



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) Společnost pro ochranu a rozvoj obcí Ptice a Úhonice**, občanské sdružení, se sídlem Ptice 179, Úhonice, **b) Ing. M. M.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, proti odpůrkyni: **obec Úhonice**, se sídlem Na Návsi 24, Úhonice, zastoupena JUDr. Milošem Tomsem, advokátem, se sídlem Celetná 11, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Úhonice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Úhonice ze dne 27. 9. 2006,

takto:

- I.** Návrh navrhovatele sub b) **se zamítá.**
- II.** Návrh navrhovatele sub a) **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelé se svým návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 1. 2007 domáhali zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Úhonice (dále jen „změna územního plánu“) - schváleného usnesením zastupitelstva obce Úhonice ze dne 27. 9. 2006 v celém jeho rozsahu. Navrhovatelé v něm mj. tvrdili, že schválení či změna územně plánovací dokumentace naplňuje pojmové znaky institutu opatření obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném ustanovením § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř.“), oprávněn Nejvyšší správní soud. V podrobnostech odkázali na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, a navrhli zrušení usnesení zastupitelstva obce

Úhonice ze dne 27. 9. 2006, kterým se schvaluje napadená změna územního plánu. Unesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12.6. 2007, č. j. 6 Ao 3/2007 - 62, byl návrh odmítnut s tím odůvodněním, že změna územního plánu obce Úhonice není opatřením obecné povahy a Nejvyšší správní soud tak nemá pravomoc k jeho přezkumu. Nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, bylo zrušeno usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 6 Ao 3/2007 - 62, o odmítnutí návrhu ze dne 22. 1. 2007 a v souvislosti s tím vyslovil Ústavní soud závazný právní názor, že předmětnou změnu územního plánu, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud po zrušení usnesení ze dne 12. 6. 2007, č. j. 6 Ao 3/2007 - 62, věcně přezkoumal předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Úhonice. Navrhovatelé uplatňují následující námitky (použito číslování z návrhu):

1. Především je namítáno neprojednání návrhu změny územního plánu (dále jen „ÚP“) s veřejností, vlastníky a dotčenými orgány státní správy. Podle § 22 stavebního zákona musí být návrh územně plánovací dokumentace vystaven u pořizovatele, popřípadě na dalších určených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí, což oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Ve lhůtě do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu může každý uplatnit své připomínky. O vystavení návrhu vyrozumí pořizovatel písemně dotčené orgány státní správy vždy jednotlivě nejméně 15 dnů přede dnem vystavení. Tyto orgány mohou uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu své stanovisko. Návrh územně plánovací dokumentace pořizovatel dohodne s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily stanoviska ve stanovené lhůtě. Při řešení rozporů se postupuje podle § 136. K návrhu regulačního plánu, územního plánu obce a k vymezení veřejně prospěšných staveb v návrhu územního plánu velkého územního celku mohou vlastníci dotčených pozemků a staveb uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení. V rozporu s tímto ustanovením po veřejném projednání a po lhůtě k podání připomínek a námitek došlo v návrhu ke změnám, které však již poté nebyly s veřejností, vlastníky ani příslušnými dotčenými orgány projednány. Navrhovatelé mají zejména na mysli

- a) zúžení biokoridoru ze 30 na 20 m a
- b) zákres staveb na p.č. 156/13, 156/14 a 156/15 k.ú. Úhonice jako zastavěné území obce.

Podrobnější tvrzení navrhovatelů k bodům a) a b):

Ad a) Navrhovatel b) je vlastníkem pozemku, kde hned přes polní cestu je navržen tento lokální biokoridor. Biokoridor nebude moci ve snížené šířce plnit své ekologicko stabilizační funkce, ani funkci oddělení zastavitelného území od sousední obce. Orgán ochrany přírody dal přitom souhlas (ze dne 7. 12. 2005) k předloženému návrhu, tj. v původní šíři 30 m.

Ad b) Jde o rozšiřování zastavěného území do sousedství přírodního parku Povodí Kačáku. V případě navrhovatele b) dochází k přibližování zástavby k jeho nemovitostem ze směru, který měl být určen jako přechodové území mezi zastavěnými územími obcí a přírodním parkem. Došlo i k navýšení záboru zemědělského půdního fondu (dále

„ZPF“), přičemž tato změna nebyla projednána s orgánem ZPF (stanovisko z 12. 12. 2005 dal tento orgán k návrhu v jiné podobě).

Předmětem této námitky není podle navrhovatelů rozpor s hmotněprávními normami, ale rozpor s § 22 stavebního zákona – tedy fakt, že se s návrhem, resp. jeho změnami nemohli navrhovatelé seznámit a vyjádřit se k nim.

2. Podle § 30 stavebního zákona orgán územního plánování, který je příslušný k pořízení územně plánovací dokumentace, soustavně sleduje, zda se nezměnily podmínky, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace schválena. Dojde-li ke změně těchto podmínek, orgán územního plánování pořídí změnu územně plánovací dokumentace. Přitom musí brát zřetel na využití dosud vymezeného zastavitelného území. V rozporu s § 30 stavebního zákona bylo přikročeno k pořizování změny ÚP, ačkoli podmínky v území se nezměnily.

Dále je na území obce množství nezastavěných parcel určených k zastavění a není důvod k rozšiřování kapacit pro výstavbu. Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti zajištěna, jsou podle § 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF, pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. Pro nezemědělské účely je dále dle § 4 téhož předpisu nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využívané pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Území lokalit „Na Kbeli“ (č. 17) a „U silnice“ (č. 16) je tvořeno převážně zemědělskou půdou 1. třídy ochrany. To potvrzuje i vyjádření Okresního úřadu Praha - západ, referát ŽP z 8. 4. 2002, kde je vysloven nesouhlas se změnou ÚP právě kvůli nutnosti záboru zemědělské půdy vysoké bonity a nežádoucímu spojení dvou obcí. I v následné změně stanoviska je uvedeno, že nesmí dojít k navýšení zastavitelnosti orné půdy. Rozšíření zastavitelného území v lokalitě 16. není navíc patrně (alespoň dle stanoviska z 11. 2. 2004) odsouhlaseno orgánem ochrany ZPF. Navrhovatelé žádají i o přezkoumání zákonnosti stanoviska orgánu ochrany ZPF z 12. 12. 2005.

3. Dle § 31 stavebního zákona na návrh pořizovatele schvalující orgán schvaluje pořízení změn územně plánovací dokumentace, jejich zadání a stanoví postup při jejich pořízení. V odůvodněných případech může spojit zpracování a projednání konceptu řešení a návrhu změn územně plánovací dokumentace. Dále dle § 17 odst. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb. pokud lze vzhledem k jednoduchosti zadávané změny zpracovat přímo návrh bez konceptu řešení, musí být tato skutečnost uvedena ve schváleném zadání změn územně plánovací dokumentace. V daném případě nebyly dány důvody pro spojení konceptů a návrhu změny, koncept nejenže nebyl spojen s návrhem, ale koncept změny nebyl vůbec zpracován. Změnu navíc nelze označit za jednoduchou - týká se rozsáhlých ploch a jejich zástavba vyvolává množství problémů (viz množství připomínek občanů - přes 30 - a fakt, že musel být zpracován návrh č. 2 změny a i v něm musely být činěny další změny).

4. Podle § 20 odst. 1 stavebního zákona orgán územního plánování, který pořizuje územně plánovací dokumentaci, navrhne její hlavní cíle a požadavky pro její vypracování v zadání na základě přípravných prací, vyhodnocení dokumentů zpracovaných pro dané území a průzkumů a rozborů území. V daném případě došlo ke schválení změny územního plánu v lokalitě č. 16, aniž by bylo vypracováno a schváleno zadání této změny.

5. Schvalujícímu orgánu – zastupitelstvu obce – ani nadřízenému orgánu (§ 22 a § 26 stavebního zákona) nebyl předložen úplný návrh schvalované změny, neboť Hlavní výkres, určující funkční využití území, byl dopracováván teprve po schválení dokumentace, a to dokonce ještě na základě nějakých dalších pokynů. Výkres totiž nebyl přítomen při nahlížení do spisu navrhovatele č. 1. do schváleného ÚP s tím, že „do těchto výkresů lze nahlédnout až po jejich vypracování Ing. arch. P., která vyhotoví čístopis změny do 6 týdnů od předání pokynů pro dopracování čístopisů“.

6. Podle § 2 odst. 1 písm. g), h) a j) stavebního zákona územní plánování zahrnuje mj. tyto úkoly a činnosti:

- řeší umístění staveb, stanoví územně technické, urbanistické a architektonické zásady pro jejich projektové řešení a realizaci,
- navrhuje využití zdrojů a rezerv území pro jeho společensky nejefektivnější urbanistický rozvoj,
- navrhuje pořadí výstavby a využití území.

V rozporu s těmito ustanoveními je nedostatečně řešena etapizace výstavby s ohledem na:

- nezbytnost primárního vybudování infrastruktury, zejm. splaškové a dešťové kanalizace (není zajištěno odvádění odpadních vod napojením na kanalizaci a ČOV; není řešeno odvádění dešťových vod z lokalit č. 16. a 17., kde voda obtížně vsakuje)
- nezbytnost primárního vybudování komunikací (stávající komunikace nemá dostatečnou kapacitu, co do šíře i nevhodného povrchu).
- nezbytnost zachování zdrojů a rezerv území a nejefektivnější urbanistický rozvoj (nevyužity jsou stávající zastavitelné plochy, dochází k záboru neobnovitelného zdroje - zemědělské půdy).

7. V závěrečném bodě se navrhovatelé věnují rozboru otázky své aktivní legitimace k podání návrhu. Při zdůvodňování své aktivní legitimace se navrhovatelé dovolávají rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 - 74 z 18. 7. 2006. Navrhovatel sub a) sdružuje zejména vlastníky nemovitostí z řešené lokality. Navrhovatel sub b) je vlastníkem p. č. 153/2 a st. 466 k. ú. Ptice, které bezprostředně sousedí s řešeným územím. Navrhovaná změna přiblížila prakticky do bezprostřední blízkosti jeho nemovitostí zastavitelné území sousední obce. Navrhovatelé shodně tvrdí, že napadená změna územního plánu povede k nárůstu zatížení území a narušení pohody bydlení, dále je porušeno hledisko urbanisticko krajinářské (srůst dvou obcí „kobercovou zástavbou“). Mají za to, že byli zkráceni na svých právech, zejména na právu podat připomínky, resp. námítky k návrhu změny, na právu podat připomínky, resp. námítky ke konceptu změny, na právu podat podněty k zadání změny a na právu vyjádřit se ke schvalovanému návrhu ve veřejném zasedání zastupitelstva obce. Odkázali na čl. 7 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy o

přístupu k informacím, účasti veřejnosti o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“) a uvedli, že povinností České republiky je vytvářet v rámci široké účasti veřejnosti při tvorbě plánů týkajících se životního prostředí i podmínky k právní ochraně. Navrhovatel a) se domnívá, že v případě, že je vnitrostátním právem jako podmínka pro podání návrhu pro soudní přezkum aktů dle „dalších relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy“ stanoveno dotčení práv této osoby, pak podle čl. 9 odst. 2 této úmluvy se u něj předpokládají práva, která mohou být porušována. Navrhovatel b) pak tvrdí, že byl zkrácen na svém vlastnickém právu, neboť dojde ke zhoršení pohody bydlení a poklesu hodnoty zejména v důsledku nezákonného rozšiřování zástavby (které způsobí spojení zastavěných území dvou obcí, narušení urbanisticko - krajinných hodnot, zhoršení retence území a nevhodnou dopravní obslužnost po nevyhovující cestě vedoucí kolem nemovitostí navrhovatele). Všechna uvedená pochybení dávají navrhovatele do souvislosti se změnou územního plánu, neboť ta nebyla dle jejich mínění řádně projednána.

Výše konkretizované opatření obecné povahy - změnu územního plánu - napadli navrhovatelé v plném rozsahu a navrhli, aby byla přezkoumána jeho zákonnost.

Proti návrhu podala odpůrkyně komplexní vyjádření. Je toho názoru, že v jednotlivých etapách procesu schvalování návrhu změny územního plánu nepřekročila meze své působnosti a pravomoci, jeho schválením zákon neporušila. Odpůrkyně nejprve vylíčila složitý proces pořizování a schvalování předmětné změny územního plánu, v závěru se vyjádřila k jednotlivým námitkám: Zúžení lokálního biokoridoru není podstatnou změnou územního plánu, která by vyžadovala nové projednání. Zatěžuje navíc pouze území obce Úhonice. Pokyny pro dopracování musely být schváleny - jinak by byl postup zastupitelstva v rozporu projednáním a dohodnutím s dotčenými orgány při posledním projednání návrhu změny územního plánu. Zákres zastavěného území obce je v souladu s § 139a stavebního zákona a § 10 odst. 1 stavebního zákona. Územní plán pak takové území nenavrhuje, ale pouze eviduje. K námitce, že bylo přikročeno k pořizování změny ÚP v rozporu s § 30 stavebního zákona (tedy ačkoli podmínky v území se nezměnily), odpůrkyně uvádí, že zastupitelstvo obce může schválit pořízení změny územního plánu podle § 31 odst. 2 a § 17 odst. 2 stavebního zákona kdykoli, když je pro to důvod. K námitce nedostatku důvodů pro spojení konceptu a návrhu změny (koncept nebyl spojen s návrhem, koncept změny nebyl vůbec zpracován), odpůrkyně uvádí s odkazem na ust. § 31 odst. 2 stavebního zákona a § 17 odst. 2 vyhl.č. 135/2001 Sb., že v návrhu zadání změny ÚP bylo v kapitole 16 uvedeno, že: „Pořizovatel změny č. 1 navrhuje vzhledem k omezenému rozsahu zpracovávané změny spojit zpracování konceptu a návrhu změny, tzn. že po schválení návrhu zadání bude zpracován přímo návrh změny.“ Vymezení zastavitelného území v lokalitě č. 16 „U silnice“ bylo uvedeno v zadání Změny č. 1 v kapitole 7. Pokud se jedná o námitku nedostatečnosti etapizace a porušení § 2 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., jedná se o subjektivní názory navrhovatelů - odpůrkyně je opačného názoru. V závěru odpůrkyně navrhla zamítnutí předmětného návrhu na zrušení opatření obecné povahy v celém rozsahu.

Do spisu bylo v předmětné věci dále doručeno několik vyjádření různých občanů, včetně uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení. K jejich procesnímu postavení je třeba

uvést následující: Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Za určitých okolností může návrh podat také Ministerstvo vnitra a obec. Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Tolik k vymezení účastenství v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Podle § 101b s. ř. s. je pak účast jakýchkoli dalších osob na řízení vyloučena. Z uvedených důvodů nebylo těmto subjektům přiznáno účastenství v řízení ani postavení osob zúčastněných na řízení a k jejich vyjádřením nebylo přihlédnuto.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v posuzované věci splněny podmínky řízení. Pokud jde o posouzení, zda napadená změna územního plánu obce Úhonice je opatřením obecné povahy, zde lze bez dalšího odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, č. j. IV. ÚS 2239/07, kde vyslovil Ústavní soud závazný právní názor, že předmětnou změnu územního plánu, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy. Pokud se týká další z procesních podmínek ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.- aktivní legitimace navrhovatelů, je třeba uvést nejprve k postavení navrhovatele sub a) následující: k otázce postavení občanských sdružení se Nejvyšší správní soud v minulosti ve své rozhodovací činnosti již vyjádřil (lze poukázat zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34). Ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“. Dle ustálené judikatury nemůže být aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části) ten, u koho je pojmově vyloučeno, aby napadené opatření jakkoli atakovalo jeho právní sféru. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Tak tomu však není (a nemůže být) v případě navrhovatele a), který je občanským sdružením. Ačkoliv tento navrhovatel zaujal aktivní přístup v průběhu dosavadního řízení, není možné v jeho případě dospět k pozitivnímu závěru o jeho aktivní legitimaci, resp. o jeho oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. Důvodem je zejména platné znění tohoto ustanovení, které, jak již bylo uvedeno výše, obsahuje podmínku tvrzení porušení práv navrhovatele. K názoru, že z ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. nelze dovodit žalobní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, v jehož stanovách je obsažen cíl chránit přírodu a krajinu, dospěl Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, www.nssoud.cz. Zdejší soud v tomto rozhodnutí vycházel zejména ze srovnání s žalobní legitimací, tzv. ekologických iniciativ v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., zdůraznil přitom, že „V řízení o zrušení opatření obecné povahy zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z části první stavebního zákona, která se týká územního plánování, je zřejmé, že v tomto procesu se nepostupuje podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy dochází k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele podle vnitrostátního práva dána není.“ Účast občanských sdružení v postupech dle stavebního zákona je zakotvena speciálními předpisy, a to zejména v ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., které zakládá účast občanských sdružení v určitých správních řízeních – toto ustanovení však nezakotvuje obdobné postavení občanských

sdužení v procesu územního plánování (které naprosto není správním řízením). Judikatura se navíc doposud ustálila na tom principu, že k aktivní legitimaci je nezbytné zasažení hmotných práv navrhovatele (viz např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 5, či rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, oba dostupné na www.nssoud.cz, v posledně zmiňovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „*k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spjato s tvrzeným zásahem do hmotněprávní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený*“.). Tato práva nemohou být v případě občanského sdužení zcela principiálně dotčena. Vzhledem k tomu, že předmětné občanské sdužení není na pozadí shora uvedeného nositelem potřebných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. povinno tvrdit, přičemž na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že podle navrhovatelů sdužuje zejména vlastníky nemovitostí z řešené lokality, neboť se tím nezakládají žádná práva ve prospěch tohoto občanského sdužení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele a) není podle vnitrostátního práva dána a tento není oprávněn k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, se rovněž vypořádal s otázkou aktivní legitimace občanského sdužení dovozované z Aarhuské úmluvy, a to následujícím způsobem: „V této souvislosti je třeba rovněž odmítnout domněnku tohoto navrhovatele, že naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle čl. 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, a že mu proto čl. 9 odst. 2 a 3 citované úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy. I na tomto místě připomíná zdejší soud výše zmíněný rozsudek sp. zn. 3 Ao 2/2007, ve kterém byla posuzována otázka, zda legitimaci navrhovatele lze dovodit z hlediska mezinárodního práva, konkrétně z hlediska Aarhuské úmluvy. Předmětný soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, pokud však jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, připomněl Nejvyšší správní soud, že je nezbytné zkoumat rovněž podmínku přímé aplikovatelnosti ustanovení této úmluvy (obecně je používán pojem „self-executing treaty“). Ve vztahu k této otázce pak jmenovaný soud zdůraznil, že „*k tomu, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení mohla zavazovat i vnitrostátní subjekty a mohlo být použito aplikační pravidlo o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy před zákonem, je třeba, jak je shora uvedeno, aby ustanovení té které mezinárodní smlouvy byla přímo aplikovatelná. Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření*.“ Nejvyšší správní soud pak posuzoval Aarhuskou úmluvu, zejména její čl. 1, čl. 3 odst. 1 a 4, čl. 7 a čl. 9 odst. 2, ze shora nastíněných hledisek a dospěl k závěru, že Úmluva není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem. Navrhovatel c) se proto mýlí, když se svou aktivní legitimaci snaží dovozovat z ust. čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, podle kterého „*„dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají*

na enviromentálním rozhodování zájem.“ Jak ostatně Nejvyšší správní soud zdůraznil již ve shora zmíněném rozsudku sp. zn. 3 Ao 2/2007, z citovaného ustanovení lze dovodit toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přístupu k soudu dovolat. V posuzované věci proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani shora uvedená Úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, jež je podle svých stanov zaměřeno na ochranu přírody a krajiny, k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.“ Protože Nejvyšší správní soud dospěl v případě navrhovatele a) k názoru, že u něj není dána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, je s jeho návrhem nezbytné naložit v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto Nejvyšší správní soud návrh navrhovatele a) na zahájení řízení na základě tohoto ustanovení pro nedostatek podmínek řízení odmítl.

Odlišné je procesní postavení navrhovatele sub b). Navrhovatel b) není vlastníkem nemovitostí v řešeném území, či vůbec v obci Úhonice, má však vlastnické právo k nemovitostem (pozemku a stavbě) na území sousední obce, která přiléhá k jedné z (více) lokalit, jež jsou změnou územního plánu řešeny. Konkrétně se jedná o lokalitu č. 17 označovanou ve změně územního plánu „Na Kbeli“, která je zčásti určena k zástavbě obytnými domy. Navrhovatel b) je vlastníkem pozemku p. č. 153/2 k. ú. Ptice, za nímž - hned za polní cestou - začíná katastrální území obce Úhonice a změnou územního plánu je na území (navazujícím za zmíněnou polní cestou) řešeném změnou územního plánu (přesněji v severní části lokality „Na Kbeli“) navržen lokální biokoridor (tedy lapidárně řečeno, pás zeleně) o šíři 20 m. Z výše uvedeného je zřejmé, že navrhovatel b) není vlastníkem změnou (přímo) dotčených pozemků a staveb (§ 22 odst. 4 stavebního zákona), judikaturou však bylo již dříve vymezeno širší pojmání tohoto pojmu, takže „mezující sousedé“ jsou do okruhu vlastníků dotčených změnou územního plánu rovněž zahrnováni. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud aktivní legitimaci navrhovatele sub b) akceptoval a nezpochybňuje ji. Je ještě třeba poznamenat, že v daném případě je situace specifická tím, že rozsah námitek uplatněných navrhovatelem b) je široký a některé námítky se týkají jiných (vzdálenějších) lokalit, než je výše uvedená lokalita „Na Kbeli“ mezující - přes polní cestu - s pozemkem ve vlastnictví navrhovatele b). Změna územního plánu se totiž v daném případě týkala několika samostatných menších lokalit v řešeném území. Navrhovatel b) tedy v návrhu uplatňuje řadu různorodých námitek: v některých případech se však námítky týkají lokalit, které se zjevně nijak nedotýkají právní sféry navrhovatele (jedná se o lokality značně vzdálené od nemovitostí navrhovatele b) - řádově ve stovkách metrů), v jiných případech se však námitka týká lokalit, kde zásah do jeho práv pojmově připadá v úvahu. S ohledem na komplexnost vypořádání jednotlivých námitek se otázce posouzení dotčení práv navrhovatele b) bude Nejvyšší správní soud věnovat vždy specificky a jednotlivě níže při rozboru jednotlivých námitek.

V otázce meritorního přezkumu vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového „algoritmu“, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Dle citovaného rozsudku algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního

orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). V případě prvních dvou kroků zmiňovaného algoritmu navrhovatel b) žádné výhrady nevzněl a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Úhonice bylo oprávněno předmětný územní plán vydat, a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Z těchto důvodů lze tedy přikročit k posuzování dalších kroků. Otázka, zda vydání předmětného opatření obecné povahy předcházela řádný procesní postup (třetí krok algoritmu), a v kontextu s tím částečně také otázka rozporu obsahu opatření se zákonem a otázka proporcionality (čtvrtý a pátý krok algoritmu) je již mezi účastníky řízení sporná a je předmětem námitek navrhovatele b).

Podle navrhovatele b) došlo zejména po veřejném projednání a po lhůtě k podání připomínek a námitek v návrhu ke změnám, které však již poté nebyly s veřejností, vlastníky ani příslušnými dotčenými orgány projednány (v rozporu s ustanovením § 22 stavebního zákona). Navrhovatelé mají zejména na mysli tyto úpravy: zúžení biokoridoru ze 30 na 20 m a zákres staveb na p. č. 156/13, p. č. 156/14 a p. č. 156/15 k. ú. Úhonice jako zastavěné území obce. Nejprve je třeba uvést, že pokud jde o změnu zákresu staveb na p. č. 156/13, p. č. 156/14 a p. č. 156/15 k. ú. Úhonice jako zastavěného území obce, právní sféra navrhovatele b) nemohla být v případě této lokality dotčena. Citovaná lokalita je značně vzdálena (řádově cca přes sto metrů) od nemovitostí navrhovatele a není zřejmé, jak by mohl být ve vztahu k citované lokalitě – pouhým zákresem zastavěného území - dotčen na svých právech. Pro úplnost se dodává, že podle § 139a stavebního zákona a § 10 odst. 1 stavebního zákona má zakreslení zastavěného území obce skutečně evidenční charakter, nikoli charakter nové návrhové plochy. Z tohoto hlediska je mj. stěžejí dovoditelný zásah do něčích práv. Zastavěné území obce je totiž výslovně definováno v § 139a odst. 2 stavebního zákona, a to tak, že se při jeho určování vychází z údajů katastru nemovitostí a hranici jednoho současně zastavěného území tvoří uzavřená obalová čára zahrnující zejména soubor stavebních parcel - zastavěných ploch a nádvoří - a pozemkových parcel, které s nimi sousedí a slouží účelu, pro který byly stavby zřízeny, jakož i parcel zemědělských pozemků a vodních ploch obklopených těmito parcelami a některých dalších, v zákoně definovaných pozemků. Zatímco tedy funkční využití územní plán obce podle explicitního vyjádření § 10 stavebního zákona *stanoví*, hranice současně zastavěného území obce se v územním plánu obce pouze *vyznačí*.

Pokud se jedná o námitku porušení § 22 stavebního zákona upravením již projednaného návrhu územního plánu (úprava spočívala v zúžení biokoridoru), pak u této námítce je možné sledovat potenciální dotčení práv navrhovatele. Tato námitku sledává NSS z uplatněných námitek nejdůležitější, neboť prakticky pouze okolnosti uplatňované v této námítce jsou způsobilé zasáhnout vůbec principiálně do právní sféry navrhovatele. Nejvyšší správní soud o námítce uvažil následujícím způsobem: Proces územního plánování má tyto kroky: zadání, koncept a návrh. Podle § 31 stavebního zákona jsou pro změnu již existujícího územního plánu stanoveny tyto možné úlevy: v odůvodněných případech může schvalující orgán spojit zpracování a projednání konceptu řešení a návrhu

změn územně plánovací dokumentace. Vyhláška 135/2001 Sb. dále v § 17 odst. 2 připouští následující úlevu: Pokud lze vzhledem k jednoduchosti zadávané změny zpracovat přímo návrh bez konceptu řešení, musí být tato skutečnost uvedena ve schváleném zadání změn územně plánovací dokumentace. To se v daném případě stalo. Na obsah zadání, konceptu a návrhu změn územně plánovací dokumentace stejně jako na jejich projednávání se přiměřeně vztahují ustanovení § 20 až 29 stavebního zákona. K zadání: Orgán územního plánování, který pořizuje územně plánovací dokumentaci, navrhne její hlavní cíle a požadavky pro její vypracování v zadání na základě přípravných prací, vyhodnocení dokumentů zpracovaných pro dané území a průzkumů a rozborů území. Místo a den projednávání návrhu zadání územně plánovací dokumentace oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Návrh zadání územně plánovací dokumentace musí být vystaven u pořizovatele, popřípadě na dalších ve vyhlášce uvedených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí. Do 15 dnů od posledního dne vystavení může každý uplatnit své podněty. Návrh zadání zašle pořizovatel dotčeným orgánům státní správy vždy jednotlivě. Tyto orgány do 30 dnů po obdržení návrhu uplatní svá stanoviska. Ke stanoviskům podaným po této lhůtě se nepřihlíží. Návrh zadání musí být s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily svá stanoviska ve stanovené lhůtě, dohodnut. S návrhem zadání územně plánovací dokumentace pořizovatel vždy seznámí orgány územního plánování sousedních územních obvodů a na základě jejich požadavků je informuje o dalším průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Návrh zadání územního plánu velkého územního celku zašle pořizovatel vždy jednotlivě dotčeným orgánům územního plánování, které mohou do 30 dnů po obdržení podat své připomínky. Návrh zadání územně plánovací dokumentace musí být projednán s nadřízeným orgánem územního plánování. Návrh zadání schvaluje ten orgán, který bude schvalovat územně plánovací dokumentaci. Na základě schváleného zadání územně plánovací dokumentace zajistí pořizovatel zpracování konceptu řešení územně plánovací dokumentace. (V daném případě se s ohledem na výše uvedené, zejm. na § 17 odst. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb. uplatnila úleva.) V § 22 stavebního zákona je dále upraven postup při projednávání návrhu územního plánu: Návrh územně plánovací dokumentace musí být vystaven u pořizovatele, popřípadě na dalších určených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí, což oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Ve lhůtě do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu může každý uplatnit své připomínky. O vystavení návrhu vyrozumí pořizovatel písemně dotčené orgány státní správy vždy jednotlivě nejméně 15 dnů přede dnem vystavení. Tyto orgány mohou uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu své stanovisko. Návrh územně plánovací dokumentace pořizovatel dohodne s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily stanoviska ve stanovené lhůtě. Při řešení rozporů se postupuje podle § 136 stavebního zákona. Oznámení o vystavení návrhu územního plánu velkého územního celku zašle pořizovatel každému dotčenému orgánu územního plánování 15 dnů přede dnem vystavení. Dotčený orgán územního plánování může uplatnit námitky k návrhu nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení do 30 dnů od posledního dne vystavení. K návrhu regulačního plánu, územního plánu obce a k vymezení veřejně prospěšných staveb v návrhu územního plánu velkého územního celku mohou vlastníci dotčených pozemků a staveb uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky. Pokud dotčené orgány státní správy nesdělí své stanovisko ve lhůtě podle odstavce 2, vyzve je pořizovatel ke splnění této povinnosti. Pokud ani do 15 dnů po doručení výzvy neobdrží pořizovatel stanovisko dotčeného orgánu státní správy, platí, že proti návrhu územně plánovací dokumentace nemá námitek. Pořizovatel předloží

schvalujícímu orgánu zprávu o projednání územně plánovací dokumentace spolu s vyhodnocením všech stanovisek a připomínek a s návrhem na rozhodnutí o námitkách a o nesouhlasu s vyřízením námitek. Dotčeným orgánům územního plánování a *vlastníkům, kteří uplatnili námitky k návrhu územně plánovací dokumentace nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení, sdělí pořizovatel do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.*

V daném případě Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil, že skutečně došlo k zúžení biokoridoru ze šířky 30 m (uvedených v projednaném návrhu) na 20 m až po projednání návrhu na veřejném projednání s odborným výkladem dne 15. 11. 2005. Nejvyšší správní soud však přesto dospěl po úvaze k závěru, že námitka porušení procesních práv upravením již projednaného návrhu územního plánu není v daném případě důvodná. K zúžení biokoridoru totiž nedošlo jako ke kroku zvůle (svévole) pořizovatele (tedy obejitím dotčené veřejnosti), ale naopak právě v reakci na námitky a připomínky občanů při projednávání návrhu. V rámci procesu dle § 22 stavebního zákona, tedy při projednávání návrhu s dotčenou veřejností, došlo mj. k námitce spočívající v nesouhlasu se šíří biokoridoru, či s biokoridorem vůbec. Této námitce bylo vyhověno, resp. částečně vyhověno zúžením biokoridoru ze 30 m na 20 m, a to po výslovné dohodě s dotčeným orgánem státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny (Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, stanovisko ze dne 3.2.2006). V jeho stanovisku je konkrétně specifikován proces projednání této úpravy návrhu ÚPD a je přistoupeno na požadavek snížení šířky biokoridoru. Je pravdou, že situaci, kdy při projednávání návrhu jsou vzneseny námitky, a tyto námitky vyžadují případný zásah do návrhu (přičemž není v zákoně stanoven, či připuštěn další krok projednání této úpravy) stavební zákon nijak neřešil. Zůstává tak otázkou, jak by mělo být vlastně s námitkami uplatněnými při projednávání návrhu naloženo – když úprava návrhu již není možná – a současně vypořádání námitek je povinné. Nový stavební zákon si je již tohoto nedostatku a mezery v dosavadní právní úpravě vědom: v § 53 zákona č. 183/2006 Sb. nového stavebního zákona již je uvedeno následující ustanovení: „*Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. Pokud je to nezbytné, zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Dojde-li 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.*“ V novém předpise se tedy již výše nastíněná situace řeší a připouští se možnost úpravy návrhu ÚP bez nového projednání s veřejností. Nejvyšší správní soud neshledává ve zvoleném postupu úpravy biokoridoru takový zásah, který by vyvolal nezbytnost zrušení opatření. Výklad ust. § 22 stavebního zákona, který by vycházel z *nemožnosti* drobných úprav projednaného návrhu, je neudržitelný: znamenal by stav, kdy by námitkám vzneseným v procesu projednávání návrhu v podstatě již nemohlo být nikdy vyhověno (neboť úprava návrhu by nebyla možná) – tedy stav pouhého formálního vypořádávání námitek, které by bylo možné pouze zamítat. Po faktické stránce je třeba také poznamenat několik věcných poznámek o lokálních biokoridorech (pro nahlédnutí na požadavek zúžení lokálního biokoridoru v projednávaném případě): biokoridor je podle údajů dostupných na internetu lineární úsek [krajiny](#), který umožňuje [migraci organismů](#) mezi jednotlivými [biocentry](#). Území biokoridoru nemusí umožňovat rozhodující části organismů trvalou nebo dočasnou

existenci, slouží především k migraci mezi biocentry. Biokoridory jsou v naprosté většině případů přírodní plochy: [strouhy](#), [meze](#), [aleje](#), souvislé pásy [křovin](#), [živé ploty](#) apod. Minimální šířka lokálního biokoridoru lesních společenstev je přitom udávána 15 m, lučních a mokřadních společenstev 20 m. Ani v tomto (faktickém) směru tedy nebylo shledáno vybočení z přípustných mezí, když navržená šířka biokoridoru 30 m byla snížena na přípustných (tedy i funkčních zachovávajících) 20 m. Nejvyšší správní soud neshledal důvod k vyhodnocení úpravy návrhu územního plánu jako natolik podstatné, že by vyžadovala nové projednání s dotčenou veřejností. Nejvyšší správní soud přitom v konkrétním projednávaném případě po obsahové stránce přihlédl ještě ke dvěma skutečnostem: jednak – na biokoridor v určité šíři nemá nikdo (tedy ani vlastník přiléhajících nemovitostí) právní nárok – nedošlo tedy k zásahu do jeho práv jeho zmenšením ze 30 m na 20 m, a dále k tomu, že ke změně nedošlo svévolně, ale úprava byla projednána na základě námitek vlastníků dotčených nemovitostí s příslušným dotčeným orgánem státní správy.

Podle další námitky navrhovatele bylo dále v rozporu s § 30 stavebního zákona přikročeno k pořizování změny ÚP, ačkoli podmínky v území se nezměnily. Z cílů a účelů územního plánování je zřejmé, že ke změně územně plánovací dokumentace (dále též „ÚPD“) může nepochybně dojít i z jiných důvodů, než pouze a jen při změně podmínek v území. V opačném případě by znamenal územní plán v podstatě fixaci a neměnný stav, bez ohledu na potřeby a požadavky v území, a pasivní a bezmocné čekání na „změnu podmínek“. Není pochyb o tom, že zákonodárce – poněkud nešťastně – vyjádřil tímto způsobem povinnost orgánu územního plánování sledovat případné změny podmínek v území a reagovat na ně. Z této dikce však nelze dovodit nic jiného, než že – kromě jiných případů – bude přistoupeno ke změně ÚPD *také* v případě změny podmínek v území; oproti jiným případům však *ex officio* – tedy z úřední povinnosti. Jinak nepochybně může dojít ke změně ÚPD i v případech jiných, tj. za stejných podmínek, jako při běžném pořizování ÚPD. Podle navrhovatele nebyly dále dány důvody pro spojení konceptů a návrhu změny, koncept nejenže nebyl spojen s návrhem, ale koncept změny nebyl vůbec zpracován. Změnu navíc nelze označit za jednoduchou. Ani tuto námitku neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou. Podle § 31 stavebního zákona jsou pro změnu již existujícího územního plánu stanoveny tyto možné úlevy: v odůvodněných případech může schvalující orgán spojit zpracování a projednání konceptu řešení a návrhu změn územně plánovací dokumentace. Vyhláška č. 135/2001 Sb. dále v § 17 odst. 2 připouští následující úlevu: Pokud lze vzhledem k jednoduchosti zadávané změny zpracovat přímo návrh bez konceptu řešení, musí být tato skutečnost uvedena ve schváleném zadání změn územně plánovací dokumentace. Již v návrhu zadání změny ÚP bylo v kapitole 16 uvedeno, že: „Pořizovatel změny č. 1 navrhuje vzhledem k omezenému rozsahu zpracovávané změny spojit zpracování konceptu a návrhu změny, tzn. že po schválení návrhu zadání bude zpracován přímo návrh změny.“ Toto zadání bylo následně schváleno. Samu o sobě lze pak změnu jistě označit jako jednoduchou – jedná se pouze o několik lokalit, nepříliš velkého rozsahu, z celého komplexu obce, účelem změny je navíc převážně klidová zástavba – bydlení (nejedná se tedy např. o rušící a pro území zatěžující průmyslovou zónu, či dopravní koridor zásadního významu apod. které by jistě nebylo možno vnímat zcela stejně). Komplikace, které následně nastaly při projednávání, není možné předem zohlednit při volbě postupu pořizování. Podle navrhovatele také došlo ke schválení změny územního plánu v lokalitě č. 16, aniž by bylo vypracováno a schváleno

zadání této změny. Předně je třeba poznamenat, že právní sféra navrhovatele b) nemůže být v případě lokality „U silnice“ dotčena. Citovaná lokalita je značně vzdálena od nemovitostí navrhovatele (viz výše) a není zřejmé, jak by mohl být ve vztahu k citované lokalitě dotčen na svých právech. Vymezení zastavitelného území v lokalitě č. 16 „U silnice“ bylo však navíc v zadání uvedeno (konkrétně v zadání Změny č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Úhonice v kapitole 7). Hlavní výkres, určující funkční využití území, byl dále podle navrhovatele dopracováván teprve po schválení dokumentace, a to dokonce ještě na základě nějakých dalších pokynů. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje na vysvětlení nezbytné přípustnosti úprav návrhu po jeho projednání, uvedené u první námitky.

Dále je podle navrhovatele na území obce množství nezastavěných parcel určených k zastavění a není důvod k rozšiřování kapacit pro výstavbu. Území lokalit „Na Kbeli“ (č. 17) a „U silnice“ (č. 16) je tvořeno převážně zemědělskou půdou 1. třídy ochrany. To potvrzuje i vyjádření Okresního úřadu Praha – západ, referát ŽP z 8. 4. 2002, a i v následné změně stanoviska je uvedeno, že nesmí dojít k navýšení zastavitelnosti orné půdy. Rozšíření zastavitelného území v lokalitě 16. není navíc patrně (alespoň dle stanoviska z 11. 2. 2004) odsouhlasena orgánem ochrany ZPF. Navrhovatelé žádají i o přezkoumání zákonnosti stanoviska orgánu ochrany ZPF z 12. 12. 2005. Na okraj je třeba uvést, že právní sféra navrhovatele b) nemohla být v případě lokality „U silnice“ dotčena. Citovaná lokalita je vzdálena a oddělena od nemovitostí navrhovatele (řádově ve stovkách metrů). Věcně pak ze spisu vyplývá, že orgán ochrany ZPF Krajského úřadu se dne 12.12.2005 vyjádřil k návrhu v jeho poslední projednávané podobě souhlas, a to následujícím způsobem: „... uděluje souhlas orgánu ochrany ZPF dle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně ZPF s 2. návrhem změny č. 1 územního plánu Úhonice, který předpokládá zábor zemědělské půdy ... (následuje specifikace)“. Orgán ochrany ZPF dále uvedl, že „souhlas s nezemědělským využitím ploch, které jsou zařazeny do I. a II. třídy se uděluje z toho důvodu, že všechny plochy navazující na zastavěné nebo zastavitelné území obce Úhonice jsou zařazeny do vyšší bonitní třídy. Navržené plochy pro bydlení mají vyřešené komunikace a inženýrské sítě.“ Orgán ochrany ZPF tedy udělil souhlas s návrhem změny v celé projednávané šíři. Nejvyšší správní soud nespatřuje v tomto postupu nepřipustné a zjevné vybočení z mezí přijatelných možností. Ochrana ZPF totiž rovněž není absolutní. Pokud je lokalita po řadě stránek vhodná a přijatelná k zástavbě pro účely bydlení, je na specializovaném orgánu, zda ještě shledá zásah do jím sledovaného zájmu ochrany jako přijatelný a možný. V daném případě lze ze stanoviska vysledovat, že v celém širším území je patrně relativně kvalitní půda, a kvalitní půda by tak byla dotčena prakticky vždy, popř. možnost výstavby by nebyla bez určitého ústupku možná vůbec. Extrémně rigidní a pro území blokační (stagnační) se také jeví výklad, že změna územního plánu i vytvoření nových zastavitelných území je možná až po *úplném* vyčerpání stávajících možností. Podle navrhovatele je dále v rozporu s § 2 stavebního zákona nedostatečně řešena etapizace výstavby s ohledem na nezbytnost primárního vybudování infrastruktury a komunikací a na nezbytnost zachování zdrojů a rezerv území a nejefektivnější urbanistický rozvoj. Infrastruktura a komunikace v územním plánu navrženy jsou, pokud se jedná o jejich dostatečnost a etapizaci, je třeba uvést, že je nepochybné, že otázka infrastruktury a komunikací – včetně dostatečného kapacitního dimenzování odpovídajícího příslušným normovým hodnotám - bude muset být zcela konkrétně řešena ve stádiu přinejmenším územního řízení, neboť bez reálného vyřešení této otázky by nebylo stavby v území vůbec

možno povolit. Infrastruktura i komunikace byly také posouzeny a odsouhlaseny příslušnými dotčenými orgány státní správy, tedy včetně vyhodnocení jejich souladu a přinejmenším přijatelnosti (přípustnosti) z hlediska speciálních předpisů.

V rámci zdůvodňování své aktivní legitimace se navrhovatelé dovolávají rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2006 - 74 z 18. 7. 2006 a řady dalších skutečností (o samotné otázce aktivní legitimace bylo již výše pojednáno - navrhovatel sub a): viz výše, navrhovatel sub b): jeho aktivní legitimace je akceptována, přesto ještě krátce k uplatněným věcným argumentům, které se v pasáži o aktivní legitimaci vyskytly). V případě tvrzení snížení pohody bydlení a dovolávání se rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 - 74 z 18. 7. 2006 se jedná se o neadekvátní srovnání: argumentace dotčení vlastníků nemovitostí při letové dráze není srovnatelné se změnou územního plánu obce, která připouští klidovou obytnou zástavbu rodinnými domky. K uplatňování námítky srůstání obcí je třeba uvést, že žádný právní předpis toto nezakazuje, ani nevylučuje, a je zřejmé, že v reálném životě k tomuto jevu může dojít. Nejvyšší správní soud nemá za úkol stanovit, jakým způsobem má být určité území pojednáno. Jeho úkolem je pouze sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala v přípustných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná, a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Tak tomu bylo i v tomto případě. K námitce nevhodné dopravní obslužnosti: jedná se o pouhý dohad navrhovatele b) (viz textace námítky týkající se komunikačního řešení v návrhu na zrušení změny územního plánu, která vychází z úvah (citace), že „je více než pravděpodobné, že výstavba v lokalitě bude realizována, aniž by došlo k vybudování kapacitně vyhovujících komunikací, přičemž tak by pro přístup do lokality musela být využívána stávající prašná komunikace a dále polní cesta vedoucí kolem nemovitostí navrhovatele b). Tím ovšem není zajištěna odpovídající obsluha navrhované lokality.“) Námitka zde nenapadá konkrétní a jasné stanovení komunikace za jeho domem založené napadanou změnou územního plánu, ale rozvíjí neurčitý předpoklad a odhad budoucího možného vývoje. Vybočuje tedy z předmětu projednání, kterým je obsah schválené změny územního plánu.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. května 2009

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu

