ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **Ing. J. P.,** zastoupené JUDr. Jaroslavem Trunečkem, advokátem se sídlem v Dobříši, Pleskotova 1698, adresa pro doručování: Fűgnerovo nám. 1808/3, Praha 2, proti odpůrci: **obec Nalžovice,** se sídlem Chlum 21, 262 93 Nalžovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, změně č. 1 územního plánu obce Nalžovice schválené dne 11. 2. 2010 zastupitelstvem obce Nalžovice,

takto:

I. Opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu obce Nalžovice - schválené zastupitelstvem obce Nalžovice dne 11. 2. 2010, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku v části týkající se nově vymezených zastavitelných ploch: lokalita č. 3 (OV3-NP) – plocha pro bydlení a lokalita č. 4 (OV8) – plocha pro bydlení.

II. Ve zbytku **se** návrh Ing. J. P. **zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.1

1. Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 3. 2010 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Nalžovice, kterou zastupitelstvo obce Nalžovice schválilo dne 11. 2. 2010 (účinnosti nabylo 5. 3. 2010).

I.2
(K aktivní legitimaci navrhovatelky)

2. Navrhovatelka vlastní nemovitosti zapsané na LV č. 256, 367, 92 a 738 u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Příbram pro obec Nalžovice a katastrální území Nalžovické Podhájí: budovu čp. 17 na pozemku parc. č. st. 23 včetně tohoto pozemku, pozemky parc. č. 338, 339, 340/2, 340/3, 341, 344, 345/2, dále pozemky zapsané ve zjednodušené evidenci pod parc. č. 366/2, 370/3, a je spoluvlastnicí pozemků č. 293, 363 a 1268.
3. Proti změně územního plánu č. 1 aktivně vystupovala již v řízení před správním orgánem: 16. 2. 2009 podala „připomínku k návrhu zadání změny č. 1“, 11. 1. 2010 Městskému úřadu Sedlčany, odboru výstavby a územního plánování (dále „pořizovatel“) dodala „námitky k návrhu změny č. 1“. O jejich obsahu bude podrobně pojednáno dále.
4. Již na tomto místě lze předeslat, že navrhovatelka tvrdila, že její dům čp. 17 a k němu přilehlé pozemky využívané jako zahrada jsou *„v bezprostřední blízkosti navrhované rozvojové lokality OV3-NP a v bezprostřední pohledové a hlukové vzdálenosti OV8“*. Uvedla, že se obává dotčení svých vlastnických práv k uvedeným nemovitostem hlukem, prachem, vibracemi, výfukovými plyny, zvýšením dopravy, dále poklesu podzemní vody v její studni. Podle navrhovatelky nebylo v nových lokalitách řešeno centrální vytápění, takže by zřejmě bylo užíváno lokálních topidel, přičemž kouř z nich by se držel v údolí a tím by se výrazně zhoršilo životní prostředí. Navrhovatelka také namítala snížení hodnoty svých nemovitostí v důsledku změny výhledových podmínek a zásahu do jejího soukromí výstavbou nových domů *„vč. vedení napětí a pouličního osvětlení“*.
5. Svou aktivní legitimaci k podání návrhu k soudu navrhovatelka dále opřela o právní závěry usnesení zdejšího soudu z 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 - 62, a rozsudek z 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36. Poukázala tu na to, že *„je osobou dotčenou opatřením obecné povahy, neboť v dané lokalitě vlastní výše uvedené nemovitosti a rovněž v předchozím územně plánovacím řízení vystupovala aktivně, uplatňovala v jeho rámci svoje podněty, námitky a připomínky a po celou jeho dobu tvrdila dotčení na svých právech, což také blíže specifikovala. Povaha napadeného opatření pak ve spojení s právní pozicí navrhovatelky tedy skýtá dostatek důvodů k závěru, že k dotčení její právní sféry podobným opatřením skutečně mohlo dojít“*.
6. Tvrdí tedy, že napadeným opatřením obecné povahy (resp. jeho částí vymezující nové lokality OV3 a OV8) může být dotčena na svém vlastnickém právu k nemovitostem nacházejícím se v k. území Nalžovické Podhájí, a to hlukem, prachem, vibracemi, výfukovými plyny, zvýšením dopravy, dále v případě výstavby hrozícím poklesem podzemní vody v její studni, zhoršením životního prostředí, zhoršením výhledových podmínek a snížení hodnoty jejích nemovitostí.

I.3
(Důvody návrhu, návrhové body)

7. V návrhu uvedla, že zastupitelstvo obce Nalžovice schválilo na svém zasedání konaném 11. 2. 2010 změnu územního plánu obce Nalžovice; závazná část tohoto (původního) územního plánu byla vydána opatřením obecné povahy schváleným zastupitelstvem 11. 12. 2007. Oproti původnímu územnímu plánu byly změnou č. 1 vymezeny čtyři nové lokality pro výstavbu: lokalita č. 1 (bez bližšího označení), lokalita č. 2 (VN1 – plocha výroby nerušící, obchodu a služeb), lokalita č. 3 (OV3-NP

plocha pro bydlení kat. území Nalžovické Podhájí) a lokalita č. 4 (OV8 -plocha pro bydlení, nacházející se vedle lokality OV7 v kat. území Nalžovice, již dříve vymezené stávajícím a nyní platným územním plánem).

8. Pořizovatel změny se dle navrhovatelky sice v opatření obecné povahy vyjádřil k jejím námitkám, ale vyhodnotil je jako neopodstatněné. Podle navrhovatelky se s námitkami směřujícími k ochraně jejího vlastnického práva vyrovnal pouze obecně, s námitkami podstatnějšími, které se týkaly veřejného zájmu, tj. ohledně rozporu změny a způsobu jejího pořízení s cíli územního plánování a platnými právními předpisy se z větší části nezabýval vůbec. Navíc dle navrhovatelky zcela pominul námitky týkající se lokality OV8.
9. V úvodu k samotným návrhovým bodům navrhovatelka polemizovala s odůvodněním návrhu změny v bodech A a E, neboť podle ní odporují skutečnému stavu, pokud je zde uvedeno, že změnou územního plánu nedošlo ke změně zastavěného území obce a že koncepce uspořádání krajiny vydaná územním plánem (z roku 2007) se změnou nemění. Navrhovatelka k tomu uvedla, že lokalita č. 4 (OV8) je v současné době nezastavěné území severozápadně od okraje zastavěného území obce Nalžovice. Také lokalita č. 3 (OV3-NP) je nezastavěná a nachází se západně od okraje zastavěného území části obce Nalžovické Podhájí; změnou byla na tomto území vymezena rozvojová lokalita pro výstavbu rodinných domů. V součtu tedy došlo ke zvětšení zastavitelné plochy o více než 4 hektary (OV8 o 3,96 ha, OV3-NP o 0,18 ha), což má mimo jiné důsledky i pro koncepci uspořádání krajiny.
10. K tomu soud již na tomto místě podotýká, že nejde o samostatný návrhový bod a že se navrhovatelka ve své argumentaci dopustila několika nepřesností. Především se tím dotýká návrhu změny, nikoliv samotného opatření obecné povahy schváleného zastupitelstvem obce Nalžovice, a navíc zaměňuje některé pojmy. Jak například sama připustila, v bodu C návrhu změny je uvedeno, že „*vymezením nových rozvojových lokalit dochází ke zvětšení zastavitelného území obce*“. Navrhovatelka tedy zaměnila pojem „zastavěné území“, kterým se dle § 2 odst. 1 písm. d) rozumí „*území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán")*“, jež se změnou skutečně nezměnilo, a „zastavitelnou plochou“, která je definována pod písmenem j) téhož ustanovení *(„plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje*“). To však jen na okraj, neboť předmětem tohoto přezkumu je až konečné opatření obecné povahy, proti němuž směřovaly níže uvedené námitky:

I.3.A
(nezákonnost vymezení dalších zastavitelných ploch)

11. Hlavním argumentem navrhovatelky byl rozpor změny s hmotným právem a nedostatečný způsob vypořádání této námitky. Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona „*lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*“. Navrhovatelka namítla, že změna umožní výstavbu dalších 26 rodinných domů, přestože zdaleka nejsou využity rozvojové lokality vymezené stávajícím územním

plánem, celkem čítající 141 rodinných domů, z nichž dle navrhovatelce dostupných informací byly realizovány pouze dva.

12. Navrhovatelka zdůraznila, že obec Nalžovice včetně přilehlých osad čítá 550 stálých obyvatel, z nichž 45 jsou klienti Ústavu sociální péče; kapacita potenciální zástavby vymezená územním plánem z roku 2007, z níž zbývá k realizaci 139 rodinných domů, je tedy dle navrhovatelky zcela postačující, ba spíše nadměrná, neboť při jejím využití může dojít až ke zdvojnásobení počtu obyvatel obce. Její další zvyšování změnou je tedy dle navrhovatelky v rozporu s výše citovaným § 55 odst. 3 stavebního zákona.
13. V této souvislosti navrhovatelka poukázala na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36, v němž soud vyslovil, že prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch (ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona) je základní zákonnou podmínkou pro vymezení dalších zastavitelných ploch, která musí být součástí odůvodnění změny územního plánu. Tomuto požadavku však dle navrhovatelky odpůrce nedostál. Naopak v odůvodnění územního plánu z roku 2007 je ohledně požadavků na zařazení dalších pozemků do zastavitelného území uvedeno, že jsou neodůvodněné vzhledem k dostatečné kapacitě pro rozvoj obce; v mezidobí pak k žádné faktické změně této kapacity nedošlo.

I.3.B
(neposouzení vlivů na životní prostředí)

14. Druhou námitkou poukázala na rozpor napadeného opatření s požadavkem stanoveným v § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona [resp. čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice č. 2001/42 ES, či přílohy II. bodu 10b) směrnice 85/337 EHS], tj. neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí. Odpůrce se dle navrhovatelky přiměřeně nezabýval vlivem nových rozvojových lokalit na životní prostředí, přestože je zřejmé, že se počet obyvatel může výrazně zvýšit, což by mělo dopad na životní prostředí vlivem produkce odpadních vod, emisí z lokálního vytápění, nároky na veřejnou infrastrukturu, automobilovou dopravu. Dopady na životní prostředí měly být proto dle navrhovatelky zjišťovány bez ohledu na to, zda Krajský úřad Středočeského kraje toto posouzení vyžadoval či nikoliv. Ani s touto námitkou se v opatření obecné povahy odpůrce dostatečně nevypořádal.

II.
(Stanovisko odpůrce)

15. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že postupoval zákonným způsobem, mimo jiné se i dostatečně vypořádal s námitkami navrhovatelky, a to i přes pochybnosti o tom, zda je navrhovatelka vlastníkem „dotčených pozemků“. Pozemky navrhovatelky nejsou v důsledku změny zatěžovány „nad obvyklou míru“.
16. K množství zastavitelných ploch odpůrce uvedl, že je jeho povinností počítat i s určitými rezervami; zastavitelné plochy vymezené územním plánem z roku 2007 jsou v současné době vlastnicky nedosažitelné a tedy *de facto* nezastavitelné, protože jejich vlastníci své zastavitelné pozemky nechtějí prodat. Zdůraznil zájem na dalším rozvoji obce a přinejmenším udržení počtu obyvatel a to, že ke změně přistoupil na základě

žádosti občanů, jejichž rodinní příslušníci projevili zájem o stavbu rodinných domů v obci na svých vlastních pozemcích, podle původního územního plánu nezastavitelných (jak vyplynulo ze správního spisu, jednalo se o pozemky parc. č. 343 v kat. území Nalžovické Podhájí, parc. č. 1014 a 1015 v kat. území Nalžovice).

17. Snahu navrhovatelky zajistit zrušení změny hodnotil odpůrce jako výraz osobních sporů s vlastníky sousední nemovitosti, nikoliv zájem na územním plánování v obci. Kromě navrhovatelky a jejího manžela nikdo z obyvatel obce proti změně nebrojil. V těsné blízkosti nemovitostí navrhovatelky se nachází lokalita OV3, v níž má být postaven jeden rodinný dům, a to zcela mimo výhled navrhovatelky. Druhá lokalita OV8 je pak od nemovitostí navrhovatelky vzdálena přibližně jeden kilometr.
18. Návrh na zrušení opatření obecné povahy z uvedených důvodů považuje odpůrce za nedůvodný a navrhl, aby byl zamítnut.

III.
(obsah správního spisu)

19. Ze správního spisu soudu vyplynulo:
20. Dne 11. 12. 2007 schválilo zastupitelstvo obce Nalžovice usnesením č. 10/2007 územní plán obce Nalžovice, který nabyl účinnosti 27. 12. 2007. Územním plánem bylo vymezeno dvanáct rozvojových lokalit, z toho sedm ploch pro bydlení o celkové rozloze 18,06 ha v Nalžovicích, dvě o rozloze 3,08 ha v Nalžovickém Podhájí a jedna o rozloze 1,30 ha v Nové Vsi.
21. Mimo jiné z územního plánu vyplynuly pro nyní souzenou věc tyto relevantní skutečnosti: ke konceptu územního plánu uplatnil D. M. námitku, jíž se domáhal zařazení pozemků parc. č. 448/2, 336 a 343 v katastrálním území Nalžovické Podhájí do zastavitelného území pro výstavbu rodinného domu; této námitce nebylo vyhověno s odůvodněním, že *„tyto pozemky leží v blízkosti rozvojových lokalit (OV1-NP a OV2-NP), které jsou dostatečně rozlehlé z hlediska dalšího rozvoje obce a zatím není žádoucí je dále rozšiřovat*“. V rámci připomínek veřejnosti uplatněných ke konceptu územního plánu vyjádřili nesouhlas s námitkou D. M. F. Š., J. J., MS Luhy Nalžovice a dále i navrhovatelka a její manžel.
22. Ze správního spisu vyplývá, že zastupitelstvo obce projednalo a vyjádřilo krátce poté souhlas s několika žádostmi o změnu územního plánu, tj. o zařazení jednotlivých pozemků do plochy bydlení (28. 2. 2008: část pozemku parc. č. 343 v kat. území Nalžovické Podhájí, část pozemku parc. č. 1014 v kat. území Nalžovice; 28. 8. 2008: parc. č. 1015 v kat. území Nalžovice), a do plochy výroby nerušící, obchodu a služeb (28. 2. 2008: parc. č. 592 v kat. území Nalžovice).
23. Dne 2. 10. 2008 zastupitelstvo schválilo rozhodnutí o pořízení změny územního plánu.
24. Pořizovatel zpracoval návrh zadání změny a veřejnou vyhláškou ze dne 14. 1. 2009 oznámil možnost veřejného nahlížení u pořizovatele a na obecním úřadě v Nalžovicích, vč. možnosti uplatňovat připomínky ve lhůtě 30 dnů od vyvěšení oznámení.
25. K návrhu zadání změny vydal (vedle dalších orgánů) své stanovisko i Krajský úřad Středočeského kraje. V rámci koordinovaného stanoviska několika odborů krajského úřadu ze dne 29. 1. 2009, čj. 007943/2009/KUSK-OŽP/Mer, uvedl odbor životního

prostředí a zemědělství, oddělení posuzování vlivů na životní prostředí, že nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů zadání změny na životní prostředí. Nutno již zde zdůraznit, že se tak stalo bez jakéhokoli dalšího odůvodnění.

26. K návrhu zadání změny vznesla navrhovatelka připomínku (doručena pořizovateli 16. 2. 2009). Namítla, že se jeví nevěrohodné odůvodnění zadání změny, pakliže je v bodu 1 uvedeno, že důvodem pro schválení pořízení změny byly podněty a záměry, které se objevily v průběhu schvalování územního plánu obce v letech 2006 a 2007, a to vzhledem k tomu, že tento územní plán je ze září 2007. Dále namítla, že nejsou k dispozici k nahlédnutí „průzkumy a rozbory" zmiňované v bodu 3 zadání změny. Konečně se navrhovatelka dovolávala rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona u vymezení lokalit č. 3 (OV3) a 4 (OV8), neboť nebylo využito zastavitelné území s kapacitou 141 rodinných domů vymezené územním plánem z roku 2007.

27. Pořizovatel změny zpracoval v březnu 2009 návrh pokynů pro zpracování návrhu změny (pro Ing. arch. I. P.), které byly schváleny zastupitelstvem obce usnesením č. 3/2009 ze dne 1. 4. 2009. V části „odůvodnění změny územního plánu" je obsaženo *„vyhodnocení, jak byla zohledněna připomínka"* navrhovatelky; v něm je uvedeno: *„první koncept územního plánu obce Nalžovice byl vypracován v roce 1998 a až v roce 2006 byl vypracován druhý koncept, který vycházel z projednaných a schválených Územních a hospodářských zásad pro zpracování územního plánu sídelního útvaru obce Nalžovice z roku 1997. Při schvalování územního plánu v letech 2006 a 2007 vznikly požadavky, které již nešly zařadit do původního územního plánu, a tak zastupitelstvo obce rozhodlo dne 2. 10. 2008 o pořízení změny č. 1"*. K lokalitě č. 3 (OV3) bylo uvedeno: *„Vlastník pozemku požádal o změnu územního plánu, jelikož předmětná lokalita nebyla zahrnuta do původního územního plánu. Jedná se o lokalitu, kde chce postavit jeden rodinný dům o zastavěné ploše 150 m² přízemí s podkrovím. Žadatel si zajistil kladná vyjádření od Městského úřadu Sedlčany, odboru výstavby a územního plánování a odboru životního prostředí a poté požádal obec Nalžovice o změnu územního plánu. Úřad územního plánování neshledal důvody k vyřazení lokality vzhledem k její jednoznačnosti ze změny územního plánu za opodstatněné. K této navržené rozvojové lokalitě nebylo uplatněno žádné negativní stanovisko dotčeného orgánu nebo organizace"*. K lokalitě č. 4 (OV8) je uvedeno, že jedná se o zcela logické dotvoření celistvosti rozvojové lokality OV7, v území této navrhované lokality se nenachází žádné limity území, které by mohly negativně ovlivňovat budoucí výstavbu rodinných domů. K namítanému porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel argumentoval tím, že *„platný územní plán obce nabyl účinnosti 27. 12. 2007, tzn. že od tohoto data uplynula příliš krátká doba na to, aby vyhotovení posouzení využitelnosti pozemků vymezených v původním územním plánu mělo směrodatný charakter a smysl"*.

28. Návrh změny zpracoval pro pořizovatele Ing. arch. I. P. v červnu 2009.

29. Společné jednání o návrhu změny proběhlo 3. 9. 2009. Téhož dne bylo rovněž pořizovateli doručeno koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje (čj. 130230/2009/KUSK-OŽP/Mer) k návrhu změny (z 28. 8. 2009), v němž mimo jiné odbor životního prostředí a zemědělství sdělil, že *„z hlediska zákonů č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, nemá k návrhu územního plánu připomínky"*. Znovu lze připomenout, že chybí odůvodnění; navíc nesprávná textace („návrhu územního plánu" namísto „změny územního plánu").

30. Dne 26. 11. 2009 obdržel pořizovatel od Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, „sdělení k veřejnému projednání návrhu změny konanému 12. 1. 2010“: *„k veřejnému projednání sdělujeme, že v plném rozsahu platí naše koordinované stanovisko vydané k návrhu změny dne 28. 8. 2009 pod čj. (...)“*.
31. Stanovisko k návrhu změny předal (12. 11. 2009) pořizovateli také odbor regionálního rozvoje Krajského úřadu Středočeského kraje. V něm mimo jiné uvedl: *„bylo zjištěno, že návrh (změny č. 1) je v souladu s politikou územního rozvoje a s územním plánem velkého územního celku okresu Příbram. Sousední obce k návrhu (změny č. 1) neuplatnily žádné připomínky. V zadání (změny č. 1) nebylo vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj požadováno. Stanovisko Komise nebylo požadováno, jelikož návrh (změny č. 1) nebude mít negativní vlivy na lokality s prioritními typy stanovišť ani s prioritními druhy. Rada obcí, která by byla oprávněna vydat vyjádření k tomuto návrhu (změny č. 1), není v předmětném území zřízena.“*. Krajský úřad uvedl, že posoudil návrh změny, neshledal žádné rozpory a je možné jej projednat podle § 52 až 54 stavebního zákona.
32. Dne 12. 1. 2010 proběhlo u odpůrce veřejné projednání návrhu změny; proti návrhu změny byla uplatněna písemná námitka navrhovatelky a připomínky Občanského sdružení za krajinu Nalžovicka, zastoupeného Ing. J. P., a dále F. Š. a P. R. Námitky navrhovatelky a připomínky občanského sdružení jsou totožné: opět je zde namítán rozpor s § 55 odst. 3 stavebního zákona, dále vnitřní rozpory návrhu změny v otázce změn zastavěného území obce a konečně neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí; podle posledně uvedené námitky představovala změna „koncepci“ ve smyslu směrnice č. 85/337/EHS a č. 2001/42 ES, u níž musí proběhnout vždy celé posouzení vlivů na životní prostředí. Navrhovatelka vedle toho dále namítla, že není odůvodněna potřeba nových ploch pro výstavbu, přičemž zároveň došlo ke změně názoru na zařazení některých pozemků do zastavitelného území, ačkoliv v řízení o územním plánu v roce 2007 bylo takové zařazení odmítnuto (parc. č. 343 v kat. území Nalžovické Podhájí, parc. č. 1015, 1016, 1013 a 1014 v kat. území Nalžovice). Z návrhu změny konečně také dle navrhovatelky nevyplývá zcela přesně, které území má být zahrnuto do rozvojové lokality (parc. č. 268/1).
33. Dne 11. 2. 2010 schválilo zastupitelstvo obce Nalžovice vydání změny územního plánu obce Nalžovice. Nově byly vymezeny zastavitelné plochy: lokalita č. 1 – oprava kresličské chyby územního plánu obce; lokalita č. 2 (VN1) – *„plocha výroby nerušící, obchodu a služeb“* – změna funkčního využití pozemku parc. č. 592 v kat. území Nalžovice o rozloze 0,23 ha ze stávajícího funkčního využití *„louky, pastviny, orná půda“* tak, aby bylo možno rozšířit areál výroby nerušící, obchodu a služeb, tj. areál bývalého lihovaru; lokalita č. 3 (OV3-NP) – *„plocha pro bydlení“* - změna funkčního využití pozemku parc. č. 268/1 (PK 343) v kat. území Nalžovické Podhájí o rozloze 0,18 ha ze stávajícího funkčního využití *„louky, pastviny, orná půda“* tak, aby bylo možno postavit jeden rodinný dům; lokalita č. 4 (OV8) – *„plocha pro bydlení“* - změna funkčního využití pozemků parc. č. 1014 a 1015 v kat. území Nalžovice o celkové ploše 3,96 ha ze stávajícího funkčního využití *„louky, pastviny, orná půda“* (v něm by dle návrhu změny mohlo být postaveno až 25 rodinných domů).
34. V odůvodnění opatření obecné povahy bylo zahrnuto rovněž rozhodnutí o námitkách: žádné z nich nebylo vyhověno.

35. Nejprve se odpůrce vyjádřil k obavám navrhovatelky, že bude dotčena na svém vlastnickém právu hlukem, prachem, vibracemi, výfukovými plyny, zvýšením dopravy a možným poklesem podzemí vody v její studni tím, že v rozvojových lokalitách OV3 a OV8 není řešeno centrální vytápění, takže by se kouř z nově postavených domů držel v údolí a výrazně by zhoršil životní prostředí, kromě toho by nově postavené domy a pouliční osvětlení zcela změnilo výhledové podmínky navrhovatelky; došlo by tak k zásahu do jejího soukromí i do hodnoty její nemovitosti. Odpůrce uvedl, že dotčené správní orgány neuplatnily v těchto otázkách záporná stanoviska a je také nepravděpodobné, že by výstavba jednoho rodinného domu plánovaného v lokalitě s navrhovatelkou sousedící (OV3) narušila životní prostředí a krajinný ráz tohoto území.
36. Odpůrce také neshledal žádný vnitřní rozpor změny.
37. K namítanému neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí odpůrce konstatoval, že orgán příslušný dle § 10i odst. 3 a přílohy č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „zákon o posuzování vlivů"), tj. Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, oddělení posuzování vlivů na životní prostředí, vyhodnotil, že takové posuzování nebude požadovat.
38. Rovněž odpůrce neshledal důvodnou námitku porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona. Svůj závěr odůvodnil takto: podle § 55 odst. 1 stavebního zákona předkládá pořizovatel územního plánu zprávu o uplatňování územního plánu pravidelně nejméně jednou za 4 roky. V této zprávě mohou být mimo jiné zahrnuty pokyny pro zpracování změny územního plánu, a pokud zahrnují návrh nových zastavitelných ploch, musí obsahovat prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu nových zastavitelných ploch. Územní plán Nalžovic byl vydán v roce 2007, tudíž je zřejmé, že zpráva o jeho uplatňování bude zastupitelstvu obce předložena až v roce 2011.
39. Dále odpůrce poukázal na to, že k pořízení změny a vymezení jejího rozsahu přistoupilo zastupitelstvo obce na základě několika žádostí o změnu územního plánu. Dvě z těchto žádostí se týkaly pozemků parc. č. 1014 a 1015 v kat. území Nalžovice (OV8); pro logické doplnění tvaru a rozlohy této lokality k nim byly přiřazeny dále pozemky parc. č. 1013, 1017 a 1018. Odpůrce zdůraznil, že lokalita OV8 navazuje na lokalitu vymezenou původním územním plánem jako OV7 a obě představují stěžejní základ budoucího rozvoje obce Nalžovice (tj. severním směrem od obce). Ostatní plochy rozvojových lokalit vymezené změnou jsou dle vyjádření odpůrce svou rozlohou nevýznamné.
40. K další námitce odpůrce uvedl, že lokalita OV3-NP se sice nachází na pozemku parc. č. KN 268/1 v kat. území Nalžovické Podhájí, který má rozlohu 454332 m^2, zmíněná lokalita se však nachází v severní části tohoto pozemku, a to celých 60 metrů od hranice pozemků parc. č. 343 (o rozloze 6262 m^2, z něhož 1800 m^2 spadá do rozvojové lokality) a parc. č. 293 (jehož spoluvlastníkem je i navrhovatelka). Nesouhlas navrhovatelky se zařazením lokality OV3-NP do změny nebyl dle odpůrce relevantně zdůvodněn.
41. Konečně k námitce ohledně zařazení pozemků parc. č. 1015 a 1016 odpůrce uvedl, že pořizovací proces územního plánu probíhal od roku 1997 do 2007, tj. ve značně dlouhém časovém úseku, v němž došlo k několika podstatným změnám právní

úpravy územního plánování. Proces pořizování územního plánu převzal Městský úřad Sedlčany, odbor výstavby a územního plánování v souladu se stavebním zákonem (č. 183/2006 Sb.) od 1. 1. 2007, tedy ve fázi dokončeného projednání konceptu; s uplatněnými námitkami ke konceptu se musel vypořádat bez dokonalé znalosti předcházejícího řízení. Vzhledem k neúměrně dlouhé době procesu pořizování územního plánu již nebylo v této fázi žádoucí zařadit do něj další zastavitelné plochy. Mezi obcí Nalžovice a Městským úřadem Sedlčany bylo dohodnuto, že bude zpracována změna územního plánu, která by mohla zahrnout některé námitky ke konceptu územního plánu; proto došlo k zařazení shora uvedených pozemků do změny.

42. V další části opatření obecné povahy se pořizovatel vyjádřil také k „připomínce" navrhovatelky podané 16. 2. 2009 k návrhu zadání změny. Také zde uvedl, že vzhledem ke změnám právní úpravy (přijetí stavebního zákona z roku 2006 a prováděcích předpisů) se pořizovatelem územního plánu stal Městský úřad Sedlčany a že požadavky, které od občanů vzešly v letech 2006 a 2007, již nebylo možno do územního plánu zařadit, což bylo důvodem jeho pozdější změny (tj. změny č. 1). Průzkumy a rozbory, jež podle navrhovatelky nebyly přístupny k nahlédnutí jsou, dle vyjádření odpůrce, součástí dokumentace „územně analytické podklady" vypracované koncem roku 2008; *„do této dokumentace lze nahlížet a tvoří dostatečný podklad pro tvorbu změny č. 1, nahrazující v plném rozsahu provedení „průzkumů a rozborů" dle dnes již neplatného zákona č. 50/1976 Sb."* K namítanému porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona se vyjádřil v duchu výše uvedeném.

IV.
(postup soudu a průběh jednání)

43. Ve věci proběhlo dne 15. 4. 2010 ústní jednání, k němuž se žádný z řádně předvolaných účastníků nedostavil. Soud provedl dokazování obsahem správního spisu. Rozsudek ve věci byl vyhlášen při odročeném jednání dne 21. 4. 2010.

V.
(zkoumání podmínek řízení a vypořádání námitek)

44. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou spolu s dalšími podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s. existence předmětu řízení - opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.
45. Nebylo zpochybněno, že napadený správní akt opatřením obecné povahy je, a to nejen svými materiálními znaky § 171 a násl. správního řádu), ale je tak ostatně i označen a i další formální znaky naplňuje.
46. Aktivně legitimován k podání návrhu dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Navrhovatelka tvrdí, že byla změnou zkrácena na svém vlastnickém právu. Soud vyšel ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného jako č. 1910/2009 Sb. NSS. Rozšířený senát v něm vyslovil, že odmítnout návrh pro jeho nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze v případě, *„bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá,*

nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy". Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, tj. v závislosti na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy. Územním plánem mohou být dotčeny podle tohoto rozhodnutí tři kategorie osob: především se jedná o osobu, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je (územním plánem) regulováno, tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (případně jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám), nikoli však nájemce; v některých případech může být aktivně legitimován i navrhovatel, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k cizí nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území - exhalace, hluk, zápach apod. – nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku; pro úplnost je třeba zmínit i třetí kategorii vymezenou článkem 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti". Přípustný je i návrh, ve kterém navrhovatel namítá porušení procedurálních pravidel, které mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a které zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele. K odmítnutí návrhu by tedy vedlo, pokud by z něj bylo zřejmé, že namítaná procesní pochybení by *a priori* vylučovala možnost dotčení právní sféry navrhovatele.

47. V nyní posuzovaném případě navrhovatelka tvrdila (a výpisy z katastru nemovitostí prokázala), že je vlastníkem (spoluvlastníkem) nemovitostí, které s některými pozemky zahrnutými do změny sousedí.

48. Je vhodné připomenout, že soud v citovaném rozsudku sice uvedl jako typický příklad vlastníky sousedních pozemků, nikoli však jako případ jediný možný. Dotčeni ve svých právech mohou být i další osoby oprávněné z věcného práva (nejen vlastníci), přičemž především nelze jednoznačně (paušálně) stanovit okruh „kam až" možnost dotčení sahá. V této souvislosti lze poukázat na jistou paralelu s výkladem „sousedních" pozemků, k níž se vyjádřil Ústavní soud v nálezu Pl. 19/99 z 22. 3. 2000, ve kterém vyjádřil (byť v souvislosti s § 34 stavebního zákona) klíčovou myšlenku, že při interpretaci pojmu „sousedních pozemků" nelze zvažovat toliko společnou hranici pozemků, ale veškeré okolnosti konkrétně posuzovaného případu. Ústavní soud zde naznačil nutnost extenzivního výkladu pojmu „sousedních pozemků", byť i v jiné souvislosti.

49. Tento princip musí být zachován i nyní: nelze v absolutních vzdálenostech vytyčit „maximální okruh" nemovitostí, resp. práv k nim, které by mohly být dotčeny v souvislosti se změnami v území zahrnutém do územního plánu (či jeho změny). Také v této souvislosti je nutno zvažovat každý individuální případ v jeho specifických podmínkách.

50. Nutno si uvědomit, že územní plány jsou vydávány pro velmi různorodá území a podle toho také je třeba zvažovat konkrétní okolnosti. Nelze naprosto srovnávat územní plán velké sídelní aglomerace (např. město Praha) a obcí velikosti Nalžovic. Značné rozdíly vyplývají také z krajinného rázu: odlišná je situace v kopcovitém terénu (jako v posuzovaném případě) a v krajině spíše ploché. Spolu např. se zalidněností (zastavěností) konkrétního území, charakterem zemědělským či průmyslovým apod. jsou uvedené příklady toliko náhodným výčtem mnoha faktorů, které konkrétní případ mohou vždy ovlivňovat. Znovu je tedy nutno zdůraznit potřebu individuálního přístupu ke zkoumání možného dotčení práv jednotlivých subjektů v jednotlivých případech.
51. V posuzované věci se jedná o změnu územního plánu v typické středočeské obci venkovského typu, v území nepříliš zalidněném, pro které jsou typické malé obce zpravidla o několika desítkách domů, malé osady soustřeďující obvykle jen několik obytných domů, a samoty. Namítá-li v této situaci navrhovatelka, že její vlastnická práva k nemovitostem mohou být dotčena provedením zástavby v nově vymezeném zastavitelném území, které se nachází buď v bezprostředním sousedství její samoty (OV3), či v samotné obci Nalžovice (OV8), která je od nemovitostí navrhovatelky vzdálena vzdušnou čarou cca 1 km a nachází se na dohled pod kopcem, nelze mít za to, že tvrzené dotčení jejích práv není nemožné. Právě s ohledem na konkrétní podmínky daného území nelze takové dotčení předem vyloučit. Zda k němu skutečně může dojít, bude předmětem dalšího zkoumání.
52. Konečně také navrhovatelka splnila zákonný požadavek na přípustnou formulaci žalobního návrhu: žádala o zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1, a to dnem vyhlášení rozsudku.
53. Poté, co soud dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky řízení, přistoupil k posouzení jednotlivých námitek:

Ad 1.3.A

54. Navrhovatelka vytýkala odpůrci, že nerespektoval § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož lze vymezit další zastavitelné plochy pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. S obdobnými, námitkami (připomínkami) podanými v rámci řízení o změně nejen navrhovatelkou, ale i dalšími osobami, se odpůrce vypořádal jednotným způsobem. Především se odvolal na skutečnost, že mu do schválení změny pořizovatel územního plánu nepředložil zprávu o uplatňování územního plánu, jejíž součástí by v případě navrhované změny územního plánu bylo mimo jiné i prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeba vymezení nových zastavitelných ploch; vzhledem k tomu, že územní plán byl vydán v roce 2007, bude příslušná zpráva zpracována a předložena v průběhu roku 2011. Jinou skutečnost z uvedeného odpůrce nevyvodil. Těžiště argumentace odpůrce pro vytyčení nových zastavitelných ploch spočívalo v tom, že se tak stalo na základě žádostí vlastníků pozemků, jichž se tato změna přímo týkala (parc. č. 1014 a 1015 v kat. území Nalžovice, PK 343 v kat. území Nalžovické Podhájí) a zařazením dalších pozemků do lokality OV8 (parc. č. 1013, 1017 a 1018 v kat. území Nalžovice) s ohledem na logické doplnění rozlohy a tvaru této lokality. Odpůrce výslovně uvedl, že důvodem změny byly žádosti vlastníků o zařazení konkrétních pozemků do zastavitelné plochy, přičemž tyto jejich požadavky byly vzhledem k délce

nutného řízení zamítnuty v rámci procesu tvorby původního územního plánu. Odpůrce opakovaně poukazoval na to, že o pořízení a schválení změny územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti.

55. Smyslem a cílem územního plánování je komplexní řešení funkčního využití území a 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. Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, obecného dobra. Tyto hodnoty musí být nejen pojmenovány a specifikovány, ale také věrohodně doloženy. Zajisté takovým veřejným zájmem může být potřeba zajistit dostatečné množství stavebních pozemků pro individuální bytovou výstavbu občanů obce i pro občanskou vybavenost, místní výrobu atp., tím spíše při současném negativním trendu vylidňování vesnice a odchodu pracovně aktivního obyvatelstva do měst; takový trend představuje v průmyslových zemích značně tíživý problém. Chvályhodná snaha obecních samospráv malých sídelních celků o přiměřenou stabilizaci především mladé generace v místě je nesporně pozitivní jev.
56. Není také sporu o tom, že územní plán – přijímaný jak řečeno v zájmu obecném, veřejném - přináší ve své konkrétní podobě některým osobám prospěch (obvykle především majetkový), pro jiné představuje v různých materiálních i nemateriálních formách újmu. Tento fakt je bezpochyby skutečností, ke které musí zpracovatel územního plánu, i ten, kdo jej schvaluje, přihlížet a očekávané klady a zápory územního plánu musí vyvažovat tak, aby při zachování sledovaného veřejného zájmu nedocházelo k individuálním výhodám a újmám nepřiměřeným. Neznamená to ale, že územní plán bude zpracováván nikoli pro dosažení dobra obecného, ale individuálního.
57. Proto také nelze mít za to, že na schválení konkrétní úpravy územního plánu existuje individuální subjektivní právo. Zájem soukromý tak ustupuje zájmu veřejnému (typicky např. požadavkům na dopravní obslužnost lokality, budování dostatečně kapacitní infrastruktury, hospodaření s vodou nebo odpady, památková ochrana, ochrana přírody, ochrana vod, ovzduší atd.).
58. Proto nepostačí argument odpůrce o žádostech vlastníků jednotlivých pozemků ke zdůvodnění rozšíření zastavitelné plochy. Územní plán neslouží k prosazování zájmů nebo řešení střetů zájmů konkrétních subjektů ať již na výstavbě rodinných domů, objektů pro výrobu či jiných. I kdyby byli vlastníci pozemků v daném území ve shodě, nemůže to ještě samo o sobě znamenat soulad s dalšími zájmy, např. na ochraně životního prostředí, kulturních hodnot, historických památek atd. Jakkoli je správná argumentace předestřená odpůrcem, že je v zájmu obce, aby se zde usazovali mladí lidé, kteří pochopitelně chtějí někde bydlet, není možné takový požadavek považovat za jediný a bezrozporný obecný zájem pro další vývoj území.
59. Tím nemá být řečeno, že zájmy jednotlivých občanů mají být zcela opomenuty. Každá obec jednak tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce, jednak je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (§ 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Území plán obce schvaluje zastupitelstvo této obce, a to v samostatné působnosti, jak správně uváděl odpůrce. Musí při tom však respektovat § 2 odst. 2 zákona o obcích v celém jeho rozsahu: „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého*

území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“ a respektovat také cíle územního plánování. Zájmy občanů, resp. vlastníků pozemků v obci, nejsou nadřazeny zájmu veřejnému.

60. Žádosti vlastníků pozemků, na které odpůrce poukazoval, tedy samy o sobě nejsou důvodem rozšíření zastavitelné plochy obce bez zřetele na zastavitelné plochy stávající. To, zda byly tyto žádosti podány již v řízení o územním plánu, přičemž do něj, jak tvrdí odpůrce, nebyly zahrnuty pouze s ohledem na neúměrně dlouhou dobu, po kterou bylo o územním plánu jednáno, nemůže být v žádném směru bráno v potaz ve prospěch změny. Soud nemá důvod zabývat se touto otázkou věcně, musí ale poukázat na rozpor tohoto tvrzení s tím, co bylo výslovně uvedeno v územním plánu v rámci vypořádání námitek: ohledně pozemků parc. č. 343 v kat. území Nalžovické Podhájí a parc. č. 1013, 1014, 1015, 1016 a jiných je nevyhovění námitkám zdůvodněno naopak tím, že tyto pozemky leží v blízkosti rozvojové lokality (OV1-NP a OV2-NP či OV7), která je dostatečně rozlehlá z hlediska dalšího rozvoje obce a zatím není žádoucí ji dále rozšiřovat. Výklad odpůrce, že slovo „zatím“ znamenalo to, že bylo již záhodno vydat územní plán, který obec do té doby postrádala, nebo že pořizovatel dokumentace vzhledem ke změně zákonné úpravy neměl dostatek času seznámit se s veškerými okolnostmi, není podpořen obsahem správních spisů.

61. Především ale nelze přijmout argumentaci, že pro výstavbu rodinných domů nelze využít pozemků zahrnutých do zastavitelné plochy proto, že je jejich majitelé nechtějí prodat osobám, které mají zájem stavět. „Nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy“, která je jako zákonná podmínka pro vymezení nových zastavitelných ploch stanovena v § 55 odst. 3 stavebního zákona, není nemožností právní, ale faktickou. O nemožnost tu půjde v situaci, kdy zastavění ploch brání objektivní (typicky stavebně technické) důvody, nikoli to, že vlastník zastavitelného pozemku jej zastavět ani prodat nechce (případně že zájemce nechce či nemůže kupní cenu akceptovat).

62. Kromě toho je tvrzení odpůrce nepřezkoumatelné a není podpořeno obsahem správního spisu; nikterak z něho není patrná iniciativa případných zájemců o koupi zastavitelných pozemků a odmítnutí jejich vlastníků tyto pozemky prodat. Proto má soud takový argument v prvé řadě za nepodložený.

63. Jak ze shora uvedeného vyplývá, odpůrce nepředestřel žádné relevantní argumenty ohledně faktické nemožnosti využít zastavitelné plochy vytyčené územním plánem z roku 2007. Odůvodnění změny tak zcela postrádá objektivní průkaz toho, že je tu nemožnost ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona a tedy i potřeba vymezovat další zastavitelné plochy. Úvahy předestřené v části odůvodnění týkající se námitek nelze považovat za splnění požadavku citovaného ustanovení, ani za řádné vypořádání námitek. Přitom - jak uvedeno - prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona je základní zákonnou podmínkou pro vymezení dalších zastavitelných ploch. Tento předpoklad musí být v souladu s ustanovením § 53 odst. 5 písm. a) stavebního zákona, ve spojení s ustanovením § 53 odst. 4 písm. c) stavebního zákona, a ustanovením § 53 odst. 5 písm. d) téhož zákona povinnou součástí odůvodnění změny územního plánu (§ 13 odst. 1, ve spojení s Přílohou č. 7 bod II. odst. 1, vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických

podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších přepisů).

64. Odůvodnění rozhodnutí o této námitce, tak i samotné odůvodnění opatření obecné povahy má tedy zásadní deficity. Je proto v této části nepřezkoumatelné.

Ad 1.3.B

65. Ve druhé námitce navrhovatelka přednesla, že nebyl posouzen vliv změny na životní prostředí. Podle jejího názoru mělo být posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, provedeno i přesto, že krajský úřad ve svém stanovisku dle § 10i citovaného zákona uvedl, že takové posouzení nepožaduje. Navrhovatelka zdůraznila zvětšení zastavitelné plochy, možnou výstavbu 26 rodinných domů a tedy i zvýšení počtu obyvatel obce Nalžovice (ve spojení s původním územním plánem) až o několik stovek osob a s tím související vzrůst nároků na veřejnou infrastrukturu, vliv na životní prostředí daný produkcí odpadních vod, emisí z lokálního vytápění i automobilové dopravy. Poukázala na nedostatky chybějící kanalizace, vodovodu a veřejného osvětlení ve stávající zástavbě, chybějící plynofikaci, neřešení požadavků na automobilovou dopravu atd. To vše dle navrhovatelky představuje podstatný dopad na životní prostředí, jež měl být zjišťován bez ohledu na skutečnost, zda krajský úřad toto posouzení vyžadoval či nikoliv.

66. Shodnou námitku předestřela navrhovatelka již k návrhu změny (11. 1. 2010), v níž uvedla, že změna představuje „koncepci“ ve smyslu směrnice č. 85/337/EHS a směrnice č. 2001/42 ES, a musí proto proběhnout vždy řádné posouzení vlivů na životní prostředí. I zde zdůrazňovala, že v důsledku změny č. 1 může dojít k výstavbě 26 rodinných domů a tím - ve vztahu k dosavadnímu počtu obyvatel obce - k jeho významnému zvýšení. Upozornila v této souvislosti, že změna nijak neřeší veřejnou infrastrukturu ani technické vybavení obce.

67. Nejvyšší správní soud z předložené dokumentace odpůrce k této námitce zjistil, že v roce 2009 byl předložen Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství návrh zadání změny. Tento odbor 29. 1. 2009 vydal stanovisko, v němž konstatoval, že jakožto „*orgán posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., na základě předloženého návrhu zadání územního plánu Nalžovice a kritérií uvedených v příloze č. 8 citovaného zákona, nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů zadání z hlediska vlivů na životní prostředí*“. K tomuto závěru ale nejsou připojeny žádné důvody.

68. Soud nepředjímá a ani nemůže předjímat otázku, zda napadené opatření obecné povahy je skutečně koncepcí, která podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, jak tvrdila navrhovatelka. Z ničeho ale *ipso facto* neplyne, že by posouzení vlivů ve smyslu § 10i zákona č. 100/2001 Sb. podléhat nemohla. Podstatné je, že navrhovatelka v rámci námitek uplatněných proti návrhu změny č. 1 uplatnila řadu logických argumentů svědčících pro toto tvrzení. Odpůrce se s navrhovatelkou uplatněnými skutečnostmi ale nevypořádal a spokojil se pouze s odkazem na stanovisko krajského úřadu, které tyto námitky ale nevypořádalo. Bylo ostatně přinejmenším namístě, aby si odpůrce k uplatněné námitce vyžádal vyjádření krajského úřadu. Ze zápisu z veřejného projednání návrhu změny z 12. 1. 2010 vyplývá, že se krajský úřad k posuzované námitce nevyjádřil, jak vyžaduje § 52 odst.

3 věta druhá stavebního zákona a ze spisu neplyne, že by si odpůrce vyjádření či stanovisko krajského úřadu k námitce navrhovatelky opatřoval jinak.

69. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62 uvedl, že stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro územní plán, jejich přezkum však není možný postupem předvídaným pro odvolací řízení v § 149 správního řádu (2004). Před rozhodnutím o námitkách směřujících proti stanovisku dotčeného orgánu (což je případ navrhovatelky) je proto třeba dát dotčeným orgánům možnost se k uplatněným námitkám vyjádřit. Stanovisko dotčeného orgánu ke vzneseným námitkám pak musí být uvedeno odpůrcem v odůvodnění rozhodnutí o námitce. To se nestalo. Opatření obecné povahy musí v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění. Specifický obsah tohoto odůvodnění je blíže určován především ustanoveními správního řádu a stavebního zákona. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy rovněž rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Vzhledem ke skutečnosti, že podle § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení podle části šesté obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé citovaného zákona, je nezbytné přiměřeně vycházet též z § 68 správního řádu a zejména jeho odstavce 3. V odůvodnění opatření obecné povahy, jakož i ve vlastním odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak nemohou zejména chybět podstatné obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodněních opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

70. Jak je z výše uvedeného patrno, v nyní projednávané věci koncipovala navrhovatelka svou námitku dostatečně určitě a uvedla v ní logické důvody (tj. podstatné rozšíření zastavitelného území obce, s tím související vyšší počet obyvatel atd.), a vysvětlila, proč se domnívá, že posouzení vlivů na životní prostředí mělo být provedeno. Odpůrce se však nemohl s takovou námitkou vypořádat pouhým odkazem na stanovisko krajského úřadu, neboť samotná existence tohoto stanoviska na navrhovatelčinu námitku odpověď nikterak nedává. Za situace, kdy z předmětného stanoviska krajského úřadu není patrné vypořádání s kritérii obsaženými v Příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů, není ani možné přezkoumat, jak odpůrce po věcné stránce námitku vypořádal. Aby vyhověl základním požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy v části rozhodnutí o této námitce, měl srozumitelně odůvodnit, zda změna č. 1 koncepcí podléhající posuzování vlivů je nebo není.

71. V odůvodnění rozhodnutí o námitce tedy chybí způsobilé rozhodovací důvody. Rozhodnutí o námitce je proto nepřezkoumatelné.

VI.
(závěr a náklady řízení)

72. V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, definoval Nejvyšší správní soud algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy spočívající v pěti krocích: za prvé přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté

přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

73. V nyní posuzované věci soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomoci i působnosti odpůrce, avšak vzhledem k nedostatkům při zjišťování potřeby posouzení vlivu na životní prostředí a dále nevypořádání se s námitkami, nelze dospět ke kladnému hodnocení postupu při jeho vydání; také při přezkumu v rámci čtvrtého kroku dospěl soud k negativním zjištěním, jelikož shledal závažné porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona. S ohledem na tyto vady již nebylo možno postoupit i ke kroku pátému, v jehož rámci by hodnotil kritéria vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a proporcionality v užším slova smyslu (tj. zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
74. Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na všechny výše uvedené závěry za prokázané, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem a vzhledem k závažnosti a charakteru těchto vad je nutno je zrušit v rozsahu vymezeném ve výroku tohoto rozsudku, tedy v částech, proti kterým směřovaly námitky navrhovatelky vznesené jak v řízení správním, tak v návrhu podaném k soudu.
75. Vzhledem k uvedeným vadám nelze spolehlivě dospět k závěru o důvodnosti tvrzení navrhovatelky ohledně možného dotčení na jejím vlastnickém právu. Totožné námitky vznášené již v řízení předcházejícím řízení soudnímu totiž odpůrce nevyvrátil a ani soudu nepředložil důkazní prostředky či argumenty tyto námitky cele vyvracející. V nastalé nepřezkoumatelnosti části odůvodnění opatření obecné povahy (tedy jak uvedeno: co do prokázání nemožnosti využít stávající zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, tak co do posouzení vlivu na životní prostředí) není úkolem soudu (jemuž přísluší pouze přezkum zákonnosti vydaného opatření obecné povahy), aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl předsevzít správní orgán, zasahoval do jeho působnosti a nahrazoval ji.
76. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. dubna 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu