené zde proto dána není, neboť nyní je rozhodováno sice o stejném předmětu, ale ze zcela jiného právního důvodu.

Stěžejní navrhovatelovou námitkou bylo tvrzení, že parcela č. X byla zahrnuta v územním plánu do nezastavěného území obce v rozporu se stavebním zákonem. Takováto skutečnost by nepochybně měla pro každého vlastníka pozemku zásadní význam, neboť by jej přinejmenším omezovala v možnostech nakládání s ním. Například na pozemku mimo zastavěné území je vzhledem k regulaci obsažené v § 18 odst. 5 stavebního zákona znemožněna v zásadě výstavba, což se nutně projevuje v reflexi a dotčení práv vlastníků takových pozemků. Navrhovatel si je tak plně vědom toho, že mu stavební úřad nepovolí na předmětném pozemku stavbu rodinného domu již jen z toho důvodu, že pozemek nebyl zařazen do zastavěného území obce. Pro vlastníky pozemků pak byl institut intravilánu vždy významný, když s ním byla spojována např. jejich cena podle cenových předpisů či placení odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě, přičemž jeho významu nelze dohlédnout ani do budoucna. O to větší důležitost má odůvodněnost územních plánů v případech, jako tomu je v přezkoumávané věci, kdy napadeným územním plánem došlo nejen ke změně funkčního určení předmětného pozemku oproti předchozímu územnímu plánu sídelního útvaru ŠM, podle něhož byl pozemek parc. č. X zařazen do funkční zóny č. II – Komerční zóna nižší intenzity (viz výše), ale kdy byla tato zásadní změna podtržena právě navrhovatelem namítaným nesprávně vymezeným zastavěným územím obce ohledně něho.

Pro vymezení zastavěného území obce má pojem „intravilán“, jehož se navrhovatel dovolával, zvláštní význam. To proto, že podle § 58 odst. 2 první věty stavebního zákona se pozemky v intravilánu zahrnují do zastavěného území obce vždy! Nezáleží tak ani např. na vyhodnocení účelného využití toho kterého pozemku v zastavěném území obce, neboť jeho přináležitost k intravilánu je dána stavem, který tu byl ke dni 1. 9. 1966. Jeho existence – určení plyne přímo z obecně závazných právních předpisů, s nimiž nemůže být OOP v rozporu. Jinými slovy, část zastavěného území obce v rozsahu intravilánu platného

ke dni 1. 9. 1966, je z hlediska materiálního tou jeho částí, o níž vzhledem k této skutečnosti zastupitelstvo obce ani rozhodovat nemůže. Svým rozhodnutím, schválením územního plánu, totiž nemůže měnit rozsah intravilánu obce (s výjimkami dle § 58 odst. 2 věty první stavebního zákona, což ovšem není daný případ), který plyne přímo ze zákona, takže jej v podstatě bere pouze na vědomí. To si zřejmě málokdo uvědomuje. Pokud by proto bylo zastavěné území obce vymezeno v jejím územním plánu chybně, a to právě ve vazbě na zmíněný intravilán, měla by při posuzování této disproporce a důsledků s tím spojených přednost zákonná úprava vymezující pojem intravilán.

Pojem intravilán, jeho aplikace, by neměla činit orgánům státní moci žádné obtíže, neboť z dosavadní dlouhodobě platné právní úpravy je všeobecně známo (odpůrce se o tom zmiňuje na straně sedmé svého vyjádření dole), že se jedná o zastavěné území obce vymezené k datu 1. 9. 1966, které bylo souvisle zastavěno nebo jinak technicky upraveno pro potřeby obce. Jeho hranice (hranice zastavěného území obce) se zobrazovaly v pozemkových mapách evidence nemovitostí a jsou dostupné u katastrálních úřadů.

Navrhovatel namítal, že do zastavěného území obce měla být zahrnuta i pozemková parcela č. X, neboť patří do intravilánu obce a že vymezení zastavěného území obce není řádně odůvodněno. A krajský soud mu musel přisvědčit. Územní plán se totiž zmiňuje o zastavěném území pouze na straně šesté své textové části, a to přesně způsobem, jak navrhovatel namítá. Z něho se totiž skutečně nelze dozvědět nic jiného, než že správní území města ŠM zahrnuje čtyři katastrální území a která a že zastavěné území je vymezené ke dni 1. 1. 2009. Výkres základního členění území pak obsahuje vyznačení hranic zastavěného území.

Textová část územního plánu tak fakticky obsahuje pouze název „Vymezení zastavěného území“ bez jakéhokoliv náznaku procedury, jež ke stanovení zastavěného území vedla, bez úvah, na jejichž základě bylo vymezeno. Z územního plánu tak nelze zjistit žádné argumenty, žádné výsledky či jiné okolnosti, jež by hranice vymezeného zastavěného území odůvodňovaly. Nelze tak vůbec zjistit, jaké plochy (pozemky) byly do zastavěného území zahrnuty ve smyslu § 58 odst. 2 stavebního zákona a proč. Přitom podle § 53 odst. 5 stavebního zákona měly být součástmi odůvodnění územního plánu i výsledky přezkoumání územního plánu podle jeho odst. 4 (mimo jiné soulad územního plánu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů) a vyhodnocení účelného využití zastavěného území. Nelze tak vůbec zjistit „skladbu“ zastavěného území města ŠM a tedy ani vymezení jeho intravilánu. Přitom pojem zastavěné území je jedním ze základních pojmů územně plánovací dokumentace, a právě proto klade stavební zákon na jeho vymezení zvláštní důraz vyjádřený v § 60 odst. 3 stavebního zákona. Podle něho musí být vymezení zastavěného území odůvodněno, přičemž odůvodnění musí obsahovat i vyhodnocení jeho souladu s již zmiňovaným § 58 odst. 1 a 2 citovaného zákona. Tyto, zákonem vyžadované náležitosti, však napadený územní plán neobsahuje.

Krajský soud si dovede představit i výhradu, že navrhovatel (jeho právní předchůdci – vlastníci parcely č. X) v průběhu zpracování a schvalování územního plánu nenamítal vady v zákrese zastavěného území. Pro takovýto případ je však třeba zdůraznit, že námitka ohledně chybného zakreslení zasta-

veného území v územním plánu se dotýká závažného porušení procesních i hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, včetně zájmů jednotlivých vlastníků pozemků. Jde o jeden ze základních institutů územního plánu, jehož soulad se zákonem nemůže být závislý na iniciativě občanů, nýbrž na odborné erudovanosti subjektů účastných na tvorbě územního plánu až po jeho schválení. Jak má ostatně asi občan dopředu počítat s tím, že orgány veřejné správy budou postupovat v rozporu se zákonem? To se má bránit preventivně?

K otázce odůvodnění OOP se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, pod bodem 106, následovně: „K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS: „Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“

V přezkoumávané věci není vymezení zastavěného území obce odůvodněno v rozporu se správním řádem i stavebním zákonem vůbec, ačkoliv jde o fundamentální otázku územního plánování, která má zásadní význam pro vytváření územně plánovací dokumentace a realizaci výstavby v daném území. Povinnost odůvodnit územní plán z těchto hledisek proto není pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy měly v otázce vymezení zastavěného území obce jasno, aby byly schopny posoudit, zda územním plánem nedochází k ohrožení zájmů chráněných právním řádem. Odpůrce, resp. pořizovatel územního plánu, však v přezkoumávané věci rezignoval na svoji povinnost odůvodnit vymezení zastavěného území obce, když k východiskům jeho vymezení neuvědl, a to doslova, ani jednu větu. Takovéto pochybení má však vzhledem k významu zastavěného území zásadní vliv na zákonnost obsahu celého územního plánu, včetně následných postupů podle něho v konkrétních správních řízeních (např. v územním řízení, řízení o změně v účelu užívání stavby atd.).

S ohledem na výše vyřčené má krajský soud za prokázané, že je dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se zařazení pozemkové parcely č. X do nezastavěného území obce. A to pro naprostou absenci odůvodnění tohoto závěru odpůrcem ve směru k uvedenému pozemku z hlediska ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 odst. 2 stavebního zákona. V důsledku toho nezbylo, než konstatovat,

že je napadené OOP v navrhovatelem uvedené části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud proto „Územní plán ŠM“ v části, ve které byla pozemková parcela č. X zařazena do nezastavěného území obce, ve výroku I. podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

Tento rozsudek nezpochybnuje právo odpůrce na samosprávu, nýbrž je o tom, že i samosprávu je nutno vykonávat způsobem odpovídajícími principům dobré veřejné správy. Ostatně v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, se uvádí, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať již plynoucími z normativního právního aktu (např. z obecně závazné vyhlášky, jako v daném případě) nebo z aktu aplikace práva.

Obiter dictum krajský soud k věci uvádí, že si po projednání návrhu opatřil u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje mapy evidence nemovitostí se zakreslením intravilánu města ŠM a že se podle nich předmětná parcela č. X v jeho intravilánu nachází. Důkaz těmito podklady prováděn nebyl, nicméně vše nasvědčuje tomu, že nejen předmětná parcela byla z hlediska jejího situování mimo zastavěné území obce zařazena chybně. Bude však již na odpůrci, aby tuto otázku dodatečně prověřil a uvedl do souladu se stavem upraveným zákonem, který má zákonitě přednost před řešením obsaženým v územním plánu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015 č. j. 1 As 167/2014-64

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH

§ 43 a násl. a § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. a § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

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

Nejvyšší správní soud zrušil na základě kasační stížnosti rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2014 č. j. 11 A 93/2014-34, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy v části změny územního plánu, protože námitky proti němu byly částečně důvodné.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel učinil dne 11. 6. 2014 k Městskému soudu v Praze podání, které označil jako žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), proti v záhlaví specifikovanému rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatele. Poukázal na skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno poté, co předchází rozhodnutí o jeho

námítkách bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2013. č. j. 3 A 1/2010-94. Uvedl, že vlastní pozemky, z nichž některé byly dotčeny shora označenou změnou územního plánu, již byla vymezena veřejně prospěšná stavba a vyhlášena retenční nádrž a dešťová usazovací nádrž jako veřejně prospěšná stavba. Namítal, že odpůrce v návaznosti na zrušující rozsudek sice zdánlivě podrobněji odůvodnil svá jednotlivá zamítavá rozhodnutí o dílčích námítkách, podle jeho přesvědčení jsou však jak rozhodnutí o námítkách, tak i změna Z-1415/07 nezákonná.

Městský soud v Praze zrušil rozsudkem ze dne 18. 9. 2014 opatření obecné povahy v části změny Z-1415/07 územního plánu. Dospěl k závěru, že námítky jsou částečně důvodné.

Navrhovatel se z odůvodnění napadeného rozhodnutí nedozvěděl žádné konkrétní skutkové či právní důvody, pro něž je nezbytné předmětnou stavbu (částečně nedokončenou, částečně dosud vůbec nerealizovanou) dokončit v režimu veřejně prospěšné stavby. Z rozhodnutí není jednoznačně patrné ani proč byl předmětný pozemek navrhovatele do veřejně prospěšné stavby zahrnut (přes vnitřně rozporné odůvodnění žalovaného, že zamýšlená stavba zasahuje do pozemku minimálně rozlohou). Tyto dvě zcela zásadní a stěžejní námítky, které navrhovatel vnesl a poměrně podrobně specifikoval, byly podle názoru soudu v odůvodnění žalovaného rozhodnutí vypořádány zcela nedostatečně a neumožňují jejich vlastní věcný přezkum.

Z obsahu spisového materiálu dále není patrné, na základě jakých podkladů (kromě výkresu z mapy) odpůrce dospěl k závěru o nezbytnosti realizace stavby právě v daném konkrétním rozsahu a na konkrétních pozemcích, není z něho ani zřejmé, zda a s jakým výsledkem se správní úřad zabýval vlivem zamýšlené stavby z pohledu nezbytnosti a nutnosti konkrétních protipovodňových opatření a tato ničím nepodložená tvrzení žalovaného úřadu jsou v bezprostředním rozporu s tím, co navrhovatel uváděl nejen v podaných žalobách ve správním soudnictví, ale již v uplatněných námítkách. Uvedené nedostatky odůvodnění činí žalobou napadené rozhodnutí částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a jsou proto důvodem k vydání výroku soudu o zrušení napadeného opatření obecné povahy podle ustanovení § 101d s. ř. s.

Rozsudek městského soudu napadl odpůrce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Dle stěžovatele městský soud pochybil, jestliže uvedl, že nebyly sděleny důvody, proč je nedokončená stavba dokončována v režimu veřejně prospěšné. Stavba totiž není v režimu veřejně prospěšné dokončována, jako taková je řešena od samého počátku, což dokládá spisový materiál. Z textu odůvodnění rozhodnutí o námítkách zřetelně vyplývá, že stavba splňuje náležitosti pro zařazení pod definici dle § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Stěžovatel proto považuje odůvodnění soudu za chybné a v rozporu se zákonem.

Stěžovatel dále namítal zmatečnost napadeného rozsudku, kterou demonstroval na tvrzení soudu, že „správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka ří-

zení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námítkami žalobce. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování.“ Na dalším místě pak soud uvedl, že „žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné výhradně pro nedostatek odůvodnění jednotlivých žalobcem formulovaných námitek.“

Dále stěžovatel uvedl, že dle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána proti rozhodnutí o námítkách a nikoli proti opatření obecné povahy, rozhodoval soud nad rámec žaloby, v rozporu se zákonem.

K stěžovatelem namítané veřejně prospěšnosti stavby od počátku navrhovatel uvádí, že na místě samém, nazývaném stěžovatelem jako vodní nádrž, se nachází retenční nádrž ve větvi „D“. Jde o stavbu, na niž bylo dne 10. 5. 1978 vydáno rozhodnutí o umístění stavby „3. stavba základny stavební výroby“ a následně dne 5. 2. 1980 povolení, jež je současně povolením na stavbu „retenční nádrže D“ k zachycení dešťových vod. Navrhovateli není známo, z čeho stěžovatel dovozuje, že od samého počátku šlo o veřejně prospěšnou stavbu, jestliže jen její název toto tvrzení vylučuje. Poukazuje rovněž na skutečnost, že zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 1982, tento pojem neznal. Je dle něj nesporné, že předmětná stavba nebyla nikdy dokončena ani využívána, natož aby sloužila k ochraně území obce, kraje nebo státu.

K namítané zmatečnosti uvádí, že stěžovatelem uváděné pasáže jsou vytrženy z kontextu a citovány v opačném pořadí. Na jiném místě, mezi citovanými pasážemi, městský soud explicitně uvedl „až na výjimky uvedené soudem v tomto odůvodnění rozsudku výše.“

K poslední námitce stěžovatele poukazuje navrhovatel na odůvodnění napadeného rozsudku, z něhož plyne, že závěrečný návrh, jímž se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezené části územního plánu, je zcela v souladu s požadavky zákona.

Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se musel soud zabývat námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu; teprve pokud by této výtce nepřisvědčil, mohl by zkoumat námítky směřující do právního posouzení věci samé, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je zpravidla možno hodnotit i jeho zákonnost. Nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat ex officio, tedy i tehdy, pokud by jí stěžovatel nenamítal (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

Stěžovatel jeden z tvrzených důvodů kasační stížnosti podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž citoval pasáže odůvodnění rozsudku městského soudu, na jejichž základě dovozoval zmatečnost tohoto rozhodnutí. Zmatečnost

řízení je však vymezena v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., přičemž zákon taxativně vymezuje čtyři základní případy, kdy lze na zmatečnost usuzovat, a to pokud ve věci zcela chyběly podmínky řízení, rozhodoval soudce vyloučený pro podjatost podle § 8 s. ř. s., rozhodoval nesprávně obsazený soud (senát či samosoudce), bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. Ostatní vady v postupu krajského soudu bude nutno řadit pod důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pod tentýž důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze zařadit rovněž stěžovatelem namítané rozhodování městského soudu ultra petitem, které stěžovatel nepodřadil pod konkrétní ustanovení právního předpisu (§ 103 odst. 1 s. ř. s.). Takový postup by byl jinou vadou řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d)]. Ze zásady iura novit curia jednoznačně plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení právního předpisu (§ 103 odst. 1 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud proto námitku posoudil dle jejího obsahu.

Při posuzování přezkoumatelnosti napadeného rozsudku vycházel Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury Ústavního soudu [např. nálezu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, či ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, podle níž jedním z principů, které představují součást práva na spravedlivý proces, je i povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit. Z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné soudní rozhodnutí totiž nedává záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle či způsobem porušujícím právo na spravedlivý proces [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 nebo 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02].

K otázce nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost se pak Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, v němž uvedl, že „Rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech.

S tímto kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřeně lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zá-

jmů na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasačnímu rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasační odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.“

S ohledem na výše uvedené kasační soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že jeho odůvodnění požadavkům přezkoumatelnosti neodpovídá. Napadený rozsudek trpí nedostatky, které jej činí nepřezkoumatelným ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu.

Z předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatel označil svůj návrh jako žalobu podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námitkách. Tomuto označení odpovídá i petit, v němž navrhuje zrušení rozhodnutí o námitkách ze dne 11. 1. 2010 proti Změně Z-1415/07 1 územního plánu, zahrnuté do opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti 17. 4. 2014.

Městský soud vyzval navrhovatele, kterého označuje jako žalobce, k zaplacení soudního poplatku za žalobu podle položky č. 18, odst. 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Dále vyzval stěžovatele k předložení spisového materiálu a zasláním písemného vyjádření k žalobě, to vše s odkazem na § 74 s. ř. s., upravující projednání žaloby. Tento postup nasvědčoval tomu, že městský soud vedl řízení o žalobě.

V rozhodnutí konstatoval, že přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před odpůrcem (jehož nesprávně označuje za správní úřad) z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 s. ř. s.). Následně uvedl, že věc posoudil tak, že se žalobce žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí o námitkách.

Následně městský soud uvedl, že se před meritorním posouzením věci musel nejprve zabývat splněním procesních podmínek. Není dle něj sporu, že napadené usnesení zastupitelstva skutečně představuje opatření obecné povahy, které bylo zákonem předepsaným způsobem vydáno i publikováno. Zcela v souladu s požadavky zákona (ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního) je též závěrečný návrh, kterým se žalobce domáhá zrušení konkrétně vymezené části územního plánu a části změny č. Z-1415/07.

Poté městský soud ověřoval, zda je navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimován, přičemž dospěl k závěru, že tato podmínka je splněna vzhledem k tomu, že navrhovatel je vlastníkem nemovitostí dotčených napadenou změnou územního plánu, přičemž současně namítá, že v důsledku jejího vydání došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jeho práv. Po konstatování splnění všech procesních podmínek řízení přistoupil městský soud k projednání a rozhodnutí o žalobě, za které považoval posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a

až 101d s. ř. s. je soud vázán skutkovými, nikoli však právními důvody žaloby. Následně přistoupil k provedení algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. V závěru citoval přesné znění § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a uvedl, že „shledal žalobu žalobce částečně důvodnou a proto žalobou napadené rozhodnutí zrušil ke dni vydání rozsudku.“

Z takto provedené rekapitulace průběhu řízení a úvah obsažených v odůvodnění napadeného rozsudku je patrná rozpornost postupu i rozhodování městského soudu. Přesto, že v záhlaví vymezil předmět řízení jako žalobu proti rozhodnutí a postupoval dle ustanovení upravujících řízení o žalobě, výrok i odůvodnění vč. citovaných ustanovení upravujících řízení o zrušení opatření obecné povahy je v neshodě s takto vymezeným předmětem řízení i s petitem. Jednotlivé části odůvodnění se navzájem popírají, přičemž městský soud tento „zvrát“ ani svůj postup nikterak neodůvodnil.

Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je rozhodnutí o námitkách uvedeno jako součást opatření obecné povahy, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Zahnutí rozhodnutí do opatření obecné povahy je odrazem specifického postupu předcházejícího vydání tohoto opatření, v jehož rámci jsou námitky vypořádávány. Rozhodnutí o námitkách však nelze s opatřením obecné povahy ztotožňovat, jedná se o samostatný výstup orgánu veřejné správy, individuální správní akt, který je od opatření obecné povahy věcně oddělitelný (srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2011, s. 1368).

Aby však byl individuální správní akt soudně přezkoumatelný, musí podle ustálené judikatury vykazovat tzv. materiální znaky rozhodnutí. Otázkou, zda konkrétně rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního plánu (respektive jeho změny) lze samostatně podrobit soudnímu přezkumu, se již Nejvyšší správní soud vícekrát zabýval (srov. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, a usnesení ze dne 27. 10. 2010 č. j. 2 Ao 5/2010-24).

V posledně citovaném rozhodnutí dospěl kasační soud k závěru, že „rozhodnutí o námitkách, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen.“

V témž rozhodnutí však Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je vždy „nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samostatným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách, soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy.“

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích dovodil, že zatímco zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona) je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s, k dotčení práv vlastníků pozemků dotčených územním plánem dochází s konečnou platností až samotným územním plánem. V jejich případě proto není přípustná žaloba proti rozhodnutí o námitkách, ale návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Otázkou, zda se v posuzovaném případě jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku dle § 65 s. ř. s., tedy zda jde o rozhodnutí „jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují (...) práva nebo povinnosti“ navrhovatele, se však městský soud vůbec nezabýval.

Dále městský soud v odůvodnění uvedl, že při rozhodování v řízení o zrušení opatření obecné povahy či jeho části byl vázán skutkovými, nikoli však právními důvody. Toto však platilo pouze před novelou s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2012, nutno podotknout, že sám městský soud v závěru cituje § 101d s. ř. s. ve znění ke dni vydání opatření obecné povahy.

Na několika místech rozhodnutí rovněž soud pojednával o žalobcích, nesrozumitelná je rovněž pasáž, na kterou upozorňuje stěžovatel v kasační stížnosti, kdy soud uvedl, že napadené rozhodnutí „není nepřezkoumatelné výhradně pro nedostatek odůvodnění jednotlivých žalobcem formulovaných námitek“. Ač by tyto dílčí nedostatky bylo možno odstranit výkladem, v kontextu výše uvedených výtek přispívají k nesrozumitelnosti celého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti napadený rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dalšími kasačními námitkami se Nejvyšší správní soud nezabýval a ani zabývat nemohl, neboť k tomu by bylo možno přistoupit až poté, kdy by výsledkem řízení před městským soudem bylo jeho přezkoumatelné rozhodnutí. V opačném případě by kasační soud nepřipustně předjímal závěry, které má ve věci učinit městský soud.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude městský soud postupovat při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu ve shora naznačeném směru (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), bude tedy třeba, aby si ujasnil, co je předmětem přezkumu a následně vedl řízení řádně a jednotně.

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

