



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci navrhovatelky **A. B.**, bytem , zastoupené Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem ve společnosti Advokátní kancelář Šíkola a partneři, s.r.o., se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, proti odpůrkyni **Obec Statenice**, se sídlem Statenická 23, 252 62 Horoměřice, zastoupené Mgr. Filipem Smějou, advokátem se sídlem Vinohradská 938/37, 120 00 Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013 ze dne 30. 9. 2013 – změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Statenice,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2013 ze dne 30. 9. 2013 – změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Statenice, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje.**
- II. Odpůrkyně je povinna do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 13.228,- Kč k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Luděka Šikoly.**

O d ů v o d n ě n í:

Navrhovatelka podala dne 16. 1. 2014 podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013 vydaného zastupitelstvem odpůrkyně dne 30. 9. 2013 označeného jako Změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Statenice (dále jen „změna č. 3“ nebo „opatření obecné povahy“). Uvedla, že změnou č. 3 byla v bezprostředním sousedství jejího pozemku a domu vymezena zastavitelná plocha pro mateřskou školkou.

Navrhovatelka namítla, že touto změnou (resp. realizací záměru) dojde k narušení již nyní problematických hydrogeologických poměrů v území, ještě se sníží aktuální nedostatečná absorpční kapacita území a tím se zvýší riziko vážného poškození nemovitostí navrhovatelky podmáčením či zaplavením. Nemovitosti navrhovatelky a nově vymezovaná zastavitelná plocha Z3-1 leží vedle sebe ve svahu nad nivou Únětického potoka, tedy na dně prudkého údolí, přímo na okraji vymezeného záplavového území a v území ohroženém splachy z výše položených pozemků. Zastavitelná plocha o rozloze cca 800m² připouští bez započtení chodníků koeficient zastavitelnosti 80 % v místě aktuálně porostlém trvalým travním porostem, jež v současnosti plní v dané lokalitě významnou retenční funkci ve vztahu ke srážkovým vodám. Podle navrhovatelky se jedná o lokalitu, která je trvale ohrožována záplavou jednak rozvodněním potoka, jednak (a to zejména) splachy z výše položených pozemků (zde navrhovatelka odkazuje na povodňový plán Obce Statenice ve znění k 1. 4. 2012). Přitom v minulosti již několikrát k zaplavení nemovitostí navrhovatelky došlo.

Navrhovatelka změnu č. 3 napadá z důvodu, že:

1. nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem z důvodu zmatečného a protiprávního stavu stávající územně plánovací dokumentace
2. námítky navrhovatelky byly neúplně a nesprávně vypořádány
3. odůvodnění změny územního plánu trpí vadami
4. byla vymezena nová zastavitelná plocha, aniž by byla prokázána nemožnost využití stávajících zastavitelných ploch
5. navržená plocha je vymezena v území ohroženém záplavami a splachy z výše položených pozemků
6. pominutím retenční a akumulární funkce trvalého travního porostu nebyly zohledněny zákonné podmínky ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) a
7. přijaté řešení je neproporcionální ve vztahu ke z toho plynoucím zásahům do práv dotčených vlastníků nemovitostí, včetně navrhovatelky.

Nesrozumitelnost stávající územně plánovací dokumentace

Podle navrhovatelky vadný stav územně plánovací dokumentace způsobil zmatečnost řízení o přijetí změny č. 3. Podle odůvodnění opatření obecné povahy má být na území odpůrkyně platnou územně plánovací dokumentací Územní plán sídelního útvaru Statenice z roku 1997 (dále jen „ÚPSÚ“) ve znění změny č. 1 schválené zastupitelstvem obce v roce 2004. Změna č. 2 byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, publikovaném pod č. 2445/2011 Sb. NSS, v jehož odůvodnění bylo konstatováno, že přijetím změny č. 1 se stala územně plánovací dokumentace obce zcela nesrozumitelnou a tedy nezákonnou, s čímž se navrhovatelka ztotožňuje. Při přijetí změny č. 3 však odpůrce závěry NSS vědomě nerespektoval. Navrhovatelka dále poukázala na sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 1. 2005, č. j. MS-1241/2-2004 21125/04-63/1976, v němž byla shledána nezákonnost spočívající v tom, že změnou č. 1 byl fakticky pořízen zcela nový územní plán, přitom však nebyla ukončena platnost ÚPSÚ, takže na území odpůrce platí souběžně dva územní plány. K tomu NSS dodal, že změna č. 1 působí k ÚPSÚ jako konkurenční územní plán založený na zcela odlišných hodnotových, obsahových, terminologických a částečně i prostorových předpokladech, čímž stávající stav územně plánovací dokumentace obce nesplňuje požadavky na srozumitelnost opatření obecné povahy.

Změna č. 3 přitom takový stav aprobovala, neboť z jejího obsahu je zřejmé, že vadný stav nenapravuje a na předchozí územně plánovací dokumentaci se naopak odvolává. Za daných podmínek tak nemohla být ani změna č. 3 přijata a vydána zákonem stanoveným způsobem.

Odpůrkyně ve svém vyjádření namítla, že závěry NSS v rozsudku, jímž byla zrušena změna č. 2 jejího územního plánu, nelze hodnotit tak zjednodušujícím způsobem, že by každá změna dosavadní územní plánovací dokumentace sestávající z územního plánu z roku 1997 a ze změny č. 1 byla a priori nezákonná. NSS v rozsudku popisuje kritéria, která musí každé opatření obecné povahy z hlediska sdělnosti vůči svým adresátům obsahovat, přičemž následně uvádí, že změna č. 2 ve spojení s územním plánem a změnou č. 1 tato kritéria nesplňuje. Ve vztahu k napadené změně č. 3 je však zapotřebí podle odpůrkyně tato jednotlivá kritéria znovu vyhodnotit. NSS uvádí, že je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění zřejmé, v čem tato změna spočívá a jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. Opatření obecné povahy musí být určité, aby se jím mohli jeho adresáti řídit, přičemž změnu opatření obecné povahy je zapotřebí hodnotit i z hlediska celku, který vytváří s původní územně plánovací dokumentací.

Změna č. 3, se však podle odpůrkyně od změny č. 2 zásadně liší. Změna č. 3 totiž vymezuje velmi malé zastavitelné území cca 800 m², ve kterém přesně stanoví určité regulativy. Ani ve spojení s dosavadní územně plánovací dokumentací nedochází podle odpůrkyně k nesrozumitelnosti, jelikož územní plán i změna č. 1 se v tomto vymezeném území neliší, a proto také nejsou v tomto vymezeném území nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Územní plán i jeho změna č. 1 jsou platnými opatřeními obecné povahy a je proto zapotřebí si uvědomit, že ve vztahu ke změně č. 3 může být jako předběžná otázka posuzována maximálně případná nesrozumitelnost v rozsahu území, které je vymezeno změnou č. 3 jako území Z3-1.

V návaznosti na to se soud seznámil se závěry rozsudku NSS ze dne 12. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130 (2445/2011 Sb. NSS), kterým již byla územně plánovací dokumentace obce Statenice jednou přezkoumána a z jehož závěrů (s výjimkou případných odchylek v důsledku pozdějších legislativních a skutkových změn) je Krajský soud v Praze povinen ve smyslu věty druhé § 52 odst. 2 s. ř. s. vycházet. Uvedený rozsudek NSS byl uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí NSS mj. s právní větou: *„Je-li před soudem napadena změna opatření obecné povahy, avšak samotné měněné opatření obecné povahy napadeno nebylo, musí soud zkoumat srozumitelnost měněného opatření obecné povahy a jeho vztah k napadené změně jako předběžnou otázku. Jestliže shledá opatření obecné povahy nesrozumitelným a napadená změna tento stav neodstraňuje, je namístě napadenou změnu opatření obecné povahy zrušit.“*

Konkrétně se pak k problematice územně plánovací dokumentace odpůrkyně v odůvodnění rozsudku konstatuje:

[58] „Nejvyšší správní soud shrnuje, že jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.

[59] Tyto úvahy potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit

o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy. V rozsudku ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008 - 62, publikovaném pod č. 1766/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. (...) Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu. (...) Nejvyšší správní soud připouští, že textová část územního plánu může být změněna vypuštěním celého původního obsahu a jeho kompletním nahrazením obsahem novým. Je však nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem.“

[60] Citovaný rozsudek devátého senátu se týkal nesrozumitelnosti změny opatření obecné povahy – územního plánu – vyplývající z nesouladu mezi zadáním změny územního plánu a skutečně prováděnými změnami, přičemž ze změny nebylo lze navíc s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny. Požadavek srozumitelnosti je však nutno vztáhnout nejen na samotnou změnu opatření obecné povahy, ale i na opatření obecné povahy, které je měněno: srozumitelná změna nesrozumitelného opatření obecné povahy bude mít zpravidla za následek trvající nesrozumitelnost.

[61] Ačkoliv správní řád vydávání změny opatření obecné povahy výslovně neupravuje, bude třeba opatření obecné povahy a jeho změnu vnímat jako jeden celek (podobně jako správní rozhodnutí a jeho změnu či právní předpis a jeho novelizaci). V případě územního plánu svědčí takovému jednotnému vnímání opatření obecné povahy a jeho změny § 55 odst. 4 stavebního zákona, který ukládá pořizovateli zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny. Je-li pak samo měněné opatření obecné povahy nesrozumitelné, potom jeho změna, která tento stav nenapravuje, nýbrž na něm staví a rozvádí jej, nemůže být v souladu se zákonem, neboť společně s měněným opatřením obecné povahy vytváří nesrozumitelný, a tudíž nepřezkoumatelný celek.

[62] Požadavek srozumitelnosti je dále nutno vztáhnout i na územně plánovací dokumentaci a její změny přijaté před novým stavebním zákonem z roku 2006. Tato skutečnost neplyne ani tak z § 188 odst. 4 stavebního zákona [ve znění zákona č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb.], který označil obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, za opatření obecné povahy, jako z povahy územně plánovací dokumentace přijímané podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). I v případě územně plánovací dokumentace přijímané podle stavebního zákona z roku 1976 šlo o právní

regulaci, jejíž závazné části byly navíc vydávány obecně závaznou vyhláškou, tj. právním předpisem.

[63] Je-li před soudem napadena změna opatření obecné povahy, avšak samotné měněné opatření obecné povahy napadeno nebylo, musí soud zkoumat srozumitelnost měněného opatření obecné povahy a její vztah k napadené změně jako předběžnou otázku. Aby totiž soud mohl posoudit zákonnost provedené změny, musí si nejprve postavit na najisto, co je napadenou změnou měněno, což v případě nesrozumitelného opatření obecné povahy nelze provést. Jestliže shledá měněné opatření obecné povahy nesrozumitelným a napadená změna tento stav neodstraňuje, nýbrž jej potvrzuje, rozvíjí a prohlubuje, je na místě napadenou změnu opatření obecné povahy zrušit. Výsledný celek – změněné opatření obecné povahy – totiž pro absenci srozumitelnosti a tudíž sdělnosti vůči svým adresátům nemůže mít zamýšlené účinky.

[64] (...) [S]rozumitelnost dosavadní územně plánovací dokumentace [je] zkoumána pouze jako předběžná otázka: původní územní plán (a jeho případné změny) tudíž nejsou podrobeny komplexnímu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, nýbrž jsou hodnoceny pouze z pohledu jejich srozumitelnosti. To je, jak už bylo řečeno, esenciální otázka, bez níž není rozumně možné soudně přezkoumat změnu takového územního plánu. Nejde proto o skrytý přezkum starých územních plánů, resp. úplných znění územních plánů, ale pouze o zhodnocení předpokladů pro řádný soudní přezkum napadené změny.

[65] Nejvyšší správní soud aplikoval výše uvedené úvahy na projednávaný případ. Ze správního spisu zjistil, že dne 6. 8. 1997 schválilo zastupitelstvo obce Statenice územní plán sídelního útvaru Statenice, jehož platnost stanovilo do roku 2015, a vyhlášku č. 1 obce Statenice o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Statenice. Vyhláška nabyla účinnosti dne 15. 9. 1997. Dne 31. 3. 2004 zastupitelstvo obce Statenice schválilo „1. změnu územního plánu obce Statenice“ a obecně závaznou vyhlášku obce Statenice č. 1/2004, kterou se vyhláší závazná část 1. změny územního plánu obce Statenice. Vyhláška č. 1/2004 mimo jiné v článku 16 odst. 2 uvádí, že „[ú]zemní plán sídelního útvaru Statenice (1997) je nahrazen v celém rozsahu územně plánovací dokumentací 1. změny ÚPO Statenice 2004.“ Článek 19 vyhlášky pak zrušil vyhlášku č. 1/1997. Vyhláška č. 1/2004 nabyla účinnosti dne 3. 5. 2004. Dne 23. 6. 2004 vydalo zastupitelstvo obce Statenice obecně závaznou vyhlášku č. 2/2004, již změnilo přechodné ustanovení článku 17 vyhlášky č. 1/2004. Vyhláška č. 2/2004 nabyla účinnosti dne 9. 7. 2004. V textové části změny č. 1 je pod bodem 1. 1. 1 Hlavní cíle a důvody pořízení 1. změny územního plánu obce (ÚPO) mimo jiné opět uvedeno, že změna č. 1 v celém rozsahu nahrazuje ÚPSÚ 1997. Odlišný rozvoj oproti ÚPSÚ 1997 je zde dále specifikován mimo jiné odlišným obsahem rozvojových ploch na základě nových vlastnických vztahů k pozemkům a objektům v katastru obce, odlišným časovým horizontem v rozvojových plochách, změnou způsobu využitelnosti a zastavitelnosti rozvojových ploch oproti schválenému ÚPSÚ, požadavky na výrazné rozšíření a posílení rozvojových ploch zeleně a jejich uspořádání do ucelených celků, provedení plánovaných změn hranic katastru Statenice ve vztahu ke katastrálním územím Velké Přílepy, Únětice a Horoměřice, vytvoření nového hmotového a výškového uspořádání stávajících a rozvojových ploch území, v přímé korespondenci se siluetou krajinného uspořádání území obce atd. Z textové ani z grafické části změny č. 1 není patrné, co je konkrétně změnou č. 1 měněno, tj. její vztah k ÚPSÚ 1997. Textová i grafická

část je zpracována v komplexní podobě bez návaznosti na textovou a grafickou část ÚPSÚ 1997. Změna č. 1 používá odlišnou terminologii od ÚPSÚ 1997, jinak vymezuje funkční plochy, a to v některých případech i co se týče jejich velikosti.

[66] Podle názoru Nejvyššího správního soudu z předložené dokumentace vyplývá, že se odpůrce pokusil změnou č. 1 přijmout nový územní plán. Tomuto závěru svědčí jak konstatování, že změna č. 1 zcela nahrazuje ÚPSÚ 1997, tak i komplexnost a masovost změny č. 1. Stavební zákon z roku 1976 platný a účinný v době přijímání změny č. 1 (stejně jako stavební zákon z roku 2006) však přijetí nového územního plánu formou změny starého územního plánu – tj. za mírnějších zákonných podmínek, než jaké jsou kladeny na proces přijetí samotného územního plánu – nedovoloval. Je tudíž nepochybné, že odpůrce pořízením změny č. 1 porušil zákon. Pro projednávání případ změny č. 2 je ovšem podstatnější, že způsob, jakým k pořízení změny č. 1 došlo, měl podstatný vliv na srozumitelnost územně plánovací dokumentace. Ze změny č. 2, jakož i z vyjádření odpůrce, je patrné, že odpůrce považuje za platnou územně plánovací dokumentaci ÚPSÚ 1997 ve znění změny č. 1. Jak bylo výše uvedeno, vyhláška č. 1/2004 zrušila předchozí vyhlášku č. 1/1997, nicméně současně nebylo rozhodnuto o ukončení platnosti ÚPSÚ 1997 [srov. § 16 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci]. Stav územně plánovací dokumentace před změnou č. 2 tedy zahrnoval platný ÚPSÚ 1997, jehož závazná část však nebyla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, a dále změnu č. 1, jejíž závazná část byla vyhlášena vyhláškou č. 1/2004. K tomuto dualismu územně plánovací dokumentace, který je sám o sobě z hlediska právní jistoty jejích adresátů neakceptovatelný, přistupuje vzájemná nekompatibilita ÚPSÚ 1997 a změny č. 1: namísto, aby změna č. 1 ÚPSÚ 1997 doplňovala, případně v omezené míře měnila, působí vůči ÚPSÚ 1997 jako konkurenční územní plán založený na zcela odlišných hodnotových, obsahových, terminologických a částečně i prostorových základech. Takový stav územně plánovací dokumentace nesplňuje požadavky kladené na srozumitelnost regulativních aktů, resp. opatření obecné povahy.

[67] Závěr Nejvyššího správního soudu o nesrozumitelnosti územně plánovací dokumentace před přijetím změny č. 2 nemůže být pro odpůrce překvapivý. Součástí předloženého správního spisu je poměrně obsáhlá složka dokumentující činnost státních orgánů ve vztahu ke změně č. 1. Z ní vyplývá, že zákonnost změny č. 1 a vyhlášky č. 1/2004 byla po několik let středem pozornosti Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj a Krajského úřadu Středočeského kraje. Lze vyzdvihnout sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 1. 2005, čj. MS-1241/2-2004, které se podrobně zabývalo zákonností změny č. 1 a stavem územně plánovací dokumentace obce Statenice a poukázalo jak na výše uvedená pochybení, tak i na řadu dalších vad procesu přijímání změny č. 1. Dále je ve složce založen zápis z jednání mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Krajským úřadem Středočeského kraje, na němž byl dohodnut následující postup pro zjednání nápravy:

- 1) Zastupitelstvo obce Statenice zrevokuje usnesení o schválení změny č. 1, protože ze schválené územně plánovací dokumentace jednoznačně nevyplývá, čeho se změna týká. Změnu je nezbytné navrhnout z hlediska vymezení a uspořádání ploch a funkčního využití s použitím správné terminologie, kterou je třeba sjednotit v textové i grafické části s původní územně plánovací dokumentací.
- 2) Po oznámení krajského úřadu Ministerstvu pro místní rozvoj o revokaci usnesení zastupitelstva obce o schválení změny č. 1, zruší Ministerstvo pro místní rozvoj

souhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování krajského úřadu vydaného k návrhu změny č. 1 podle § 86 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

- 3) Zpracovatel upraví návrh změny č. 1 podle bodu 1).
- 4) Obecní úřad Statenice (orgán územního plánování obce) znovu projedná, vyhodnotí a dohodne s dotčenými orgány státní správy upravený návrh změny č. 1 a požádá o stanovisko krajský úřad.
- 5) Obecní úřad Statenice předloží zastupitelstvu obce upravený návrh změny č. 1 ke schválení.

Citovaný doporučený postup byl odpůrci doručen dne 4. 4. 2005, avšak odpůrce jej nenásledoval. Nečinný zůstal i poté, kdy nezákonnost změny č. 1 a vady postupu při pořizování změny č. 1, s odkazem na citované stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, potvrdil ve svém stanovisku ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 1983/2005/VOP/SN, i veřejný ochránce práv. Jestliže odpůrce tvrdí, že přes počáteční angažovanost se jak Ministerstvo pro místní rozvoj, tak Ministerstvo vnitra odmítlo dále sporem zabývat, pak důvod tohoto jejich postupu je třeba hledat v první řadě v tom, že to byl právě odpůrce, který měl být ve věci činný. Jestliže Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo odpůrci metodický pokyn a Ministerstvo vnitra nevidělo další důvod, proč vést s odpůrcem zahájená řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky č. 1/2004, nelze jim nic vytýkat. Jejich případná nečinnost nijak nezabavuje odpůrce odpovědnosti za stav územně plánovací dokumentace, ani neopravňuje odpůrce k závěru, že je tím jeho územně plánovací dokumentace v pořádku.

[68] Namítá-li odpůrce, že vytvořil „srovnávací tabulky“ za účelem osvědčení, že změna č. 1 změnila ÚPSÚ 1997 pouze dílčím a nikoliv zásadním způsobem, pak rozsah změny č. 1 jakož i záměr odpůrce nahradit změnou č. 1 ÚPSÚ 1997 tuto jeho námitku spolehlivě vyvrací. Pokud měla být nesrozumitelnost územně plánovací dokumentace odstraněna „srovnávacími tabulkami“, které obsahují srovnání předpokládaného demografického vývoje, srovnání odlišností funkčních ploch a srovnání navržených ekonomických aktivit mezi ÚPSÚ 1997 a změnou č. 1, je třeba konstatovat, že tyto tabulky byly zpracovány zpracovatelem zcela mimo proces územního plánování, a nemohou tudíž jakkoliv napravit stav územně plánovací dokumentace před změnou č. 2. Úspěšný nemůže být ani odkaz odpůrce na sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 21. 12. 2006, čj. 174968/2006/KUSK. V tomto sdělení krajský úřad uvedl: „Krajský úřad posoudil předloženou srovnávací mapu k územně plánovací dokumentaci a dospěl k závěru, že 1. změna ÚPSÚ Statenice, tj. textová a grafická část, schválená 15. 7. 2004, není v rozporu s platnými předpisy stavebního práva. Tímto považujeme veškerá podání týkající se 1. změny ÚPSÚ Statenice z naší strany za vyřízená.“ Zmiňovaná srovnávací mapa byla opět vyhotovena zpracovatelem mimo proces územního plánování; její vypovídací hodnota je dále značně omezená, neboť znázorňuje pouze plochy současně zastavěného území obce a dále plochy zastavitelného území obce dle ÚPSÚ 1997 a dle změny č. 1, nejsou z ní patrné konkrétní změny funkčních ploch zavedené změnou č. 1 oproti ÚPSÚ 1997. Dospěl-li krajský úřad k závěru o souladu územně plánovací dokumentace s předpisy stavebního práva pouze na základě předložené srovnávací mapy, postrádá jeho úvaha oporu v územně plánovací dokumentaci. Je ostatně zarážející, že se krajský úřad náhle spokojí pouze se srovnávací mapou, když z dřívější písemné komunikace s obcí plyne, že trval na provedení výše zmíněného doporučeného postupu (srov. dopis ze dne 4. 1. 2006, čj. ÚSŘ/5879/05/No). Pokud odpůrce z hlediska použité terminologie odkazuje na

podstatnou změnu platné právní úpravy, má zřejmě na mysli velkou novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Tento zákon mimo jiné změnil kategorizaci a názvosloví územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud by však rozhodně neshledal nesrozumitelnost územně plánovací dokumentace jen z důvodu odlišných názvů územního plánu a jeho změny (tj. užití pojmu územní plán obce místo územní plán sídelního útvaru). Problém odlišné terminologie změny č. 1 oproti ÚPSÚ 1997 se týká zejména názvů a obsahu funkčních ploch – v tomto ohledu však zákon č. 83/1998 Sb. žádné zohlednitelné změny nezaváděl.

[69] Zcela nerozhodná je z hlediska posouzení srozumitelnosti územně plánovací dokumentace skutečnost, že vyhlášky č. 1/2004 a č. 2/2004 byly v době projednávání a schvalování změny č. 2 platné a účinné a odpůrce se jimi proto řídil. Jak navrhovatelky správně poznamenávají, princip presumpce správnosti aktů veřejné moci nijak nevypovídá o jejich zákonnosti potažmo srozumitelnosti. Závěr o nesrozumitelnosti ÚPSÚ 1997 ve spojení se změnou č. 1 nevyvrátila ani výpověď svědka, J. K., . Svědek si nepamatoval na konkrétní důvody pořízení změny č. 1 (obecně pouze uvedl, že šlo o nápravu terminologických nesrovnalostí), nevzpomněl si na průběh pořizování změny č. 1 a ÚPSÚ 1997 ani na činnost ministerstev a krajského úřadu ve vztahu ke změně č. 1. V závěru své výpovědi sice uvedl, že při pořizování změny č. 1 byl k dispozici seznam jednotlivých dílčích změn ÚPSÚ 1997 a že neměla vést ke zrušení ÚPSÚ 1997, nicméně tato tvrzení jsou značně nevěrohodná vzhledem k tomu, že si žádné jiné podrobnosti ke změně č. 1 nepamatoval. Navíc z pohledu posouzení srozumitelnosti je zcela nerozhodné, co bylo záměrem změny č. 1 a zda byl v průběhu pořizování k dispozici seznam dílčích změn. Rozhodný je naopak stav změny č. 1, jak byla schválena odpůrcem.

[70] Jelikož změna č. 2 nijak nenapravuje nesrozumitelný stav dosavadní územně plánovací dokumentace, nýbrž jej bere za výchozí pozici pro provádění příslušných úprav v území, a jelikož se změna č. 2 stává součástí předchozí nesrozumitelné územně plánovací dokumentace, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu, než aby v souladu s principy vyloženými výše napadenou změnu č. 2 jako celek zrušil. “

Pokud jde o obsah správního spisu, ten nijak nezachycuje výchozí stav, na nějž změna č. 3 navazuje. Z úvodního návěti změny č. 3, podle níž „*Územní plán sídelního útvaru Statenice, jehož závazná část byla vyhlášena Obecně závaznou vyhláškou obce Statenice č. 1/1997, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Statenice, která nabyla účinnosti dne 15. 9. 1997, změněný 1. změnou tohoto územního plánu sídelního útvaru, jejíž závazná část byla vyhlášena Obecně závaznou vyhláškou obce Statenice č. 1/2004, která nabyla účinnosti dne 3. 5. 2004 a Obecně závaznou vyhláškou obce Statenice č. 2/2004, která nabyla účinnosti dne 9. 7. 2004 se mění a doplňuje takto:*“, však jednoznačně plyne, že východiska změny č. 2 a č. 3 jsou totožná, neboť sestávají opět z úvodní vyhlášky č. 1/1997 ve znění změn provedených vyhláškami č. 1 a 2/2004. Také změny obecně závazné právní úpravy žádným způsobem nezměnily východiska, na nichž se citovaný judikát NSS zakládá. Za daných okolností tudíž Krajský soud v Praze neshledává žádné důvody pro odchýlit od závěrů vyslovených NSS, jež jsou i ve vztahu ke změně č. 3 plně aplikovatelné.

Nyní napadenou změnou územního plánu došlo k pokusu změnit stávající územní plán, aniž by v rámci uvedené změny byla odstraněna stále přetrvávající nepřípustná dualita dvou vedle sebe existujících územních plánů zakládajících se na odlišných obsahových, terminologických i prostorových základech. To je však postup nepřijatelný, vyhýbající se odstranění dosavadního závadného a nesrozumitelného stavu územně plánovací dokumentace obce. V důsledku toho ani změna č. 3 nebyla přijata zákonným způsobem a nemůže tak v soudním přezkumu obstát. Je-li předchozí územně plánovací dokumentace nesrozumitelná, pak ani její změna, neodstraňuje-li příčinu takového stavu, srozumitelná a tedy přezkoumatelná být nemůže.

Ani samotná skutečnost, že přijímaná změna se dotýká pouze části území obce, jež je oběma vedle sebe existujícími územními plány upravována shodně, sama o sobě nemůže vyloučit nesrozumitelnost výchozího stavu a tudíž ani nesrozumitelnost stavu po změně č. 3, která se vyřešení problému vyhýbá.

Byť se napadená změna dotýká pouze části jedné parcely na území obce, nepředstavuje tato změna izolovaný a zcela svébytný ostrov bez jakýchkoliv vztahů k okolnímu území. Tyto vztahy je přitom třeba identifikovat a vyhodnotit, a to jak v rámci samotného odůvodnění opatření obecné povahy, tak i nyní při posouzení změny č. 3 ve vztahu k argumentům předkládaným navrhovatelkou. Z povahy námitek uplatňovaných navrhovatelkou, které mj. namítají nevyužití stávajících zastavitelných ploch v obci a které tvrdí, že výstavba na změnou č. 3 vymezené zastavitelné ploše může zvýšit riziko, že nemovitosti navrhovatelky budou postiženy povodní, ať již způsobené rozvodněním níže položeného Únětického potoka nebo splachy z výše položených pozemků na území obce, nutně plyne, že soud musí při jejich vyhodnocení mít představu o tom, kde a v jakém rozsahu byla v obci vymezena zastavitelná území před přijetím změny č. 3. Teprve na základě nesporného vymezení takovýchto ploch může soud posoudit, zda takové nevyužité plochy existují a nakolik je tvrzení odpůrce o nemožnosti či nevhodnosti jejich využití odůvodněné. Stejně tak pouze na základě znalosti jejich rozsahu a lokace (a tudíž jejich budoucího působení v povodňových situacích v kumulaci s plochou vymezenou změnou č. 3) může soud zvažovat, zda tvrzení navrhovatelky o nepřijatelném zvýšení povodňového rizika vymezením nové zastavitelné plochy ve změně č. 3 má reálný základ.

Jestliže však výchozí stav před změnou č. 3 je shodný jako před přijetím změny č. 2, kterou NSS z důvodu nesrozumitelnosti původního stavu územně plánovací dokumentace obce zrušil, nemůže být výsledek soudního řízení o změně č. 3 jiný. Aktuálně napadená změna totiž vadný výchozí stav nijak neodstraňuje. Soud proto dospěl k závěru, že již první žalobní bod je důvodný. V návaznosti na to tedy soud přistoupil ke zrušení napadené změny územního plánu, a to pro nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S ohledem na toto zjištění soud podle § 101b odst. 4 a přiměřené aplikace § 76 odst. 1 ve věci nenařizoval jednání a opatření obecné povahy bez dalšího zrušil. Soud se již nezabýval dalšími námitkami navrhovatelky, neboť jejich posuzování by v této situaci bylo již nadbytečným.

Obiter dictum může soud pouze uvést, že intenzivní potřebu odpůrkyně vymezit v územním plánu zastavitelnou plochu pro mateřskou školku chápe a že změna č. 3 se při prvotním prozkoumání jeví být (snad až na výjimku nepříliš přesvědčivého odůvodnění nemožnosti využití pozemku p. č. 162/5) kvalitně zpracovaná a v soudním přezkumu by snad i přes tento nedostatek obstát mohla, rozhodující je však v tomto případě zátěž z minulosti, kterou odpůrkyně dlouhá léta ani přes upozornění Krajského úřadu Středočeského kraje a Ministerstva pro místní rozvoj ponechávala neřešenou a kterou dosud neodstranila ani přes zcela jasný signál v podobě rozsudku NSS. Za dané situace je tudíž na odpůrkyni, aby se plně koncentrovala na zpracování zcela nového územního plánu, jenž by problematický stav

územně plánovací dokumentace obce v řádném, stavebnímu zákonu odpovídajícím procesu napravil a vytvořil tak podmínky pro budoucí rozvoj obce (včetně vymezení vhodné plochy pro umístění budoucí mateřské školky).

Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelce, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 13.228,- Kč. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci navrhovatelkou zaplacený soudní poplatek z podaného návrhu v částce 5.000,- Kč a dále odměnu jejího právního zástupce. Mimosmluvní odměna činí v daném případě dva úkony právní služby, tedy dvakrát úkon po 3.100,- Kč (převzetí zastoupení, podání žaloby) podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č.177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst dvakrát režijní paušál po 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelky podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 1.428,- Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Bude-li zbytek soudního poplatku doplacen dříve než usnesení nabude právní moci, soud toto usnesení zruší (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích).

V Praze dne 18. března 2014

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová