ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a Mgr. Davida Hipšra, v právní věci navrhovatelů: **a) MgA. A. P., b) H. R., c) ing. K. F., d) L. K.,** navrhovatelé c) a d) zastoupeni JUDr. Ilonou Vaněčkovou, advokátem se sídlem Na Slupi 15, Praha 2, proti odpůrci: **obec Zdiby,** se sídlem Průběžná 11, Zdiby, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Zdiby schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Zdiby schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006 **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Dvěma samostatnými návrhy ze dne 28. 2. 2007, doručenými Nejvyššímu správnímu soudu dne 1. 3. 2007, se navrhovatelé a) a b) domáhali zrušení územního plánu obce Zdiby, schváleného zastupitelstvem obce Zdiby dne 29. 12. 2006 (dále jen „územní plán"). Namítli, že územní plán je v rozporu se zákonem v důsledku pochybení v procesu schvalování. Zastupitelstvo schválilo územní plán, aniž byla opatřena všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů státní správy. Odpůrce nepostupoval v souladu s § 22 odst. 2 ve spojení s § 22 odst. 5 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pokud s některými dotčenými orgány nedohodl stanoviska k návrhu. Ve schváleném územním plánu také nezohlednil požadavky některých dotčených orgánů ke konceptu územního plánu. Navrhovatelé a) a b) dále namítli, že schvalování územního plánu proběhlo v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby. Způsob schvalování územního plánu byl v rozporu s § 31 stavebního zákona a konečná verze územního plánu se neshoduje s verzí, kterou posuzoval nadřízený orgán územního plánování. Odpůrce se také kvalifikovaně nezabýval námitkami a vyjádřeními vlastníků dotčených pozemků podle § 21 odst. 4 a § 22 odst. 4 stavebního zákona.

Navrhovatel a) dále uvedl, že pozemek v jeho vlastnictví byl zařazen do rekreační zóny, přestože řada pozemků v sousedství je využívána k trvalému bydlení. Tím se cítí dotčen na svých vlastnických právech. Zdůraznil, že obec zakazuje výstavbu v místech, kde ji dříve povolovala, nebo počítá s tím, že ji bude povolovat pomocí výjimek. Podotkl, že výstavba na pozemcích, kde již řada domů stojí, by krajinu zatěžovala méně než „*masová výstavba na polních pozemcích*“. Rovněž zaslal zápisy ze zasedání Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 21. 12. 2006 a ze dne 29. 12. 2006. Ze zápisu ze dne 21. 12. 2006 je zřejmé, že bod 6 programu zasedání – schválení územního plánu – byl stažen z programu z důvodu nevydaného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje. Následně dne 22. 12. 2006 bylo svoláno nové zasedání zastupitelstva na 29. 12. 2006. Navrhovatel a) zdůraznil, že podle stanoviska Ministerstva vnitra se do sedmidenní lhůty pro zveřejnění informace nepočítá den zveřejnění a den konání zasedání. Navíc, v den oznámení zasedání neexistovalo stanovisko kraje (to bylo vydáno až dne 27. 12. 2006).

Navrhovatel b) uvedl, že byl zkrácen na právech tím, že jeho opětovné námitky nebyly kvalifikovaně projednány. K návrhu přiložil uplatněné námitky a sdělení Obecního úřadu Zdiby k uplatněným námitkám. Rovněž namítl, že souborné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje je součástí schvalovacího procesu územního plánu, bez kterého nelze územní plán schválit. Proces schvalování územního plánu byl doprovázen kritikou ze strany veřejnosti. Bylo proto více než žádoucí, aby souborné stanovisko bylo předáno zastupitelům, jak stanovuje Jednací řád. Místo toho odpůrce důležitost tohoto dokumentu bagatelizuje. Souborné stanovisko krajského úřadu nebylo vyhotoveno včas a nemohlo projít řádným schvalovacím procesem, jak vyžaduje jednací řád. Podle navrhovatele b) existuje pochybnost o nestrannosti krajského úřadu. Zdůraznil, že nyní se objevují chyby učiněné v průběhu schvalování územního plánu. Tím, že nedošlo k dohodě v průběhu pořizování územního plánu, nelze realizovat důležité stavby podmiňující rozvoj obce. Ukázalo se, že rozsáhlé plochy určené k zástavbě etapizací nejsou podmíněné, neboť jim ještě před schválením územního plánu bylo vydáno územní rozhodnutí. Pokud by tyto pozemky byly v návrhu správně vyznačeny, neměl by návrh naději na schválení. Účastníci řízení tím byli uvedeni v omyl a jejich stanoviska mohla být zcela jiná. Připomínky účastníků nebyly řádně vypořádány. Při procesu tvorby územního plánu byla vyloučena veřejnost, tudíž nemohlo dojít „*ke společenské dohodě k naplnění vytýčených cílů*“.

Navrhovatelé c) a d) se společným návrhem ze dne 28. 2. 2007, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 1. 3. 2007, domáhali zrušení stejného územního plánu. K aktivní legitimaci uvedli, že jsou spoluvlastníky ideální poloviny pozemků parc. č. 426/7, orná půda, a parc. č. 426/8, ostatní plocha, v katastrálním území Zdiby.

Namítli, že územní plán je v rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, neboť neobsahuje veškeré náležitosti předepsané platnou právní úpravou. Byl pořízen v rozporu s právními předpisy, s nimiž je v rozporu i po obsahové stránce. Bezprostředně po schválení byl územní plán změněn. Změna nebyla provedena v souladu se stavebním zákonem. Tím, že odpůrce v procesu pořizování jednal nezákonně, byli navrhovatelé zkráceni na svých právech, zejména vlastnickém právu. Nemohou totiž užívat svoje pozemky zamýšleným způsobem.

Dále navrhovatelé c) a d) uvedli, že odpůrce pochybil již v etapě přípravných prací, protože nevycházel z aktuálních údajů o řešeném území. Žádná grafická část územního plánu nezohledňuje existenci staveb inženýrských sítí na pozemcích navrhovatelů (elektřina, vodovod a kanalizace), napojení na veřejné rozvodné sítě, včetně uvedení limitů využití území (ochranná pásma vzniklá v bezprostředním okolí staveb inženýrských sítí). Poukázali na stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 31. 5. 2006, čj. ÚSŘ/1521/06 ČR. Ten zdůraznil, že v konceptu územního plánu je třeba zohlednit pozemky, které jsou součástí limitů vzniklých na základě vydaných správních rozhodnutí. Zdůraznili, že se na odpůrce i zpracovatele územního plánu opakovaně obraceli s podněty, připomínkami a námitkami, ve kterých upozorňovali na tyto okolnosti. Odpůrce se jejich podáními dostatečně nezabýval. Navíc odpůrce o existenci staveb musel vědět, neboť vydal stavební povolení na stavbu vodovodní a kanalizační přípojky. Vzhledem k nezahrnutí limitů využití území do územního plánu žádný z dotčených orgánů státní správy při podávání stanovisek a připomínek nevycházel z úplných a správných informací a podkladů o řešeném území.

Tito navrhovatelé dále namítli, že odpůrce nezohlednil při pořizování územního plánu záměr navrhovatelů postavit na pozemcích rodinný dvojdomek, přestože proti tomuto záměru neměl námitky. Stavebními povoleními ze dne 14. 8. 2000 odpůrce povolil stavby vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku parc. č. 426/1. Tyto stavby byly následně zkolaudovány rozhodnutími ze dne 21. 5. 2001. Městský úřad v Klecanech vydal stavební povolení ze dne 19. 9. 2000 pro stavbu kNN pro rodinné domy na pozemcích parc. č. 473/4, 470, 426/1 a 426/7, a kolaudačním rozhodnutím ze dne 12. 12. 2001 následně povolil užívání této stavby. Účastníkem tohoto stavebního i kolaudačního řízení byl také odpůrce, který se stavbou souhlasil. Vedle částky na pořízení pozemků tak navrhovatelé vynaložili nezanedbatelnou částku na stavbu přípojek.

Stejní navrhovatelé rovněž konstatovali, že dne 25. 7. 2005 podali k návrhu zadání územního plánu podle § 20 odst. 2 stavebního zákona podnět, týkající se využití pozemků k výstavbě rodinných domů. Odpůrce akceptoval podnět s tím, že zadání územního plánu bude doplněno o možnost zastavění pozemků navrhovatelů. Na veřejném projednání konceptu řešení územního plánu dne 3. 5. 2006 bylo vysloveno negativní stanovisko k zařazení pozemků navrhovatelů do zastavitelného území obce. Navrhovatelé podali proti konceptu řešení dne 31. 5. 2006 námitky. Odbornou nesprávnost konceptu doložili stanoviskem zpracovaným doc. Ing. arch. J. M., CSc., podle kterého jsou pozemky vhodné pro rozptýlenou formu zástavby izolovanými rodinnými domy. Dále namítli, že s ohledem na územní a stavební řízení a jejich následné „zasíťování“ se pozemky staly stavebními. Tomu by mělo odpovídat i jejich využití v územním plánu. Odpůrce námitkám nevyhověl (dne 20. 9. 2006) s tím, že doc. M. vycházel z chybných podkladů a že pozemky nejsou stavebními pozemky ve smyslu stavebního zákona. V nesouhlasu s vyřízením námitek ze dne 14. 11. 2006 navrhovatelé uvedli, že doc. M. vycházel z úplných podkladů. Také pozemek parc. č. 426/8, zapsaný v katastru nemovitostí jako ostatní plocha, byl zcela nedůvodně určen k využití jako orná půda, na což byl odpůrce upozorněn. Podle názoru navrhovatelů nevyhovující dopravní napojení pozemků není relevantním důvodem pro změnu využití pozemků, ale pouze předpokladem pro výstavbu, který může stavební úřad uložit jako jednu z podmínek pro stavební povolení. Platné

právní předpisy nestanoví požadavky pro napojení rodinných domů na pozemní komunikace, z nichž by vyplývalo, že dosavadní síť komunikací a přístup k pozemku je nevhodná pro umístění rodinných domů.

Pozemek parc. č. 426/7 se stal v souladu s § 139b odst. 15 stavebního zákona stavebním pozemkem, neboť na základě územního řízení byl určen k zastavění jednoduchými stavbami (inženýrskými sítěmi). Na pozemku parc. č. 426/8 je pak umístěna stavba (silážní jáma) a jeho využití jako ostatní plocha, manipulační plocha, se traduje od 60. let minulého století. Při vymezování využití řešeného území tak nebyl vzat v úvahu stavební charakter pozemků navrhovatelů ani skutečnost, že pozemky jsou nevhodné k využití jako orná půda.

Navrhovatelé si byli vědomi, že v pravomoci soudu sice není rozhodovat o využití pozemků v rámci územně plánovací dokumentace. Tvrdili však, že odpůrce přesto nemůže bezdůvodně a svévolně určit budoucí využití pozemků. Navrhovatelé byli od počátku koupě pozemků odpůrcem ujišťováni o tom, že na předmětných pozemcích je možné provést výstavbu rodinných domů. Byla jim také vydána kladná stanoviska a správní rozhodnutí, na jejichž základě vybudovali inženýrské sítě. V dobré víře vynaložili náklady na zasíťování pozemků. Odpůrce nepostupoval v souladu se základními zásadami, jimiž je povinen se při své činnosti řídit, zejména zásadou, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře. Porušil tak princip legitimního očekávání.

Dále navrhovatelé c) a d) uvedli, že odpůrce v rozporu s § 22 odst. 5 stavebního zákona nevyzval Krajskou hygienickou stanici Středočeského kraje k podání stanoviska. Pokud by tak učinil, bylo by stanovisko krajské hygienické stanice uplatněno ve lhůtě a návrh územního plánu by musel být s tímto dotčeným orgánem státní správy dohodnut.

Navrhovatelé rovněž namítli, že z usnesení zastupitelstva obce ze dne 29. 12. 2006 vyplývá, že bezprostředně po schválení územně plánovací dokumentace došlo ke změně územního plánu. Odpůrce však v případě změny nepostupoval v souladu s § 31 odst. 2 stavebního zákona.

Tito navrhovatelé také tvrdili, že zastupitelstvo obce jednalo při schvalování územního plánu v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva. V rozporu s § 3 odst. 5 jednacího řádu nebyly členům zastupitelstva doručeny písemné materiály, např. stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, nejpozději 7 dní před zahájením jednání. Stanovisko krajského úřadu bylo odpůrci doručeno dne 28. 12. 2006 a je nutné považovat jej za materiál určený pro zasedání zastupitelstva ve smyslu § 5 jednacího řádu. Pokud zastupitelstvo přijalo dne 29. 12. 2006 usnesení, kterým schválilo územní plán, postupovalo v rozporu s § 3 odst. 5 jednacího řádu a § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Konečně navrhovatelé zdůraznili, že od počátku poukazovali na skutečnost, že odpůrce řádně neprovedl přípravné práce a v důsledku toho je zadání územního plánu, koncept i následně schválený územní plán v rozporu s obecně závaznými předpisy. Není pravdivé tvrzení odpůrce, že si opatřil veškerá stanoviska dotčených orgánů. Z podkladů vyplývá, že návrh územního plánu nebyl dohodnut s krajskou hygienickou stanicí, která uplatnila stanovisko opožděně. Pokud by však odpůrce vyzval tento dotčený orgán v

souladu s § 22 odst. 5 stavebního zákona, bylo by stanovisko podáno včas. Upozornili také na to, že rozpor s právními předpisy se vztahuje i na změnu územního plánu učiněnou bezprostředně po jeho schválení. Pořizovatel totiž nepostupoval v souladu s § 31 stavebního zákona. Pravdivé není ani tvrzení odpůrce, že členové zastupitelstva obdrželi materiály k projednání územního plánu v souladu s jednacím řádem 7 dní přede dnem jednání. Sám odpůrce připustil, že minimálně stanovisko krajského úřadu ze dne 27. 12. 2006 nebylo členům zastupitelstva předloženo před jednáním. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva konaného dne 29. 12. 2006 vyplývá, že ani další podklady nebyly zastupitelům předloženy v listinné podobě, jak stanoví jednací řád, nýbrž na CD. Vzhledem k těmto tvrzením, jakož i dalším informacím z průběhu předmětného jednání, ponechali navrhovatelé na zvážení rovněž případný výslech tehdejších zastupitelů odpůrce.

II.

Odpůrce ve vyjádření k návrhům konstatoval, že v procesu přípravy a schvalování územního plánu vyžádal a obdržel veškerá stanoviska dotčených orgánů státní správy. Stanoviskem ze dne 27. 12. 2006, čj. 172064/2006/KUSK, Krajský úřad Středočeského kraje potvrdil správnost postupu odpůrce při pořizování územního plánu. Odpůrce dohadoval stanoviska dotčených orgánů s těmito orgány. Materiály k projednání územního plánu obdrželi členové zastupitelstva již sedm dnů přede dnem konání jednání, kromě stanoviska krajského úřadu, které bylo kladné a členové zastupitelstva o něm nehlasovali. Dané stanovisko potvrzuje zákonnost postupu tvorby územního plánu. Jeho obsah neomezoval členy zastupitelstva v jejich rozhodování, což dokládá i schválení územního plánu nadpoloviční většinou. Krajský úřad měl k dispozici a vydával stanovisko ke konečné verzi územního plánu a posuzoval tu verzi, kterou následně schválilo zastupitelstvo. Zabýval se veškerými obdrženými konkrétními návrhy, připomínkami i námitkami vlastníků dotčených pozemků, tvrzení navrhovatele a) o nevypořádání podání označil za nekonkrétní. Uvedl, že požadavky dotčených orgánů státní správy ke konceptu územního plánu byly zohledněny, jinak by nebyl dohodnut. Navrhovatel a) uplatnil k návrhu a konceptu územního plánu pouze připomínky. Neuvedl v nich parcelní čísla dotčených pozemků, přičemž se jednalo o všeobecnou připomínku, nikoliv o konkrétní návrh ke konkrétnímu pozemku. Nebylo možné ztotožnit zasílatele připomínek a navrhovatele a).

K návrhu navrhovatele b) odpůrce uvedl, že tvrzení v návrhu nejsou pravdivá, návrh je shodný s předchozím návrhem a z tohoto důvodu odkázal na své vyjádření vůči navrhovateli a).

K návrhu navrhovatelů c) a d) odpůrce tvrdil, že v zadání bylo uloženo prověřit možnost zastavění pozemků navrhovatelů. V konceptu nebylo námitce č. 80 vyhověno a navrhovatelé podali k návrhu nesouhlas s vyřízením námitky ke konceptu pod č. 68. Odpůrce uvedl k námitkám navrhovatelů c) a d), že *„v jejich případě se jedná o pozemek, který má určení jako „orná půda“ a na tomto pozemku je dosud umístěn silážní žlab (v louce !!!), samotný pozemek není zastavěn“*.

Odpůrce uzavřel, že námitky a nesouhlasy všech vlastníků pozemků byly posuzovány nadřízeným orgánem (krajským úřadem), stejně jako proces tvorby územního plánu. Do doby přijetí územního plánu byly individuální návrhy a žádosti vlastníků

pozemků řešeny podle platné právní úpravy. Při řešení územního plánu bylo nutné přihlížet k mnoha hlediskům, zejména z důvodů demografických, finančních, infrastruktury, napojení na vodovod a kanalizaci. Bylo přihlíženo k převažujícímu využití dané lokality tak, aby tato umožňovala i její transformaci. Nebylo tak možno vyhovět žádostem všech vlastníků pozemků.

III.

Nejvyšší správní soud především uzavřel, že návrhy navrhovatelů a), b), c) a d) spolu skutkově i právně souvisí, proto usnesením ze dne 5. 3. 2007, čj. 8 Ao 1/2007 - 6, věci vedené pod sp. zn. 8 Ao 1/2007, sp. zn. 8 Ao 2/2007 a sp. zn. 8 Ao 3/2007 spojil ke společnému projednání. Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlasili. Je vhodné předeslat, že při vypořádání námitek navrhovatelů Nejvyšší správní soud nejprve vypořádal námitky navrhovatelů a) a c), poté námitky, které uplatňovali v různé podobě všichni navrhovatelé a konečně námitky, které uplatnili pouze navrhovatelé c) a d).

Nejvyšší správní soud se zabýval především tím, zda v posuzované věci byly splněny podmínky řízení. Pokud jde o posouzení, zda je napadený územní plán opatřením obecné povahy, lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07. Podle něj předmětný územní plán, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud dále ověřil, zda navrhovatelé byli aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ustanovení § 101a s. ř. s. přiznává oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz), uvedl, že přípustný je „[t]*en návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry*“. Osobou oprávněnou podat návrh na zrušení je podle daného usnesení „[z]*ásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.)*“. Navrhovatelé a) až d) doložili, že jsou vlastníky nemovitostí dotčených územním plánem. Tvrdili, že územní plán byl přijat v rozporu s procesním postupem stanoveným stavebním zákonem pro schvalování územního plánu, že neobsahuje veškeré náležitosti předepsané platnou právní úpravou a že bylo rozhodnuto o funkčním využití pozemků ve vlastnictví stěžovatelů, čím jsou zkráceni na svých právech, zejména na právu vlastnickém. Je proto zjevné, že navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu. Splněna je také podmínka formulace petitu návrhu, neboť navrhovatelé se domáhají zrušení územního plánu schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006. Pasivně legitimován je v souladu s § 101a odst. 4 s. ř. s. odpůrce (srov. usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Při přezkumu opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud v souladu s ustálenou judikaturou (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS) podle pětistupňového „algoritmu". Nejprve zkoumá, za správní orgán měl pravomoc vydat opatření obecné povahy. Pak posuzuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Dále se zabývá tím, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Ve čtvrtém kroku posuzuje obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium). V posledním kroku algoritmu zkoumá obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). V případě prvních dvou kroků algoritmu navrhovatelé nevznesli žádné výhrady. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Zdiby bylo oprávněno vydat napadený územní plán (§ 26 odst. 2 stavebního zákona) a že při jeho vydání nejednalo *ultra vires*. Odpůrce disponoval věcnou i místní působností. Jeho osobní a časová působnost nebyla žádným způsobem omezena. Odpůrce nijak nevybočil z mezí své působnosti. Nejvyšší správní soud posuzoval, zda vydání předmětného územního plánu předcházel řádný procesní postup, zda obsah opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem, a zabýval se otázkou proporcionality.

I když soud není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán důvody návrhu, neznamená to, že „[s]*oudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci*" (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Tento názor aproboval Ústavní soud, který v nálezu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), uvedl, že „[n]*avzdory ‚nevázanosti právními důvody' nelze pominout, že přirozeným prvkem řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. - vzhledem ku celkové konstrukci jeho úpravy, reflektující typovou skutkovou základnu návrhu a přítomnost logicky silného individuálního (soukromého) zájmu navrhovatele - je procesní aktivita primárně samotného navrhovatele, které odpovídá, že i jemu je namístě přiměřeně připínat soudnímu řízení tradiční povinnost tvrzení, případně i důkazní. Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o ... relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ku zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být*".

Dále je třeba rovněž zdůraznit (ve vztahu ke všem podaným návrhům), že byť může navrhovatel namítat porušení procesních pravidel při pořizování územního plánu, přesto „[k] *přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí*

zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis“(usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se tak při zkoumání tvrzených procesních pochybení zabýval i tím, nakolik se mohla dotknout právní sféry navrhovatelů. Postupuje tak s ohledem na skutečnost, že „*ochrana zákonnosti územního plánování by neměla překračovat zájmy těch, kterých se týká, a zasahovat tak do vzniklých právních vztahů a práv třetích osob, potenciálně i k jejich neprospěchu, či narušovat právní jistotu a stabilitu bez jakéhokoli podnětu dotčených osob, když lze předpokládat, že značná - blíže neurčená - část osob dotčených procesem územního plánování se necítí být na svých právech dotčena, či je dokonce s výsledkem územního plánování na jejich území spokojena*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, čj. 6 Ao 1/2009 - 98).

Návrhy navrhovatelů a) a b) jsou obsahově téměř totožné (s výjimkou bodu IV., kde navrhovatel a) navíc stručně uvádí, že řada sousedních pozemků je využívána k trvalému bydlení a on se cítí zkrácen na svých vlastnických právech zařazením svého pozemku do rekreační zóny). Obsahují převážně obecné námitky, zpochybňující proces přijetí územního plánu (neopatření všech potřebných stanovisek, rozpor některých stanovisek s právními předpisy, rozpor s Jednacím řádem zastupitelstva při schvalování územního plánu, nesplnění povinnosti zabývat se kvalifikovaně námitkami a vyjádřeními). Relativně konkrétnější jsou až podání navrhovatele a) ze dne 6. 5. 2010 a navrhovatele b) ze dne 10. 5. 2010.

Navrhovatelé a) a b) namítli, že územní plán byl schválen, aniž pořizovatel opatřil všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů. Stanoviska některých dotčených orgánů státní správy k návrhu navíc nebyla s těmito orgány dohadována. Navrhovatelé neupřesnili, která ze stanovisek pořizovatel případně neobstaral. Z výsledků dohodnutí návrhu územního plánu Zdiby vyplývá, že si pořizovatel opatřil stanoviska např. orgánů ochrany přírody a krajiny, vodního hospodářství, ochrany ovzduší, zemědělského půdního fondu, lesa, ložisek nerostných surovin, veřejného zdraví, památkové péče, obrany státu, dopravy a požární ochrany a ochrany obyvatelstva (část B Dokladů o projednání a schválení územního plánu Zdiby). Pořizovatel si tedy obstaral potřebná stanoviska dotčených orgánů. S těmito orgány pak dohodl návrh územního plánu v souladu s § 22 odst. 2 stavebního zákona, pokud dotčené orgány uplatnily vůči návrhu územního plánu včas výhrady (viz např. dohodnutí návrhu v oblasti vodního hospodářství s Městským úřadem Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, které následně s návrhem dne 13. 12. 2006 souhlasilo).

K námitce navrhovatelů a) a b), že odpůrce nezohlednil požadavky některých dotčených orgánů ke konceptu ve schváleném územním plánu, Nejvyšší správní soud předně podotýká, že dotčené orgány měly možnost se k návrhu územního plánu vyjádřit a uplatnit svá stanoviska. Pokud by měly za to, že některým jejich požadavkům nebylo vyhověno, mohly vydat nesouhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, případně podmínit své kladné stanovisko podmínkami. Ty by pak musely být v souladu s § 22 odst. 2 stavebního zákona dohodnuty. Za situace, kdy navrhovatelé nekonkretizují, který požadavek dotčeného orgánu nebyl zohledněn a dotčené orgány uplatnily svá stanoviska k návrhu územního plánu, Nejvyšší správní soud uzavřel, že námitka není důvodná. Navíc z ní není zjevné, jak se dané pochybení mělo dotknout právní sféry navrhovatelů.

Navrhovatelé a) a b) dále namítli, že se konečná verze územního plánu neshoduje s verzí, kterou posuzoval krajský úřad. Neuvedli však podrobněji, na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěli, ani neuvedli důkazní prostředky na podporu svého tvrzení. Ze stanoviska krajského úřadu ze dne 27. 12. 2006 vyplývá, že posuzoval územní plán podle podkladů předložených k žádosti o vydání stanoviska podané odpůrcem dne 11. 12. 2006. Uvedl přitom, že posoudil předložený a ve dnech 18. 12. 2006 a 27. 12. 2006 doplněný návrh územního plánu i doklady přiložené k návrhu. Krajský úřad označil doklady předložené společně s návrhem, mezi nimiž je i vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů námitek a nesouhlasů vlastníků staveb a vyhodnocení připomínek k návrhu územního plánu. Obecná námitka o rozdílné verzi územního plánu, kterou posuzoval krajský úřad, tak nemá oporu v předložených podkladech.

Navrhovatel b) dále namítl, že územní plán neodpovídá skutečnosti. Tvrdil, že rozsáhlé plochy nejsou podmíněné etapizací, protože jim ještě před schválením byla vydána územní rozhodnutí. Pokud by pozemky byly správně označeny, územní plán by neměl naději na schválení. Jednání osob, zúčastněných na pořizování územního plánu, proto označil za podvodné. Nejvyšší správní soud neshledal ani tato tvrzení konkrétními. Z námitky není zjevné, k jaké části územního plánu se vztahuje. Výstavbě veřejně prospěšné stavby, komunikace Nová Průběžná, podléhá podstatná část územním plánem vymezených nových funkčních ploch učených k čistému bydlení. Navíc z návrhu nevyplývá, k čemu se vydaná územní rozhodnutí vztahovala. Pokud navrhovatel obecně konstatoval, že v územním plánu nejsou zohledněna vydaná územní rozhodnutí, nelze očekávat, že soud bude sám dohledávat důkazní prostředky na podporu jeho tvrzení.

Navrhovatel b) v podání ze dne 10. 5. 2010 uvedl, že při procesu tvorby územního plánu byla vyloučena veřejnost. Nejvyšší správní soud předesílá, že jeho primárním úkolem není posuzovat funkčnost územního plánu, ale posoudit, zda byl územní plán přijat zákonem stanoveným postupem a zda jeho obsah není v rozporu se zákonem. Pokud se jedná o tvrzené vyloučení veřejnosti z procesu pořizování územního plánu, z předložených podkladů vyplynulo, že Zastupitelstvo obce Zdiby usnesením ze dne 16. 2. 2005 rozhodlo o pořízení územního plánu pro tuto obec. Návrh zadání byl od 15. 6. 2005 do 14. 7. 2005 vystaven k veřejnému nahlédnutí. Veřejné projednání návrhu zadání proběhlo dne 30. 6. 2005. Do 29. 7. 2005 pak bylo možné podávat k návrhu zadání podněty. Návrh zadání schválilo zastupitelstvo usnesením ze dne 2. 11. 2005. Koncept řešení územně plánovací dokumentace byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 3. 4. 2006 do 2. 5. 2006 a dne 3. 5. 2006 se konalo veřejné jednání. Nejpozději do 2. 6. 2006 pak bylo možné uplatnit připomínky a námitky. Zastupitelstvo schválilo souborné stanovisko ke konceptu řešení dne 20. 9. 2006. Návrh územního plánu byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 10. 10. 2006 do 8. 11. 2006, přičemž nejpozději do 23. 11. 2006 mohl každý k návrhu uplatnit připomínky případně námitky. Návrh územního plánu byl předložen v souladu s § 25 stavebního zákona nadřízenému orgánu územního plánování k posouzení dne 11. 12. 2006. Usnesením ze dne 29. 12. 2006 zastupitelstvo obce schválilo návrh územního plánu. Vyhláškou č. 6/2006, účinnou dnem vyhlášení, tj. dne 29. 12. 2006, byla vyhlášena závazná část územního plánu, schváleného zastupitelstvem dne 29. 12. 2006. Z výše uvedeného vyplývá, že veřejnost měla možnost a příležitost se procesu pořizování územního plánu účastnit, čehož i navrhovatelé v různé míře a různých fázích procesu

pořizování územního plánu využili. Například navrhovatelé c) a d), podali podnět k zařazení pozemků parc. č. 426/7 a č. 426/8, k. ú. Zdiby, s určením pro výstavbu rodinných domů. Navrhovatel a) uplatnil připomínky ke konceptu řešení, jimiž se zpracovatel měl zabývat podle bodu 1.7. Souborného stanoviska při zpracování návrhu územního plánu a rovněž uplatnil připomínku k návrhu územního plánu. Námitka proto nebyla důvodná.

Navrhovatel a) namítl, že jeho pozemek byl zařazen do rekreační zóny, přestože řada pozemků v sousedství je využívána k trvalému bydlení. Obec v minulosti povolovala výstavbu v dané lokalitě. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2009, čj. 7 Ao 1/2009 - 56, uvedl, že „[p]*ořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale také na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale také znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Protože však volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní, musí mít z tohoto důvodu subjekty, kterých se změna týká, možnost se v procesu pořizování územně plánovací dokumentace k ní vyjádřit. Právo vyjádřit se ale neznamená právo veta či svévolné obstrukce. Znamená pouze, že pořizovatel územně plánovací dokumentace je povinen se vyjádřeními, ať už ve formě námitek nebo připomínek, kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (§§ 1 a 2 stavebního zákona) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. To znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití*“.

Nejvyšší správní soud z předložených podkladů zjistil, že v průběhu pořizování navrhovatel a) nezpochybnil zařazení svých pozemků do funkční plochy individuální rekreace. Ve svém podání ze dne 30. 5. 2006 ke konceptu řešení pouze obecně konstatoval, že má zato, že „*plánovaná zástavba je poněkud předimenzovaná a nebere v potaz možnost spíše individuální výstavby na stávajících pozemcích současných majitelů (pochopitelně tím nemyslíme, že si všichni majitelé chat tyto přestaví na rodinné domy, ale je zde řada pozemků vhodných pro takovou postupnou přeměnu) a se zastavením pole by možná bylo vhodné počkat a nechat také něco pro budoucí generace*“. Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětné „pole“ bylo v konceptu řešení s předpokládaným využitím funkční plocha čistého bydlení. Na základě nesouhlasného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo vypuštěno z návrhu územního plánu a ponecháno ve stávajícím stavu funkčního využití, tj. orná půda (viz Souborné stanovisko ke konceptu řešení územního plánu obce Zdiby bod 9.2). Navrhovatel nesdělil odpůrci výhrady s ponecháním jeho pozemků ve funkčním využití plocha individuální rekreace.

Navrhovatel b) namítl, že jeho opětovné námitky nebyly kvalifikovaně projednány. Z předložených podkladů Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatel b) uplatnil ke konceptu řešení námitku poř. číslo 114 Vyhodnocení projednávání konceptu řešení územního plánu obce Zdiby (příloha č. 3 Souborného stanoviska ke konceptu řešení územního plánu obce Zdiby). Námitce ohledně zařazení pozemku parc. č. 35/16, k. ú. Brnky do zastavitelného území odpůrce nevyhověl pro rozpor s urbanistickou koncepcí

územního plánu. Nejvyšší správní soud zjistil z urbanistické koncepce obce [viz Závazná část územního plánu obce Zdiby čl. 2 odst. 9 písm. c)], že chatové kolonie a zahrádkářské oblasti v části Brnky byly ponechány jako území pro využití pro individuální rekreaci z důvodu neodpovídajících dimenzí místní obslužné komunikační sítě a sítí technické infrastruktury. Nejvyšší správní soud proto souhlasil, že zde existuje odůvodněné stanovisko, proč nelze zahrnout dané oblasti mezi plochy s funkčním využitím čisté bydlení případně smíšené bydlení. Nevyhovující technická infrastruktura představuje objektivní překážku limitující možnosti změny využití dané lokality. Pokud odpůrce na základě této skutečnosti dospěl k závěru, že daná lokalita bude ponechána beze změn, Nejvyšší správní soud neshledal v takovém postupu nezákonnost. Uzemní plán musí sledovat různé zájmy a potřeby v území. Jednou z nich je i potřeba rekreace. Dané území i v minulosti sloužilo potřebě rekreace a územní plán na funkčním využití dané lokality nic nezměnil. Uzemní plán nijak neomezuje navrhovatele b) v existujícím využívaní jeho pozemku, který je veden jako zahrada, na němž je umístěna stavba chaty.

K dalším námitkám, kde navrhovatel b) brojil vůči plánované výstavbě rodinných domů v části obce zvané Brnky, odpůrce sdělil, že lokality BC 33 a BC 34 budou z návrhu vypuštěny (pozn. Nejvyššího správního soudu: na základě stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu). K nesouhlasu s přečerpávací stanicí v blízkosti pozemku navrhovatele b) odpůrce uvedl, že se jedná o schématický zákres a přesné umístění bude předmětem územního řízení. Nejvyšší správní soud podotýká, že ze schváleného územního plánu nevyplývá, že by v dané oblasti bylo s čerpací stanicí odpadních vod nebo čistírnou vod počítáno.

K návrhu územního plánu navrhovatel b) podal nesouhlas s vyřízením námitky ke konceptu, evidovaný pod poř. číslem 101 Vyhodnocení projednávání návrhu územního plánu obce Zdiby (příloha č. 6 Dokladů o projednání a schválení územního plánu obce Zdiby). Nesouhlasil se zařazením svého pozemku do plochy individuální rekreace, když se nově plánovaná plocha označená jako BC nachází ani ne 75 m od hranice tohoto pozemku.

Nejvyšší správní soud uvádí, že navrhovatel b) ve svém nesouhlasu s vyřízením námitky nezohlednil skutečnost, že plánovaná plocha BC byla vypuštěna z důvodu nesouhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a v blízkosti jeho pozemku tak návrh územního plánu nenavrhl plochu s funkčním využitím čisté bydlení (BC). Odpůrce nesouhlasu nevyhověl a setrval na svém předchozím stanovisku, ponechávajícím pozemek navrhovatele ve funkčním využití individuální rekreace. K námitce, že v dané oblasti je značný počet objektů určených k trvalému bydlení, odpůrce uvedl, že změna funkce území může nastat jen u staveb zkolaudovaných k bydlení. Lze jen dodat, že u ostatních pozemků, na kterých se nacházejí stavby určené pro individuální rekreaci, je nutné trvat na urbanistické koncepci dané oblasti a nečinit z ní výjimky. Navrhovatel nemá právní nárok na změnu funkčního využití pozemku. Odpůrce dostatečně odůvodnil, proč ke změně funkčního využití v dané lokalitě nedojde. Ani tato námitka proto nebyla důvodná.

Navrhovatelé a) a b) namítli [shodně i navrhovatelé c) a d), jejichž námitky byly podrobněji zdůvodněny], že schvalování územního plánu proběhlo v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby. Podle navrhovatelů nebyly písemné materiály

určené pro zasedání zastupitelstva doručeny členům zastupitelstva v souladu s § 3 odst. 5 Jednacího řádu obecního zastupitelstva, schváleným dne 30. 11. 2006.

Podle § 3 odst. 5 jednacího řádu „[p]*ísemné materiály, určené pro zasedání zastupitelstva předkládá navrhovatel v počtu 11 výtisků prostřednictvím Obecního úřadu obce Zdiby tak, aby bylo možno tyto materiály doručit členům zastupitelstva nejpozději 7 dní před dnem zasedání*“. Nejvyšší správní soud z předložených podkladů zjistil, že stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje čj. 172064/2006/KUSK, tedy stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování podle § 25 stavebního zákona, bylo vydáno dne 27. 12. 2006. Pokud byl územní plán schválen na zasedání dne 29. 12. 2006, je zjevné, že tento materiál nebyl v souladu s jednacím řádem doručen členům zastupitelstva včas. Bylo však třeba se zabývat tím, jaké důsledky má tato skutečnost na platnost přijatého usnesení ze dne 29. 12. 2006.

Jednací řád, přijatý na základě § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále též obecní zřízení), představuje vnitřní (interní) dokument zastupitelstva, který by měl zastupitelstvu pomoci předem vyřešit některé procesní otázky zasedání. Pokud zastupitelstvo postupuje v konkrétním případě v rozporu s jednacím řádem, ale v souladu s pravidly stanovenými v obecním zřízení, nezpůsobuje porušení jednacího řádu nezákonnost přijatého rozhodnutí a není to důvod pro zásah státu (srov. Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení).* 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 513, Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář*. 4. doplněné vydání, Praha: Linde, 2009, s. 337). Pokud tedy podle § 3 odst. 5 jednacího řádu mají být písemné materiály určené pro zasedání zastupitelstva doručeny členům zastupitelstva nejpozději 7 dní před dnem zasedání, ale některé z podkladů jsou členům zastupitelstva dodány ve lhůtě kratší, nemá tato okolnost sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí přijatého na základě těchto podkladů. Členové zastupitelstva přijali zákonem stanoveným postupem usnesení, ke kterému se vztahovaly opožděně předložené materiály. Porušení vnitřních pravidel jednání zastupitelstva však nemělo vliv na zákonnost usnesení řádně přijatého zastupitelstvem.

Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 29. prosince 2006, č. 4/2006, rovněž vyplývá, že stanovisko krajského úřadu bylo členům zastupitelstva přečteno. Tím byli členové zastupitelstva i veřejnost s daným podkladem seznámeni. Obdobný názor je třeba zaujmout i ve vztahu k námitce navrhovatelů c) a d) o tom, že podklady pro jednání nebyly členům zastupitelstva předány ve formě požadované jednacím řádem, nýbrž pouze na CD. Účelem § 3 odst. 5 jednacího řádu je umožnit členům zastupitelstva seznámit se v dostatečném předstihu s podklady pro jednání. Byť tedy jednací řád výslovně preferuje písemnou formu předkládaných materiálů, neznamená to, že je tím vyloučeno předložení materiálů v jiné formě, např. elektronické, pokud tato forma umožní členům zastupitelstva seznámit se s danými podklady.

Navrhovatelé c) a d), v souvislosti s námitkou týkající se jednání zastupitelstva dne 29. 12. 2006, dali soudu na zvážení výslech dvou svědků, kteří se jednání zúčastnili. Ve věci nebylo sporu o tom, že jednání zastupitelstva uvedeného dne proběhlo a s jakým výsledkem. Průběh zasedání zastupitelstva je zachycen v zápisu jednání předloženém navrhovateli. Z něj vyplývá, že o návrhu navrhovaných svědků na neprojednání bodu

programu – schválení územního plánu - bylo řádně hlasováno a návrh byl většinou zamítnut. Nejvyšší správní soud proto neshledal k výslechu svědků důvod.

Navrhovatel b) zpochybnil včasnost vyhotovení stanoviska krajského úřadu, které proto „*nemohlo projít řádným schvalovacím procesem, jak stanovuje jednací řád*“. Stanovisko krajského úřadu jakožto nadřízeného orgánu územního plánování představuje nezbytný podklad pro schválení územního plánu. Právě proto, že stanovisko nebylo vyhotoveno a předloženo při zasedání zastupitelstva dne 21. 12. 2006, nemohl být územní plán uvedeného dne schválen. Předmětné stanovisko nepodléhá „*schvalovacímu procesu*“ ze strany zastupitelstva. Rovněž tato námitka proto není důvodná.

Navrhovatel a) zpochybnil řádné zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva dne 29. 12. 2009. Podle § 93 odst. 1 obecního zřízení „[o]*becní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce*“. Navrhovatel a) uvedl, že dobu 7 dní je nutné počítat ode dne následujícího po vyvěšení informace, tj. od 23. 12. 2006. Pokud se zasedání konalo dne 29. 12. 2006, je zjevné, že informace o zasedání nebyla zveřejněna alespoň 7 dní přede dnem zasedání. Informování o zasedání zastupitelstva souvisí s veřejností zasedání zastupitelstva a v návaznosti na to i s některými právy občanů obce (§ 16 odst. 2 obecního zřízení), která se uplatňují ve vztahu k zastupitelstvu jako orgánu obce, zejména s právem vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva obce. Smyslem a účelem uveřejnění informace na úřední desce je informování veřejnosti o konání zasedání zastupitelstva. Tohoto účelu je dosaženo i v případě, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna. Na základě zveřejnění informace o místě, době a programu totiž nezačíná běžet žádná lhůta ke splnění povinnosti a není proto důvodu aplikovat § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle kterého se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, zabýval v souvislosti s otázkou účinnosti opatření obecné povahy výkladem § 12 obecního zřízení. Dospěl k závěru, že pokud bylo opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Konstatoval, že „[u]*stanovení § 40 odst. 1 písm. a), část věty před středníkem, správního řádu, podle něhož pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, není v daném případě použitelné, neboť se vztahuje na lhůty k provedení úkonu v řízení, zatímco zde jde publikaci opatření obecné povahy*“. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud při řešení otázky vyvěšení samotného opatření obecné povahy odmítl výklad, podle kterého by se den vyvěšení nepočítal do doby 15 dnů k řádnému vyvěšení podmiňující účinnost opatření obecné povahy, nepokládá za důvodné postupovat odlišně v případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva.

V posuzovaném případně z ničeho nevyplývá, že by došlo ke zkrácení práv veřejnosti účastnit se zasedání. Ze zápisu ze zasedání plyne, že k předloženému územnímu plánu proběhla diskuze, které se účastnili i zástupci z řad veřejnosti. Rovněž podle teorie správního práva „[l]*ze soudit, že samotná skutečnost, kdy by informace nebyla zveřejněna*

způsobem předpokládaným v § 93 odst. 1, tzn. v zákonem stanovené struktuře a po stanovenou dobu, neměla mít za následek nezákonnost usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva, pokud by občané obce měli reálnou možnost dozvědět se o připravovaném zasedání zastupitelstva jiným způsobem“ (viz Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení).* 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 502).

Navrhovatelé a) a b) namítli, že územní plán je v rozporu s § 31 stavebního zákona. Omezili se však na pouhé konstatování rozporu, jejich námitka je proto nekonkrétní. Obdobnou námitku uplatnili navrhovatelé c) a d), kteří uvedli, že bezprostředně po schválení byl územní plán změněn a to i v závazné části. Na podporu svého tvrzení předložili usnesení zastupitelstva ze dne 29. 12. 2006. Nejvyšší správní soud z předloženého usnesení zjistil, že zastupitelstvo mimo jiné schválilo „*1. ... územní plán obce Zdiby ... 2. úpravu územního plánu obce Zdiby podle závěrů pořizovatele k vyhodnocení projednání jeho návrhu*“.

Nezbytným předpokladem změny územního plánu a tedy i postupu podle § 31 stavebního zákona je existence územního plánu, který má být změněn. V posuzovaném případě se nejednalo o změnu ve smyslu § 31 stavebního zákona. Podle § 8 odst. 1 písm. n) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace zahrnují mimo jiné schválení územně plánovací dokumentace a její případnou úpravu podle rozhodnutí o jejím schválení. Právní úprava tak počítá s možností úpravy předloženého územního plánu i průběhu jeho schvalování. Schválené úpravy odpovídají výhradám uvedeným ve stanoviscích a námitkách k návrhu územního plánu (vystaveného k veřejnému nahlédnutí ve dnech 10. 10. 2006 až 8. 11. 2006), kterým pořizovatel při vypořádání vyhověl.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ao 3/2007 - 116, „[s]*ituaci, 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.* [...]*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*“.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že v posuzovaném případě nebyl územní plán změněn, jak namítali navrhovatelé, ale upraven na základě stanovisek a námitek, jimž bylo vyhověno. Na tuto úpravu se pak nevztahoval postup podle § 31 stavebního zákona. Navíc je třeba konstatovat, že navrhovatelé c) a d) nebyli danými úpravami dotčeni na svých právech, zejména vzhledem k vzdálenosti lokalit, kterých se změny týkaly. Pozemky navrhovatelů c) a d) jsou od daných lokalit odděleny pásem souvisle zastavěného území, případně ornou půdou.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami navrhovatelů c) a d).

Navrhovatelé c) a d) namítli, že odpůrce v rozporu se stavebním zákonem nevyzval Krajskou hygienickou stanici k podání stanoviska. Tato námitka nemá oporu ve spisové dokumentaci. Z ní vyplynulo, že pořizovatel v souladu s § 22 odst. 2 stavebního zákona vyrozuměl krajskou hygienickou stanici o vystavení návrhu územního plánu (územní plán byl vystaven v období od 10. 10. 2006 do 8. 11. 2006). Zároveň vyzval dotčený orgán státní správy, aby nejpozději do patnácti dnů od posledního dne vystavení, tedy do 23. 11. 2006, uplatnil stanovisko. Vzhledem k tomu, že krajská hygienická stanice nesdělila stanovisko ve stanovené lhůtě, vyzval ji pořizovatel ke splnění této povinnosti v souladu s § 22 odst. 5 stavebního zákona. Tato výzva (urgence ze dne 24. 11. 2006, čj. 2006/217/Vj), byla krajské hygienické stanici doručena dne 27. 11. 2006. Pokud pak obecní úřad dne 4. 12. 2006 obdržel stanovisko krajské hygienické stanice (k poštovní přepravě předáno dne 1. 12. 2006), bylo toto stanovisko uplatněno včas. Krajská hygienická stanice podmínila svůj souhlas s návrhem územního plánu tím, že „[u] *staveb v lokalitě BC 01 a BS 02, které leží dle předložené hlukové studie v izofoně nad 60db je nutné požadovat v rámci kolaudace předložení měření hluku, které prokáže splnění hygienických limitů hluku ve vnitřních chráněných prostorech staveb*“. Z Vyhodnocení projednávání návrhu územního plánu obce Zdiby (příloha 6 Dokladů o projednání a schválení územního plánu obce Zdiby, s. 2, poř. číslo 3) vyplývá, že odpůrce tuto podmínku akceptoval a doplnil regulativy lokalit BC 01 a BS 02 o průkaz splnění hygienických limitů hluku. Navrhovatelé navíc nenamítli, jak konkrétně se jich toto pochybení dotklo. Neuvedli, zda v daných lokalitách vlastní pozemky a zda je podmínka omezovala na jejich právech. Předmětné lokality, nacházející se v k. ú. Zdiby, jsou od pozemků navrhovatelů c) a d) odděleny souvislým pásem orné půdy.

Navrhovatelé c) a d) na podporu svých tvrzení o zařazení předmětných pozemků do zastavitelného území předložili stanovisko doc. Ing. arch. J. M., CSc. K tomu odpůrce uvedl, že doc. M. vycházel z neúplných podkladů. Pozemek parc. č. 426/1 totiž nevlastní navrhovatelé. Navíc daný pozemek není uveden ani v Zadání územního plánu v požadavcích na vymezení zastavitelného území. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že byť navrhovatel může na podporu svých tvrzení předkládat dokumenty, které se vyjadřují k vhodnosti zastavitelnosti určitého území, je na pořizovateli, aby s konečnou platností posoudil, zda dané území bude nebo nebude určeno k zastavění. Pořizovatel při rozhodování mezi různými variantami řešení funkčního uspořádání území zohledňuje různé zájmy v území. Vymezení nově zastavitelných ploch není jediným cílem územního plánování. Územní plán sice vytváří předpoklady pro výstavbu, zároveň však musí zohledňovat možnosti udržitelného rozvoje území. Musí vytvářet podmínky pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Zohledňuje a vyvažuje často nesourodé zájmy a potřeby současné generace, zároveň nesmí ohrožovat podmínky života generací budoucích. Zájem na zachování souvislých ploch orné půdy je nepochybně v zájmu udržitelného rozvoje území. I když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území.

Dokument předložený navrhovateli se vyjadřuje k zastavitelnosti tří pozemků, parc. č. 426/1, 426/7 a 426/8. Doc. M., podle svého vyjádření ze dne 30. 10. 2006,

posuzoval všechny tři pozemky současně, protože jsou součástí charakterově shodného území s pozemky navrhovatelů a toto území je vymezeno cestami parc. č. 470 a 463. Z těchto tří pozemků pouze pozemek parc. č. 426/1 navazuje na zastavěné území obce. Daný pozemek však nebyl uveden v Zadání územního plánu v požadavcích na vymezení zastavitelného území. Proto, jestliže vyjádření doc. M. posuzuje zastavitelnost pozemků navrhovatelů ve spojení s pozemkem parc. č. 426/1, s jehož zastavitelností se nepočítalo, nevyjadřuje se k řešené otázce. Ve vyjádření ze dne 30. 10. 2006 doc. M. uvedl, že území je vhodné k zástavbě i v případě, že nedojde k zastavění pozemku parc. č. 426/1. Kvalita bydlení je zajištěna blízkostí k zastavěnému území. Doc. M. původně odůvodnil vhodnost zástavby v dané lokalitě tím, že izolovaná zástavba v dané oblasti má zprostředkovat přechod mezi zastavěným územím a zemědělskou krajinou. Bylo však na odpůrci, aby posoudil, zda navržené řešení území považuje za vhodné nebo nevhodné vzhledem k ostatním zájmům, které existují v území, zejména zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu. To platí zejména za situace, kdy v území byly vymezeny i jiné plochy určené k zastavění, které do tohoto chráněného zájmu zasáhly. Pokud odpůrce preferoval zachování celistvosti zastavěného území a zemědělské plochy před vytvořením izolované výstavby oddělené od zastavěného území pásem orné půdy, Nejvyšší správní soud neshledal v tomto jednání vybočení z mantinelů územního plánování.

Navrhovatelé c) a d) rovněž namítli, že územní plán je v rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 135/2001 Sb., neboť neobsahuje veškeré náležitosti předepsané platnou právní úpravou. Podle navrhovatelů c) a d) odpůrce nezohlednil při stanovení limitů využití území, že na jejich pozemcích jsou umístěny stavby inženýrských sítí (elektřina, vodovod a kanalizace). Tyto pak nejsou zohledněny ani v územním plánu.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, čj. 8 Ao 2/2008 - 151 konstatoval, že „[s]*mysl územního plánu spočívá v komplexním řešení funkčního využití území a ve vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo. Cílem územního plánu je vyvážit zájmy jednotlivých osob, zájmy na rozvoji území a ochraně přírody*“. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73 uvedl, že v územním plánování „[j]*de o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky*. [...] *každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet*“.

Územní plán stanoví urbanistickou koncepci, na základě které se bude území obce rozvíjet a podle níž budou v návaznosti pořizovány regulační plány nebo bude rozhodováno v územním řízení. Má řešit funkční využití ploch, jejich přípustné, nepřípustné a případně podmíněné využití. Územní plán obce tedy určuje základní regulaci území, vymezuje hranice zastavitelného území obce a musí být zpracován pro celé správní území obce, popřípadě po dohodě schvalujících orgánů společně pro území více obcí. Představuje relativně obecný nástroj územního plánování, který má za úkol upravit využití území jako celku. Této míře obecnosti bez bezpochyby podléhá textová i mapová část územního plánu. Jak je uvedeno v § 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb., „*obsah územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace se stanoví způsobem, který umožní navrhnout využití vymezených území, ploch a pozemků a jejich vzájemné uspořádání a vazby v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Účelem návrhu tohoto členění a volby jeho podrobnosti je zejména vytvářet podmínky pro rozvoj území, zabezpečit soulad jednotlivých činností v území, přitom omezit na přípustnou míru jejich negativní vlivy, zajistit předpoklady pro zlepšování kvality životního prostředí, umožňovat pouze přiměřené využívání neobnovitelných přírodních zdrojů a zachovávat kvalitativní ukazatele obnovitelných přírodních zdrojů*“. Při zakreslení limitů území záleží také na míře podrobnosti, která bude zvolena pro řešené území.

Základním předpokladem pro zvolení míry podrobnosti nepochybně může být velikost území, které má být územním plánem regulováno. Nejvyšší správní soud nepovažuje za reálný požadavek navrhovatelů, aby v mapové části územního plánu byla zakreslena každá vodovodní, případně kanalizační, přípojka. Taková míra podrobnosti by neodpovídala posuzovanému druhu územně plánovací dokumentace, která má za úkol řešit funkční využití území jako celku. Opačný přístup by vedl k nepřehlednosti daného dokumentu. Mapová část územního plánu musí zachycovat zásadní limity území, které podstatně ovlivňují regulované území, jako je např. ochranné pásmo lesa nebo záplavové území. Územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá ani nemůže mít za cíl zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. Zachycení limitů vážících se k jednotlivým pozemkům je cílem případného dalšího druhu územně plánovací dokumentace, regulačního plánu, který stanoví „*využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání*“ (§ 11 odst. 1 stavebního zákona).

V posuzovaném územním plánu je zakreslena kanalizace, vodovodní řady a vedení velmi vysokého napětí a vysokého napětí a jejich ochranná pásma. Závazná část územního plánu v čl. 17 Limity území v části Inženýrské sítě stanoví, že budou respektována „*ochranná pásma stávajících ... vodohospodářských sítí dle zák. 274/2001 Sb. o vodovodech a kanalizacích*“ (bod 4) i „*ochranná pásma energetických zařízení dle zák. 458/2000 Sb. u stávajících i navrhovaných zařízení*“ (bod 6). Neobstojí proto námitka, že limity vyplývající z ochranných pásem sítí nejsou v územním plánu zohledněny.

Pokud se navrhovatelé c) a d) odvolávají na stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ke konceptu řešení ze dne 31. 5. 2006, čj. ÚSŘ/1531/06/Če, ani to nesvědčí o nutnosti zakreslit sítě v mapové části. Dané stanovisko se vztahovalo k vypořádání konkrétních námitek ke konceptu řešení, a to Zemědělského družstva Klecany a manželů K. a Lázeňských. I kdyby se obecné závěry ze stanoviska měly vztáhnout na situaci navrhovatelů, Nejvyšší správní soud připomíná, že územní plán zohledňuje limity

území vyplývající z ochranných pásem staveb sítí (tedy limity území vyplývající ze zákona). Pokud se jedná o zohlednění vydaných správních rozhodnutí, jedná se o limit ve smyslu § 10 odst. 3 vyhlášky č. 135/2001 Sb., tedy již existující omezení v území, které má být regulováno územním plánem. Územní plán je pak vytvářen při vědomí daného omezení, které je třeba respektovat.

Navrhovatelé c) a d) argumentovali rozhodnutími a souhlasy, které jim vydal odpůrce a na základě kterých vybudovali na pozemku parc. č. 426/7 inženýrské sítě. Tato rozhodnutí považovali za limity území. Odpůrce tato rozhodnutí prohlásil za nicotná, neboť je vydala obec mimo pravomoc stanovenou v § 124 odst. 1 stavebního zákona.

Předmětná rozhodnutí vydala stavební komise obce Zdiby. Je třeba konstatovat, že překročila zákonné zmocnění uvedené v § 124 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2002. Podle něj mohl okresní úřad na žádost obce, která není stavebním úřadem a má podmínky pro odborné rozhodování o stavebně technických záležitostech, určit, že obec bude „*vydávat stavební povolení na stavební úpravy jednoduchých staveb, pokud nejde o kulturní památky*“. Přípojky na veřejné rozvodné sítě a kanalizaci jsou jednoduchou stavbou podle § 139b odst. 5 písm. d) stavebního zákona, komise však byla oprávněna rozhodovat pouze o úpravách stávajících jednoduchých staveb. Z § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona vyplývá, že stavební úprava patří mezi změny dokončených staveb, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Pod pojem úprava jednoduché stavby nelze podřadit vybudování zcela nové přípojky.

Pokud komise povolila a následně zkolaudovala dané stavby, jednala mimo svěřenou pravomoc. V rozsudku ze dne 25. 11. 2004, čj. 6 A 44/2001 - 71, č. 502/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[r]*ozhodl-li orgán, který neměl pravomoc ve věci rozhodovat, má tato vada, spočívající v absolutním nedostatku pravomoci o věci rozhodovat, za následek nicotnost takového aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.)*“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, uvedl, že „[n]*icotnost rozhodnutí byla vždy chápána jako vadnost o intenzitě vylučující právní účinky aktu. Za paakt byla doktrínou označována rozhodnutí vydaná orgánem, který vůbec není orgánem veřejné moci nebo nemá příslušnou pravomoc.....Nicotnost je koncipována tak, že jde o závažné vady, zjevné přímo z aktu samého*“. Daná rozhodnutí ani vyjádření tedy nevyvolávají žádné právní účinky. Tato rozhodnutí nezavazují ani správní orgán, ani adresáta rozhodnutí, a nepředstavují limit využití území, který by musel být zohledněn v procesu tvorby územního plánu.

Výše uvedené se nevztahuje na stavební povolení na kNN na RD vydané Městským úřadem v Klecanech stavebníkovi STE, a. s. Dané rozhodnutí bylo vydáno příslušným stavebním úřadem. Vybudovaná přípojka byla následně tímto stavebním úřadem zkolaudována. Za této situace je nutné zvážit, nakolik se uvedená okolnost mohla, a měla promítnout do procesu schvalování územního plánu. Jinými slovy, zda tato okolnost sama o sobě mohla vést ke zrušení územního plánu pro nezákonnost a rovněž k tomu, zda skrze ni mohou navrhovatelé c) a d) dosáhnout toho, co je nepochybně cílem podaného návrhu, totiž získání možnosti postavit na předmětných pozemcích rodinné domy. Předmětné rozhodnutí představuje limit využití území ve smyslu § 10 odst. 3 vyhlášky č. 135/2001

Sb., který musí být zohledněn při vytváření územního plánu. Na druhé stranu je nutné posoudit, zda samotné vydání stavebního povolení na přípojku elektřiny a následná kolaudace přípojky mění charakter pozemku natolik, že již není možné považovat jej za ornou půdu a má být určen k zastavění rodinným domem (případně domy).

Navrhovatelé tvrdí, že na základě rozhodnutí o povolení a kolaudaci přípojek inženýrských sítí se jejich pozemky staly pozemky stavebními. Této argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Podle § 139b odst. 15 stavebního zákona „[s]*tavebním pozemkem se rozumí část území určená regulačním plánem nebo územním rozhodnutím k zastavění a pozemek zastavěný hlavní stavbou*“. Nejprve je třeba konstatovat, že ani navrhovatelé c) a d) nenamítali, že by inženýrské sítě považovali za stavbu hlavní, ale vycházeli z toho, že vydáním povolení na vybudování sítí byl pozemek určen k zastavění. Lze proto jen stručně připomenout, že vedle hlavních staveb mohou existovat i jiné stavby, které jsou určeny k užívání společně se stavbou hlavní. Tyto stavby plní ke stavbě hlavní doplňkovou funkci. Jsou vystavěny se záměrem, aby byly využívány společně se stavbou hlavní, a mohou být plně využity pouze společně se stavbou hlavní. Účelem stavby přípojek je připojení hlavní stavby k inženýrským sítím. Teprve realizací hlavní stavby (v tomto případě plánovaných rodinných domů) lze dané přípojky využívat a jsou určeny k využívání společně se stavbou hlavní.

Ustanovení § 139b odst. 15 stavebního zákona nedává výslovnou odpověď na otázku, zda vybudováním inženýrských sítí se stal pozemek pozemkem stavebním. Je třeba jej interpretovat tak, že předpokládá dvě v úvahu připadající situace. Navrhovatelé dovozují z neuvedení spojení „hlavní stavba“ před spojkou „a“ rozdílný rozsah v úvahu připadajících staveb jednak v situaci, kdy je pozemek k zastavění teprve určen, a kdy byl pozemek již zastavěn. Takový výklad je však nesprávný. Obě části ustanovení oddělené spojkou „a“ totiž akcentují ve skutečnosti časové hledisko. Zákonodárce chtěl vyjádřit, že stavebním pozemkem je část území již v okamžiku, kdy je závazně (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) určena k zastavění. Tím spíše jím je v okamžiku, kdy je zastavěna. Avšak právě proto, že v situaci reálného zastavění stavbou již nelze hovořit o tom, že je pozemek k zastavění pouze určen, musela být legální definice takto formulována. Nejde tedy o hledisko rozsahu (všechny stavby určené versus stavba hlavní), ale o hledisko časové (pozemek určený k zastavění, resp. již zastavěný).

Nesprávnost interpretace navrhovatelů lze dovodit i z jiných důvodů. Pokud bude položen důraz na slova „určená“ a „k zastavění“, pak nelze dospět k závěru, že stavebním pozemkem se stal pozemek parc. č. 426/7 ve vlastnictví navrhovatelů c) a d). Ze správního spisu nevyplývá, že by inženýrské sítě byly nejprve umístěny a následně realizovány na tomto pozemku. Naopak, byly „přivedeny“ k dalšímu využití na hranice tohoto pozemku. Jestliže stavebním pozemkem se rozumí *část území*, pak vztažení této definice i na stavby inženýrských sítí by vedlo k absurdním důsledkům. Za stavební pozemky by bylo třeba považovat všechny pozemky, po kterých, resp. pod kterými, jsou inženýrské sítě vedeny, neboť bylo územním rozhodnutím určeno, že tyto budou zastavěny (sítěmi). Šlo by mnohdy, zejména v případě dálkového vedení inženýrských sítí, o části území, o kterých by jinak nikdo nepochyboval, že jsou např. ornou půdou. Jde zjevně o závěr absurdní a neudržitelný. Navíc by ani tento závěr nevedl k posouzení příznivému pro navrhovatele, a sice, že je třeba považovat za stavební právě pozemek parc. č. 426/7. Ze všech uvedených

důvodů je třeba § 139b odst. 15 stavebního zákona vyložit tak, že stavebním pozemkem se rozumí část území určená regulačním plánem nebo územním plánem k zastavění hlavní stavbou a pozemek zastavěný hlavní stavbou. Nelze proto tvrdit, že samotným povolením přípojek se daný pozemek stal pozemkem stavebním.

Navrhovatelé c) a d) namítli, že nezahrnutím předmětných pozemků do zastavitelného území obce došlo k porušení jejich dobré víry a legitimního očekávání. Na základě souhlasných stanovisek obce vybudovali na svých pozemcích sítě a bylo jim přislíbeno, že na nich bude možné vystavět rodinné domy. V rozsudku ze dne 24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006 - 159, se Nejvyšší správní soud principem právní jistoty zabýval a uvedl, že *„[j]ako skutkový základ pro ochranu oprávněné důvěry ve správním právu vyžaduje: a) existenci podkladu pro oprávněnou důvěru, jímž chápe v první řadě správní akt, dále pak předběžné opatření, veřejnoprávní smlouvu, příslib správního orgánu, informaci, či jiná faktická jednání správního orgánu, b) vědomí existence tohoto podkladu u adresáta, který se domáhá ochrany své oprávněné důvěry, c) již existující využití oprávněné důvěry ve smyslu již učiněné dispozice (ochrana oprávněného očekávání je totiž chápána primárně jako ochrana v dobré víře učiněných dispozic, nikoliv zamýšlená dispozice), a konečně d) kauzální nexus mezi výše uvedenými body. Vedle toho pak je namístě podle německého pojetí při splnění tohoto skutkového základu zkoumat ochranyhodnost takové důvěry, a to s ohledem na dva komponenty - jednak s ohledem na, zkráceně řečeno, míru „spoluzavinění“ adresáta správního jednání na tom, že je toto jednání nutno změnit, jednak s ohledem na již známé vážení zájmů státu a případných třetích osob*“.

V posuzovaném případě navrhovatelé c) a d) zakoupili na základě kupní smlouvy ze dne 2. 6. 2000 pozemek parc. č. 426/7, orná půda, a pozemek parc. č. 426/8, ostatní plocha, v k. ú. Zdiby. Před zakoupením pozemků se dne 4. 4. 2000 obrátili na odpůrce a požádali ho o stanovisko, zda je možné zastavit část pozemku parc. č. 426/1 „rodinným dvojdomkem, popř. dvěma rodinnými domy“. Ze žádosti není zjevné, zda k ní přiložili nějakou přílohu, ze které by bylo patrné umístění stavby na parcele. Stavební komise dne 20. 4. 2000 navrhovatelům c) a d) sdělila, že nemá námitky proti zastavění části pozemku parc. č. 426/1 s tím, že veškeré inženýrské sítě musí na své náklady vybudovat stavebníci. Z daného vyjádření není zjevné, ke které části pozemku o celkové výměře 28408 m^2 se dané stanovisko vztahuje. Následně stavební komise vydala dne 14. 8. 2000 (nicotná) stavební povolení na kanalizační a vodovodní přípojku, která povolují stavbu přípojek na pozemku parc. č. 426/1.

Pokud navrhovatelé c) a d) na základě předmětných nicotných rozhodnutí postavili přípojky na pozemku parc. č. 426/7, nemohli jednat v dobré víře. Nejde pouze o chybné uvedení parcelního čísla, ale podstatné je, že pozemek parc. č. 426/1 bezprostředně přiléhá k zastavěnému území, zatímco pozemek navrhovatelů nikoliv. I když pozemek navrhovatelů c) a d) parc. č. 426/7 vznikl rozdělením pozemku parc. č. 426/1, rozdělení, jak vyplývá z tvrzení navrhovatelů, schválil Katastrální úřad Praha-východ již dne 30. 5. 2000, čj. 1429/2000, tedy dva a půl měsíce před vydáním rozhodnutí. Lze proto konstatovat, že navrhovatelé neumístili stavbu přípojek ani v souladu s povoleními vydanými stavební komisí.

Dobrou víru navrhovatelů c) a d) by bylo možné případně dovozovat z podání komise ze dne 20. 4. 2000, čj. KV-151/2000, kde komise výstavby odpůrce uvedla, že „*nejsou námitky proti záměru výstavby dvojdomku na části pozemku 426/1 v k. ú. Zdiby*“. Lze připustit, že dané vyjádření mohlo v navrhovatelích vzbudit oprávněnou důvěru, že pokud budou postupovat v souladu s tímto stanoviskem, bude jim povolena stavba rodinného dvojdomku. Tvrzení legitimního očekávání, dovozované mimo jiné i z uvedeného stanoviska, je však podstatnou měrou oslabeno tím, že navrhovatelé, kteří měli k dispozici kromě rozhodnutí o povolení elektrické přípojky relativně obecné ujištění, že nejsou námitky proti výstavbě rodinného dvojdomku, následně požádali o povolení dělení pozemku s předpokladem výstavby pěti rodinných domů.

V případě stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí ze dne 19. 9. 2000, čj. 915/P/St/2000, vydaného Městským úřadem Klecany na stavbu „kNN pro RD“, ze smlouvy ze dne 30. 5. 2001, č. 2010120422, vyplývá, že akciová společnosti Středočeská energetická, uzavřela s navrhovatelem c) předmětnou smlouvu o úhradě podílu účelně vynaložených nákladů spojených s připojením nového odběrného zařízení a se zajištěním rezervovaného příkonu pro nové odběrné místo. Tato akce byla nazvána „ZDIBY, Zlatý kopec, KNN pro 5 RD na parcele č. 426/7 v k. ú. Zdiby pro sourozence Kubíčkovy“. To vyplývá i ze žádosti navrhovatelů ze dne 6. 2. 2002 o dělení pozemků parc. č. 426/7 a parc. č. 426/8 na celkem 5 parcel o výměře 1670 m^2, 1532 m^2, 1667 m^2, 1520 m^2 a 1613 m^2, se kterou se obrátili na Obecní úřad Zdiby. Byli to tedy navrhovatelé c) a d), kteří deklarovali podstatnou změnu záměrů, než ke kterým získali vyjádření odpůrce. Za situace, kdy odpůrce souhlasil se záměrem výstavby rodinného dvojdomku, lze obtížně tvrdit, že navrhovatelé jednali v souladu s tímto stanoviskem ze dne 20. 4. 2000, kterého se opakovaně dovolávají a vůči kterému by bylo případně možné existenci dobré víry dovozovat.

Navrhovatelé c) a d) dále namítli, že bylo územním plánem změněno funkční využití pozemku parc. č. 426/8. V katastru nemovitostí je pozemek veden jako ostatní plocha - manipulační plocha. Podle shodných tvrzení účastníků řízení je na daném pozemku umístěna silážní jáma. Silážní jáma nepochybně představuje stavbu, která slouží k zemědělské výrobě a je při zemědělské výrobě využívána. Podle čl. 14 Závazné části územního plánu orná půda slouží k hospodaření na zemědělském půdním fondu. Stavbu silážní jámy lze zařadit do současných areálů zemědělské výroby, zahrnutých do ploch výroby a skladů [viz čl. 14 písm. B) bod 3 Závazné části územního plánu]. Zařazení předmětného pozemku do orné půdy odpovídá charakteru stavby umístěné na daném pozemku. Pokud se navrhovatelé domáhají zařazení daného pozemku k funkčnímu využití pro stavbu rodinných domů, lze si takovéto využití daného pozemku, vzhledem k charakteru stavby na něm umístěné, jen obtížně představit. Předpokladem pro stavbu rodinného domu na daném pozemku by bylo odstranění stavby, silážní jámy.

S odkazem na shora uvedené důvody neshledal Nejvyšší správní soud po celkovém posouzení celého procesu územního plánování, se zřetelem k uplatněným námitkám důvod pro zrušení územního plánu obce Zdiby schváleného usnesením zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006. Proto rozhodl tak, jak je ve výroku rozsudku uvedeno.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. května 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu